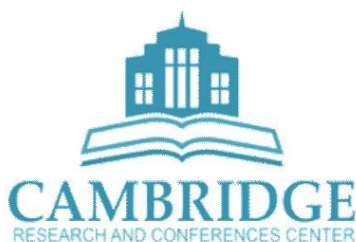


مجلة كامبريدج للبحوث العلمية

مجلة علمية محكمة تصدر عن مركز كامبريدج
للبحوث والمؤتمرات في مملكة البحرين



العدد - ٣٦

آب - ٢٠٢٤



CJSP

ISSN-2536-0027

صدر العدد بالتعاون مع

جامعة المشرق

العراق بغداد . طريق المطار الدولي

إشكالية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض

الضرائب والرسوم

طالب الدكتوراه أحمد عبد أحمد

ahmedabedahmed^{٧٨}@gmail.com

المشرف: الأستاذ الدكتور مروان القطب

Marwan.kotob.٢٠٢٢@icloud.com

الجامعة الإسلامية في لبنان

مستخلص:

"يوفر النظام الاتحادي حماية ذاتية في الجوانب المالية ضد استبداد الاكثريّة على الأقلية، والتي يمكن ان تكون اكثريّة على النطاق المحلي سواء اكانت على مستوى الولايات او المحافظات، فيكون لها حق تجسيد ارادتها الذاتية في النطاق الخاص بها، وفي المجالات التي لا تتناقض مع الاهداف التي قام النظام الاتحادي من أجلها، هذه الحماية تتجسد في حجم الاستقلالية التي تتمتع بها المحافظات، حيث كلما منحت بقدر كبير من الاستقلالية على الصعيد الداخلي في الجوانب المالية والتنظيمية، زاد مردود هذه الهيئات في الجوانب التشريعية او التنفيذية، والذي يؤدي بدوره الى تلبية متطلبات المجتمع المحلي لقرب هذه الهيئات منها، خصوصاً وأن التناقضات بين مواد الدستور العراقي الجديد كثيرة فهذا الدستور بدلاً من ان يضع حلولاً واضحة لمشكلات الدولة والسلطة والمجتمع، وضع المعوقات واثار الخلافات نتيجة لغموض في صياغة أكثر مواده أولاً، وبسبب الغموض الذي اكتنف معظم مواد هذا الدستور بسبب تداخل الاختصاصات التشريعية بين السلطات الاتحادية حول الامور المالية وخصوصاً الضرائب والرسوم المحلية ثانياً، وتسويده المصالح الذاتية على المصلحة الوطنية العليا ثالثاً، وفي هذا البحث سوف نعالج موضوع اشكالية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم في القانون العراقي".

Abstract:

The federal system provides self-protection in financial aspects against the tyranny of the majority over the minority, which can manifest locally at the state or provincial level. In such cases, local entities have the right to embody their self-determination within their scope, as long as it does not conflict with the federal system's objectives. This protection is reflected in the degree of autonomy enjoyed by provinces, where greater autonomy in financial and regulatory matters enhances their effectiveness in legislative or executive aspects, meeting local community needs due to their proximity. Particularly, the new Iraqi constitution has many contradictions, complicating state, authority, and societal issues rather than providing clear solutions. Ambiguities in its formulation, especially in legislative jurisdiction overlaps

between federal authorities on financial matters, including taxes and local fees, exacerbate self-interests over national interests. This research will address the legislative jurisdiction issues of provincial councils in imposing taxes and fees under Iraqi law.

المقدمة

"تعمل وحدات الادارة المحلية (مجالس المحافظات) على رسم سياساتها المالية والتنمية المتوافقة مع مصالح مجتمعاتها المحلية مطالبها، ولكي تتمكن تلك المجالس من ممارسة وظائفها وتحقيق اهدافها و سياساتها المعتمدة، فأنها تحتاج الى ادارة مواردها المالية من خلال التشريعات التي تضعها لتنظيم الموارد الخاصة بها، وذلك تجنباً للهدر و اتقاء للعجز المالي الذي يؤثر سلباً في وظائفها و حتى استمراريتها، انطلاقاً مما سبق فقد يحظى التمويل المحلي بأهمية متزايدة في دراسات الادارة المحلية، ولا سيما مع تنامي توجه الحكومات المركزية لمنح الوحدات المحلية صلاحيات اوسع في ادارة شؤونها، وهو ما يوجب على وحدات الادارة المحلية ومنها المجالس المحلية، العمل والبحث عن مصادر لتنمية مواردها الذاتية، وتقرير ادائها المالي سعياً منها للقيام بأدوارها وضمن استقلالها المالي".

تمارس الحكومات في أية دولة من دول العالم، وظيفتين أساسيتين في آن واحد، هما: وظيفة الحكم والسياسة، ووظيفة الإدارة وتسيير شؤون المواطنين، وإذا كانت الوظيفة الأولى (الحكم والسياسة) تحتل اهتماماً كبيراً، إلا أن وظيفة الإدارة وإنجاز معاملات المواطنين، أصبح لها الدور الأكبر اليوم.

أولاً: أهمية البحث:

"إن حداثة تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، تنبثق في كونها برامج جديدة للتعامل مع المجتمعات المحلية بما يضمن تطويرها وتنميتها، ولاسيما في الجوانب المالية ومنها الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم".

"وذلك وفق الصلاحيات التشريعية الممنوحة لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومدى تأثيرها في النظام السياسي من خلال إشراكها في عملية صنع السياسة المالية العامة وعلى أسس الاختصاصات المالية الممنوحة لمجالس المحافظات، وبرامج توزيعها بشكل عام، وبيان التنظيم الدستوري والقانوني لصلاحيات مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم بشكل خاص".

ثانياً: إشكالية البحث:

"نتج صراع على توزيع الاختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات، وخصوصاً تلك الاختصاصات المشتركة بين المركز وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكيفية توزيعها في صلب الدستور، وأيضاً الاختصاصات المالية غير المنصوص عليها والمتبقية لها، وكذلك الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم، وهل إن منح مجالس المحافظات يثير التنازع والاختلاف حول الاختصاصات الدستورية، وتأسيساً على ذلك تتبلور الإشكالية الرئيسية لهذا البحث حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن التشريعات المحلية ومنها الضرائب والرسوم باعتبارها من الإيرادات المالية المعبرة عن سيادة الدولة وكيانها القانوني، وهل إن منح الأقاليم والوحدات المكونة للدولة (مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم) سلطة فرض الضرائب والرسوم المحلية، يمنع السلطات الاتحادية من

فرض الضرائب والرسوم الاتحادية؟"

ثالثاً: منهجية البحث:

وبغية التصدي لإشكالية البحث تم اعتماد منهج البحث التحليلي، والمنهج المقارن في بحث هذا الموضوع لكونهما المنهجين الأكثر ملاءمة مع طبيعة الموضوع وفي التوصل إلى النتائج المتوخاة منه، فضلاً عن محاولة إجراء المقارنة بتجارب أخرى من القانون المقارن مثل (إنكلترا، وفرنسا، ولبنان، ومصر) وكذلك تقويم تجربة المشرع العراقي في هذا الصدد، مع التركيز على الضرائب والرسوم المحلية وبرامج حل المنازعات بشأنها.

رابعاً: هيكلية البحث:

"بناءً على ما تقدم، سيتم تناول في هذا البحث الذي يحمل عنوان اشكالية الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم، حيث سنبحث الدور التشريعي المالي لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية في المطلب الأول، ومن ثم نتناول معوقات العملية التشريعية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وسبل معالجتها في المطلب الثاني".

الأول

المطلب

الدور التشريعي المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في فرض الضرائب والرسوم المحلية وأنواعها

"إن من واجبات مجالس المحافظات ان تعمل في الحدود المقررة قانونياً لها، بقصد اشباع حاجاتها المحلية التي يحتاجها المواطنون المقيمون في دائرة اختصاصها، ولكي تتمكن هذه المجالس من اداء هذا الواجب، لا بد من ان تحصل هذه الهيئة العامة المحلية على بعض المبالغ من ابواب متعددة، كإيرادات ممتلكاتها ومشروعاتها والضرائب المحلية التي تفرضها داخل وحداتها والرسوم التي تقضيها مقابل بعض الخدمات التي تؤديها والقرروض التي تعقدها، فضلاً عن الاعانات التي تتلقاها من الحكومة المركزية او الافراد^١. ولذلك ينبغي على مجالس المحافظات ان تسعى لتنظيم إيراداتها المحلية من خلال التشريعات التي تضعها بموجب قوانينها الداخلية التي ينبغي ان تكون متسقة مع الدستور والقوانين الاتحادية".

ولذلك سيبين في هذا المطلب مدى ضرورة صدور قوانين لتنظيم الإيرادات المالية في المحافظات في الفرع الأول ومن ثم تبين أنواع الضرائب والرسوم المحلية التي تختص بها هذه المجالس في التشريعات المقارنة والقانون العراقي في الفرع الثاني.

الأول

الفرع

مدى ضرورة صدور قوانين لتنظيم الإيرادات المالية في المحافظات

"يعد الاختصاص التشريعي من بين أهم الاختصاصات التي يمارسها مجلس المحافظة للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة، وقد اكد قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، هذا الحق لمجالس المحافظات حين جاء في المادة (السابعة) من الفقرة (الرابعة) ما نصه " يحق لمجلس المحافظة رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تنمية الخطط المتعلقة بالمحافظة، وعلى هذا الاساس فقد صدرت من قبل مجالس المحافظات العديد من القوانين لتنظيم شؤون المحافظة الادارية والمالية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية^٢.

وتعرف الإيرادات المحلية^٣: بأنها المبالغ المالية التي يتم استيفاؤها بموجب تشريع محلي يصدر عن مجلس المحافظة استناداً الى الاختصاصات الممنوحة له بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

إذ تهدف القوانين المالية المنظمة للإيرادات المحلية إلى^٤:

١. المحافظة على الاموال المحلية واستثمارها بما يحقق منافع عامة للمحافظة.

٢. تنظيم صرف وجباية الإيرادات المحلية من خلال التخطيط الإداري والمالي السليم.
٣. توفير نظام متكامل للتمويل يشارك في التنمية الذاتية للمجالس المحلية التي لا ترتبط بالموازنة العامة ولا تعتمد على الموارد المركزية بما يحقق القدرة على تعبئة الموارد والإمكانات المحلية.
٤. تحديد أوجه إنفاق الإيرادات المحلية وفق معايير النفع العام بما يضمن عدالة التوزيع في المحافظة.
- وفي التطبيق العملي فقد نجد غالبية الدول تقرر لهيئاتها المحلية حق الحصول على إيراداتها المالية باختلاف عنوانها عن طريق قوانين تصدرها هيئاتها المحلية ولكنها تختلف فيما بينها في الموارد الأساسية التي تعتمد عليها هيئاتها المحلية في تمويل الجانب الأكبر من نفقاتها وأما بالنسبة للضرائب والرسوم كمورد محلي أساسي نجد ان اعتماد الهيئات المحلية عليها تتفاوت تفاوتاً كبيراً، إذ تصل حصيللة الضرائب المحلية نسبة ٢٠% من إيرادات المحافظات الهنديّة و ٤١% في الكانتونات السويسرية^٥.
- ولابد من الإشارة هنا ان المصادقة على الموازنات العامة يأتي في أولويات سلم مهام المجالس التشريعية في المجال المالي، بالإضافة لوضع التشريعات المنظمة لفرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتواجه الموازنة في المحافظات غير المنتظمة في اقليم مجموعة معقدة و متشابكة من الاحتياجات العامة التي تنتظر الاشباع، مما يشير الى مدى ثقل الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج الموازنة حيث فرض هذا الامر ضرورة النظر الى الموازنات الخاصة بمجالس المحافظات حيث تتوقف على درجة تتمتع الحكومات المحلية بموارد مالية محلية على طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية و بين الحكومات المحلية الممتدة في خط يقع في أوله انعدام الجدوى للموارد المحلية وصلاحيه جبايتها الى ان يصل الى درجة الاستقلال المالي للإدارات المحلية تبعاً لطبيعة النظام السياسي والاقتصادي^٦.
- وتمثل أهمية الضرائب المحلية في أكثر الأنظمة المقارنة في وفرة حصيلتها وسهولة جبايتها، لذلك تسهم بدور فاعل في تمويل الموازنة المحلية من أجل تمكين المحافظات من تنفيذ برامجها التنموية والاستثمارية كما انها اكثر انسجاماً مع النظام الديمقراطي في فرض الابعاء المالية العامة كونها ستفرض من قبل المجالس المحلية المنتخبة مما يجعل الحكومة المحلية مسؤولة مباشرة مع سكان المحافظة^٧.
- "وعلى هذا الأساس، تعرف الضرائب المحلية: بأنها مبالغ تختص بها على درجات متباينة الحكومات المحلية، بعبارة اخرى تتمتع الحكومات المحلية بصلاحيه تقرير المبالغ المستحقة على الفرد ونسبتها وكيفية دفعها، والضرائب المحلية قد تكون مشاركة مع مستويات الحكومة المحلية، كما هو الحال في بريطانيا إذ تكون لكل المقاطعات والمناطق، اما في السويد فتكون لكلتا المقاطعات والبلديات، اما في اقاليم فرنسا فتكون للدوائر، ويكون للكومونات فرض نسب منفصلة على معدل الضرائب نفسه^٨".
- وتعرف الضريبة المحلية أيضاً: كل فريضة مالية تتقاضاها احدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الالتزام في نطاق الوحدة الادارية التي تمثلها دون النظر الى مقابل معين، بقصد تحقيق منفعة عامة.
- يتضح من خلال ما تقدم، أن الضرائب المحلية تتميز بسمات محددة وهي^٩:
- أ- يجب أن تكون الضرائب المحلية واضحة للمكفين وكبيرة فتكون عبئاً ملحوظاً.
- ب- قاعدة الضريبة يجب ان تكون غير متحركة، إذ انه كلما سهل انتقال الضريبة زادت قوة الحجة مما يجعلها من صلاحية الحكومة المركزية.
- ج- يجب ان لا تكون الضريبة متعددة الاهداف فالملاحظ انه كلما زادت اهمية تلك الاهداف نسبة الى صلة الضرائب بها، انخفضت افضلية ابقاء الضريبة ضمن صلاحيات الحكومات المحلية.
- د- يجب ان لا تكون الضريبة بحاجة الى اقتصادات كبيرة الحجم لإدارتها.

هـ- يجب فرض الضريبة ليتمكن توزيعها توزيعاً عادلاً لتجنب عدم اختلال التوازن أفقياً بين البلديات وبين المحافظات.

أما الرسم المحلي، فيعرف بأنه هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الادارية المحلية بصفة اجبارية نظير اداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات، وان كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام والرسم في مركز قانوني واحد مع الضرائب فلا يمكن انشاؤها الا بمقتضى قانوني وان قانون المحافظات نص على رسم واحد ضمن جملة الواردات المقررة للإدارة المحلية وهو رسم (أجور) المعابر التي تعود إلى هذه الادارة ولا شك في ان حصيله هذا الرسم منخفضة ولا يمكن التعويل عليها في سد نفقاتها المتزايدة وقد صار الغاء هذا المورد في ماليات اكثر الدول المعاصرة واما الرسوم الاخرى فقد صنفها القانون تحت قسم الواردات البلدية .

من التطبيقات العملية لمجالس المحافظات في العراق، إنشاء صندوق خاص تودع فيه جميع الإيرادات المحلية المتحصلة، التي تفرض وتجبى في المحافظة، حيث يرتبط هذا الصندوق بالمجالس ادارياً ومالياً ويرأسه موظف حاصل على شهادة اولى كحد ادنى في الادارة والاقتصاد ويتألف هذا الصندوق من تشكيلات مختلفة ومن هذه التشكيلات هي شعبة الإيرادات المحلية، إذ تتولى مهام مختلفة ومن هذه المهام متابعة جباية الإيرادات المحلية المنصوص عليها في التشريعات المحلية، وتقديم المقترحات لتطوير اجراءات واسس الجباية واسس التشريعات الخاصة بالإيرادات المحلية ورفعها الى رئيس المجلس^{١٠}. مما لا شك فيه، ان توافر الموارد المالية يعتبر عنصراً مهماً لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزي اذ ان قوة هذا النظام وفعاليتها تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية فلا جدوى من منح مجالس المحافظات صلاحيات متعددة ومهمة دون توافر الموارد المالية الكافية حتى تستطيع القيام بهذه الصلاحيات.

الثاني

الفرع

أنواع الضرائب والرسوم المحلية في التشريعات المقارنة والقانون العراقي

يقصد بالموارد الداخلية للهيئات المحلية بأنها تلك التي تنشأ وتتولد بقدر الامكان داخل نطاق الوحدة الادارية فتكون خاضعة في فرضها وتحصيلها للسلطة المحلية المختصة^{١١}. فالهيئات المحلية تمتلك مصادر تمويل داخلية ذاتية تتمثل في الضرائب والرسوم والإيرادات الاستغلالية (الاستثمارية) ونسبتها وعلى النحو الآتي:

أولاً: الموارد المالية للإدارة المحلية في بريطانيا

تمتلك المجالس المحلية في بريطانيا سلطة فرض الضرائب العقارية وهي تعدّ الضريبة المحلية الوحيدة التي تفرضها المجالس المحلية في بريطانيا، إذ تفرض هذه الضرائب على شاغلي العقارات سواء كانوا مالكين ام مستأجرين، وتتولى المجالس المحلية من خلال لجانها المختصة بتحصيل هذه الضرائب ، ومن الجدير بالذكر ان الضريبة العقارية تم فرضها من قبل المجالس المحلية في بريطانيا بموجب قانون الفقراء الصادر عام ١٦٠١ في عهد الملكة أليزابيث إذ توزع حصيلتها على الفقراء، وتشكل هذه الضريبة نسبة تتراوح من ٢٠% الى ٢٥% من ميزانية المجالس المحلية في بريطانيا^{١٢}.

الى جانب الضريبة العقارية فإن المجالس المحلية بإمكانها فرض الرسوم المحلية مقابل الخدمات التي تقدمها، ومن هذه الرسوم^{١٣}:

رسوم دخول المتاحف، ومدن الالعاب، واستعمال مواقف السيارات العائدة ملكيتها الى المجلس المحلي وكذلك الرسوم التي يتم دفعها مقابل استعمال الاسواق التجارية...

ثانياً: أنواع الضرائب والرسوم المحلية في فرنسا:

تحتل الموارد المالية المتحصلة من الضرائب والرسوم في فرنسا جانباً من الأهمية، لذلك فقد بين المشرع الدستوري في دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل، الموارد المالية للوحدات الإدارية المحلية، إذ نص الدستور الفرنسي على أن تستفيد الجماعات المحلية من الموارد المالية التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها أن تقبض كامل حصيلتها الضريبية أو جزء منها مهما تكون طبيعتها، ويجوز أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبتها بالشروط التي يحددها^{١٥}. (استناداً إلى ذلك فقد صدرت العديد من القوانين التي تهدف لزيادة الموارد المالية الخاصة بالمحليات وتحسينها حتى تتمكن من مسايرة التطورات الإدارية بعدما كانت تعاني من عجز ونقص كبير في الموارد المالية)^{١٥}.

على هذا الأساس فقد تنوعت الضرائب والرسوم المحلية في فرنسا والتي خول المجلس العام (مجلس المحافظة) في فرضها وتحصيلها وهي تتمثل بالضرائب المباشرة والضرائب الغير المباشرة بالإضافة إلى الرسوم المحلية وكما يأتي:

١. الضرائب المحلية:

توجد في فرنسا أربع ضرائب محلية: الأولى هي الضريبة على الأملاك العقارية حين تفرض هذه الضريبة على المصانع والمنزل وتقدر هذه الضريبة على أساس القيمة الإيجارية سنوياً، ويخصم منها (٥٠%) لمصاريف الإدارة أو الاستهلاك، كما تخفض الضريبة بالنسبة إلى الأشخاص المسنين وهم الذين يستفيدون من صندوق الضمان الوطني أو الذين تزيد أعمارهم عن (٧٥ عاماً) وغير خاضعين للضريبة على الدخل^{١٦}.

أما الضريبة الثانية فتتمثل بالضريبة على القيمة الإيجارية ويتحملها الذي يشغل العقار حتى ولو كان مستأجراً، والثالثة تشمل الضريبة على العقارات غير المشيدة، وذلك لحمل أصحابها على بنائها حيث يخضع لهذه الضريبة الخاضعين أنفسهم للضريبة السابقة وهم الملاك والمتفعين، أما الضريبة الرابعة فهي ضريبة المهن وتفرض على أساس الراتب أو الدخل المتأتي من المهن وقد حدده القانون الخاص بضرريبة المهن لسنة ١٩٧٥ كحد أقصى قدره الخمس^{١٧} بالنسبة إلى الرواتب وثمان (٨) الأيرادات السنوية للمهن الحرة، وتبلغ الموارد المالية المتأتية من الضرائب المحلية في فرنسا نسبة مرتفعة، فقد وصلت إلى نسبة (٤٥%) من الموارد التي تحصل عليها الهيئات المحلية في فرنسا^{١٧} كما خولت المجالس المحلية صلاحية فرض ضرائب إضافية وهي تعد من الضرائب غير المباشرة وتكون الضرائب على سيارات النقل، وضريبة نقل الملكية، والضرائب على التراخيص^{١٨}.

٢. الرسوم وأثمان الخدمات وأرباح المشروعات الاستثمارية:

تعد الرسوم ذات حصيلتها محدودة بمقارنتها بحصيلتها الضريبية، ويعد هذا المورد من موارد التمويل المحلي التي تتمتع بها الهيئات المحلية، ومن ذلك رسوم الحدائق والملاهي والإعلانات.... بالإضافة إلى الرسوم المحلية، هناك أثمان الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية مقابل ثمن ولكن هذا الثمن لا يعد رسماً وكذلك إيرادات الأملاك الخاصة بالهيئات المحلية، وأرباح المشروعات الاستثمارية.

ثالثاً: مدى اختصاص البلديات في لبنان بفرض الرسوم وتحصيلها:

تعد البلديات المظهر الوحيد المعبر عن اللامركزية الإقليمية في لبنان خلافاً لفرنسا ومصر والعراق، إذ تتجلى اللامركزية الإقليمية في المحافظات والقرى^{١٩}.

وقد حدد القانون رقم ٨٨/٦٠ الصادر في ١٢/٨/١٩٨٨ الرسوم والعلاوات التي تستوفيها البلديات مباشرةً وتلك التي تستوفي لحسابها وفقاً للقواعد والأصول التي ترعى شؤون تحققها وتحصيلها، إذ تفرض وتحصل البلدية بوساطة أجهزتها ستة عشر نوعاً من الرسوم تتفاوت من بلدية إلى أخرى وفق مطارحها وهي^{٢٠}:

أ- الرسم على القيمة التأجيرية.

ب- الرسم على اماكن الاجتماع واندية المراهات.

ج- الرسم على الاعلان.

د- رسم اشغال الاملاك العمومية البلدية.

هـ- الرسم على محالّ ومحطات توزيع المحروقات السائلة.

و- الرسم على المؤسسات المصنفة.

ز- الرسم على المزايدات.

ح- الرسم على احتراف المهن بالتجول.

ط- الرسم على الذبيحة.

ويحق للبلدية ان تفرض رسوماً أخرى بطريقتها المباشرة في ظروف معينة تستوفيها بذاتها وهي الآتية^{٢١}:

١. الرسوم على الدخول الى الاماكن الاثرية والسياحية الواقع ضمن النطاق البلدي.

حددت المادة (١٥٤) من قانون الرسوم البلدية مثل هذا الحق للبلدية ضمن شروط معينة هي وجوب فرض هذا الرسم بموجب قرار من المجلس البلدي مصدق من الرقابة الادارية يستوفي بموجب تذاكر من دفاتر مرقمة متسلسلة، موضوعة من قبل وزارة المالية بناء لطلب البلدية على ان يعود نصف حاصل الرسم للبلدية والنصف الاخر إلى خزينة الدولة.

٢. رسم يعادل ٢٠% يضاف الى المواد المشتراة وللأشغال التي تقوم بها البلدية للضرورات الصحية أو السلامة العامة (المادة ١٥٥) من قانون الرسوم والعلاوات البلدية.

يمكن القول ان الرسم البلدي على القيمة التأجيرية وخلافاً لقيمة الرسوم المفروضة في قانون الرسوم والعلاوات البلدية هو أقرب الى الضريبة منه الى الرسم بالمفهوم التقليدي للكلمة غير انه رغم ذلك يبقى رسماً يؤدي مقابل خدمات محلية عامة خلافاً لضريبة الاملاك المبنية التي تفرض أيضاً على القيم التأجيرية وانطلاقاً من القواعد والمفاهيم نفسها من جهة مطرحها واصول تحققها وجبايتها، والتي تعدّ ضريبة تؤدي الى الدولة دون اي مقابل^{٢٢}.

يجري تحصيل الرسوم البلدية بوساطة الاجهزة البلدية، الجباة. المحتسبون ووفقاً الى الاصول الواردة في المادة (٩٠) وما يليها من قانون الرسوم البلدية وقد اعطى هذا القانون إدارة البلدية، حق حجز أموال المكلف المتخلف عن الدفع بعد الانذار وطرحها مباشرة بالمزاد العلني واستيفاء الرسم المتوجب عنها ضمن شروط معينة نصت عليها المادة (٩٩) وما يليها من هذا القانون^{٢٣}.

رابعاً: **صلاحيات المحافظات في فرض الضرائب والرسوم وفقاً لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨**

المعدل

ان الحديث عن الصلاحيات المالية التي تتمتع بها الحكومات المحلية، يعني ان المشرع العراقي اعتمد نوعاً مهماً من اللامركزية يعبر عنها باللامركزية الاقليمية، وتعد اللامركزية المالية من الاثار المهمة في تحديد سياسة التنمية الاقتصادية في الاقليم بما يتناسب مع متطلبات المصالح المحلية في العراق.

وتتكون الموارد المالية لمجالس المحافظات من^{٢٤}:

١. "الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية، وفق المعايير الدستورية المعدّة من قبل وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب".
 ٢. "الإيرادات المتحصلة من الضرائب والرسوم والغرامات المحلية المفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة".
 ٣. "الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات المحلية التي تقدمها المشاريع الاستثمارية التي تقوم بها".
 ٤. "الإيرادات المتحصلة من بدلات وإيجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار اموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة".
 ٥. بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.
 ٦. "الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية".
 ٧. نصف إيرادات المنافذ الحدودية.
 ٨. خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة وخمسة دولارات عن كل برميل نفط مكرر في مصافي المحافظة.
- والثابت ان جميع هذه الإيرادات تثير اشكالات عملية وقانونية، ويكتنفها بعض الغموض وعدم الوضوح فمثلاً ان المشرع عد الرسوم والغرامات المتحصلة وفقاً للقوانين الاتحادية من ضمن إيرادات المحافظة مع انها تؤول الى الخزينة العامة للحكومة الاتحادية فكيف عدها المشروع من ضمن الموارد والإيرادات المالية للمحافظات يضاف الى ذلك أن المشرّع قيّد سلطة مجلس المحافظات في فرض الضرائب فقط على الشركات التي تلوث او تلحق ضرراً بالبنية التحتية.
- ولكن على الصعيد العملي، يتبيّن أن مجالس المحافظات قد اصدرت عدداً من التشريعات لتنظيم الامور المالية في المحافظة، ففرضت بموجبها انواعاً متعددة من الضرائب والرسوم ومنها قرار رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٩) الصادر عن مجلس محافظة واسط والمتعلق بفرض رسوم على الساحة الحدودية، ويتولى مجلس محافظة واسط تحديد هذه الرسوم، ومن ثم ايداعها بحساب خاص يدعى باسم: صندوق دعم واسط^{٢٥}.
- وفي قرار اخر أصدر مجلس محافظة البصرة قراره المرقم (١٢) في ٢٠٠٩/٤/٢٩ الخاص بجباية رسوم الاعمار البالغة (٠.١%) على السلع والمواد المستوردة الى العراق عبر المنافذ الحدودية لمحافظة البصرة^{٢٦}، وكذلك التشريع المحلي الصادر عن مجلس محافظة كربلاء والخاص بجباية المفروضة على سيارات حمل المواد الانشائية^{٢٧}.

المطلب

الثاني

معوقات العملية التشريعية لمجالس المحافظات وسبل معالجتها

قبل البدء ببحث معوقات العملية التشريعية لمجالس المحافظات لابد من القول ان التشريع هو نتاج فكر بشري، ما يمهد بالقبول بفكرة النقص وعدم الإحاطة بكلبيات الموضوع محل التشريع ولهذا تعد فكرة كمال التشريع (Perpection of Legislation)، ذات تقدير في الدراسات القانونية، بالاستناد إلى أن النقص والعيب في التشريع أصبح من المسلمات^{٢٨}.

خصوصاً وأن التغيير السياسي الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣، وتحول شكل الحكم من جمهوري إلى برلماني وتبنى المشرع أسلوب اللامركزية المالية والإدارية، فتح الباب على مصراعيه أمام مجموعة من المعوقات والتحديات التي تواجه التشريع المالي المحلي، وهذا ما سنبيّنه في هذا المطلب إذ نبين المشاكل

التي تواجه العملية التشريعية لمجالس المحافظات في الفرع الأول، ومن ثم نبين سبل معالجة الاختصاص التشريعي المالي لمجالس المحافظات في الفرع الثاني.

الفرع الأول

المشكلات التي تواجه العملية التشريعية لمجالس المحافظات

تواجه الوحدات المحلية في تمويل عمليات التنمية المحلية كثيراً من المشكلات التي تعوقها عن أداء وظيفتها إذ تقسم هذه المشكلات إلى ثلاثة أقسام:

- مشكلات ناجمة عن ضعف الموارد المالية للمحافظة.

- مشكلات سياسية.

- المشكلات المتعلقة بعمليات التخطيط.

أولاً: المشكلات التمويلية:

تواجه عملية التمويل بعض المشكلات التمويلية منها:

- أ- قصور الاعتمادات المدرجة بموازنات الوحدات المحلية.
- ب- ضعف حصيلة الرسوم والضرائب المحلية.
- ت- عدم تناسب تكاليف الخدمات التي نقلت إلى السلطات المحلية مع الموارد التي حددها القانون حيث أن هناك تناسباً عكسياً بين الزيادة في اختصاصات الإدارة المحلية وبين قصور التمويل المتاح للمحليات.
- ث- عدم تطوير أو زيادة الأوعية المكونة لموارد الوحدات المحلية الخاصة والمشاركة بالقدر الكافي حيث أن معظم الضرائب والرسوم المحلية سيق وان قدرت بموجب قرارات وقوانين صدرت منذ فترة ليست بقصيرة، بحيث أصبحت القيمة الفعلية لها لا تتناسب مع الظروف الاقتصادية الحالية ولا سيما بعد ارتفاع تكاليف الخدمات وتكاليف الأجهزة الإدارية التي تقوم بتحصيل هذه الرسوم.
- ج- النقص الشديد في أصحاب الاختصاصات الفنية رغم وجودهم بالنسبة إلى محلي الموازنات والمشروعات وتقسيمها وإدارتها.

"خصوصاً أن تمويل الحكومات المحلية في العراق كثيراً ما يكون مصدره بنسبة كبيرة من الحكومة الاتحادية ما يجعل مشاريع أو نشاطات الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة الاتحادية، ويزداد الأمر سوءاً عندما تكون الأموال المجهزة غير مساوية لكمية الأموال المحددة في الموازنة"^{٢٩}.

وقد بلغت نسبة الاعانات المركزية أكثر من ٤٠% من مالية السلطات المحلية فإنها تفضي بهذه السلطة إلى أن تكون في موقع تبعية خطير بالسلطة المركزية^{٣٠}.

مما تقدم يمكن ملاحظة السبب الرئيسي في انخفاض القدرة المالية لمجالس المحافظات بسبب مشكلات تتعلق بالعلاقة التمويلية المركزية والمحلية، إذ تجاهلت الحكومة المركزية سلطة مجالس المحافظات في فرض أو استيفاء الموارد المالية المتحصلة من الضرائب والرسوم المحلية التي اعطاها لها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ومحاولة عدم إشراكها في عملية صنع القرارات التمويلية التي من شأنها إحداث الموارد المالية أو زيادتها، وبالرغم من مطالبة تلك الوحدات المحلية بتحسين تلك الخدمات من أجل زيادة مواردها الداخلية.

ثانياً: التحديات السياسية التي تواجهها العملية التشريعية لمجالس المحافظات.

تختلف التحديات السياسية التي تواجه العملية التشريعية لمجالس المحافظات من دولة إلى أخرى فالدولة المستقرة اقتصادياً وسياسياً تختلف عن الدولة غير المستقرة، وخصوصاً في الجوانب التشريعية المالية، يكون التشريع فيها يتميز بكفاءة عالية في الصياغة والفاعلية، وبعبارة أخرى لا يمكن الفصل بين الظروف التي يمر بها بلد ما، عن التحديات التي تواجه العملية التشريعية نفسها^{٣١}.

من الأسباب المهمة التي حدثت من الناتج التشريعي للمجالس المحلية هي التوافقية السياسية، نظراً لما تحتاجه من نقاشات بين أطراف متباينة في الابدولوجية والمشارب الفكرية والسياسية، ما يعني إقامة توازنات تفضي في أحيان كثيرة إلى عقد صفقات لتمرير مشروعات القوانين، والنتيجة إن فاعلية مجلس المحافظة في تشريع القوانين تنخفض بسبب التوافقية، ولاسيما في الجانب الذي يسميه بعضهم الفاعلية والقدرة على الفعل^{٣٢}.

ومن الأسباب السياسية الأخرى التي تعيق الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات هو ارتباط أكثر أعضاء المجالس المحلية بالأعضاء الممثلين لهم في البرلمان ومن كتلهم الحزبية السياسية نفسها؛ ومن ثمّ التأثير بقراراتهم وهذا الأمر انتج حدوداً فاصلة بين الأعضاء في المجالس المحلية وانعكاس المواقف السياسية على أداء عملهم التشريعي داخل الوحدات الادارية^{٣٣}.

أما في العراق فيبدو ومن خلال مراجعة العملية التشريعية لمجالس المحافظات أنها كانت الساحة الخصبة لتصفية الحسابات بين الكتل السياسية الممثلة في مجلس المحافظة، بدليل أن المواضيع الأكثر أهمية ولاسيما في الجوانب التشريعية المالية مازالت معطلة، وأن أكثر ما يمكن تسجيله كتحدٍ للعملية التشريعية هو ما يصطلح عليه بالسلسلة الواحدة، إذ لا يمكن تمرير قانون إلا بقانون آخر معه، وهنا لابد من القول ان اعتماد الأكثرية والاقتراع على مشاريع القوانين ذات الأهمية هي الحل الأمثل لحلحلة عقدة التوافقية السياسية.

إضافة إلى ذلك فإن واقع تعدد الأحزاب يتمثل في سيطرة نخبة معينة من الأفراد هي التي تأخذ مواقع قيادية في الحزب وبالتالي يؤدي عملياً إلى عدم تنفيذ السياسة العامة والمحلية للسلطة المركزية أم السلطة المحلية على السواء بسبب نفوذ القيادة الحزبية المركزية وبالتالي يصل الأمر نفسه إلى مستوى انصارهم في السلطة المحلية (المجالس المحلية) ويجبرهم على التقيد بأرائهم وأفكارهم وفلسفتهم.

كل تلك المشكلات والمعوقات السياسية والحزبية أدت إلى ضعف عمل المجالس المحلية في العراق بشكل عام والاختصاص التشريعي في فرض الضرائب والرسوم بشكل خاص.

ثالثاً: المشكلات الناجمة عن ضعف عملية التخطيط.

نص قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩^{٣٤} على أن تؤسس وزارة تسمى (وزارة التخطيط) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير أو من يخوله، حيث تتكون من عدة أصناف، وأحدى أصناف هذه الدائرة هي دائرة التنمية الاقليمية والمحلية (هيئة التخطيط الاقليمي) تكون مهمتها دعم عملية التنمية المحلية في المحافظات في الجوانب التخطيطية، وكذلك ابداء الرأي في التشريعات التي لها علاقة مباشرة بعملية التنمية المحلية قبل تشريعها، ورفع كفاءة الأداء الحكومي والمحلي في أعداد الخطة وتطوير أساليب العمل الإحصائي وتكامل قواعد المعلومات والارتقاء بواقع الجودة باعتبارها المحصلة النهائية لعملية التنمية المحلية وكذلك تختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد المحافظات الطبيعية والبشرية ووسائل استخدامها المثلى واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية المحلية.

وقد واجهت عملية التخطيط الإقليمي منذ الأخذ بها، عدداً من المشكلات التي حدثت بطريقة مباشرة من دور المحليات في مجال التخطيط ومن أهم هذه المشكلات هي:

أ- عدم وجود استراتيجية عامة للتنمية المحلية والاقتصادية في العراق تحدد حجم وطبيعة الأهداف المرجوة.

ب- عدم تهيئة المناخ بقدر كاف في مجال الانتقال من التخطيط القومي ذي الصفة المركزية إلى التخطيط الإقليمي ذي الصفة المحلية، ويدخل في ذلك التقصير في نشر الوعي التخطيطي بين المواطنين وتكوين العناصر البشرية التي ستوكل إليها أعمال التخطيط الإقليمي بالمحليات.
ج- نقص البيانات والمعلومات الأساسية التي تلزم لإعداد الخطط الإقليمية.
د- عدم وضوح العلاقات التنظيمية بين كل من هيئات التخطيط وأجهزة الإدارة المحلية والوزارات المركزية.

الفرع الثاني

سبل معالجة الاختصاص التشريعي المالي للمجالس المحلية

إن تنظيم مالية المجالس المحلية فيه كفاءة لفاعلية الاقتصاد وكفاءته وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والذي لا يمكن بلوغه من خلال الحكومة المركزية إلا من خلال سياسات تنفذ على فترات زمنية مخططة وبلاشتراك مع الحكومات المحلية لتنفيذ الخطة الاقتصادية المركزية، أخذة بنظر الاعتبار أولوياتها المحلية المصممة على أساس نظامها المالي واعتبارات الاستقرار المحلي فقد استقرت الأنظمة المقارنة على ترك الشؤون الاقتصادية للحكومات المحلية لضمان تحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة، ولضمان تصحيح التشويه المالي أو على نحو ما يسميه بعضهم بأنه تمييز لمحافظة معينة ينطوي على خطر على الأداء الاقتصادي للاتحاد^{٣٥}.

ويمكن معالجة الاختصاص التشريعي لمالية المحليات من خلال جملة من الحلول:

أولاً: الإصلاح التشريعي

يهدف الإصلاح التشريعي في بعض الجوانب المالية إلى تنظيم وتعديل التشريعات الحالية من القصور والثغرات التي تشوبها وإضافة مواد جديدة لها تسهم في دعم المجالس المحلية بشكل عام والاختصاص التشريعي بشكل خاص ولاسيما أن المجالس المحلية كانت تعاني من قصور وضعف تشريعي أدى إلى محدودية تأثير فعالية المجالس في أداء أدوارها، حيث بدأت النظرة إليها كجزء من الجهاز التنفيذي وبالتالي تحولت إلى مجرد أداة لإضفاء المشروعية على سياسة المحافظين.

أول خطوة يتم فيها الإصلاح التشريعي من قبل البرلمان وبالتنسيق مع المجالس المحلية ولجان الأقاليم والمحافظات في مجلس النواب، عن طريق تقديم بعض البرامج والمقترحات التي تهدف إلى الإصلاحات التشريعية في الجوانب المالية وخصوصاً الضرائب والرسوم باعتبارها المورد الأهم لتدعيم مالية المحافظات، بما يمنع التعارض التشريعي والتكرار فيما بينها وبين الأجهزة التنفيذية في المحافظة، وفي هذه الحالة على مجلس النواب أن يراعي في ذلك سريان القوانين النافذة، ويفضل في هذا الأمر أن تعرض القوانين قبل الاقتراع عليها من قبل مجلس النواب على مجلس شوري الدولة من أجل ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية والقانونية^{٣٦}.

إضافة إلى ذلك يتطلب الإصلاح التشريعي إعادة النظر في النصوص المالية المنظمة لاختصاص المجالس المحلية لما يغلب عليها من طابع العمومية وعدم التحديد فهي في الواقع ليست سوى اختصاصات نظرية سواء في قيامها بالدراسة أو في إبداء الرأي والاقتراح، وهذا الأمر يتطلب أن تصبح هذه الاختصاصات أكثر ايجابية وفاعلية، وهذا لن يتحقق إلا عن طريق الإصلاح التشريعي.

في هذا المجال في سبيل الإصلاح للقوانين التشريعية الخاصة بفرض الضرائب والرسوم المحلية لا بد من تشريع قانون يحدد بموجبه الضرائب المحلية التي يمكن لمجالس المحافظات فرضها مع بيان طرائق فرضها وتحصيلها وجبايتها مع منح صلاحية المحافظة في تحديد حالات الاعفاء الضريبي، فضلاً عن

تخصيص نسبة معينة من الإيرادات المالية المركزية عن طريق تخصيص نسبة معينة من ضريبة الدخل التي تجبى في المحافظة أو حصيلته من تسجيل رسوم السيارات....

ثانياً: معالجة اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية.

تواجه الدول الفيدرالية ومنها العراق، الحاجة إلى تصحيح اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، لأنه هو أحد مصادر الاضطراب المستمر بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة خصوصاً في إعادة تحديد ادوارها من أجل الحفاظ على أهميتها بالنسبة للنظام العام، حيث ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها على التوافق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الانفاق في المستويات الأدنى من الحكومة^{٣٧}. مما جعل بعض المحافظات غير قادرة على تقديم الخدمات لمواطنيها على المستوى نفسه الذي تقدمها محافظات أخرى، ذلك التفاوت يرجع إلى سببين: أولهما: احتكار الحكومة الاتحادية صلاحية فرض الضرائب بحسبانها من الاختصاصات الأصيلة لها لارتباطها بتنمية الإيرادات العامة، وثانيهما: مسؤوليات الانفاق الباهظ أو الأكثر كلفة و الموجهة نحو الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون من اختصاص المحافظات في معظم الدول المقارنة، وأن هذين الأمرين من شأنهما خلق عدم توازن مالي أفقي وعمودي في توزيع الاختصاصات التشريعية المالية الخاصة في فرض الضرائب بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات المحلية، وهو ما يجب على الحكومة الاتحادية التدخل في حله بتحديد الاختصاص المالي في الدولة الاتحادية^{٣٨}.

تتم معالجة الاختلالات المالية في الدول الاتحادية من خلال فاعلية السلطات المحلية في توجيه النفقات والإيرادات المحلية، لذا تعتمد إلى معالجة الاختلالات المالية سواء فيما يخص عدم التوازن المالي العمودي أو الأفقي، وقد يحدث الاختلال العمودي بين الوحدات المحلية وبين الحكومة الاتحادية لسببين الأول: هو اختلاف صلاحية فرض الضريبة وتأرجحها بين الحكومة المحلية والحكومات الاتحادية، والثاني: هو اختلاف صلاحية تحصيل الضريبة وجبايتها بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية لذلك يتبين عدداً من الأنظمة الاتحادية ومنها الولايات المتحدة والمانيا تمنح بعض الحكومات المحلية نسبة من العوائد الضريبية المحصلة في حدود المحافظة أو نسبة من الرسوم أو نسبة من الإيرادات الأخرى المتحققة في المحافظة^{٣٩}. أما اختلال التوازن الأفقي فيحدث عندما تكون قدرة العوائد المتحصلة من الضرائب والرسوم لدى الوحدات المحلية للدولة مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على المستوى نفسه انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة.

وأما في العراق فقد يتضح اختلال التوازن العمودي في الإيرادات المالية من أن الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتخصيص الأموال للإقليم والمحافظات بنسبة تتجاوز (٩٩%) من إجمالي إيراداتها المالية، أما اختلال التوازن الأفقي في الموارد والإيرادات المالية فيتضح في أن هناك محافظات غنية بالموارد الطبيعية ومن ثم بالثروة أسوة ببقية المحافظات الأخرى^{٤٠}.

لذا لا تظهر اختلالات مالية عمودية وأفقية في النظام المالي المحلي لعدم التعويل على الموارد المالية المحلية، بيد أنه ليس بمستبعد في قابل الأيام إذا ما تم الاعتماد على الضرائب والرسوم المحلية، نظراً لتباين الثروات والموارد في المحافظات بشكل واضح، فعلى سبيل المثال تمتاز محافظة البصرة بوفرة نفطية وغازية، إضافة إلى إيرادات الموانئ وإيرادات المنافذ الحدودية بخلاف محافظة المثنى التي تقتصر إلى أي مورد من الموارد السالفة، وهو ما يعني وجود اختلال أفقي واضح في الموارد المالية بين المحافظات وهو ذات الأمر يصدق على بقية المحافظات الأخرى.

ثالثاً: مضاعفة الموارد المالية.

تمثل الموارد المالية مرتكزاً أساسياً للامركزية الادارية المحلية إذ لا يكفي منح المجالس المحلية الاختصاصات التشريعية والمالية والادارية، بل يتوقف في الأساس على نطاق الموارد المالية المتوفرة لهذه المجالس فلا يمكنها ممارسة اختصاصاتها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية التي تمكنها من ذلك، وهذا ما يتم عن طريق فرض الضرائب والرسوم المحلية، فتعتبر ركيزة أساسية لتفعيل اختصاصات المجالس المحلية للنهوض بواقع المجتمع المحلي^{٤١}.

((وعلى أساس ذلك يتعين على صناع القرار في العراق منح المحافظات صلاحيات تشريعية ومالية واسعة في تحديد إيراداتها المالية وتنويعها، ودعمها في صنع سياسة عامة بشأن الأنفاق المحلي الرشيد في المحافظة، فضلاً عن منحها صلاحيات أوسع في توظيف الأموال وتوظيف الأراضي المناسبة لإقامة المشاريع الخدمية والاستثمارية، ودعمها في صنع سياسة عامة بشأن تطبيق نظام الضرائب والرسوم المحلية وجبايتها)).

((وفي سبيل دعم الموارد المالية للمجالس المحلية يجب الاعتراف للمجالس المحلية بموازنة مالية خاصة، فضلاً عن إعادة النظر في جميع أنواع الضرائب التي تحصل عليها الدولة بحيث يخصص للوحدات المحلية نصيب من الضرائب والرسوم المحلية التي تقوم بتحصيلها الحكومة المركزية))^{٤٢}.

((وبالنسبة للضرائب المحلية حيث نصت المواد (٢٢، ٤٤) من ناحية المبدأ، على أنه لا يمكن للمجالس المحلية سن تشريعات محلية تفرض ضرائب معينة، أما إمكانية إنفاق جزء من الواردات المحصلة من فرض الضرائب المحصلة فلم ترد الإشارة إليها في قانون الضرائب ولاسيما في المادة (٤٤) إلى جواز اتفاق الإيرادات المحصلة من الضرائب، ويمكننا القول أن على مجالس المحافظات أن تتشاور مع الحكومة المركزية ووزارة المالية في التنسيق والوصول إلى امكانية انفاق تلك الواردات بما لا يتعارض مع الاختصاصات الممنوحة للمحافظة بموجب الدستور والقوانين الاتحادية، والحكم في عدم تحويل مجالس المحافظات صلاحيات تشريع قرارات محلية تخص فرض الضرائب أو الاعفاء منها، للحيلولة دون حصول الازدواج أو التهرب الضريبي)).

أما فيما يخص الرسوم فقد بين قانون المحافظات أنه يمكن للمحافظات أن تحصل على الإيرادات الناشئة عن الرسوم والغرامات المحلية، ولكن بشرط أن تكون الرسوم والغرامات مفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة، كالخدمات التي تفرض من قبل البلديات أو من مديرية المرور العامة...^{٤٣}

يتبين من خلال ما تقدم، أن صلاحية مجالس المحافظات في فرض الرسوم لها مجال أوسع في صلاحياتها من فرض الضرائب كون الغاية من الرسوم تتعلق بمسألة تنظيمية، على عكس الضرائب فإن الغاية المالية هي المؤسسة لها، لذلك يبقى على المشرع إيجاد مصادر تمويل لامركزية من خلال تشريع قانون يبين فيه الضرائب المحلية التي يمكن لمجالس المحافظات أن تفرضها، أما صلاحيتها في فرض الرسوم فأنها ترتبط بالخدمات التي تقدمها لذا يمكن لمجالس المحافظات فرضها بناءً على قانون معمول به حالياً في العراق وأكثر الدول العربية.

رابعاً: النهوض بمستوى العاملين في الإدارات المالية في المحافظات.

إن أكثر الدول النامية ومنهم العراق يعاني من مشكلة الأمية الأبجدية فضلاً عن الأمية السياسية فإن الأمر يحتاج إلى التأهيل السياسي لأعضاء المجالس المحلية ولاسيما فيما يخص الجوانب والقدرات التشريعية - كي يمكنهم من أداء مهامهم العضوية عن فهم ووعي سياسي كبير، وسيد هذا الأمر قيمته من واقع الدور النيابي الذي يؤديه عضو المجلس المحلي عن مواطنين الوحدة المحلية التي ينتمي إليها، ويسعى من خلال منصبه لتحقيق مصالحهم والعمل على إيفاء احتياجاتهم، ومن خلال العمل على تنمية الوعي الضريبي لدى

المواطنين بكل وسائل الدعاية والاعلان، وذلك لان زيادة الوعي الضريبي لدى المواطنين يبسر مهمة الوحدات المحلية في تحصيل مستحقاتها.

أما في العراق فإن أكثر أعضاء مجالس المحافظات هم من كتلة معينة أو حزب معين وبسبب ميولهم السياسية وعدم معرفتهم بالقوانين المنظمة للعملية التشريعية المالية الخاصة بمجالس المحافظات، وتغليبهم مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، يؤدي ذلك إلى عرقلة العمل الإداري والتشريعي المنوط بها، لذا يجب في هذا المجال الاستعانة بالخبرات وأصحاب الاختصاصات الفنية على مستوى المحافظة، ولو على سبيل الاستشارة وذلك من أجل مساعدة أعضاء المجالس المحلية على تفهم ومعرفة تفصيلات عملهم المحلي والقدرة على حسن ادارة المرافق العامة المحلية والعمل على تطويرها.

ويتم النهوض بمستوى العاملين في الإدارة المالية للمحافظات من خلال تزويدها بالأعداد اللازمة في مجال تقدير الإيرادات وتحصيلها إذ يستلزم إعداد تقديرات الإيرادات خبرة فائقة وتوافر قدر كبير من الدراية بالأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وكذلك طبيعة كل نوع من أنواع الإيرادات والقواعد والقوانين التي تصدر بشأنها.

الخاتمة

"في الختام وبعد بيان ما تتمتع به الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم من اختصاصات مالية في فرض العوائد المالية ومنها الضرائب والرسوم المحلية، وخاصة فيما يتعلق بالاختصاصات التشريعية الممنوحة لمجالس المحافظات والتي تناقض المبادئ العامة لفقہ القانون الإداري، وما يتعلق بنظام اللامركزية الإدارية الذي يحكم علاقة مجالس المحافظات بالسلطة المركزية يتوجب أن نقف عند هذا الواقع لنضعه في الميزان، لمعرفة مدى انطباقه مع النظرية العامة للامركزية الإدارية الإقليمية من جهة ومدى مساهمة الواقع العملي لممارسة هذه الاختصاصات التشريعية مع ما جاءت به النصوص القانونية في كل من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٠٠٨/٢١ من جهة أخرى".

ومن هنا سوف نستعرض في النهاية مجموعة من النتائج والمقترحات والتي سوف نبينها على الشكل الآتي:

أولاً: النتائج:

١. "إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، تتمتع بسلطة سن التشريعات المحلية، ولكن هذه السلطة مشروطة فقط في كل ما يتعلق بإدارة الشؤون المالية والإدارية للمحافظة، وقد نص على منح هذه الصلاحية قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، متجاوزاً بذلك الأصول الثابتة المنظمة للعلاقة بين السلطتين المركزية واللامركزية، إذ يُلاحظ أن الدستور والقانون المذكور، قد أكدا على تبني أسلوب اللامركزية الإقليمية، بينما يكون منح المحافظات سنّ التشريعات الخاصة بفرض الضرائب والرسوم، يندرج ضمن إطار تطبيقات اللامركزية السياسية أساساً".

٢. "نتج عن سلطة مجالس المحافظات تداخل في الاختصاصات المالية، ومنها اختصاص فرض الضرائب والرسوم، بين الحكومة الاتحادية وبين مجالس المحافظات الأمر الذي نجمت عنه منازعات بين الطرفين مما دفعها إلى تلمس حلها باللجوء إلى القضاء، وعليه تم عرض الأمر في البداية على مجلس شورى الدولة الذي قضى بحكم رأيه الإفتائي، بعدم اختصاص المجالس المحلية بسلطة سنّ التشريعات المحلية، معتمداً في ذلك على مبدأ اللامركزية الإدارية، أما بالنسبة إلى رأي المحكمة الاتحادية العليا، فقد استقر رأياً أخيراً على منح مجالس المحافظات سلطة سنّ التشريعات الخاصة بفرض جباية الضرائب المحلية، وما تجدر الإشارة إليه، أن هذه النزاعات لم تنتشأ نتيجة لنزاعات قضائية، وإنما بناءً

على فتاوى وآراء تفسيرية، ويعجب كيف لم تتم إحالة النزاع إلى المحكمة الاتحادية ضمن اختصاصها حتى الآن".

٣. قام المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بتحديد اختصاصات مجالس المحافظات على سبيل الحصر (المادة /٤٤)، ومن ثم أضاف إليها اختصاصات غير منصوص عليها في الدستور (عدا الاختصاصات الحصرية بالبرلمان والتي نصت عليها المادة ٦١ من الدستور العراقي النافذ).

٤. يعد مبدأ قانونية الضريبة والرسم من المرتكزات الدستورية ذوات القيمة العليا، لما له من أهمية في تحديد الالتزامات الضريبية الملقة على عاتق المكلفين (يعني ذلك أنه لا يتم فرض الضريبة إلا بقانون تسنه السلطة التشريعية المختصة)، أما بالنسبة إلى الرسم، فقد يفرض بقانون أو بناءً على قانون تتولى السلطة التنفيذية فرضه استناداً إلى قانون سابق يخلوها ذلك.

ثانياً: المقترحات:

٥. "وجوب وضع نصوص قانونية بصورة واضحة وصريحة بشأن صلاحيات المحافظات بسن التشريعات المحلية ومنها الضرائب والرسوم التي تنظم صلاحية مجالس المحافظات، وخصوصاً صلاحيتها في فرض الضرائب والرسوم، لتكون ضمن إطار النصوص الدستورية وبناءً على تخويل منها، لذلك، فإن التنظيم القانوني للصلاحيات المالية بحاجة إلى تطوير من خلال إجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة لذلك".

٦. إنشاء محكمة أو جهاز مختص للفصل في القضايا المالية والمتعلقة بشأن سلطة المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية، كما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة، ووفقاً للأسس القانونية.

الهوامش

١ محمد طالب عبد، اللامركزية الادارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، ٢٠١٠. ص ١١٦.

٢ المادة (٧، رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣ ينظر: المادة (١) من قانون تنظيم الإيرادات المحلية في محافظة واسط رقم (١) لسنة ٢٠١٣ المعدل الصادر عن مجلس محافظة واسط بجلسته الاعتيادية المرقمة (١٢) بتاريخ ٢٠١٣/٨/٤.

٤ المادة (٢) من القانون نفسه المذكور اعلاه.

٥ فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٧. ص ١٧٦.

٦ حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مكتبة القانون المقارن، العراق، ٢٠١٤، ص ٢٠٦.

٧ نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٥، ص ٩٠.

٨ نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً) مصدر سابق، ص ٩٣.

٩ سامي عطا الله، العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٩٨.

١٠ ينظر: المادة (٣) من قانون تنظيم الإيرادات المحلية الصادر عن مجلس محافظة واسط بجلسته الاعتيادية المرقمة (١٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٨/٤.

- ^{١١} محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٧٠.
- ^{١٢} سامي نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٣٦.
- ^{١٣} محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، دار الثقافة والنشر، عمان، الاردن، ٢٠١١، ص ١٠٩.
- ^{١٤} فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٢٠٨-٢٠٩.
- ^{١٥} كامل بريز، نظم الإدارة المحلية، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات، عمان، ٢٠٠١، ص ٨٧.
- ^{١٦} فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، وللمزيد ينظر: المادة (١٣٨٢) و (١٣٨٤) من قانون الضرائب العامة الفرنسي النافذ.
- ^{١٧} سامي نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة مصدر سابق، ص ٢٨٨.
- ^{١٨} فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٢١٤.
- ^{١٩} احمد محمد كوشراني، سياسة الاصلاح الاداري في لبنان، مستلزمات ومعوقات، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية، لبنان، كلية العلوم السياسية والادارية، ٢٠١٥، ص ٥٧.
- ^{٢٠} امين صالح، النظام الضريبي في لبنان والضرائب والرسوم، المنشورات الحقوقية صادر، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٤٩١ وما بعدها.
- ^{٢١} اميل الحايك، التشريع المالي في البلديات، بيروت، بلا مكان نشر، ١٩٨٥، ص ٤٦.
- ^{٢٢} زياد انطوان ايوب، الرسم البلدي على القيمة التاجيرية في التنازع الضريبي، دراسة قانونية تطبيقية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، ط ١، ٢٠١١، ص ١٦.
- ^{٢٣} اميل الحايك، التشريع في البلديات، مصدر سابق، ص ٤٧.
- ^{٢٤} المادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ^{٢٥} قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٧/١ المنشور في مجلة الوقائع الواسطية في العدد (٢) في ٢٠٠٩/٧/١ للمزيد ينظر: فلاح حسن عطية الياسي، مصدر سابق، ص ٢٤٤.
- ^{٢٦} قرار مجلس محافظة البصرة رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٩، منشور في جريدة البصرة الرسمية الصادرة من مجلس محافظة البصرة العدد (١) نيسان ٢٠١٠.
- ^{٢٧} قرار مجلس محافظة كربلاء رقم (١٧٠) لسنة ٢٠١٠، غير منشور.
- ^{٢٨} احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط ١، لبنان - بيروت، ٢٠١٥، ص ٣٠.
- ^{٢٩} نجاة محمد عبيد، توزيع العوائد المالية في النظام السياسي الفيدرالي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٣، ص ١٥٢.
- ^{٣٠} احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق مصدر سابق، ص ١٠٤.
- ^{٣١} احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق مصدر سابق، ص ٦٣.
- ^{٣٢} محمد طي، التوافقية، التطور التاريخي، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، لبنان - بيروت، ٢٠١١، ص ٤٢.
- ^{٣٣} حنان محمد القيسي، مجالس المحافظات في العراق بين النص القانوني والواقع التطبيقي، بحث مقدم إلى كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١١، ص ٨ (غير منشور).
- ^{٣٤} قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، المنشور في مجلة الوقائع العراقية، بالعدد ١٣٩٤.
- ^{٣٥} نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً)، مصدر سابق، ص ٥٨-٥٩.

- ^{٣٦} ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٥) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ^{٣٧} علي هادي حميدي الشكراوي، اسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة مع القانون العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، المجلد الخامس، العدد الثاني العراقي، ٢٠١٣، ص ١٨٧.
- ^{٣٨} نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم (العراق نموذجاً)، مصدر سابق، ص ٦١.
- ^{٣٩} رونالد واتس، الأنظمة الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، ومها تكلا، ٢٠٠٦، ص ٥٩.
- ^{٤٠} العنزي الشكراوي علي، علاء الشمري، عامر، العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومات الاتحادية في ميدان الخدمات - محافظة بابل نموذجاً، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، السنة ٢٠١٦، المجلد ٦ العدد ٦٢، العراق، ٢٠١٦، ص ٥٠.
- ^{٤١} سماعيل صعصاع البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٣، ص ٢٠.
- ^{٤٢} ينظر: الفقرة (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ^{٤٣} ينظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

