

مدى مشروعية الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

د. علياء غازي موسى الحياي

د. ظافر مدحي فيصل الدوري

جامعة تكريت - جمهورية العراق

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ)

صدق الله العظيم

(البقرة / الآية 188)

المستخلص

اصبحت اللامركزية الادارية ضرورة تقتضيها اتساع النشاط الاداري وتنوعه في ظل وظائف الدولة الحديثة، وتمثلت تلك اللامركزية في إنشاء المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وقد انيطت بها صلاحيات واختصاصات مهمة منها الاختصاص المالي فلا يمكن الحديث عن استقلال حقيقي لمجالس المحافظات دون ان تكون لها صلاحيات واختصاصات مالية وميزانية مستقلة.

ومن جهة اخرى هناك تداخل كبير في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والمالية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فالتشريعات المحلية الصادرة من مجالس المحافظات ما هي إلا لتنظيم الشؤون الادارية والمالية شريطة عدم تعارضها مع الدستور والقوانين الاتحادية.

بناء على ما تقدم يثار التساؤل حول مدى مشروعية الاختصاصات المالية لمجالس المحافظات وهل تملك صلاحية فرض الايرادات مثل الضرائب والرسوم والايادات الاخرى خاصة اذا ما علمنا ان فرض الضرائب والرسوم محكوم بمبدأ القانونية هذا من جانب ومن جانب اخر منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة إلا ان تبني نظام اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية ادى الى حصول تداخل في توزيع الاختصاصات ومنها الاختصاص المالي وهذا ما دفعنا الى الخوض في غمار هذه التساؤلات، لذلك ارتأينا تقسيم موضوع البحث الى ثلاث مباحث الاول لبيان مفهوم الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم واساسه القانوني والثاني مخصص لمعرفة الايرادات المالية المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم والثالث لبيان مدى صلاحية مجالس المحافظات في ممارسة الاختصاص المالي ثم انهينا البحث بخاتمة تتضمن اهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها.

المقدمة

اهمية البحث:

يعد موضوع مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم من الموضوعات المهمة والحيوية في الوقت الحاضر لما يمكن ان تؤديه هذه المجالس من دور متميز في التنظيم الاداري القائم في ارساء مبادئ الديمقراطية المحلية وتعويد المواطنين على ممارسة الديمقراطية على الصعيد الاداري اضافة الى تحقيق الرغبة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في اداء الخدمات التي يفتقر اليها المجتمع والتي تشكل الباعث الاول في توزيع الدولة للخدمات العامة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية المتمثلة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والذي يحدو بالدولة الى الاستجابة لهذا الباعث هو مدى ثقتها بشعبها واطمئنانها اليه، ويمكن القول ان مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم نشأت لأول مرة في العراق نتيجة الزيادة المتنامية لوظائف الدولة وانتقالها من وظائف الدولة الحارس الى دولة المتدخلة وجعلت من المستحيل على الدولة القيام بها بمفردها فقررت السلطة المركزية حلاً لهذه المعضلة وهي نقل السلطة بشأن اداء كثير من الوظائف والاختصاصات الى هيئات محلية منتخبة لتقوم بها على وجه الاستقلال مع ضمان قدر من الرقابة عليها واحتفظت لنفسها بوظائف واختصاصات رئيسية مثل الحفاظ على الأمن الخارجي والداخلي وتنظيم شؤون القضاء والمرافق الاخرى.

ولا يمكننا الحديث عن مدى مشروعية الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم مباشرة دون التطرق الى مفهوم هذه المجالس اذ تعد هيئات محلية او توصف بأنها جسد متكامل في الدول المعاصرة وتشكل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات.

وقد عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مجلس المحافظة بانه (اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

وهذا يعني ان الدستور العراقي لسنة 2005 قد اخذ بنظام اللامركزية الادارية ويعد خطوة في الاتجاه الصحيح إلا ان تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلاً ومتكاملاً اذ واجهته العديد من العقبات ومنها ما افرزته المرحلة الانتقالية من التطبيق الاداري المركزي الى التطبيقات اللامركزية الادارية وفي اطار هيكلي مؤسسات الدولة نفسها والتي رافقتها عملية انتقال موازية في الجانب السياسي متجسدة بنظام اللامركزية السياسية وقد ادى هذا الامر الى وقوع المشرع بكثير من الخلط بين نظام اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية التي تؤديها هيئات ومؤسسات النظام السياسي في الدولة، لذلك حصل تداخل في توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات ولعل في مقدمتها الاختصاص المالي.

والحقيقة ان جوهر المشكلة يكمن في ان الدستور اعطى للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات واسعة في مجالات عديدة منها المجالات المالية وكأنه اوضحت هذه في حل من اي قيد او التزام تفرضه الحكومة المركزية مع ان النظام الذي يحكمها هو نظام اللامركزية الادارية وهنا ظهرت رغبة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في التأكيد على حقها في الاختصاص المالي مما اثار معارضة الحكومة المركزية التي ترى ان هذه المسألة لصيقة بها دون المحافظات غير

المنتظمة في اقليم.

وتتجلى أهمية البحث في معرفة الحدود الفاصلة بين ما تملكه السلطات الاتحادية وما تملكه المحافظات غير المنتظمة في اقليم فيما يتعلق بالاختصاص المالي وتحديد التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة العراقية في اطار تطبيق مبدأ اللامركزية السياسية والادارية وبيان القصور التشريعي الحاصل في تنظيم الاختصاص المالي في القانون العراقي وتقديم المقترحات للمشروع العراقي في هذا الشأن.

مشكلة البحث: ان مشكلة البحث تكمن في حداثة تجربة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وما تثيره تلك التجربة من اشكالات في ميدان التطبيق العملي، لذلك لا بد من ايجاد نقطة توازن تفصل حدود اختصاصات الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، كما ان تلك المحافظات لا يمكن ان تؤدي دورها دون ان تكون لها امكانيات واختصاصات مالية فما هي هذه الاختصاصات وما مدى مشروعيتها ولعل هذه التساؤلات كافية للخوض في غمار هذا الموضوع.

الهدف البحث: التعرف على موضوع توزيع الاختصاصات بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بالاقليم، والتعرف على نقاط الضعف الموجودة في الاختصاصات والعمل على معالجتها، وكذلك التعرف على الممارسات الفعلية للاختصاصات المالية التي مارسها للاقليم والمحافظات بخصوص تقديم الخدمات .

صعوبات البحث: حداثة التجربة اللامركزية الادارية في العراق ومارافقتها من اشكالية حقيقية في التطبيق في ممارسة الاختصاصات المالية، وكذلك عدم نضوج تجربة الحكم اللامركزي الاداري في العراق ومارافقه من كثرة مشاكل بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطة الاتحادية بالرغم من وجود نصوص تنظم تلك الاختصاصات، والاهم في مجالنا البحثي هو قلة الدراسات التي تناولت الموضوع بصورة مفصلة .

هيكلية البحث: فقد قسمناه الى ثلاثة مباحث الأول مخصص لبيان مفهوم الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم واساسه القانوني والثاني مخصص للإيرادات المالية المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم والثالث مخصص لبيان مدى صلاحية مجالس المحافظات في ممارسة الاختصاص المالي واخيراً خاتمة تتضمن اهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها.

المبحث الأول

مفهوم الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم واساسه القانوني

ان الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم يعكس فلسفة وايدلوجية نظام الحكم في الدولة وذلك لغرض الوصول الى الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اضافة الى الهدف المالي وذلك خدمة لأبناء المحافظة، ومن ناحية اخرى يحظى الجانب المالي والوحدات الادارية بأهمية بالغة في ميدان العلوم الادارية اذ يعد مقياس للتعرف على مدى نجاح او اخفاق اللامركزية الادارية الاقليمية من خلال أرضيتها المالية، لذلك اتجهت معظم الدول الى التوسع في توزيع الاختصاصات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولأجل التعرف على هذا الموضوع ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين الأول لبيان تعريف الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والثاني لبيان اساسه القانوني.

المطلب الأول

تعريف الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

لبيان التعريف اللغوي لمصطلح الاختصاص المالي يتوجب علينا بيان المعنى اللغوي لكل كلمة من كلمتي المصطلح فالاختصاص على وزن افتعال وهو مصدر اختص معناه تفرد بالشئ بما لا يشركه فيه غيره مما يتحد معه في العنوان⁽¹⁾. والاختصاص ضد العموم والتعميم واختص يأتي لازماً ومتعدياً فالأول بمعنى ثبت له الاختصاص والثاني ثبتت له.

اما المال في اللغة هو ما يُملك من الذهب والفضة ثم اطلق على كل ما يُملك ويقتنى من الاعيان واكثر ما يطلق على المال عند العرب على الابل لأنها اكثر اموالهم⁽²⁾. ويرى بعض الكتاب هو كل حق عيني لو شخص له قيمة مالية تناسب معه⁽³⁾. ويبدو ان المعنى اللغوي للمال هو معنى مستقر في الازمان لكنه غير كافٍ ليستوعب جميع المصطلحات العملية في جانب اللامركزية الادارية والمالية اذ يشمل ذلك مصطلح فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتوزيعها فضلاً عن الديون وكيفية اعداد الميزانية العامة لمختلف دوائر الدولة.

اما المعنى الاصطلاحي للاختصاص المالي علينا بيان المعنى الاصطلاحي لكل من مصطلح الاختصاص والمال فالاختصاص يعد ركناً أساسياً في القرار الاداري فهو صلاحية اصدار القرار من سلطة تملك ذلك اي القدرة القانونية على القيام بتصرف معين كما عُرف الاختصاص بأنه الاهلية او المكنة القانونية الثابتة لجهة الادارة او الاشخاص التابعين لها من اصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها الزماني والمكاني⁽⁴⁾.

اما المعنى الاصطلاحي للمال فمن الناحية القانونية هو كل حق له قيمة مادية والحقوق المالية اما ان تكون عينية او شخصية⁽⁵⁾.

وللمال تقسيمات متعددة منها ما يملكه الافراد وما تملكه الدولة فهو مال عام، مخصص للنفع العام وهذا هو نطاق بحثنا فعرفها البعض بأنها جميع ما تملكه الاشخاص المعنوية العامة المركزية منها وغير المركزية وممتلكات القطاع العام سواء كانت مخصصة لانتفاع عامة الجمهور ام مخصصة لتسيير اعمال الدولة والاشخاص المعنوية الاخرى⁽⁶⁾.

اما المشرع العراقي فقد عرفه بأنه (تعد اموال عامة العقارات والمنقولات للدولة او الاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون)⁽⁷⁾.

في ضوء ما تقدم يمكننا بيان المعنى الاصطلاحي للاختصاص المالي بأنه الصلاحية التي تمنح لشخص من اشخاص القانون العام فيما يتعلق بإيرادات المحافظة ونفقاتها.

ومن ناحية اخرى فإن قواعد الاختصاص مقيدة بأربعة عناصر هي العنصر الشخصي والموضوعي والمكاني والزمني، فالعنصر الشخصي يتمثل بمجلس المحافظة والمحافظ في ممارسة الاختصاصات المالية الممنوحة للمحافظة خلال مدة الانتخابية وهي العنصر الزمني اما العنصر المكاني يتمثل في حدود نطاق المحافظة أي ان المحافظة تمارس اختصاصها المالي ضمن الرقعة الجغرافية المحددة لمباشرة اختصاصها، اما العنصر الموضوعي يتمثل بقيام المشرع بتحديد الاختصاصات المالية للمحافظة وفقاً لمبدأ سيادة القانون في الاختصاصات المالية⁽⁸⁾.

المطلب الثاني

الاساس القانوني للاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم

ان فرض الاعباء المالية على الشعب يعد مظهرًا من مظاهر سلطة الدولة وتلجأ اليها من اجل تعزيز مكانتها وتوطيد استقلالها خاصةً بعد ان تخطت الدولة مرحلة الدولة الحارسية وبدأت بمرحلة الدولة المتدخلة في كافة المؤسسات والميادين⁽⁹⁾.

وما ان تأكد للدولة حقها في فرض الاعباء العامة حتى برزت معالم تعسف الدولة في فرض وجباية الاعباء العامة منتهكة بذلك حقوق الافراد وحرمة اموالهم وكان ذلك مدعاةً لمكافحة ذلك بتعهد الحكام بتنظيم مسألة فرض الضرائب على وجه الخصوص بمقتضى قواعد قانونية مشرعة من قبل السلطة التشريعية وهذا ما ادى الى مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية، وهذا يعني ان لا تنظم احكامها ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها احد الا بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، اذ تقضي النظم الدستورية الحديثة ان السلطة التشريعية تملك سن كل القوانين ومنها القوانين المالية⁽¹⁰⁾.

اذ يعد مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية اساساً لإقرار حق الدولة في استيفاء الموارد المالية من مصادرها المختلفة ومن كافة افراد الشعب على اساس من العدالة والمساواة ومن ثم عُد هذا اساساً لمشروعية تدخل السلطة التنفيذية في انفاقها العام وتنظيم ايراداتها العامة لكونها حقاً قانونياً للدولة تمارسه وفقاً لحدود القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، لهذا فان هذا المبدأ يعد ضماناً مزدوجة لحقوق الحكام والمحكومين على السواء، اذ نجد في مضمونه وعلى نحو متوازن التوفيق والملائمة بين فكري السلطة العامة والحرية الفردية ففي الوقت الذي يبين القانون اختصاصات وصلاحيات السلطات العامة فإنه في الوقت نفسه يحول دون المساس بحرية الافراد وحقوقهم دون مسوغ قانوني⁽¹¹⁾.

وبالرجوع الى دستور عام 2005 النافذ نجد ان هذا الدستور قد تضمن فيه جميع عناصر مبدأ سيادة القانون فقد اشارت المادة (28) منه بفقرتها الاولى (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون) وبالرغم من ان جميع دساتير الدولة العراقية ومنذ بدء تكوينها قد اشارت الى هذا المبدأ فأنها لم تذكره بهذا التفصيل⁽¹²⁾.

ومن ناحية اخرى يعد الاساس القانوني للاختصاص المالي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ الذي أكد على ان نظام الحكم في العراق نظام جمهوري اتحادي يتكون من العاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية⁽¹³⁾.

كما نظم العلاقة المالية للمحافظة غير المنتظمة في اقليم وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وأشار الى منحها الصلاحيات المالية والادارية الواسعة ولها مالية مستقلة⁽¹⁴⁾.

كما تولى الدستور تنظيم مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم⁽¹⁵⁾.

وفيما يتعلق بنطاق بحثنا نلاحظ ان الدستور منح الصلاحيات المالية للسلطة الاتحادية متمثلة برسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته⁽¹⁶⁾.

كما أكد المشرع الدستوري على التوزيع العادل للواردات الاتحادية على ان تؤسس هيئة عامة للمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وتتولى هذه الهيئة المشكلة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات في تحقيق العدالة في توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية⁽¹⁷⁾.

ومن ناحية اخرى صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 لغرض تنظيم الاختصاصات التي منحها الدستور للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ومنها الاختصاصات المالية اذ عُدّ مجلس المحافظة سلطة تشريعية محلية في المحافظة ولها الحق في اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤون المحافظة وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية⁽¹⁸⁾.

كما يملك مجلس المحافظة تنظيم الشؤون المالية عن طريق اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات على ان يمنح مجلس المحافظة موازنة خاصة له يتولى المجلس اعدادها على ان تندرج ضمن الموازنة العامة للمجلس كما يتولى المصادقة على مشروع الموازنة المحلية وله الحق في اجراء المناقشة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة على ان تراعى في اعدادها المعايير الدستورية في التوزيع بين مركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية⁽¹⁹⁾.

يتضح لنا ان الاساس القانوني للاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم يتمثل في الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008, بمعنى ان مبدأ المشروعية في الاختصاص المالي يرسم حدود الاختصاص المالي لمجالس المحافظات وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

المبحث الثاني

الايادات المالية المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم

تتعدد الايرادات المالية المحلية للوحدات الادارية وذلك نتيجة لتعدد الخدمات التي تقدمها تلك الوحدات بقصد اشباع الحاجات العامة لذا يمكن تقسيم الايرادات المالية المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى نوعين ايرادات مالية داخلية وايرادات مالية خارجية لذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول نتناول فيه الايرادات المالية الداخلية والثاني مخصص للايرادات المالية الخارجية.

المطلب الاول

الايادات المالية الداخلية

هذه الايرادات تستقل مجالس المحافظات (كوحدات ادارية) بفرضها وتقديرها فهي مرتبطة بها⁽²⁰⁾ وتشمل الضرائب والرسوم المحلية والغرامات واجور الخدمات والاملاك المحلية وهذا ما سنتناوله تباعاً في الفرعين التاليين:

الفرع الاول

الضرائب والرسوم المحلية

تعرف الضريبة لغة هي صفة على وزن فعلية من الاسم ضريبة المشتق من فعل (ضرب) الذي يعني الفرض والاجبار (ضرب) يضرب (ضرباً) في الارض⁽²¹⁾.

اما اصطلاحاً تعرف بأنها فريضة مالية نقدية تجبى عن طريق الدولة بما لها من سلطة على الافراد بلا مقابل لغرض تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اضافة الى الهدف المالي وتعتبر هذه الاهداف معبرة عن فلسفة نظام الحكم في الدولة⁽²²⁾. اما الضريبة المحلية فهو مبلغ نقدي تفرضه السلطة المحلية من مواطنيها دون مقابل على ان تخصص حصيلة هذه المبالغ لإدارة الخدمات العامة⁽²³⁾.

ونلاحظ ان الضريبة العامة تتفق مع الضريبة المحلية في ان كلاهما مبلغ نقدي وعلى سبيل الالتزام والمكلف يرفعها دون مقابل، كما تتميز الضرائب المحلية بجملة خصائص منها محلية الوعاء اي ان تكون الاصول التي تفرض عليها الضريبة سواءً أكانت اموال ام اشخاص في نطاق الوحدة المحلية صاحبة الحق في فرضها وسهولة تقديرها وتتمتع حصيلتها بالوفرة وبقدر من الثبات حتى يمكن تقدير حصيلتها بدرجة تمكن الوحدات الادارية من تخطيط مشاريعها على اساس توقعات دقيقة ومحتملة كما انها تحقق القواعد العامة للضريبة واهمها العدالة والمساواة في التضيحية⁽²⁴⁾.

وتختلف الضريبة المحلية عن الضريبة العامة من حيث نطاق تطبيقها والجهة المختصة بفرضها فمن حيث نطاق تطبيقها فتسري الضريبة المحلية في نطاق الوحدة الادارية دون ان تمتد الى وحدات اخرى في حين تطبق الضريبة العامة على جميع انحاء الدولة كما تفرض الضريبة المحلية من قبل السلطات المحلية ولحسابها في حين تفرض الضريبة المركزية من قبل السلطة العامة في الدولة.

اما الرسوم المحلية فتعد من الايرادات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وعُرف الرسم بأنه مبلغ جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الافراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والافراد فيما يتعلق باداء الخدمات العامة⁽²⁵⁾.

وهذا يعني ان الرسوم جزء من الايرادات العامة للدولة اذ انه يدخل خزانة الدولة بصورة دورية ومنتظمة شأنه شأن الايرادات الاخرى.

اما الرسم المحلي فهو مبلغ نقدي تتقاضاه الوحدات المحلية جبراً من بعض الاشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص⁽²⁶⁾.

ويشترك الرسم المحلي مع الرسم العام في ان كلاهما مبلغ نقدي يستوفي بصورة اجبارية والغرض هو سد النفقات العامة ويختلف عنه من ناحية الجهة التي تفرضه والنطاق الذي يسري عليه فالرسم المحلي يسري على الوحدة الادارية كما انه يفرض من قبل السلطات المحلية على خلاف الرسم العام الذي يفرض من قبل السلطة العامة متمثلة بالسلطة التنفيذية.

كما تختلف الضريبة المحلية عن الرسم المحلي فالضريبة المحلية هي وسيلة التوزيع الاعباء العامة المحلية على الاشخاص في الوحدة الادارية تبعاً لمقدرتهم المالية⁽²⁷⁾.

اما الرسم فهو وسيلة لتوزيع اعباء ادارة خدمة محلية معينة على المنتفعين بها، كما ان الضريبة لا يجوز تكليف شخص بدفعها إلا اذا اصدرها قانون في حين ان الرسوم تصدر بناءً على قرارات ادارية بناءً على قانون يخول الجهة المختصة بإصداره⁽²⁸⁾.

وتتعدد الرسوم المحلية بأتساع الخدمات التي تقدمها الوحدات الادارية لمواطنيها وتتقاضى عنها الرسوم وتشمل الرسوم الادارية التي تدفع مقابل خدمات ادارية تقدمها الهيئات الادارية او المرافق العامة المحلية والرسوم الامتيازية التي يدفعها الافراد لقاء الحصول على منفعة تميزهم عن غيرهم⁽²⁹⁾ مثال ذلك رسوم القبول في الدراسات العليا.

وعلى الصعيد العملي فقد اصدرت مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم الكثير من التشريعات المحلية التي فرضها بموجب الرسوم المحلية منها قرار رقم (17) لسنة 2009 الصادر من مجلس محافظة واسط والمتعلق بفرض رسوم الساحة الحدودية⁽³⁰⁾ اذ يتولى مجلس المحافظة تحديد هذه الرسوم وواجه الصرف ويتم ايداع هذا الرسم بحساب خاص بصندوق دعم محافظة واسط وبلغت ايرادات الصندوق 13 مليار وخمسمائة مليون دينار خلال الدورة (2009-2013)⁽³¹⁾.

الفرع الثاني

الغرامات واجور الخدمات والاملاك المحلية

لقد وضع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل الموارد المالية للمحافظة ومنها الغرامات واجور الخدمات وكذلك الايرادات المتحصلة من بدلات بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وايجار اموال الدولة والقوانين الاخرى النافذة⁽³²⁾.

وتعرف الغرامات بأنها مبالغ نقدية تستوفي بسبب مخالفة القوانين والانظمة⁽³³⁾ اي هي العقوبات التي تفرضها المحاكم والجهات الادارية المختصة عن المخالفات والجرائم الجزائية التي يرتكبها الاشخاص⁽³⁴⁾.

ومن هذه المخالفات الباعة المتجولين او مخالفات اصحاب المحال او اصحاب الدور الذين يشيدون المباني خلافاً للتصاميم الاساسية، ومن ناحية اخرى ان مسألة الغرامات محكومة بمبدأ القانونية الذي نص عليه الدستور العراقي⁽³⁵⁾. أي مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وهذا ما اشار اليه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 اذ جاء فيه (الايرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة)⁽³⁶⁾.

بناءً على ما تقدم فإن مجالس المحافظات لها الصلاحية بفرض الغرامات بموجب التشريعات المحلية التي تنظم الانشطة الاقتصادية والتجارية في المحافظة كجزاء للمخالفة وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية في قرارها الذي جاء فيه (لما كان فرض الضرائب والرسوم وانفاقها وفرض الغرامات والضميمة من الامور المالية التي اشارت اليها المادة 122/ثانياً من الدستور لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حقاً في فرض الرسوم والغرامات...)⁽³⁷⁾.

اما اجور الخدمات تشمل كل مبالغ تدفع مقابل الانتفاع بالخدمات المقدمة من المرافق العامة المحلية الصناعية والتجارية والزراعية وفوائد الارباح عند ايداعها في المصارف اذ يمكن للمحافظة انشاء مشاريع استثمارية وفي المجالات الصناعية والتجارية وبالتالي فيشكل ذلك مصدراً او ايراداً مالياً محلياً للمحافظة اذ تقوم المحافظة بمنح اجازات للاستثمارات في المحافظة غير المنتظمة في اقليم عدا ما يدخل ضمن اختصاص هيئة الاستثمار الوطنية او مجلس الوزراء⁽³⁸⁾. لذلك يخرج من اختصاص دائرة الاستثمار في المحافظة استثمار المشاريع الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي⁽³⁹⁾. والمشاريع التي لا تقل كلفتها عن (250) مليون دولار والتي يجب فيها موافقة مجلس الوزراء⁽⁴⁰⁾.

والاملاك المحلية اما ان تكون مملوكة ملكية خاصة على غرار ملكية الافراد وتخضع للقانون الخاص اذ يقصد بملكيتها تحقيق دخل مالي من ورائها لهذه الوحدات وهو ما يقابل الدومين الخاص ويطلق عليه الدومين الخاص المحلي مثالها الاراضي الزراعية والمشروعات الصناعية والتجارية⁽⁴¹⁾. او قد تكون مملوكة ملكية عامة لا يجوز التصرف فيها وبيعها الا اذا انتهى تخصيصها للنفع العام فعلياً او بمقتضى قانون⁽⁴²⁾. وهو ما يطلق عليه بالدومين العام.

ومن ناحية اخرى نلاحظ ان اهم الايرادات الاستغلالية في هذا المجال هو ايرادات مشروعات توليد المياه والغاز والكهرباء وادارة بعض وسائل المواصلات في بعض المشاريع التي تلائم نشاط السلطات المحلية وتصب في مصلحة السكان المحلي لذلك فمن الاولى ان تتولى تلك المشاريع السلطات المحلية بالتعاون مع بعض الوحدات المحلية الاخرى وذلك من اجل اتساع نطاق الخدمة او سوق تصريف السلعة ومواجهة عجز بعض السلطات المحلية للإقامة مثل هذه المشاريع⁽⁴³⁾.

ومن الجدير بالذكر ان قانون الموازنة لسنة 2016 لم يشر الى مبالغ الغرامات ضمن ايرادات الدولة الاتحادية⁽⁴⁴⁾.

لذلك ندعو المشرع الى تبويب مبالغ الغرامات ضمن الميزانية المحلية لمجالس المحافظات وذلك لتغطية نفقات المحافظة والارتقاء بالمستوى الخدمي للمواطنين

المطلب الثاني

الايرادات المالية الخارجية

تعد القروض والاعانات من اهم الايرادات المالية الخارجية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي تلجأ اليها في حالة قلة الايرادات المالية الداخلية للمحافظة لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول فيه الاول القروض ونخصص الثاني للإعانات.

الفرع الاول

القروض

القروض تعد من اهم الموارد المالية التي تلعب دوراً بارزاً في الاقتصاد القومي وتعرف بأنها (مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء الى الغير والافراد والمصارف والمؤسسات المالية وتتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقاً لشروطه)⁽⁴⁵⁾.

اما القرض المحلي فيقصد به (مبلغ من النقود تستدينه مجالس المحافظات بموجب عقد دين من احد الاشخاص سواء أكانت طبيعية ام معنوية او من احد المصارف او الهيئات المحلية او الاقليمية او الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد)⁽⁴⁶⁾.

ونلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل لم يوضح هذه المسألة لكن يمكن لمجالس المحافظات اللجوء الى الاقتراض والمحلي وذلك استناداً الى المادة (7/البند السابع عشر) من القانون اعلاه اذ لمجالس المحافظات ممارسة أية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة.

وبالرجوع الى قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016 نلاحظ خلوه من امكانية منح صلاحية لمجالس المحافظات في الاقتراض المحلي، لذلك نحن ندعو المشرع العراقي الى منح مجالس المحافظات هذه الصلاحية وذلك تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الادارية ولزيادة الموارد المالية للمحافظة، ومن ناحية اخرى تتمتع السلطات المحلية بأهلية التعاقد نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية ويدخل ضمن هذه الاهلية حقها في الاقتراض وتظهر تلك الحاجة الى الاقتراض وذلك لمواجهة

عجز مواردها المحلية عن الاستمرار في التمويل، ولأن الضرائب والرسوم لا تكفي لسد مشاريع المحافظة ولأن الدولة لا تسمح بإرهاق مواطنيها بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية، لذلك تظهر الحاجة إلى الاقتراض الخارجي⁽⁴⁷⁾.

ويذهب بعض الفقه إلى أن القرض لا يعد مصدراً حقيقياً للإيرادات إنما هو وسيلة مستعجلة للحصول على الإيرادات الحقيقية كالضرائب والرسوم على أساس إطفاء القرض سوف يتم عن طريق هذه الإيرادات لذلك فالقرض هو ضريبة مؤجلة تؤدي إلى تحمل الأجيال القادمة عبئها، لذلك لا يسمح الفقه التقليدي بالقرض إلا في حالة استفادة الأجيال القادمة من منافع النفقات العامة التي استخدمت حصيلة القرض في تمويلها⁽⁴⁸⁾.

في حين يذهب فقه آخر إلى أن القرض يعد مصدر حقيقي للإيرادات لأن الدولة والهيئات المحلية لا تلجأ إلى القرض لتمويل انفاق استهلاكي وإنما لتمويل نفقات استثمارية يعمل على زيادة الإنتاج المحلي ثم زيادة الطاقة الضريبية وبالتالي لا تلجأ الدولة مستقبلاً إلى زيادة الضرائب كما أنها لا تؤدي إلى إبقاء العبء على الأجيال القادمة إنما توزع العبء بين الجيلين الحاضر والمستقبل⁽⁴⁹⁾.

من ناحية أخرى يمكن القول أن قدرة السلطات المحلية في الاقتراض محدد بجملة عناصر منها عدم ائثال كاهل الهيئات أو السلطات المحلية وذلك لعدم قدرة الهيئات المحلية على التحكم بظروفها وانحصارها في مجالها الجغرافي وقلة مواردها هذه القيود قد تدفعها إلى الخشية من الاقتراض لأن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين على الميزانية المحلية في السنوات اللاحقة ومن ثم زيادة عبء دافعي الضرائب مما يضعف الثقة بالسلطة المحلية⁽⁵⁰⁾.

إضافة إلى اشتراط موافقة المشرع أو الحكومة المسبقة على القرض لأن تخويل الهيئات المحلية صلاحية الاقتراض يكون عادةً بحدود معينة وبشروط مسبقة ونلاحظ أن الموافقة تقتصر في الأغلب على المبادئ الأساسية لتحديد مبلغ القرض ومدته ومعدل الفائدة⁽⁵¹⁾.

ومن أجل تلافي معوقات الاقتراض المحلي يدعو بعض الفقه إلى إنشاء هيئة خاصة لاقتراض الهيئات المحلية وهذه الهيئة إما أن تحدثها الدولة تديرها وتراقبها بنفسها أو أن تراقب وتدار هذه الهيئة ذاتياً أو أن يشكل جمعية تعاونية للإقراض تشترك فيها الهيئات المحلية نفسها بمساهمة الدولة تارةً وعدم مساهمتها تارةً أخرى⁽⁵²⁾.

لذلك نرى أنه من الممكن للمحافظات غير المنتظمة في إقليم الاقتراض كوسيلة لتمويل المشاريع الاستثمارية الانتاجية في المحافظة وذلك تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وإمكانية تسديد القرض من أرباح تلك المشاريع ونؤيد الرأي القائل بضرورة وجود هيئة للاقتراض المحلي لأن وجود مثل هذه الهيئة أو المؤسسة يضمن تحديد مدة معينة للقرض الذي تحصل عليه السلطات المحلية.

ومن ناحية أخرى وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 نجد أن هناك إمكانية لمجالس المحافظات في اللجوء إلى الاقتراض لكن ضمن ضوابط وشروط معينة منها:

- 1- حصول موافقة وزير المالية على ذلك.
- 2- الالتزام بحدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية.

- 3- تقديم تقرير خلال (31) من شهر اب يتضمن اجمالي القروض غير المحسومة والقروض المزمع الحصول عليها لأخذ موافقة وزير المالية.
- 4- ان يرفع وزير المالية هذا التقرير الى مجلس الوزراء من اجل الموافقة عليه
- 5- ان تحتفظ الجهة المخولة ضمن المحافظات بسجل الديون والقروض الممنوحة والقروض قصيرة الأمد.
- 6- ان يقدم الى وزير المالية من المحافظات سجل المستجدات بشأن المعلومات التي تتعلق بالديون خلال (30) يوم من نهاية كل شهر⁽⁵³⁾.

الفرع الثاني

الإعانات

تعد الاعانات من الايرادات المالية للمحافظة غير المنتظمة في اقليم وتنوع فهي اما ان تتخذ شكل تبرعات وهبات من المواطنين او بشكل اعانات حكومية او اعانات غير حكومية.

وتعرف التبرعات والهبات بأنها مبالغ عينية او مالية مقدمة من المواطنين او المنظمات او غيرها من الاشخاص المعنوية للمساهمة في تعزيز الايرادات المحلية للمجالس على مستوى المحافظات⁽⁵⁴⁾.

ولهذا النوع من الايرادات اهمية كبيرة سواءً أكان مقدم من المواطنين والذي يرمز في دلالته الى التعاون مع الوحدات الادارية التي تمثلهم ام مقدم من الشركات او المنظمات سواءً الحكومية او غير الحكومية.

وفيما يخص التبرعات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية فأنها شهدت ميدان واسع في العراق فهناك الكثير من المنظمات المجتمعية المدني التي قدمت مشاريع كبيرة وكثيرة في معظم محافظات العراق وازدادت الى المبالغ والمنح التي تقدم من الدول المانحة فأكثر هذه الدول كانت ولا تزال تقدم الهبات والتبرعات عن طريق المساهمة المباشرة سواءً أكانت عينية مثل عقود التجهيز للدوائر والقطاعات⁽⁵⁵⁾ ام مساعدات نقدية كالمناح المقدمة من الدول لإغاثة النازحين جراء العمليات الارهابية.

وقد اشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 الى ضرورة مصادقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة⁽⁵⁶⁾.

لذلك فإن مجالس المحافظات تملك امكانية الموافقة او الرفض على قبول المنح المالية المقدمة الى المحافظة طالما اجاز لها القانون ذلك.

ومن ناحية اخرى قد تقدم الاعانات من قبل الحكومة متخذة شكل مبالغ نقدية تقرر السلطة المركزية منحها للمحافظة دون مقابل منها التخصيصات المالية السنوية ضمن اطار الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها من قبل مجلس النواب⁽⁵⁷⁾.

فالسطة المركزية مسؤولة عن اعداد الموازنة العامة بقسمها الاستثماري والجاري والتي تنظم نفقات وايرادات كافة الوزارات والادارات والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ويخضع ذلك للأسس الدستورية التي نص عليها دستور 2005 النافذ والمتمثلة بتخصيص حصة عادلة للأقاليم والمحافظات من الايرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها⁽⁵⁸⁾.

وقد تتخذ الاعانات شكل تخصيصات مالية تقدم الى بعض المحافظات لمواجهة اعباء خاصة مثالها ما اشار اليه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل من تخصيص (5) دولار عن كل برميل نفط خام للمحافظة المنتجة و (5) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و (5) دولار عن كل (150) متر مكعب من الغاز الطبيعي للمحافظة المنتجة ايضاً⁽⁵⁹⁾.

كما تقيد مبالغ المنح او التبرعات المقدمة من قبل الحكومات ومؤسسات اجنبية الى المحافظات ومجالس المحافظات بموجب مذكرات التفاهم ايراداً نهائياً للخزينة سواءً أكانت هذه التبرعات شكل مساعدات نقدية ام تنفيذ مشاريع على ان يتم قيد اقيامها التخمينية في سجلات المحافظات ومجالس المحافظات ويكون قبول المنح النقدية او العينية واعادة تخصيصها بالتنسيق بين الجهات المستفيدة وكل من وزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين⁽⁶⁰⁾.

وندعو المشرع العراقي الى انشاء نظام مالي محلي لقيد تلك الاعانات والمنح كإيرادات نهائية للمحافظة وهذا يعمق الاستقلال المالي للمحافظة اضافة الى تعزيز نظام اللامركزية الادارية الذي دعى اليه دستور 2005 النافذ وهذا يعني ان الموارد المالية للمحافظة من ضرائب ورسوم وغرامات التي تفرض بموجب القوانين ومنها الضرائب على الدخل وضريبة العقار والرسوم المفروضة بموجب قانون الرسوم العدلية ورسوم التسجيل العقاري ورسوم تسجيل السيارات، وفقاً للواقع العملي تقيد ايراداً للخزينة العامة ولا يجوز التصرف بها بأي حال من الاحوال من قبل المحافظة كما لا يمكن معرفة حصة المحافظة من هذه الايرادات⁽⁶¹⁾.

ونرى ان تذهب هذه الايرادات او تضاف الى الميزانية المحلية للمحافظة وذلك خدمةً لأبناء المحافظة والرقى بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للمحافظة خصوصاً بعد انهيار البنى التحتية للمحافظات الساخنة بعد العمليات العسكرية التي شهدتها هذه المحافظات بهدف التحرير من العصابات الاجرامية.

المبحث الثالث

مدى صلاحية مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

في ممارسة الاختصاص المالي:

عند التحدث عن مدى صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة اختصاصاتها المالية يجب علينا الرجوع الى نصوص الدستور اضافة الى اول تشريع لتنظيم السلطات الحكومية المحلية بعد الاحتلال بموجب أمرسلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (71) في 2004/4/6 حيث بين في القسم الاول منه غرض التشريع وهو تطبيق مبدأ اللامركزية لتحسين ايصال الخدمات العامة الى الشعب العراقي وجاء فيه (3- توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم)⁽⁶²⁾.

ومن ناحية اخرى اشار الدستور العراقي لسنة 2005 على ان (تمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وينظم ذلك بقانون)⁽⁶³⁾.

كما نصت المادة (7/ثالثاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم على (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادرية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وهذا يعني ان الصلاحية تتضح في جباية الايرادات وفي صرف النفقات لذلك سوف نعرض مدى الصلاحية في مطلبين الاول مخصص لمدى صلاحية المحافظات غير المنتظمة في اقليم في جباية الايرادات والثاني لمدى صلاحيتها في صرف النفقات.

المطلب الاول

مدى الصلاحية في جباية الايرادات

تطرقنا في المبحث الثاني الى الايرادات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ومن هذه الايرادات الضرائب والرسوم والمعروف ان هذه الايرادات محكومة بمبدأ القانونية أي قانونية الضرائب والرسوم ولا يتم ذلك إلا بالنص عليها في وثيقة الدستور على ان لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون.

وللدلالة على منح المحافظات صلاحية تشريعية ما جاء في عجز المادة (115) بقولها (....) والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

وهنا يظهر قصد المشرع الدستوري اعطى للمحافظات صلاحية تشريعية وإلا لما نسب لفظ (القانون) لأعمالها بل وجعل لها صفة العلوية على القانون الاتحادي في التطبيق طالما كان ذلك من ضمن الصلاحيات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات⁽²⁾ وتأکید على ذلك ما ذهب اليه قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 اذ نص على ان (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)⁽⁶⁴⁾.

لذلك يمكن القول انه بناءً على هذه النصوص القانونية يكون لمجالس المحافظات صلاحية تشريعية بشرط ان تكون تلك التشريعات متفقة مع الدستور والقوانين الاتحادية.

وفي اطار بحثنا نتساءل هل تملك مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية سن القوانين الخاصة بفرض وجباية الضرائب والرسوم والقروض والغرامات؟ هذا الموضوع اصبح مثار جدل من قبل الجهات القضائية وبالرجوع الى موقف المحكمة الاتحادية العليا نلاحظ ان المحكمة اعطت لمجالس المحافظات 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 (115) من الدستور حق الاولوية في التطبيق (...)(65).

اما موقف مجلس شورى الدولة فإنه معارض لحق مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم اذ ذهب المجلس في قراره بأن فرض الضرائب والرسوم يجب ان يكون بتشريع صادر من جهة مخولة بإصداره كما ان المادة (121) من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية واصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بأن تصدر المحافظات قوانين(66).

فيما تقدم يتضح لنا ان القضاء لدينا لم يكن على اتجاه واحد فيما يخص حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم بينما رفض مجلس شورى الدولة منح هذا الحق لمجالس المحافظات استقر رأي المحكمة الاتحادية العليا في النهاية على منح مجالس المحافظات حق فرض الضرائب والرسوم ونرى ضرورة توحيد القضاء رأيه في مسألة الاختصاص المالي لمجالس المحافظات ومنح مجالس المحافظات صلاحيات مالية واسعة خصوصاً وان الواقع العملي أقر هذه الصلاحية منها ما ذهب اليه مجلس محافظة كركوك بضرورة اصدار تشريع محلي لتعديل واستيفاء اجور رفع ونقل النفايات والقمامة(67) وقيام مجلس محافظة النجف بإصدار قانون رقم (1) لسنة 2010 والمتضمن فرض الضمان على ضرائب الدخل المفروضة بموجب قانون ضريبة الدخل المرقم (113) لسنة 1982 وضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم (162) لسنة 1959 وجميع انواع الضرائب الاخرى المفروضة بموجب القوانين العراقية بنسبة (10%) من مبلغ هذه الضرائب(68). اضافة الى ما ورد في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2016 اذ أجاز (للوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم او اجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم واجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية وفق تعليمات يصدرها الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظة لغرض تغطية النفقات ومستحقات السنوات السابقة (...)(69).

وتأكيد لهذه المادة صدر كتاب من وزارة المالية يدعو المحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة والوزارات الى تنفيذ احكام المادة (25) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016(70).

ونلاحظ على هذه المادة انها ذكرت للمحافظة صلاحية فرض رسوم او اجور خدمات ونساءل ما هي اجور الخدمات وما هي الطبيعة القانونية لأجور الخدمات هل هي ضريبة ام رسم ام ثمن عام؟ كما لم يرد ذكر لها ضمن الموارد المالية للمحافظة والتي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 لذلك ندعو المشرع العراقي الى بيان طبيعة تلك الاجور وما هي الخدمات المقدمة لفرض تلك الاجور عليها.

ومن ناحية اخرى اجاز قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فرض الضرائب البيئية على الشركات كتعويض عن الاضرار البيئية التي تلحق بالمحافظة بسبب التلوث او تضرر البنى التحتية⁽⁷¹⁾.

وهي الزام الممول جبراً وبصيغة نهائية وبدون مقابل بدفع مبلغ نقدي محدد لخزانة الدولة بقصد حماية البيئة ويقدر على اساس حجم مخلفات التلوث⁽⁷²⁾.

وندعو المشرع العراقي الى استخدام حصيلة هذه الضرائب لمعالجة الاثار الناجمة عن التلوث واستخدام اساليب ووسائل صديقة للبيئة.

وفيما يتعلق بالغرامات المحلية نلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اعطى صلاحية لمجالس المحافظات في فرض مبالغ الغرامات المحلية المفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة⁽⁷³⁾.

وهذا ما ذهب اليه مجلس محافظة كركوك بفرض غرامات مالية على اصحاب المحلات التي تقوم برمي الانقاض (مخلفات المواد الانشائية) والنفائات في المناطق المفتوحة داخل حدود البلدية وفي الاقضية والنواحي⁽⁷⁴⁾.

اما فيما يتعلق بالثمن العام فيعد من الايرادات المالية للمحافظة ونص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم اذ اوضح بأنه الايرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها المشاريع الاستثمارية التي يقوم بها (... اذن تملك مجالس المحافظات صلاحية فرض الثمن العام ويعد من الصلاحيات المشار اليها في الدستور العراقي⁽⁷⁵⁾.

وفيما يتعلق بالقروض فبالرجوع الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لم نجد نص يشير الى امكانية مجالس المحافظات باللجوء الى القروض لكن بالرجوع الى قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 لاحظنا امكانية مجالس المحافظات في اللجوء الى الاقتراض وفق شروط وضوابط معينة⁽⁷⁶⁾.

المطلب الثاني

مدى الصلاحية في صرف النفقات العامة

بعد الاطلاع على الايرادات التي يمكن لمجالس المحافظات جبايتها وصلاحية تلك المجالس في فرضها نتعرف الآن على صلاحية مجالس المحافظات في صرف النفقات وهل هناك حدود معينة لصرف تلك النفقات العامة، من المعروف ان صور الانفاق العام هي الرواتب والاجور التي تدفعها المحافظة من الميزانية الخاصة للمحافظة، إضافة الى المكافآت لأعضاء والكوادر الادارية واجور الهاتف والقرطاسية والمطبوعات والنثرية وغيرها وهذه تعتبر موازنة تشغيلية⁽⁷⁷⁾.

كما يختص مجلس المحافظة بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليه من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية⁽⁷⁸⁾.

ولم يبين قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 اجراءات وضع الموازنة المحلية للمحافظة وقواعدها والمدة الزمنية التي يتم من خلالها اعداد الموازنة المحلية إلا ان على السلطات المحلية الرجوع الى القواعد الشكلية المتبعة في وضع وتنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لأن الموازنة المحلية تعد جزء من الموازنة العامة الاتحادية، ومن

ناحية اخرى ان ما يقوم به مجلس المحافظة من المصادقة على الموازنة المحلية للمحافظة لا يشمل الموازنة الاستثمارية لفروع الوزارات الاتحادية مما يؤدي الى تعدد الجهات المحلية التي تتولى اعداد المشاريع الاستثمارية في المحافظة ومن ثم حصول التعارض بين المشاريع عند تنفيذها⁽⁷⁹⁾.

بناءً على ما تقدم نقترح فصل الموازنة المحلية عن الموازنة العامة للدولة ومنح مجلس المحافظة اختصاص اعتماد ومصادقة الموازنة المحلية على ان تخضع لرقابة السلطة المركزية.

كذلك نقترح استحداث دوائر جديدة منها دائرة الشؤون المالية تتولى مسؤولية وظائف الادارة المالية على مستوى المحافظة وربطها بالمحافظ مباشرةً ادارياً وفنياً ترتبط بوزارة المالية وتتولى هذه الدائرة مهمة متابعة تحصيل ايرادات المحافظة وتنظيم جداول بالإيرادات المحلية في المحافظة وتهيئة واعداد مستلزمات تحضير الموازنة بشقيها (الجاري والاستثماري).

واخيراً يمكن القول ان الواقع العملي يبرز لنا ان موازنة المحافظات تعتمد اعتماد كلي على الاعانات التي تقدمها الحكومة المركزية متمثلة بمبالغ النفط والغاز اما الإيرادات الخاصة بكل محافظة لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من موازنتها اذا ما قورنت بالإعانات المقدمة من الحكومة المركزية وصلاحيه مجالس المحافظات في صرف النفقات ليست مطلقة وانما مقيدة طبقاً للقوانين والانظمة في الغايات المستهدف تحقيقها دون أي تلاعب او اساءة استعمال⁽⁸⁰⁾.

ومن ناحية اخرى نص المشرع الدستوري على تشكيل هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات والقروض والمنح والمساعدات التي نص عليها الدستور⁽⁸¹⁾. وندعو المشرع الى ضرورة سن قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية) والملاحظ انه لم يبين نوع هذه الرقابة هل هي سابقة على التخصيص ام لاحقة ام رقابة كاشفة، وعلى المشرع ان يحدد معايير موضوعية محددة وواضحة لتقسيم الواردات بدلاً من تركها على الهيئة لأن عمل الهيئة بهذه العمومية يكون عاجز عن تحقيق العدالة.

ومن الامثلة على صرف النفقات العامة ما ذهبت اليه محافظة صلاح الدين اذ حققت خلال سنة 2010 الاهداف الاساسية في تقديم الخدمات للمواطنين ومتابعة الدوائر الخدمية وفق التخصيصات المتاحة حيث قامت المحافظة ببناء المدارس والمراكز الصحية وتبليط الشوارع وايصال الماء الى القرى وبلغت نسبة تنفيذ الموازنة الاستثمارية 94% مقارنةً بالسنوات السابقة التي لم تصل الى 60%⁽⁸²⁾.

الخاتمة

بعد الانتهاء من هذا البحث الموسوم ب (مدى مشروعية الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم) نلخص اهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات على النحو الآتي:-

أولاً: النتائج

- 1- بعد ان عرفنا الاختصاص المالي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والمتمثلة بالإيرادات المحلية لمجالس المحافظات بيّنا ان الاختصاص المالي هو اختصاص مستقل اذ منح الدستور والقانون لمجالس المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية.
- 2- لاحظنا ان المشرع منح لمجالس المحافظات صلاحيات التشريع المحلي المشروط بعدم معارضته للدستور والقوانين الاتحادية ومنها صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية وتعديلها.
- 3- لاحظنا ان مجلس المحافظة يقوم بإعداد الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة وكذلك المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.
- 4- لاحظنا على صعيد الواقع العملي ان لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية فرض الضرائب والرسوم والغرامات بموجب الدستور والقانون لكن بشرط عدم مخالفة السياسة المالية للدولة والتي ترسمها السلطات الاتحادية وفق احكام الدستور علماً ان الضرائب والرسوم والغرامات والايادات المحلية لا تكون بديلاً عن الضرائب والرسوم والايادات العامة.
- 5- لاحظنا ان المشرع العراقي في دستور 2005 اخذ بنظام اللامركزية السياسية عندما أقر لإقليم كردستان كافة صلاحياته وفق المادة (117) كما اخذ بنظام اللامركزية الادارية عندما اشار الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي صدر قانون خاص بها رقم (21) لسنة 2008, الامر الذي احدث التباساً في الاختصاصات ومنها الاختصاص المالي.
- 6- لاحظنا ان مدى صلاحية مجالس المحافظات في صرف النفقات ليست مطلقة وانما مقيدة بموجب التخصيصات الواردة الى المحافظة من الحكومة المركزية وهذا يعني افضلية للحكومة المركزية في التحكم بإداء المستويات الحكومية والادارية وبالتالي تكون استقلالية مجالس المحافظات محل نظر.

ثانياً : المقترحات

- 1- تعديل نص المادة (114) من الدستور وازافة فقرة فرض الضرائب والرسوم وجعلها من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحلية بحيث تفرض الاولى الضرائب العامة والثانية الضرائب المحلية.
- 2- ضرورة وضع نظام مالي محلي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك بغية الارتقاء بالمستوى الخدمي للمحافظات وكذلك اصلاح سياسات الانفاق والضرائب والرسوم والاستثمار بصورة خاصة كذلك وضع نظام يتعلق بمسألة جباية الايرادات ومنها الضرائب والرسوم واليرادات الاخرى.
- 3- كما ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الاسراع في سن قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) لما لهذه الهيئة من دور رقابي فعال في مجال توزيع المنح والمساعدات والقروض تطبيقاً لنص المادة (106) من الدستور.
- 4- ايجاد تنظيم دستوري وقانوني اكثر دقة يحدد الاختصاصات التشريعية والتنفيذية لمجالس المحافظات وللحكومة المركزية بما يحقق مبدأ اللامركزية الادارية ويزيل التداخل مع اركان اللامركزية السياسية.
- 5- بما أن قرارات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي قرارات ادارية لذلك فأن القضاء الاداري هو المختص بالنظر في مشروعيتها دون المحكمة الاتحادية العليا.

قائمة المراجع

القران الكريم

اولا: الكتب والمؤلفات العامة .

- 1- جمال الدين محمد بن كرم بن منظور: لسان العرب، ج4، ط الاولى دار احياء التراث العربي، بيروت، 2006.
- 2- حسن درويش عبدالحميد ود. فاتن محمد كمال: نحو تاهيل قانوني لنظام الادارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية اللامركزية الادارية، ط1، دون ذكر جهة نشر، 2008.
- 3- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الادارية، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 4- د. عادل فليح العلي: المالية العامة والتشريع الضريبي: ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 5- د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2009.
- 6- رياض الشيخ: المالية العامة في الراسمالية الاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- 7- صفوان المبيض حسن ود. حسين الطروانه ود. توفيق عبدالهادي: المركزية واللامركزية في الادارة المحلية، دار الياوزي العالمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 8- عبدالجليل هويدي: المالية العامة في الحكم المحلي (دراسة مقارنة مع الاشارة لمصر) ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983.
- 9- عبدالهادي الفضلي: دروس في اصول الفقه، ط الثانية، مؤسسة ام القرى للتحقيق والنشر، 1420 هـ.
- 10- محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي: مختار الصحاح، ج1، بيروت، لبنان، 1415.
- 11- محمد محمد بدران: الادارة المحلية، دراسة في المفاهيم المبادئ العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- 12- محمود حسين وادي وزكريا احمد عزام: مبادئ المالية، ط1، دار السيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 13- منصور ميلاد يونس: مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون كان نشر، 2004.
- 14- هاني علي الطهراوي: قانون الادارة المحلية والحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، ط الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

ثانيا: الرسائل والاطارح

- 1- امير احمد عبدالله عبود :اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة تكريت، 2011.
- 2- رحيم حسن موسى:العدالة الضريبية ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين، 2002.
- 3- فلاح حسن عطية : الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ،كلية القانون جامعة كربلاء ، 2014.
- 4- قبس حسن عواد البدراني: المركز القانوني للمكلف الضريبي في ضريبة الدخل (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة الموصل ، 2002.
- 5- محمد طالب عباس : اللامركزية الادارية وتطبيقاتها على المجالس المحلية ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق جامعة النهرين، 2010.
- 6- محمد علوم محمد علي المحمود: الطبيعة القانونية والمالية لمدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية ،اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة النهرين، 2003.

ثالثا: البحوث والمقالات:

- 1- عثمان غيلان العبودي :الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ،بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ،ع1، كانون الثاني، 2009.
- 2- علي هادي حميدي ود.اسماعيل صعباع البديري ،ود.علاء عبد الحسين العنزي : التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ،كلية القانون، جامعة بابل ،م5، ع2، 2013.
- 3- ماهر صالح علاوي و.م.م.احمد ماهر صالح علاوي: توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، عدد خاص بالمؤتمر الاول (كلية القانون) ، 2009.
- 4- مها بهجت يونس: توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في دستور (2005)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ،كلية القانون ،جامعة بغداد، م24، ع2، 2009.

رابعا: الدساتير والقوانين:

- 1- دستور جمهورية العراق عام (2005) النافذ.
- 2- قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004.

- 3- قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006.
- 4- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
- 5- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 6- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2016.
- 7- قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم .
- 8- النظام الداخلي لهيئة الاستثمار رقم (3) لسنة 2009 .

الهوامش

- 1 - جمال الدين محمد بن كرم بن منظور، لسان العرب، ج4، ط1، دار احياء التراث العربي، بيروت، 2006، ص109.
- 2 - عبد الهادي الفضلي، دروس في اصول الفقه، ط2، مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر، 1420هـ، ص328.
- 3 - د. علي هادي حميدي، ود. اسماعيل صمصاع البديري، ود. علاء عبد الحسين العنزي، التنظيم للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي) بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون_ جامعة بابل، م5، ع2، 2013، ص13.
- 4 - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، ص103.
- 5 - المادة (65) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 6 - د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2009، ص142.
- 7 - المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 8 - ينظر: أمير احمد عبدالله الجبوري، اختصاصات مجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2011، ص86.
- 9 - قبس حسن عواد البدراني، المركز القانوني للمكلف الضريبي في ضريبة الدخل، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، 2002، ص21.
- 10 - محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، 2002، ص29.
- 11 - رحيم حسين موسى، العدالة الضريبية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2002، ص28.
- 12 - ينظر في ذلك الدساتير- القانون الاساسي لسنة 1925، المادة (91) دستور 27 تموز 1958 المادة (15) – قانونادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 المادة (18)، دستور 19 نيسان 1964 المادة (38)، دستور 1968 المادة (39)، دستور 1970 المادة (35).
- 13 - المادة (116) من دستور عام 2005 النافذ.
- 14 - المادة (122- ثانيا وخامسا) من دستور عام 2005 النافذ.
- 15 - د. مها بهجت يونس، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في دستور (2005)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، م4، ع2، 2009، ص169.

- 16 - المادة (110/ثالثا) من دستور عام 2005 النافذ.
- 17 - المادة (106) من دستور عام 2005 النافذ.
- 18 - المادة (2/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 19 - المادة (7/ثالثا وخامسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 20 - د. حسن درويش عبد الحميد ود. فاتن محمد كمال: نحو تأهيل قانوني لنظام الادارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الادارية، ط1، دون ذكر جهة ومكان الطبع، 2008، ص 52.
- 21 - محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ج1، بيروت، لبنان، 1415، ص368.
- 22 - د. طاهر الجنابي، المصدر السابق، ص136.
- 23 - محمد محمد بدران: الادارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص72.
- 24 - د. عبد الجليل هويدي: المالية العامة في الحكم المحلي (دراسة مقارنة مع الاشارة لمصر) ط1، دار الفكر العربي، 1983، ص25.
- 25 - د. طاهر الجنابي: مصدر سابق، ص 59.
- 26 - د. صفوان المبيضين حسن، ود. حسين الطروانهد. توفيق عبد الهادي: المركزية واللامركزية في الادارة المحلية، دارالي اوزيا العالمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص78.
- 27 - منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون مكان نشر 2004، ص78.
- 28 - عثمان سلمان غيلان العبودي: الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع1، كانون الثاني، 2009، ص73.
- 29 - د. رياض الشيخ، المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة 1992، ص116.
- 30 - الساحة الحدودية عبارة عن ساحة لوقوف الشاحنات تكون محملة بالبضائع يتم تبادلها بين التجار العراقيين والايروانيين تستوفي عنهم نسب معينة قرار من قبل موظفين معينين يعقود مؤقتة ابرمت مع المحافظة.
- 31 - موقع اصوات العراق الاخباري www.sotaliraq.com/Iraq-news
- 32 - تنظر المادة (44) من القانون اعلاه.
- 33 - أمير عبد الله احمد الجبوري: مصدر سابق، ص109.

- 34 - د. عثمان سلمان غيلان : مصدر سابق, ص75.
- 35 - تنظر المادة (19/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
- 36 - تنظر المادة (44/ثالثا) من القانون اعلاه.
- 37 - ينظر قرار المحكمة الاتحادية المرقم 25/اتحادية/2008 اشار اليه امير عبدالله الجبوري : مصدر سابق, ص101.
- 38 - المادة (4/ثانيا) من النظام الداخلي هيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم رقم (3) لسنة 2009.
- 39 - المادة (5) من نظام الاستثمار رقم (3) لسنة 2009.
- 40 - المادة (7/20) من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.
- 41 - د. منصور ميلاد يونس: مصدر سابق, ص65.
- 42 - محمد طالب عباس, اللامركزية الادارية وتطبيقها على المجالس المحلية, رسالة ماجستير, جامعة النهرين, 2010, ص136.
- 43 - محمد حلي مراد: مالية الهيئات المحلية في البلاد العربية, مطبعة نهضة مصر, القاهرة, 1962, ص91.
- 44 - ينظر المادة (1/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2016.
- 45 - د. طاهر الجنابي: مصدر سابق, ص68.
- 46 - د. هاني علي الطهراوي: قانون الادارة المحلية والحكم المحلي في الاردن وبريطانيا, ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2004, ص138.
- 47 - د. محمود حسين وادي وزكريا احمد عزام, مبادئ المالية العامة, ط1, دار السيرة للنشر والتوزيع, عمان, 2007, ص106.
- 48 - د. طاهر الجنابي : مصدر سابق, ص75.
- 49 - د. عادل فليح العلي: المالية العامة والتشريع المالي الضريبي, ط1, دار الحامد للنشر والتوزيع, عمان, 2007, ص149.
- 50 - د. محمد حلي مراد: مصدر سابق, ص100.
- 51 - د. منصور ميلاد يونس: مصدر سابق, ص83.
- 52 - د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق, ص142.
- 53 - ينظر القسم (10) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004.

- 54 - د. هاني علي الطهراوي: مصدر سابق، ص 139.
- 55 - امير عبدالله الجبوري: مصدر سابق، ص 105.
- 56 - تنظر المادة (7/سادس عشر) من القانون اعلاه.
- 57 - ينظر د. علي هادي حميدي الشكراوي وآخرون: مصدر سابق، ص 73.
- 58 - تنظر المادة (121/ثالثا) من دستور 2005 النافذ.
- 59 - تنظر المادة (11/ثامنا/2) من قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 60 - تنظر المادة (1/رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2016.
- 61 - فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، 2014، ص 95.
- 62 - د. ماهر صالح علاوي و م.م احمد ماهر صالح علاوي: توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية السياسية، عدد خاص بالمؤتمر الاول (كلية القانون)، 2009، ص 10. ظات وسبل حل الخلافات حولها،
- 63 - تنظر المادة (122/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
- 64 - 1- تنظر المادة (28/اولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
- 2- د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، توزيع مكتبة محمود النعيمي، 2009-2010، ص 167.
- 3- المادة (2/اولاً) من القانون التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 65 - القرار رقم (16) في 21/4/2008 اشار اليه امير عبدالله الجبوري: مصدر سابق، ص 97.
- 66 - قرار المجلس رقم (101) في 2006/12/19، اشار اليه د. رائد ناجي احمد: مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة في اقليم بفرض الضرائب والرسوم (دراسة قانونية متخصصة في النظام القانوني العراقي) بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ع 4، 2014، ص 55.
- 67 - كتاب محافظة كركوك رقم 754 في 2016/2/25 وهو غير منشور.
- 68 - نشر في جريدة الوقائع النجفية ع (5) في كانون الثاني/شباط/آذار 2010 منشور على الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي www.iraq.ig.law.org

- 69 - تنظر المادة (25) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016.
- 70 - كتاب وزارة المالية المرقم بـ 12228 في 15/2/2015 وهو غير منشور.
- 71 - تنظر المادة (11/ثانياً/5) من القانون رقم (19) لسنة 2013.
- 72 - د. محمد وفي الشمري وربيعه عطالله السعدي: الضريبة البيئية ودورها في الحد من التلوث البيئي، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية، المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية، م7، ع(20)، 2012، بغداد، ص146.
- 73 - المادة (44/ثالثاً) من القانون اعلاه.
- 74 - كتاب جامعة كركوك رقم 754 في 25/11/2016 وهو غير منشور.
- 75 - المادة (122/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
- 76 - راجع ص25 من البحث.
- 77 - عماد الجنابي ومحسن الجبر: دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ط1، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية مشروع دعم واسناد الحكم المحلي، 2008، ص38.
- 78 - المادة (7/خامساً/2) من قانون رقم 19 لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 79 - المادة (12/ثانياً) من قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- 80 - د. عادل فليح العلي: مصدر سابق، ص552.
- 81 - المادة (106) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
- 82 - التقرير الاداري السنوي الصادر عن قسم الحسابات في محافظة صلاح الدين، ص5، وهو غير منشور.