



التنظيم القانوني لمصادر التمويل المحلي للمحافظات غير المنتظمة بإقليم (دراسة تحليلية مقارنة)

م.م. أسماء نوري إبراهيم

asmaaibrahem@gmail.com

كلية الإمام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الإسلامية الجامعة

LEGAL REGULATION OF LOCAL FUNDING SOURCES FOR GOVERNORATES NOT ORGANIZED IN A REGION (A COMPARATIVE ANALYTICAL STUDY)

Assist. Lecturer. Asma Nuri Ibrahim

Imam Al-Kazim College of Islamic Sciences University

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: أكد المشرع العراقي على تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في تنظيم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطة المركزية في عدة تشريعات أساسية، لعل من أهمها كان: أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ المُلغى، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لقد منحت المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، إلا أن تبني نظام اللامركزية الإدارية والفدرالية وتطبيقهما، أدى إلى حصول تداخل في توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في النصوص الدستورية والقانونية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن تلك الاختصاصات الاختصاص المالي، ويقتضي تمتع المحافظة غير المنتظمة في إقليم بالاستقلال المالي الاعتراف لها بسلطة الحصول على الموارد المالية من عدة مشارب ومصادر أهمها الضرائب والرسوم إلى جانب الإعانات والقروض وغيرها، وذلك كي

تتمكن من النهوض بما يعهد إليها من مصالح وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة الشاملة لإيراداتها ومصروفاتها.

ثانياً: أهمية البحث: تنطلق أهمية البحث من كون ان تمتع المحافظة غير المنتظمة في إقليم بالصلاحيات المالية الواسعة هو تمكينها من ممارسة مهامها بحرية اكبر، بغية إشباع الحاجات المحلية للسكان، وتحقيق أكبر قدر ممكن من مشاركتهم في إدارة شؤونهم، لذلك تتجلى أهمية الدراسة في كونها تسلط الضوء على مصادر تمويل المحافظات بعدّها وسيلة فعالة لتحقيق التنمية المحلية، فالعنصر المالي يحتل مكانة هامة في السياسة الاجتماعية، والاقتصادية، فهو محرك لكل سياسة تنموية.

ثالثاً: مشكلة البحث: تنطلق مشكلة الدراسة من إن حداثة تجربة الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتأثرها بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أدى إلى مشاكل كثيرة على رأسها إشكالية التداخل في الاختصاص المالي بين السلطة المحلية في المحافظة، والسلطة المركزية وعدم وجود معايير واضحة لتوزيع الموارد المالية، إضافة إلى القصور التشريعي في تنظيم الاختصاص المالي للمحافظة أدى إلى اعتماد الحكومة المركزية الصيغ والتعاملات المالية المركزية التي جعل الحكومات المحلية غير قادرة على الاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية. لذلك سنحاول من خلال هذا البحث وضع الحلول والمقترحات لهذه الإشكالات.

رابعاً: منهجية البحث: بهدف التعمق في دراسة موضوع البحث سنبحث الجهود في اثبات فرضيات الدراسة باعتماد أسلوب المنهج التحليلي للنصوص القانونية المنظمة لهذا الاختصاص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فضلاً عن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢، ومقارنتها بتجربة القانون المقارن.

خامساً: خطة البحث: تأسيساً على ما تقدم سوف نقسم موضوع البحث إلى مقدمة، نبسط فيه لموضوع البحث وفرضياته، ثم المتن الذي سيكون في ثلاثة مباحث هي الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ومسوغاته في مطلبين الأول في تعريف الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، المطلب الثاني مسوغات الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، المبحث الثاني الموارد المالية الذاتي المطلب الأول في الضرائب المحلية والمطلب الثان الرسوم المحلية اما المطلب الثالث ففي إيرادات الأملاك المحلية، المبحث الثالث الموارد المالية الخارج، المطلب الأول الإعانات المطلب الثاني القروض، ثم خاتمة طرح فيها اهم الاستنتاجات والنقترحات التي نرى ضرورة التفات المشرع لها.

المبحث الأول

الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ومسوغاته

من الأكيد أن تحقيق اللامركزية الإدارية الإقليمية لا يتوقف على تخويل الوحدات الإدارية اختصاصات متعددة، بل يتوقف بالأساس على نطاق الموارد المالية المتوفرة لها وأوجه إنفاقها، فالمجالس المحلية لا يمكنها ممارسة اختصاصاتها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية، ذلك إن التكريس الفعلي لهذه الاختصاصات يبقى رهينا بمدى توفر الجماعات على الموارد اللازمة والضرورية.

لذا يحظى الجانب المالي للوحدات الإدارية بأهمية بالغة في ميدان القانون الإداري، إذ يعدّ مقياس التعرف على مدى نجاح أو إخفاق اللامركزية الإدارية الإقليمية من خلال أرضيتها المالية، فمن الصعب تحقيق لامركزية حقيقية من دون إصلاح المالية المحلية، لذلك اتجهت الدول إلى التوسيع في توزيع الاختصاصات المالية ليس بين سلطاتها فحسب، بل بينها وبين الوحدات الإدارية، ومما لاشك فيه أن إعطاء أولوية

الاهتمام بالنظام المالي للمحليات هو الطريق الفعّال لتحقيق التنمية بكل أبعادها^(١)، ولأجل بيان هذا الموضوع بكل أبعاده سنبحث الجهود في هذا المبحث لبيان تعريف الاختصاص المالي في مطلب أول ومسوغات هذا الاختصاص في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول

تعريف الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

الاختصاص المالي لغة الاختصاص على وزن إفعال، هو مصدر إختص، معناه تفرد الشيء بما لا يشاركه فيه غيره مما يتحد معه في العنوان^(٢)، أما المال في اللغة هو ما يملك من الذهب والفضة ثم أُطلق على كل ما يملك ويقتنى من الأعيان^(٣) ويبدو ان المعنى اللغوي للمال هو معنى مقبول ومستقر في الأذهان^(٤) ولكنه غير كافٍ ليستوعب جوانبه الاصطلاحية والعلمية في ظل التطبيقات الإدارية والمالية، إذ يكون الحديث عن فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتوزيعها وإنقاصها فضلا عن القروض والديون وإعداد الموازنة لمختلف السنوات .

أما الاختصاص المالي اصطلاحاً، فالاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين^(٥)، كما عُرف الاختصاص بأنه الأهلية^(٦) أو المُكنة القانونية الثابتة

(١) د.فاطمة مرزوق السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، ط ١، الدار البيضاء الجديدة، ٢٠٠٣، ص ٢٣٨.

(٢) جمال الدين محمد بن كرم بن منظور، لسان العرب، ج ٤، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٠٩.

(٣) محي الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الحزري (ابن الأثير) النهاية في غريب الحديث والأثر، ج ٤، ط ٤، مؤسسة عليان، قم، ١٣٦٤ هـ، ص ٣٧٣.

(٤) محمد طه الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٠، ص ١٠١.

(٥) محمد عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٢١١.

(٦) د.سمية عبده هديهد، الاختصاص في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٧.

لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها من إصدار قرارات محددة^(١) من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها الزماني والمكاني^(٢).

والمال هو كل ما يتمكن حيازته، وإحرازه، والانتفاع به، أو كل عين ذات قيمة مادية بين الناس^(٣)، والمال من الناحية القانونية (هو كل حق له قيمة مادية) والحقوق المالية إما أن تكون عينية أو شخصية^(٤)، ومنها الأموال^(٥)، العامة والأموال الخاصة^(٦)

لكل ما تقدم يمكن القول بأن المعنى الاصطلاحي للاختصاص المالي هو الصلاحية أو السلطة القانونية التي تثبت لشخص من أشخاص القانون العام للتصرف في الشؤون المالية، فالاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يمكن تعريفه بأنه صلاحية المحافظة بتقرير القواعد المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها وإدارتها المالية.

وإذا كانت قواعد الاختصاص تقيد القدرة القانونية لأي سلطة في أربعة عناصر هي الجانب الشخصي، والجانب الموضوعي، والجانب المكاني، والزمني^(٧). فالاختصاص المالي للمحافظة يتحدد بهذه العناصر الأربعة إذ يُمثل كل من مجلس المحافظة والمحافظ العنصر الشخصي^(٨) في ممارسة الاختصاصات المالية الممنوحة للمحافظة

(١) د. علي هادي حميدي الشكراوي، ود. إسماعيل صعصاع البديري، ود. علاء عبد الحسين العنزي، التنظيم القانوني للمركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي)، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، مجلد ٥، عدد ٢، ٢٠١٣، ص ١٣.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣٠١.

انظر كذلك: ((زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط ٢، دار الكتب اللبنانية، ودار الكتب المصرية، بيروت، ١٩٩٤، ص ١١٧. د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١١٧.

(٣) محمد طه الحسيني، المرجع السابق، ص ١٠٣.
(٤) المادة (٦٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٨/٩.

(٥) د. علي محمد بدير، ود. عصام عبدالوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السيلوي، مبادئ وأحكام وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ١٩٩٣، ص ٣٨٤.

(٦) جيهان حسن أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١١.

(٧) د. سمية عبده هديهد، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٨) قد بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل العنصر الشخصي في ممارسة الاختصاصات المالية على مستوى المحافظة بكل من المحافظ ومجلس

وخلال مدة الدورة الانتخابية للمجالس وهي من حيث الأصل أربع سنوات تبدأ من أول جلسة لها، وهذا يمثل العنصر الزمني لمباشرة الاختصاص المالي فعلى من يتخذ القرار أن يتخذه خلال هذه المدة أما إذا ما اتخذه قبل بدء هذه المدة أو بعد انتهائها فإن قراره يكون معيبا بعبء عدم الاختصاص^(١).

أما العنصر الثالث فإن صلاحيات السلطات المحلية تنحصر في حدود نطاقها المكاني الذي يمثل الرقعة الجغرافية المحددة لمباشرة اختصاصاتها، فالمحافظة تمارس اختصاصها المالي ضمن نطاقها الجغرافي فلا يجوز للسلطة المحلية فيها أن تتعدى على اختصاص سلطة محلية في محافظة أخرى^(٢)، لذا تتولى الهيئات المحلية في المحافظة إعداد الموازنة المحلية وتنفيذها لتشمل جميع الوحدات الإدارية في المحافظة. وبخصوص العنصر الموضوعي للاختصاص المالي يتمثل بقيام المشرع بتحديد الاختصاصات المالية التي يجوز لكل هيئة عامة مباشرتها، لذا من الثابت أن يتولى المشرع الدستوري تنظيم أحكامها ومبادئها على أسس وقواعد قانونية تضمن للدولة تحقيق أهدافها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية إضافة إلى هدفها المالي، كما يصون ملكية الفرد وثروته، وبحول دون المساس بها بشكل غير قانوني وهذا ما يعرف بمبدأ سيادة القانون في الاختصاصات المالية^(٣)، ونظرا لأهميته سوف نتناوله في فرع مستقل.

المطلب الثاني

مسوغات الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

إن الهدف من نظام الإدارة المحلية هو تحقيق رغبات المواطنين المحليين وحل

المحافظة إذ بينت المادة(٧) منه اختصاصات مجلس المحافظة في حين بينت المادة(٣١) اختصاصات المحافظ.

(١) د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دارا بن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٢٩.

(٢) د.إسماعيل صعصاع البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢، ص١١٩.

(٣) أمير عبدالله أحمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص٨٦.

مشاكلهم وإشباع حاجاتهم، ويتوقف نجاح هذا النظام في أداء رسالته وتحقيق أهدافه على مجموعة من العناصر، وفي مقدمتها تمتع المحافظة بممارسة اختصاصها المالي، لكي تنهض بالأعباء الملقاة على عاتقها، ومن ثم تكون قادرة على القيام بمسؤولياتها تجاه المواطنين، واتجاه تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية، فلا بد من توفير التمويل اللازم لكونه عنصرا أساسيا في هذا الصدد، بل ويقدر ما تتناسب الصلاحيات المالية الممنوحة له مع اختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها، بقدر ما يتحقق لها من معالجة في خدمة المجتمع المحلي وتنميته، لذا فمسوغات الاختصاص المالي تتمثل بما يلي:

١- **ضمان استقلال المحافظة غير المنتظمة في إقليم:** المال هو عصب كل نشاط إداري، فالخدمات المتعددة التي تقدمها المحافظة لا يمكن أن تتم إلا إذا توافرت الأموال اللازمة للإنفاق عليها، وليس من قبيل المغالاة القول بأن استقلال المحافظة في مباشرة اختصاصاتها يرتبط ارتباطا وثيقا بتوافر الموارد المالية، وعلى ذلك لا بد من استقلال السلطات المحلية بموارد مالية خاصة^(١) وما هو أهم من وجود المال، المصدر الذي يأتي منه المال، لان المصدر الذي يأتي منه المال هو الذي يقرر بالنتيجة استقلالا أو عدم استقلال الهيآت المحلية^(٢)، لذا ينبغي ان تكون المصادر المالية الخاصة في مستوى يكفي بتغطية الجزء الأكبر من الاحتياجات المقررة، وذلك يؤدي إلى تقوية شخصيتها القانونية، وحريتها في العمل، وهذا يعني ان يكون بحوزتها وتحت تصرفها وسائل العمل وعلى رأسها المصادر المالية، وبغيرها تصبح ذاتيتها القانونية تمييزا فارغا وحريتها عبثا^(٣).

(١) زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط٢، دار الكتب اللبنانية، ودار الكتب المصرية، بيروت، ١٩٩٤، ص١١٩.
(٢) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص٩١.
(٣) د. محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، ج٢، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٩٩٩.

٢- **ضمان العدالة في توزيع الأعباء المالية:** إن توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة المركزية والمحلية في اللامركزية الإدارية، يؤدي إلى العدالة في توزيع الأعباء المالية، والخدمات على المستوى الوطني والمحلي، فإذا كانت المرافق العامة الوطنية تتطلب وحدة النمط والمساواة في جميع أنحاء الدولة، فإن المرافق المحلية تختلف باختلاف الوحدات المحلية في الدولة من وحدة إلى أخرى باختلاف موقعها وعدد سكانها ومرافقها، فما يدفع من رسوم محلية من قبل أبناء الوحدة المحلية سوف يصرف في تطوير مرافقها الخاصة وهذا ما تقتضيه قواعد العدالة والإنصاف، فمن يتمتع بالخدمة في مكان معين يتحمل رسومها^(١).

٣- **ضمان تحقيق أهداف اللامركزية الإقليمية:** يمكن تحقيق غاية نظام اللامركزية الإدارية^(٢) الإقليمية ما لم يكن للمحافظة صلاحيات مالية تؤكد المسؤولية المالية لأهالي المحافظة، وهذا يؤكد ارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب بحق التمثيل، إذ يكون للمواطنين رأي في الطريقة التي تُنفق فيها أموالهم وأوجه إنفاقها، كما يحفزهم أيضا إلى أحكام رقابتهم على أعمال المجلس، لان الجمهور يحكم بشكل عام على الخدمات المحلية بمقارنة مستواها ومقدار ما يتحمل من أعباء مالية^(٣)، كما إن تحقيق الأهداف الإدارية المتمثلة بقدرة الإدارة اللامركزية على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، والقضاء على بيروقراطية الجهاز المركزي بقربه من المستفيدين وهم أبناء المجتمع المحلي والتقليل من الروتين^(٤)، لذا فنجاح الهيآت المحلية في المحافظات بتحقيق هذه الأهداف يتوقف على قدرتها على الحصول على الموارد المحلية، وتحديد أوجه إنفاقها، ووضع ميزانيتها المستقلة، ومن دواعي التي تبدو أكثر إلحاحا وأهمية في تمتع المحافظات الاختصاصات المالية المحلية، هو رغبتها في إنجاح عملية التنمية

(١) د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٣.

(٢) ثروة بدوي، النظم السياسية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٢١.
(٣) خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات المحلية في نظم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٨٨، ص ١١٩.

(٤) د. محمد عبدالله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ابريل ١٩٦٧، ص ٤٥.

الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي^(١)، لأنها تهدف جميعا إلى زيادة دور المجالس والسلطات المحلية في تخطيط برامج التنمية ومشروعاتها، وتنفيذها، وتمويلها^(٢).

لما تقدم يمكننا القول أن الجهود التي تبذلها المحافظات من اجل البحث عن الموارد المالية وتحصيلها ليست مجرد عملية إدارية تزاولها كاختصاص عادي منوط بها، بل هي وسيلة من أجل غاية أكبر تتمثل في استعمال هذه المداخل في الدورة الإنتاجية، وتحويلها من مجرد أرقام مسجلة ومبالغ مودعة بالخزينة إلى واقع معكوس على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، تبلوره في مشاريع منجزة وخدمات مقدمة تمر عبر سلسلة من التدابير الإدارية تترجم في نهاية المطاف في نفقات تشغيلية أو استثمارية.

المبحث الثاني

الموارد المالية الذاتية

هي الموارد التي تستقل الوحدات الإدارية بفرضها وتقديرها والتي تعتمد عليها في إنشاء المرافق العامة المحلية وإدارتها، ولهذه المصادر أهمية كبيرة لارتباطها بالإدارة المحلية ارتباطاً لزم فهي مصدر فعاليتها^(٣)، وتشمل موارد الضرائب المحلية والرسوم المحلية، فضلاً عن الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل المرافق المحلية المختلفة واستثمارها، كما تعد إيرادات الأملاك المحلية مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات الذاتية المحلية، وسنسعى لبيانها تباعاً.

(١) د. كريم لحرش، تدابير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، ط٢، توزيع مكتبة الرشاد، الرباط، ٢٠١١، ص ١٥٦.

(٢) د. علي عبدالعظيم محجوب، دور المجالس المحلية في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية موسوعة الحكم المحلي، الأساسيات النظرية للحكم المحلي، ج١، مطبعة نهضة مصر، بدون مكان الطبع، ١٩٧٧، ص ٢٤٢.

(٣) د. حسن درويش عبد الحميد، فاتن محمد كمال، نحو التأهيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، ط١، بدون ذكر مكان الطبع، ٢٠٠٨، ص ٥٢.

المطلب الأول

الضرائب المحلية

تشكل الضرائب مصدراً هاماً للموارد المالية المستخدمة في الإنفاق على نشاطات الحكومة المركزية والمحلية على حدٍ سواء، فضلاً عن كونها أداة فعّالة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويمكن تعريف الضريبة بأنها فريضة إجبارية تستقطع من الشخص الطبيعي أو المعنوي في القانون الخاص، وعند الاقتضاء وللزوم من أشخاص القانون العام، وذلك حسب قدرتهم الضريبية، وعن طريق السيادة ومن دون مقابل محدد، لتغطية الأعباء العامة للدولة والهيئات الإقليمية^(١).

أما الضريبة المحلية فهي أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً فيما بين أعضاء الوحدة المحلية، كل حسب طاقته، وبغض النظر عن المنافع التي تعود عليه هو شخصياً ويمكن تعريفها بأنها مبلغ من المال تتقاضاه الوحدة المحلية من مواطنيها دون أي مقابل خاص على أن تخصص حصيلة هذه المبالغ لأداء الخدمات العامة^(٢). ويلاحظ أن الضريبة المحلية تتفق مع الضريبة العامة المركزية في بعض خصائصها لكونها فريضة مالية تدفع نقداً، وعلى سبيل الإلزام كما إن المكلف يدفعها بدون الحصول على مقابل وغير قابلة للرد^(٣)، وتختلف الضريبة المحلية عن الضريبة العامة المركزية من حيث الجهة التي تفرضها، إذ تفرض من قبل السلطات المحلية في الوحدة الإدارية ولحسابها في حين تفرض الضريبة العامة المركزية من السلطة المركزية، كما إنها تختلف من جهة نطاقها فتسري الضريبة المحلية في نطاق الوحدة

(١) د. أعاد علي محمود، المالية والتشريع المالي، الكتاب الثاني، الضريبة والتشريع الضريبي العراقي، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٧.

(٢) د. حسن درويش عبد الحميد، فاتن محمد كمال، نحو التأهيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، ط١، بدون ذكر مكان الطبع، ٢٠٠٨، ص ٧٢.

(٣) علي عبد العظيم باقر علي، دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية للمدة ١٩٩٠-٢٠٠٥)، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، نيل شهادة الدبلوم العالي في الضرائب، ٢٠٠٨، ص ٣٥.

الإدارية دون أن تمتد إلى وحدات إدارية أخرى، في حين تطبق الضريبة العامة المركزية في أنحاء الدولة كافة دون الاقتصار على وحدات إدارية معينة.

المطلب الثاني

الرسوم المحلية

تعد الرسوم المحلية مصدراً آخر من مصادر الإيرادات المحلية للوحدات الإدارية التي تساهم في سدّ نفقاتها المحلية، وتحقيق أهدافها الإقليمية، وهي تحصل في صورة مقابل للخدمات المحلية وعُرف الرسم بأنه (مبلغ من المال تجببه الدولة أو أحد الشخصيات العامة الأخرى جبراً من الأفراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم أو مقابل نفع خاص يعود عليهم من هذه الخدمة)^(١)، وبمعنى آخر فالرسم مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها والرسوم جزءٌ من الإيرادات العامة للدولة؛ إذ إنّه يدخل الخزانة بصورة دورية ومنتظمة شأنه شأن الإيرادات الأخرى^(٢)، ويُعرف الرسم المحلي بأنه مبلغ نقدي تتقاضاه الوحدات المحلية جبراً من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص^(٣)، فالرسوم المحلية هي المبالغ التي تحصلها الهيئة المحلية مقابل الخدمات التي تعود بالنفع والفائدة على المُكلفين بدفعها كرسوم. وغالبا ما يتم إنفاق الرسوم المحلية على تطوير الخدمات التي تُدفع كمقابل لها^(٤)، ويتضح من التعريف السابق للرسم المحلي بأنه يتفق مع الرسم العام في بعض الخصائص ويختلف عنه في البعض الآخر، ويشترط في الخدمة التي يستوفى عنها الرسم أن تكون قابلة للتجزئة فنياً كخدمة استخدام أرصفة الموانئ^(٥).

(١) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٨٤.

(٢) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، الناشر، العاتك لصناعة الكتاب، التوزيع، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص٧٣.

(٣) د. صفوان المبيضين، ود. حسين الطراونة ود. توفيق عبدالهادي: المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العالمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٦٨.

(٤) د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٠٨.

(٥) عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص١٦١ - ص١٦٢.

ويخلص من التعريف أيضاً، أن هناك فرقاً بين الضريبة المحلية والرسم المحلي من حيث طبيعتهما، فالضريبة المحلية ليست إلا وسيلة لتوزيع الأعباء العامة المحلية على المقيمين في الوحدة الإدارية تبعاً لمقدرتهم المالية^(١) أما الرسم فهو الوسيلة لتوزيع أعباء إدارة خدمة محلية معينة على المُنتفعين بها كما يختلفان من حيث السبيل إلى تقريرهما فلا يجوز تكليف شخص بأداء ضريبة إلا إذا صدر بها قانون، بخلاف الرسوم فيجوز أن تصدر بلائحة أو قرار إداري بناءً على قانون يخول الجهة المختصة إصدارها^(٢). وعلى الرغم من هذا الاختلاف بين الضريبة المحلية والرسم المحلي من حيث الطبيعة المالية ومن حيث السبيل القانوني لتقرير كل منهما؛ فإن المشرع المالي كثيراً ما يخلط بين هذين الاصطلاحين فيستعمل كلمة (رسم) للتعبير عما يُعدّ في حقيقة الأمر ضريبة سواء في المستوى المركزي أو المحلي فيطلق المشرع على معظم الضرائب المحلية أسم الرسوم، كالرسوم المحلية التي تفرض على المحال العمومية والمحال الصناعية والتجارية^(٣) والرسوم التي تفرض على نقل ملكية العقار في العراق. والنتيجة المستخلصة أن القانون حينما يرد به لفظ الرسم يجب أن يؤخذ ذلك اللفظ بالمعنى الواسع له وأن يفسر على هذا الأساس^(٤).

المطلب الثالث

إيرادات الأملاك المحلية

لكل وحدة من الوحدات الإدارية ذمة مالية مستقلة نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية، وتدر هذه الذمة المالية - بما تتضمنه من أموال منقولة وعقارية - دخلاً يُعدّ من بين الموارد المالية للهيئات العامة المحلية، ويشمل هذا الدخل بصفة خاصة قيمة أيجار عقاراتها، وفوائد نقودها المودعة في المصارف أو المُقرضة للغير، وإيرادات

(١) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤، ص ٧٨.

(٢) د. عثمان غيلان العبودي، اختصاص تعيين الموظفين لعام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة ٢، عدد ٤، ٢٠١٠، ص ٧٣.

(٣) محمد حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٤) د. أحمد عبده محمود، مبادئ المالية العامة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧١، ص ١١٥.

الأوراق المالية (الأسهم والسندات) المملوكة لها وأرباح مشروعاتها^(١). كما إن أملاك الوحدات الإدارية قد تكون مملوكة ملكية خاصة على غرار ملكية الأفراد وتخضع للقانون الخاص؛ إذ يُقصد بملكيتها تحقيق دخل مالي من ورائها لهذه الوحدات وهذا ما يقابل الدومين الخاص للدولة ونستطيع أن نطلق عليه الدومين الخاص المحلي الذي يتحدد بأموال الهيئات المحلية ضمن نطاقها الإقليمي، والذي تهدف من التصرف بها أو إدارتها ما تدره هذه الأموال من إيرادات ومثال هذه الأموال الأراضي الزراعية، المشروعات الصناعية والتجارية^(٢)، وقد تكون بعض أموالها مملوكة ملكية عامة فلا يقصد منها الحصول على أرباح، بل تتولى إدارة المرافق العامة كونها مخصصة للمنفعة العامة، وهذه الأموال تخضع لأحكام القانون العام ولذا يطلق على هذه الأموال الدومين العام المحلي، وهذا ما يقابل الدومين العام للدولة الذي يُخصص للنفع العام بخلاف الدومين الخاص المعد للاستغلال الاقتصادي، فهو الوحيد الذي يدر إيرادات، ومن ثم فهو وحدة الذي يعنيه علماء المالية بدخل الدولة من أملاكها بوصفها مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات^(٣).

ويتفرع على هذا الاختلاف في الغاية أن المُلْك العام لا يجوز بيعة أو التصرف فيه طالما كان مخصصاً للمنفعة العامة ويمكن أن تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة أما الأموال المملوكة ملكية خاصة للمجالس المحلية فيجوز التصرف فيها غير أن ذلك لا يمنع من أن توضع قيود على حق المجالس المحلية في التصرف في أموالها الخاصة وفي إدارتها^(٤). وتتقسم أموال الوحدات المحلية من حيث كونها مصدراً للإيراد إلى

(١) د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المحلية للوحدات الإدارية، مصدر سابق، ص ١٣٠.
(٢) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤، ص ٦٥.
(٣) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج، ط ١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٧٩.
(٤) د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية في البلاد العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٩٦.

دومين عقاري، ودومين صناعي تجاري، ودومين مالي^(١). والدومين العقاري يقصد به ما تملكه المحليات من أراضي زراعية، وأراضي البناء، والمناجم، والمحاجر، والمعادن، والثروات الطبيعية، والبحيرات... إلخ. في حين يشمل الدومين المالي الأوراق المالية المملوكة للمحليات بمختلف أنواعها، وما تغل بدورها من إيرادات. ويشمل الدومين الصناعي والتجاري ما تملكه المجالس المحلية من مشروعات صناعية أو تجارية فتحصل من جراء بيع منتجاتها على دخلٍ يشكل عنصراً من عناصر الإيرادات العامة المحلية، وقد تفرض هذه المصلحة العامة تحديد الثمن العام بما يساوي نفقة الإنتاج أو بما يزيد عن نفقة الإنتاج ومن ثم تحقق أرباحاً تستخدم في تمويل الميزانية المحلية. هذا ويلاحظ إن من أهم الإيرادات الاستغلالية في هذا المجال إيرادات مشروعات توريد المياه، والغاز، والكهرباء، وإدارة بعض وسائل المواصلات فهي مشروعات تلاءم نشاط السلطات المحلية ومن مصلحة السكان المحلي أن تتولاها سلطتهم المحلية من أن يتولاها أفراد وشركات تجارية، كما إنها مشروعات تميل غالباً إلى الاحتكار، كما يمكن إقامة هذه المشروعات بالتعاون مع الوحدات المحلية الأخرى من أجل اتساع نطاق الخدمة أو سوق تصريف السلعة حتى يمكن توزيع النفقات الثابتة للمشروع على أكبر عدد ممكن من المستفيدين من الخدمة أو من وحدات السلعة المنتجة، مما يؤدي إلى خفض نفقة التكلفة. وكذلك لمواجهة عجز بعض الوحدات المحلية لإقامة مثل هذه المشروعات بمفردها^(٢).

المبحث الثالث

الموارد المالية الخارجية

تمثل الموارد الخارجية الموارد الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى المحليات لدعم ميزانيتها، إضافة إلى الهبات والتبرعات المقدمة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، فضلاً عن القروض التي يمكن أن تلجأ إليها الوحدات

(١) عماد فرج الخياط، مصدر سابق، ص ١٦٥.
(٢) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة عشر، العدد الثاني، ١٩٧٢، ص ٩١.

المحلية لمواجهة الأزمات المالية أو لإنشاء المشاريع ذات المردود المادي^(١).

المطلب الأول

الإعانات

تعد الإعانات من الموارد المالية الخارجية التي تحصل عليها السلطات المحلية وتتمثل بالمنح المالية التي تخصص للوحدة الإدارية لتغطية نفقاتها وهي على نوعين المركزية، وغير المركزية.

أولاً: الإعانات المركزية: غالباً ما تضطر الدول إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات المحلية بدون مقابل، وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية النفقات المحلية بالإعانات وتؤدي هذه الإعانات أهدافاً اقتصادية، واجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية، والمناطق الغنية^(٢). ولكي يكون نظام الإعانات ملائماً للحاجات المحلية يجب أن يأخذ في الاعتبار حجم الموارد المالية الذاتية المتاحة للسلطة المحلية، ومعدلات تكلفة الخدمات، وحاجات الأهالي، والمعدلات المستهدفة لنمو الخدمات^(٣).

وقد تختلف الأسباب المبررة لمنح هذه الإعانات ففي بعض الأحيان يكون لها طابع التوجيه والحث على إقامة مشروعات محلية اقتصادية، أو اجتماعية تكون الحكومة المحلية عازفة عنها، أو لأجل توسيع هذه المشاريع أو تحسينها. وهذا التوجيه عن طريق الإعانات الحكومية يُمكن الدولة من تحقيق التوافق بين السياستين المحلية والمركزية بما فيها الصالح العام^(٤). وكذلك تتخذ تقديم الإعانات المركزية كوسيلة لإزالة عدم التوازن الأفقي بين الوحدات الإدارية بسبب تفاوتها في الموارد المالية المحلية

(١) إخلاص قاسم نايل، اثر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على التنمية الاقتصادية، نشرة شؤون عراقية، صادرة عن مركز الدراسات والبحوث، جامعة النهرين، العدد (١) أيلول، ٢٠٠٨، ص ٥١.

(٢) د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، ط ١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٩٦.

(٣) د. ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ٢٧١.

(٤) د. صلاح صادق، موسوعة الحكم المحلي، ج ٢، نظم الحكم المحلي المقارن، دار الجيل للطباعة، القاهرة، بدون سنة الطبع، ص ٣٢٢.

وحجم الخدمات المقدمة فيها، بل قد يصل الأمر إلى عجز بعض المجالس عن تحقيق الحد الأدنى من الخدمات ولا جدال في إن الإعانات الحكومية تساعد على ضمان هذا الحد الأدنى وتقليل التفاوت في مستوى الخدمات^(١)؛ ولذلك يعد تقديم المنح الحكومية وسيلة من وسائل ما يطلق عليه (نظام التكافؤ أو التعديل) الذي يمكن تعريفه بأنه النظام الذي يستخدم لتحقيق التوازن العادل للإيرادات والنفقات بين الحكومات المركزية والإقليمية من جهة وبين حكومات الأقاليم من جهةٍ أخرى^(٢)، بالإضافة إلى ذلك قد يرجع السبب في منح الإعانات المركزية هو التخفيف من العبء الضريبي المحلي، فالعبء الضريبي يزيد في الوحدات الإدارية الفقيرة عنه في الوحدات الغنية أما إذا لم يؤخذ بنظام الإعانات فإن ذلك يؤدي إلى اختلاف معاملة المواطنين الذين يتشابهون في مراكزهم القانونية لمجرد أقامتهم في هذه الوحدة المحلية أو تلك؛ لذا فدفع الإعانات إلى الوحدات الإدارية الفقيرة يؤدي إلى التخفيف من الأعباء الضريبية المحلية الملقاة على عاتق القاطنين فيها، فضلاً عن أن الحكومة ستدفع هذه الإعانة من الضرائب التصاعديّة التي تفرض على القادرين في الوحدات الموسرة مما يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الضريبة في المستويين المركزي والمحلي معاً^(٣)، كما يمكن للدولة أن تستخدم الإعانات المالية كوسيلة لمعالجة الأزمات الاقتصادية؛ إذ تقدم الإعانات للهيئات المحلية في أوقات الكساد لتمكينها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي، أما في أوقات الرخاء فتستطيع الحكومة أن تخفض من هذه الإعانات حتى توقف الاندفاع في الإنتاج خشية أن يؤدي إلى حدوث الأزمات الاقتصادية^(٤).

(١) د. كريم الحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، ط(٢)، الطبع لهوب برس، الرباط، ٢٠١١، ص ١٢٦.

(٢) د. قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفدرالي، ط ١، مطبوعه الحاج هاشم، أربيل، ٢٠٠٧، ص ٩٩.

(٣) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية، مصدر سابق، ص ٩٤_٩٥.

(٤) د. محمد حلمي مراد، المالية المحلية للوحدات الإدارية، مصدر سابق، ص ١٠٥.

ثانياً: الإعانات غير المركزية: تتضمن هذه الإعانات التبرعات، والوصايا، والهبات، وتشكل مجموعها مورداً من موارد الهيئات المحلية. وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون، أما بشكل مباشر إلى السلطات المحلية، أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين، أو هبة يقدمها، كما قد تقدم هذه الإعانات من قبل المؤسسات والمنظمات غير الحكومية، وقد تكون هذه التبرعات مشروطة أو غير مشروطة وفي كل الأحوال لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المحلية^(١). وأخيراً يمكن القول إن هذه الإعانات لا تشكل شيئاً كبيراً في موارد السلطات المحلية وهي مورد استثنائي لا يعتمد عليه في تمويلها.

المطلب الثاني

القروض

تتمتع الوحدات المحلية بأهلية التعاقد نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية، ويدخل ضمن هذه الأهلية حقها في إبرام القروض. وتظهر حاجة المحليات لسلك طريق الاقتراض لمواجهة عجز مواردها المحلية عن الاستمرار في التمويل، أما لأن الضرائب والرسوم لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للمحليات، وأما لأن الحكومة المركزية لا تسمح بإرهاق المواطن بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية؛ لذلك تلجأ إلى موارد أخرى خارجية وغير ذاتية ومن أهمها القروض^(٢).

ويعرف القرض بأنه مبلغ من المال تحصل عليه للدولة أو أحد أشخاص القانون العام من قبل وحدات اقتصادية محلية أو أجنبية وبصورة اختيارية وبموجب عقد يستند إلى تصريح مسبق من قبلاسلطة التشريعية مع التعهد برد المبلغ المفترض مع فوائده^(٣). يتضح من هذا التعريف خصائص القرض؛ إذ يتم إبرام العقد بصورة اختيارية

(١) لمخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير بكرة، العدد السابع، (٢٠٠٥)، منشور على الموقع الإلكتروني = WWW. WebreviewDz/ IMG/17/ Les recetlespubliques/ Locades/Merqhadpdf.

(٢) د. خالد سماره الزغبي، الموارد المالية، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٣) د. محمود حسين وادي، وزكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط ١ دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٧، ص ١٠٦.

سواء للدولة طالبة القرض أو للجهة المقرضة، وهذا هو الأساس خاصة في القروض الخارجية، أما في القروض الداخلية فإنها قد تخرج عن هذه القاعدة في بعض الأحيان فبإمكان الدولة أن تفرض على مواطنيها الاكنتاب في بعض القروض خاصة في وقت الحرب، كما إن القرض يدفع بشكل مبلغ من المال والشائع يُدفع نقداً على أن تتعهد الدولة بإعادة القرض مع فوائده على أن يستند القرض إلى تشريع؛ إذ يُبرم القرض استناداً إلى إذن مسبق يصدر من السلطة التشريعية^(١).

ويذهب بعض الفقه المالي إلى إن القرض لا يعد مصدراً حقيقياً للإيرادات العامة، بل هو وسيلة مستعجلة للحصول على الإيرادات الحقيقية كالضرائب والرسوم على أساس إطفاء القرض سوف يتم عن طريق هذه الإيرادات، فهو ضريبة مؤجلة تؤدي إلى تحميل الأجيال القادمة بعبئها ولذا لا يسمح الفقه التقليدي بالقرض إلا في حالة استفادة الأجيال القادمة من منافع النفقات العامة التي أستخدمت حصيلة القرض في تمويلها^(٢). في حين يذهب آخرون إلى أن القرض يعد إيرادا حقيقياً؛ لأن الهيئات المحلية أو الدولة لا تلجأ إلى القرض لتمويل إنفاق استهلاكي، وإنما في الغالب لتمويل إنفاق استثماري يعمل على زيادة الإنتاج المحلي ومن ثم زيادة الطاقة الضريبية فلا تلجأ الدولة مستقبلاً إلى زيادة أسعار الضرائب أو فرض ضرائب جديدة، كما إنها لا تؤدي إلى إلقاء العبء على الأجيال المستقبلية بل توزع العبء أو القوة الشرائية بين الجيلين الحاضر والمستقبل^(٣). ويتضمن الاعتراف بحق الاقتراض للسلطات المحلية مورداً مالياً متميزاً للاستقلال عن السلطة المركزية، ولكن فضلاً على القيود القانونية على هذا الحق فإن قدرة الهيئات المحلية على الاقتراض محدودة للاعتبارات الآتية:

١- منافسة السلطة المركزية في الحصول على الموارد، فلجوء الهيئات المحلية إلى الاقتراض يُنافس الحكومة المركزية في الحصول على الموارد من المدخرات المتاحة، وهو ما يؤدي إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال وارتفاع سعر الفائدة^(٤).

(١) د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٠٤.

(٢) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٣) د. عادل فليح العلي، نفس المصدر، ص ٤٩.

(٤) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٩٢.

٢- عدم إقبال كاهل الهيئات المحلية؛ ذلك إن الهيئات المحلية لا تستطيع بحكم ظروفها، وانحصارها في مجال جغرافي، وقلة مواردها أن تتوسع في الاقتراض خشية زيادة عبء خدمة الدين على الميزانية المحلية في السنوات اللاحقة ومن ثم زيادة عبء دافعي الضرائب، مما قد يعجزها عن السداد، وهو ما يضعف الثقة بالسلطة المحلية^(١). ولكن نلاحظ إذا ما استعملت هذه القروض لأغراض إنتاجية سوف تؤدي إلى زيادة الثروة المحلية والدخول وتزيد بالتالي إيرادات الميزانية بصورة تسمح بمواجهة عين القرض، كما قد تُغل هذه المشروعات التي تمول القروض إيرادا يمكن أن تسد منه فوائد القرض.

٣- ضعف استفادة الوحدة المحلية من القرض بسبب اكتتاب غير المقيمين فيها؛ إذ يجوز أن يكتتب في القروض المحلية أشخاص يُقيمون خارج الوحدة الإدارية وعندئذ لا تصرف الفوائد التي تدفعها الهيئة المحلية إلى أشخاص قاطنين في داخل الوحدة المحلية، وإنما يدفع المواطنون المحليون الضرائب المستخدمة في تمويل أعباء خدمة القروض المحلية لكي يقبضها أشخاص يقيمون خارجها، وهكذا لا تكون نتيجة القرض في صالح الوحدة المحلية إلا بالقدر الذي يستفيد فيه المواطنون المحليون من المشروعات التي تمول عن طريق هذه القروض^١.

٤- اشتراط موافقة المشرع أو الحكومة المسبقة على القروض ذلك أن تخويل السلطات المحلية عادة صلاحية الاقتراض تكون في حدود معينة وبشرط موافقة الحكومة المركزية وبلا حظ إن هذا الإذن يقتصر في الغالب على وضع المبادئ الأساسية لتحديد مبلغ القرض ومدته ومعدل فائدته^(٢).

ومن جانبنا نرى إن من الممكن أن تلجأ الوحدات المحلية إلى الاقتراض كوسيلة لتمويل المشاريع الاستثمارية الإنتاجية في الوحدات الإدارية لإمكانية تسديد هذا القروض من أرباح تلك المشاريع كما يتيح أيضا تمويل مشاريع جديدة فضلاً عن ذلك

(١) د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحلية، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) د. محمد حلمي مراد، المصدر نفسه، ص ١٠١.

(٣) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص ٨٣.

نرى حصر القروض التي يمكن أن تحصل عليها السلطات المحلية من هيئة حكومية يحمي هذه السلطات من أن تغرق في القروض التي يمكن أن تستحصل عليها من المصاريف الخاصة وعلى كل حال فإن من الضروري عند وجود مثل هذه الهيئة أن تحدد سقف القروض التي تحصل عليها السلطات المحلية.



الخاتمة

بعد أن انتهينا من بيان ما تتمتع به الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم من اختصاصات مالية في فرض وتحصيل الموارد المالية المحلية، كان حق علينا أن نقف عند هذا الواقع لنضعه في الميزان؛ لمعرفة مدى انطباقه مع النظرية العامة للامركزية الإدارية الإقليمية من جهة، ومدى مسابرة الواقع العملي لممارسة هذه الاختصاصات مع ما جاءت به النصوص القانونية في كل من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ من جهة أخرى. وما يستتبع ذلك من إيراد ما توصلنا إليه من استنتاجات، وتوصيات، وهذا ما سنبيّنه أدناه.

أولاً: الاستنتاجات.

- ١- أخذ الدستور العراقي بنظام الإدارة اللامركزية؛ ويستتبع ذلك بطبيعة الحال التمتع بالاستقلال المالي والإداري للمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
- ٢- تتمتع المحافظة غير المنتظمة بإقليم بمركز قانوني أبعد من أن تعد وحدة إدارية وفقاً للنظام الإداري اللامركزي، كونها إذ تشارك الأقاليم في الكثير من الصلاحيات القانونية، وتتساوى معه في أغلب الأوضاع القانونية التي تخص الأقاليم، منها ضمان تمثيلها في مجلس الإتحاد الذي يتكون وفقاً لقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب فيما بعد الدورة البرلمانية الأولى، كذلك ضمان تمثيلها في الهيئات المستقلة، منها: الهيئة العامة الضامنة لحقوق الأقاليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الإتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، والهيئة العامة لمراقبة التوزيع العادل والشفاف للموارد الإتحادية، التمتع بالصلاحيات المتبقية والمشاركة التي تتمتع بها الأقاليم وفقاً لقاعدة توزيع الاختصاصات الدستورية، وفي حالة الخلاف بين القانون الإتحادي والقانون الذي تصدره المحافظات تكون الأولوية فيها لقانون المحافظات، كذلك المشاركة في الإدارة الإتحادية للنفط والغاز والثروات الوطنية الأخرى مثلما تشارك الأقاليم وفقاً للدستور.

- ٣- الحكومات المحلية (المحافظات غير المنتظمة بإقليم) بدون مصادر دخل مستقلة ستظل معتمدة على الحكومات المركزية لتمويلها، الأمر الذي يجعل استقلالها المالي أمراً فارغ المضمون، وسيحول من تطبيق سياستها المالية.
- ٤- يمارس مجلس المحافظة صلاحية صلاحية رسم السياسات العامة لتنمية المحافظة بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة مع مراعاة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ويؤكد الواقع العملي على وجود تداخل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظة.
- ٥- منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل مجالس المحافظات صلاحيات تشريعية منها: صلاحية فرض الضرائب والرسوم المحلية. وشهد الواقع. قيام مجالس المحافظات بفرض الرسوم المحلية وجبايتها وإنفاذها كإيرادات محلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم وبشكل مستقل عن الحكومة المركزية.
- ٦- للمحافظة غير المنتظمة بإقليم من خلال مجلسها المصادقة على الموازنة المحلية للمحافظة، والمؤلفة من الموازنة التشغيلية للحكومة المحلية، ورفعها إلى وزارة المالية الاتحادية. كما يصادق على الموازنة الاستثمارية، والمؤلفة من مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ.
- ٧- تمسك الحكومة المركزية بالسياسة المركزية في الأمور المالية؛ إذ ظلت المبادرات التي تطلق في تبني اللامركزية المالية وبما ينسجم مع اللامركزية الإدارية الواسعة دون مستوى طموح الدستور والسلطات المحلية، وتستمر المركزية المالية تشكل عائقاً تحول من تحسين أوضاع المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ١٠- في الوقت الذي تعتمد المحافظات غير المنتظمة في إقليم على التمويل المركزي؛ فإن ما تحصل عليه المحافظات البترولية أكبر مما تحصل عليه المحافظات غير البترولية مما يؤدي إلى التفاوت بين المحافظات في إيراداتها المالية .
- ثانياً: المقترحات.

- ١- يتعين إجراء إصلاح السياسة المالية بصورة عامة، وإصلاح سياسات الإنفاق والضريبة والرسوم والاقتراض والاستثمار بصورة خاصة بهدف تنظيم إيرادات المحافظات وتطبيق اللامركزية المالية بصورة سليمة ومفيدة للدولة، وتحقيق توزيع عادل ومنصف للثروة المالية، ومنع حصول اختلال توازن عمودي واقفي فيها..
- ٢- وضع نصوص قانونية بصورة واضحة وصريحة بشأن صلاحيات المجالس المحلية والخاصة بجباية الضرائب والرسوم وآليات الصرف وكيفية تعبئتها لخدمة أبناء الوحدة الإدارية .
- ٣- إنشاء محكمة أو جهاز مختص للفصل في القضايا المالية المتعلقة بسلطة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في فرض الضرائب المحلية من عدمها للتمييز بين الضرائب المسموح بها والممنوعة وغيرها من الفرائض المالية وفقاً للأسس القانونية.
- ٤- تفعيل عمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات المنشئة تطبيقاً للمادة (45) من قانون المحافظات غيرالمنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة 2008 المعدل، برئاسة السيد رئيس الوزراء. للعمل على المساعدة في حل المشكلات الإدارية والمالية للمحافظات، من خلال نقل الاعتمادات المالية الخاصة بالدوائر والأجهزة والوظائف والاختصاصات التي تمارسها الوزارات المراد نقلها للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.
- ٥- أهمية إيجاد منافذ تمويل لامركزية من خلال:
 - أ. تشريع قانون يبين الضرائب المحلية التي يمكن لمجالس المحافظات أن تفرضها. أما صلاحيتها في فرض الرسوم المحلية فإنها ترتبط بالخدمات التي تقدمها ونظراً لعدم إمكانية حصرها لذا تخول مجالس المحافظات فرضها بناءً على قانون
 - ب. إنشاء مصرف حكومي يتولى إقراض الهيئات المحلية في المحافظات بفوائد رمزية. على أن تخصص القروض لغرض إنشاء المشاريع الاستثمارية الإنتاجية للمحافظات وذلك لتشجيع الاستثمار المحلي وتجنب مخاطر الفوائد المرتفعة عند الإقتراض من المصارف الخاصة .

ج. تخصيص نسبة من الضرائب الاتحادية والرسوم المفروضة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن جعل حصيلة الضرائب العينية كضريبة العقارات وضريبة العرصات المفروضة ضمن النطاق الإقليمي للمحافظة جزءاً من إيراداتها المحلية.

د. إلزام الوزارات الاتحادية بتقسيم اعتماداتها المالية بين مركز الوزارة والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للمعايير الدستورية، وإعلام المحافظات غير المنتظمة في إقليم بحصصها.

٦- الاستفادة من المادة (١٠٦) والمادة (١٢١- أولاً) من دستور ٢٠٠٥ النافذ لتشريع قانون ينظم توزيع إيرادات العراق عن طريق هيئة عامة مستقلة على وفق معايير دستورية وقانونية واضحة ومحددة تتمثل بالتوزيع السكاني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع مراعاة خصوصية بعض المحافظات.

٧- لأجل تنظيم الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ينبغي تشريع قانون أو إصدار نظام يُنظم إعداد الموازنة المحلية، وإجراءات تنفيذها، وبما ينسجم مع الموازنة العامة الاتحادية، وإنشاء قسم خاص في المحافظات يطلق عليه قسم الموازنة المحلية يتولى إعداد الموازنة المحلية للمحافظة، وتنفيذها وفقاً لهذا التشريع.

٨- إن قاعدة وحدة الموازنة لم تعد تتلاءم مع الدور الذي تمارسه المحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ إذ الاختصاصات الإدارية والمالية الواسعة التي منحها إياها المشرع العراقي، فضلاً عن اختصاصات الوزارات الاتحادية المراد نقلها إلى المحافظات وموظفيها وما يرافقه من نقل الاعتمادات المالية، أصبح من غير المناسب أن تدرج إيرادات المحافظة غير المنتظمة في إقليم ونفقاتها في موازنة واحدة إلى جانب الموازنة الاتحادية والمؤسسات العامة الأخرى.

المصادر والمراجع

١. إخلص قاسم نايل، اثر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على التنمية الاقتصادية، نشرة شؤون عراقية، صادرة عن مركز الدراسات والبحوث، جامعة النهرين، العدد (١) أيلول، ٢٠٠٨.
٢. أمير عبدالله أحمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.
٣. جمال الدين محمد بن كرم بن منظور، لسان العرب، ط١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠٦.
٤. جيهان حسن أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٥. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات المحلية في نظم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٨٨.
٦. د. احمد عبده محمود، مبادئ المالية العامة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧١.
٧. د. أعاد علي محمود، المالية والتشريع المالي، الكتاب الثاني، الضريبة والتشريع الضريبي العراقي، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨.
٨. د. ثروة بدوي، النظم السياسية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
٩. د. جلال بكير، موسوعة الحكم المحلي، التمويل المحلي، مطبعة العاصمة، القاهرة، ١٩٧٢.
١٠. د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد الثاني، كانون الأول، ١٩٨٨.
١١. د. صلاح صادق، موسوعة الحكم المحلي، ج٢، نظم الحكم المحلي المقارن، دار الجيل للطباعة، القاهرة، بدون سنة الطبع.
١٢. د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.
١٣. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، الناشر، العاتك لصناعة الكتاب، التوزيع، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
١٤. د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
١٥. د. عثمان غيلان العبودي، اختصاص تعيين ا لموظفا لعام في ظل نظام اللامركزية الإدارية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة ٢، عدد ٤، ٢٠١٠.

١٦. د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٧. د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٨. د. محمد عبدالله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ابريل ١٩٦٧.
١٩. د. محمود حسين وادي، وزكريا احمد عزام، مبادئ المالية العامة، ط١ دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٧.
٢٠. د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤.
٢١. د. إسماعيل صعصاع البديري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العدد السادس والعشرون، ٢٠١٢.
٢٢. د. أعاد علي محمود، المالية والتشريع المالي، الكتاب الثاني، الضريبة والتشريع الضريبي العراقي بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨.
٢٣. د. حسن درويش عبد الحميد، فاتن محمد كمال، نحو التأهيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، ط١، بدون ذكر جهة ومكان الطبع، ٢٠٠٨.
٢٤. د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
٢٥. د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٢٦. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
٢٧. د. سمية عبده هديهد، الاختصاص في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٢٨. د. صفوان المبيضين، ود. حسين الطراونة ود. توفيق عبدالهادي: المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البازوري العالمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٢٩. د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ج، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.



٣٠. د.علي عبدالعظيم محجوب، دور المجالس المحلية في تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية موسوعة الحكم المحلي، الأساسيات النظرية للحكم المحلي، ج ١، مطبعة نهضة مصر، بدون مكان الطبع، ١٩٧٧،
٣١. د.علي محمد بدير، ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي، ود.مهدي ياسين السيلوي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ١٩٩٣ .
٣٢. د.علي هادي حميدي الشكراوي، ود.إسماعيل صعصاع البديري، ود.علاء عبد الحسين العنزي، التنظيم القانوني للمركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي)، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، مجلد ٥، عدد ٢، ٢٠١٣،
٣٣. د.فاطمة مرزوق السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، ط ١، الدار البيضاء الجديدة، ٢٠٠٣
٣٤. د.قاسم حسن العبودي، الثابت والمتحول في النظام الفدرالي، ط ١، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، ٢٠٠٧.
٣٥. د.كريم لحرش، تدابير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، ط ٢، توزيع مكتبة الرشاد، الرباط، ٢٠١١، ص ١٥٦.
٣٦. د.ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩
٣٧. د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دارا بن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
٣٨. د.محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، ج ٢، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٣٩. د.محمد حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية في البلاد العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢.
٤٠. د.محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ .
٤١. د.محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة عشر، العدد الثاني، ١٩٧٢ .
٤٢. د.محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠.

٤٣. د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤.
٤٤. د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، ط١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.
٤٥. زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط٢، دار الكتب اللبنانية، ودار الكتب المصرية، بيروت، ١٩٩٤.
٤٦. عبدالهادي الفضلي، دروس في أصول الفقه، ط٢، مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر، بدون ذكر مكان الطبع، ١٤٢٠هـ.
٤٧. علي عبد العظيم باقر علي، دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق (دراسة تحليلية للمدة ١٩٩٠_٢٠٠٥)، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد نيل شهادة الدبلوم العالي في الضرائب، ٢٠٠٨.
٤٨. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢.
٤٩. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضير بكرة، العدد السابع، (٢٠٠٥)، منشور على الموقع الإلكتروني.
٥٠. محمد طه الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٠.
٥١. محمد عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠.
٥٢. محي الدين أبو السعادات المبارك بن محمد الحزري (ابن الأثير) النهاية في غريب الحديث والأثر، ج٤، ط٤، مؤسسة عليان، قم، ١٣٦٤هـ.
٥٣. د. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، ط١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.
54. Quigley John M,(Ed) PerspeClives on local Public finance and Public Policy , Cloth Jaipuk , 1987،
55. WWW. WebreviewDz/ IMG/ PdF/ 17/ Les recetlespubliques/ Locades/Merqhadpdf
56. WWW. WebreviewDz/ IMG/ PdF/ 17/ Les recetlespubliques/ Locades/Merqhadpdf.

المخلص:

إن الاهتمام بمالية المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتنمية مواردها، وترشيد نفقاتها ووضوح موازنتها ودقتها كفيل بالنهوض بدعائم اللامركزية الإدارية الإقليمية، وضمان استقلال الهيآت المحلية، فضلاً عن تجلي الالهمية في تحديد التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الإتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبيان القصور التشريعي في تنظيم الاختصاص المالي للمحافظة، وما يجب أن يكون عليه في مجال الإيرادات المحلية.

الكلمات المفتاحية: المحافظات، التمويل، إقليم، الاختصاص



ABSTRACT:

Paying attention to the finances of the governorates that are not organized in a region by developing their resources, rationalizing their expenditures, clarity of their budget, and accuracy will promote the pillars of regional administrative decentralization, ensure the independence of local bodies, as well as the importance of determining the overlap in the financial competencies between the federal government and the governorates that are not organized in a region. Legislative regulation of the financial competence of the governorate and what it should be in the field of local revenues.

Keywords: provinces, financing, region, jurisdiction .