

الفرائض المالية للأشخاص المرفقية (دراسة مقارنة)

د. احمد فارس عبد العزاوي
مدرس القانون المالي كلية القانون جامعة تكريت

الملخص

ترتب على ازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية ؛ نتيجة الازمات المالية المتعاقبة التي عصفت بالاقتصاد طيلة الفترات الزمنية ، ان الدولة بحاجة الى موارد مالية كبيرة لتغطية هذا التدخل المستمر ، وبما ان الايرادات العامة للدولة بمختلف مواردها لم تعد كافية لتغطية التزايد في مجال الانفاق اصبح من اللازم البحث عن موارد اخرى لتغطية هذا الانفاق ، وبما ان المرافق العامة تقدم خدمات لعموم اشخاص المجتمع فقد منحت هذه المرافق صلاحية فرض بعض الفرائض المالية المرفقية لكي تغطي بموجبها بعض اوجه الانفاق الخاص بميزانيتها دون الضغط على موازنة الدولة العامة ، واعطاء هذه المرافق الاستقلال المالي لترتيب اوضاعها من الناحية المالية مع بقائها خاضعة اداريا من حيث الرقابة لسلطة الدولة .

ABSTRACT

Resulted in increased state intervention in the various economic social and professional areas , the state needs to substantial financial resources to cover this ongoing intervention , since the general revenues of the state in all , its resources are no longer sufficient to cover this increase has become necessary to look for other resources , and gave people the power to impose financial cubital ordinances to cover expenses for .

المقدمة

بعد فترة الكساد العظيم التي اجتاحت العالم بصورة عامة والبلدان الغربية بصورة خاصة في نهاية العقد الثالث من القرن الماضي ، وتنامي حاجات الإنسان في المجتمع وسعيه الحثيث نحو حياة أكثر رفاهية ازداد تدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية (الصناعية والتجارية) والاجتماعية والمهنية عن طريق المرافق العامة ، بعد أن كانت راعية لهذه المجالات ، وبالتالي أضحت بحاجة ماسة إلى موارد مالية كبيرة لتغطية النشاطات المختلفة المتزايدة ، وتمويلها التي تستلزم نفقات كبيرة ، ومن هنا تبرز أهمية فرائض الاشخاص المرفقية من حيث كونها المورد الرئيس الذي تعتمد عليه المرافق الاقتصادية والمهنية لتغطية نفقاتها المتزايدة، إذ لم تعد مساهمة الموازنة العامة للدولة لتمويل هذه المرافق كافية لتلبية حاجاتها .

وتشمل فرائض الاشخاص المرفقية بصفة اساسية الرسوم شبه الضريبية ومقابل اداء الخدمات ، وكذلك اية فريضة تفرض من قبل المرفق العام نظير تقديمه الخدمات للمنتفعين به واستخدام هذه الفرائض لمصلحته ، لذلك ينبغي علينا تحديد الاشخاص المرفقية التي تملك صلاحية فرض هذه الفرائض وايضاً تحديد انواعها للوقوف على طبيعتها ، وتحديد الجهة المختصة للفصل في المنازعات التي تثار بشأنها .

ولما يمثل هذا الموضوع من اهمية تتجسد في رقد خزينة هذه المرافق بالأموال اللازمة التي تمكنها من اداء الخدمة وضمن سير هذه المرافق بانتظام واضطراد بعده من المبادئ الاساسية التي تحكم سير المرفق العام .

اما عن المشكلة التي يعالجها البحث فتنتمثل بتحديد فرائض الاشخاص المرفقية وتمييزها عما يختلط بها من الفرائض المالية العامة للدولة وتحديد الجهة التي تدخل هذه الاموال في خزينتها وواجه انفاقها ، كما تثار مسألة تحديد الجهة المختصة للفصل في المنازعات التي تنشأ بشأنها .

ويعتمد المنهج الذي تم إتباعه في معالجة موضوع البحث عن طريق استقراء نصوص التشريعات المالية المقارنة وتحليلها وتدعيمها بالآراء الفقهية والأحكام القضائية في سبيل الافادة العملية والعلمية في تصويب منهج المشرع العراقي .

ولاستيعاب كل ما تقدم من افكار تم تقسيم البحث على ثلاثة مباحث ، ناقشنا في الاول مفهوم الاشخاص المرفقية ، وقسم على ثلاثة مطالب بحث الاول تعريفها ، وناقش الثاني انواعها ، واستعرض الثالث طرق ادارتها ، اما المبحث الثاني فقد استعرضنا فيه فرائض الاشخاص المرفقية متضمناً ثلاث مطالب بحث الاول تعريفها ، واستعرض الثاني انواعها ، وميز الثالث بما يختلط بها من اصطلاحات ، والمبحث الثالث خصص لبيان كيفية حصول الاشخاص المرفقية على الفرائض المالية ، وقسم على مطلبين ناقش الاول طرق تحصيل فرائض الاشخاص المرفقية ، وببحث الثاني المنازعات المتعلقة بفرائض الاشخاص المرفقية ، واخيرا اشتمل البحث خاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول مفهوم الاشخاص المرفقية (Les gens cubital)

تقدم الاشخاص المرفقية خدمات للمنتفعين منها تختلف من مرفق لآخر وايضا تختلف الفرائض التي تستأديها منهم بحسب طبيعة الخدمة المؤداة وقبل الخوض في تفصيلات فرائضها ينبغي علينا بيان مفهومها في عدة مطالب يناقش الاول تعريف الاشخاص المرفقية ، ويستعرض الثاني انواع الاشخاص المرفقية ، ويبحث الثالث في طرق ادارتها .

المطلب الاول تعريف الاشخاص المرفقية

بغية تسليط الضوء على تعريف الاشخاص المرفقية ينبغي توضيحها من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية ، لذلك سنناقش هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لبيان تعريفها لغةً ، وفي الثاني نستعرض تعريفها اصطلاحاً .

الفرع الأول تعريفها لغةً

المرفق في اللغة هو ما يرتفق به أي ما ينتفع به ⁽¹⁾، وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم بقوله تعالى ((واذا اعتزلتموهم وما يعبدون الا الله فأووا الى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته ويهيئ لكم من أمركم مرفقاً)) ⁽²⁾ .

(1) د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1996 ، ص83
(2) سورة الكهف : الآية (16) .

الفرع الثاني

تعريفها اصطلاحاً

قبل الخوض في غمار الاشخاص المرفقية وتحديد ماهيتها لابد لنا من تعريف المرفق العام لان هذه الاشخاص تعدّ قوام هذا المرفق ، ولغرض توضيح ذلك فأننا سوف نعرض تعريفه وفق اتجاهات الفقه القانوني العام ، وعلى النحو الاتي :

أولاً : الاتجاه الشكلي :

يعرف الفقه المرفق العام وفقاً لهذا الاتجاه بأنه : الهيئة التي تنشؤها الدولة وتهدف الى اشباع الحاجات العامة ، وتكون جزءاً من التنظيم الاداري في الدولة بصرف النظر عن موضوع النشاط الذي تقوم به (1) .

ويعرف ايضاً المرفق العام طبقاً لهذا المدلول بأنه : جهاز تتولى الادارة العامة ادارته بهدف تحقيق النفع العام (2) .

ومن خلال استقراء هذه التعريفات وتحليلها يتبين لنا ان هذا المدلول وفقاً للاتجاه الشكلي قد ركز على الجهاز القائم بالمرفق أي الجهاز الاداري للمرفق ، وعلى الرابطة العضوية التي ترتبط بين هذا التنظيم والجهاز الاداري في الدولة .

ثانياً : الاتجاه المادي :

يعرف المرفق العام بأنه : النشاط الذي يؤدي الى اشباع الحاجات العامة سواء قامت به هيئة عامة خاضعة للقانون العام ام هيئة خاضعة للقانون الخاص كفرد او شركة، طالما بقيت هذه الهيئة الاخيرة تحت اشراف السلطة العامة وهيمنتها عند ادائها النشاط المذكور (3) .

(1) د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثاني ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1997 ، ص25 .

(2) د. ثروت بدوي : القانون الاداري ، النشاط الاداري ، المجلد الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981 ، ص35 .

(3) د. سعاد الشرقاوي : القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 ، ص102 .

وعرف المرفق العام ايضاً بأنه : نشاط تتولاه الدولة او الاشخاص العامة الاخرى كالمحافظة او البلديه او المؤسسة او المنشأة العامة او الهيئة العامة ... وغيرها ... مباشرة او تعهد به الى الآخرين كالأفراد او الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها لإشباع حاجات عامة لتحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

ويمكن تعريف المرفق العام وفقاً للاتجاه المادي بأنه نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور .

وبعد ايرادنا تعريفات الفقه للمرفق العام اصبح لزاماً علينا بيان تعريف الاشخاص المرفقية ، إذ تعرف هذه الاشخاص بانها القوامة على المرافق العامة وتتمتع بشخصية معنوية مستقلة وتعمل وفق اسس ومبادئ معينة تهدف الى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد لتحقيق النفع العام ، وتعرف بانها المركزية المصلحية او المرفقية لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة او احد الاشخاص المعنوية العامة التابعة لها .

المطلب الثاني انواع الاشخاص المرفقية

لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية، ومن حيث استقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث نطاق نشاطها إلى مرافق عامة وطنية وأخرى محلية ، ومن حيث مدى الالتزام بإنشائها إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية وبما ان موضوع بحثنا يقتصر على البحث في الفرائض المالية التي تفرضها هذه المرافق لذلك على تحديد المرافق العامة من حيث

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص 247 .

نشاطها ؛ وذلك لاننا نبحث في فرائض المرافق العامة المالية والتي تدفع نظير ممارسة المرفق لنشطة المقدم للمنتفعين به ، وسناقش هذا المطلب في ثلاثة فروع وعلى النحو الآتي .

الفرع الاول

المرافق العامة الإدارية

تعرف المرافق العامة الإدارية بأنها : كل مرفق عمومي يقوم بنشاط يدخل ضمن مجال الوظيفة الإدارية للدولة ويعجز الأفراد والهيئات الخاصة عن مباشرته ، ومنها في العراق مرفق الأمن الخارجي (وزارة الدفاع) مرفق الأمن الداخلي (وزارة الداخلية) ومرفق القضاء (مجلس القضاء الاعلى) ومرفق سك النقود (البنك المركزي) (1) .

وتعرف ايضاً بانها : تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة، أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه ، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء (2) .

وتؤدي هذه المرافق الخدمات المرفقية التقليدية وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم ، وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة ، وتخضع المرافق العامة الادارية بصفة اساسية لأحكام القانون العام وتتبع وسائله واحكامه ما لم تقرر اللجوء لوسائل القانون الخاص كإبرام تصرفات تدخل ضمن اطار قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، والاصل ان القضاء الاداري هو الجهة الاصلية المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بها ، ويعدّ المنتفع بخدمات المرفق الاداري العام في مركز تنظيمي عام من مراكز القانون العام وليس في مركز تعاقدية من مراكز القانون

(1) د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، 1979 ، ص313.

(2) د. مازن ليلو راضي : القانون الاداري ، دهورك ، 2013 ، ص108 .

الخاص ، ونتيجة لذلك يكون للشخص القائم على المرفق سلطة تعديل هذا المركز أو اي من عناصره (1).

وازاء هذه الخدمات المقدمة للمنتفع يكون لهذه المرافق الادارية العامة سلطة استيفاء الرسوم التنظيمية ؛ والسبب في ذلك ان فرضها يتم بقانون صادر عن السلطة التشريعية اذ ساواها المشرع العراقي في الدستور بالضرائب (2)، واقتضاء مقابل بمناسبة ادائها للخدمات المقدمة للمنتفعين يحدده المرفق ، وتقوم التفرقة فيما بين هذين النوعين من ايرادات المرافق العامة الادارية على اساس معيار التناسب فيما بين الخدمة المؤداة والمقابل الذي يتقاضاه المرفق ، ففي الوقت الذي لا يشترط فيه الرسم العام التناسب بين مبلغه والخدمة المؤداة يشترط هذا التناسب عند فرض مقابل اداء الخدمات ، وتخضع المرافق العامة الادارية لقواعد الموازنة العامة للدولة ، وتمول نفقاتها من خلال التخصيصات المحدده لها في القانون ، الامر الذي يجعل استقلالها المالي لا وجود له ، وان الايرادات التي تحصل عليها هذه المرافق يدخل خزينة الدولة ثم موازنتها العامة دون ان يكون للمرفق الاداري العام صلاحية التصرف بهذه الايرادات، لذلك فان البحث في امكانية المرافق العامة لفرض فرائض مالية تدخل خزينتها غير موجود من الناحية العملية وانما يتم فرض مقابل لنشاطها يدخل ضمن الفرائض المالية العامة للدولة .

الفرع الثاني

المرافق العامة الاقتصادية

تعرف المرافق الاقتصادية (المرافق التجارية والصناعية) بانها : المرافق التي تمارس نشاطا بهدف تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي يمارسه الأشخاص الخاصة ومن أمثلتها في العراق مرفق النقل الجوي والسكك الحديدية ومرفق البريد والمواصلات ومرفق الكهرباء والغاز (3) .

(1) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص98-99 .

(2) ينظر : المادة (28) البند (اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

(3) المصدر نفسه ، ص92 .

وتعرف ايضاً بانها : المرافق التي تقوم على نشاط اقتصادي بطبيعته (صناعي او تجاري) يهدف الى تحقيق الربح (1) .

وتخضع المرافق العامة الاقتصادية لنظام قانوني مختلط من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص مع غلبة الاخيرة ، وبما ان هذه المرافق تعدّ من المرافق العامة فانها تخضع في تنظيمها لقواعد القانون العام شأنها في ذلك شأن اي مرفق عام اخر ، وتلتزم باتباع مبدأ المساواة بين المنتفعين بالمرفق ، اما ادارة هذه المرافق فتخضع بصفة اساسية للقانون الخاص ، واستثناءً يمكن ان يخولها القانون استعمال بعض وسائل القانون العام مثل نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة وتحصيل ديونها جبراً وابرار عقود ادارية تتطوي على بعض الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص فيما عدا العقود التي تبرمها مع عملائها فتظل خاضعة للقانون الخاص ، ويخضع تنظيم العلاقة بينها وبين عملائها لاحكام القانون الخاص ، وتخضع لقواعد المسؤولية المدنية بالنسبة للخطأ الواقع منها ويسبب ضرراً للمنتفع بخدماتها ويكون الفصل فيها للمحاكم العادية ، ويعدّ المنتفع بالمرفق الاقتصادي في مركز تعاقدية من مراكز القانون الخاص ، وهو مماثل لمركز العميل بالنسبة للمشروع الخاص ، وتبعاً لذلك تختص المحاكم العادية بالفصل في المنازعات المتعلقة بعلاقة المرفق بعملائه ، ولا يجوز للمنتفع تبعاً لذلك اقامة دعوى الالغاء بسبب تجاوز السلطة فيما عدا القرارات الصادرة من سلطة الوصاية الادارية ، ولا يجوز لجهة الادارة العامة تعديل مركز المنتفع بالمرفق او اي من عناصر هذا المركز وبصفة خاصة المقابل الذي يتقاضاه المرفق من المنتفع مادام يوجد في مركز تعاقدية(2) .

ومع ذلك اجازت محكمة النقض الفرنسية لإدارة المرفق الاقتصادي تعديل مقابل الانتفاع تأسيساً على ان المنتفع عندما يبرم العقد مع المرفق يقبل في الوقت

(1) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 109 .

(2) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص 92 .

ذاته مبدأ جواز تعديل المقابل في المستقبل ، ولكن لا يجوز بحال ان ينسحب هذا التعديل على الماضي (1) .

ولا يجوز للمرافق العامة الاقتصادية فرض ضرائب او رسوم ادارية على عملائها وانما تتقاضى من المنتفعين ثمناً لما يتبعه من منتجاتها ولا يجوز تحصيل الثمن جبراً ما لم يقرر لها القانون صراحة ذلك ولا يتدخل المشرع لتحديده ، وانما يتم تحديده من قبل ادارة المرفق، كما تمتلك صلاحية فرض الرسوم شبه الضريبية ، والاصل ان المرافق الاقتصادية تدار وفق اسس تجارية لا تخضع لقواعد المحاسبة الحكومية ، واستثناءً تخضع بعض المرافق المهمة لنظام مالي مزدوج ولرقابة حكومية من قبل الاجهزة المختصة للحيلولة دون زيادة ثمن الخدمات المقدمة منها وايضا لسد العجز الذي يصيب ميزانية هذه المرافق من الموازنة العامة ، لذلك فان امكانية البحث في فرائض الاشخاص المرفقية لهذه المرافق موجودة وتتقاضى مقابلاً نقدياً نظير تقديمها خدمات للمنتفعين بها ، وتدخل هذه الفرائض خزينتها وتمول مشاريعها وفق ميزانيتها الخاصة .

الفرع الثالث

المرافق العامة المهنية

تعرف هذه المرافق بانها : مرافق تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة ، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة ، مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء والعمال وغيرها من النقابات المهنية الأخرى (2) .

كما تعرف بانها : المرافق التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية إلى مستفيديها ومن أمثلتها مرفق الضمان الاجتماعي ودار العجزة والشيوخوخة وصندوق

(1) De laubadere ,Traite elementaire de droit adm , L.G.D.J, Paris , 1985 , p662-672 .

(2) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص93 .

التقاعد والبطالة ، والمنظمات والنقابات المهنية مثل نقابة المحاماة والنقابات العمالية (1) .

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم، وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص، فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض ونظامها المالي واكتساب الاموال والتصرف فيها فإنه يخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية ، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري ، ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني مختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق المهنية ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق ، في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الاقتصادية(2) .

ويحق للمرافق العامة المهنية وفق الشروط المحددة قانوناً فرض رسوم على أعضائها لتمويل نفقاتها ولا تعدّ هذه من قبيل الرسوم العامة شبه الضريبية ولكنها تعدّ مقابلاً يتقاضاه المرفق نظير ما يقدمه من خدمات لأعضائه وليست لها طبيعة الفرائض المالية العامة للدولة وإنما تعدّ من فرائض الأشخاص المرفقية .

والاصل ان تدار المرافق المهنية وفق اسس مالية ذاتية لا تخضع لقواعد المحاسبة الحكومية ، واستثناءً تخضع بعض المرافق المهمة لنظام مالي مزدوج ولرقابة حكومية من قبل الاجهزة المختصة للحيلولة دون زيادة ثمن الخدمات المقدمة

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص 250 .

(2) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 111-112 .

منها وايضا لسد العجز الذي يصيب ميزانية هذه المرافق من الموازنة العامة لذلك فان امكانية البحث في فرائض الاشخاص المرفقية لهذه المرافق موجودة وتتقاضى مقابل نقديا نظير تقديمها خدمات للمنتفعين بها ، وتدخل هذه الفرائض خزينتها وتمول مشاريعها وفق ميزانيتها الخاصة .

المطلب الثالث

طرق ادارة الاشخاص المرفقية

تختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف انواعها إذ تختار الادارة الطريقة المناسبة لادارة المرفق العام حسب طبيعة نشاطه وتراعي كذلك اعتبارات سياسية واجتماعية ومالية واقتصادية وفنية ، فهناك مرافق تتولاها الدولة بنفسها وتديرها ادارة مباشرة نظرا لاهميتها اذ يتصل نشاطها بممارسة الدولة لسيادتها كما ذكرنا سابقا مثل مرفق الدفاع والامن الداخلي والقضاء وسك النقود وهناك مرافق اقل اهمية قد تتولاها الدولة بنفسها وقد تترك ادارتها لاشخاص القانون الخاص تحت اشرافها ورقابتها مثل البريد والكهرباء والنقل وغيرها من المرافق ، كما توجد مرافق اقتصادية تهدف الى تحقيق الربح وتتبع ادارتها اجراءات ووسائل القانون الخاص ، وتدار بعض المرافق باساليب مشتركة بين الادارة والافراد ، مما تقدم يتبين ان هناك ثلاث طرق اساسية في ادارة المرافق العامة سنناقشها في ثلاثة فروع .

الفرع الاول

الادارة المباشرة

تعرف طريقة الادارة المباشرة بانها : الاسلوب الذي تدير به الدولة المرفق العام مباشرة بواسطة موظفيها واموالها وتستخدم في سبيل ذلك اساليب القانون العام⁽¹⁾.
كما تعرف بانها : الطريقة التقليدية في ادارة المرافق العامة ومؤداها ان تأخذ الدولة او احد اشخاص القانون العام على عاتقها ادارة المرافق العامة مباشرة

(1) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص 98 .

مستعينة بأموالها وموظفيها بهدف تقديم الخدمات وتلبية حاجات جميع المواطنين في كل ارجاء الدولة (1).

ويقصد بهذا الاسلوب ان : تقوم الادارة مباشرة بتسيير المرفق بنفسها سواء كانت سلطة مركزية ام محلية مستخدمة في ذلك اموالها وموظفيها ووسائل القانون العام (2).

ويتبع اسلوب الادارة المباشرة في جميع المرافق الادارية العامة المرتبطة في سيادة الدولة ؛ وذلك للعديد من الاسباب اما لانها لا تدر ربحا فلا يقبل عليها الافراد، او انها من المرافق المهمة بحيث لا يمكن اشراك الافراد في ادارتها او ترك ادارتها للافراد بشكل كامل لخطورة هذه المرافق في حياة المواطنين فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وامن مواطنيها بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الافراد مهما كانت امكانياتهم ، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وادارتها على نحو عام او لا توجد جدوى اقتصادية في ادارته (3).

وتخضع المرافق الادارية العامة من حيث الاصل لاحكام القانون الاداري فعالها يعدون موظفين عموميين واموالها اموالا عامة وتصرفاتها اعمالا ادارية وقراراتها تعدّ قرارات ادارية وعقودها عقودا ادارية بمعنى ان المرافق الادارية العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة لتحقيق اهدافها ، الا انها تخضع في بعض الاحيان لاحكام القانون الخاص وذلك عندما يجد القائمون على ادارتها ان هذا الاسلوب يكفي لتحقيق اهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة (4).

ولا يقتصر اسلوب الادارة المباشرة على المرافق الادارية العامة بل انه يستعمل في بعض الدول في ادارة المرافق الاقتصادية وقد استعملت طريقة الادارة

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص 265 .

(2) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 121 .

(3) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، المصدر السابق ، ص 265-266 .

(4) د. مازن ليلو راضي ، المصدر السابق ، ص 122 .

المباشرة للمرافق الاقتصادية في العراق بشكل واسع الى عام 1987 ، إذ حصل تحول في سياسة الدولة فيما يتعلق باساليب وطرق ادارة المرافق العامة وخاصة الاقتصادية منها لكي يصبح فيها الاستثمار مجدياً من الناحية الاقتصادية ، واتباع سياسة الخصخصة اي نقل ملكية بعض المرافق من القطاع العام الى الخاص نظراً للانتقادات التي رافقت عملية ادارة الدولة ممثلة بموظفيها لهذه المرافق والخسائر المالية الكبيرة التي رافقت هذه الادارة (1) .

ولقد وجهت لطريقة الادارة المباشرة للمرافق الاقتصادية انتقادات ابرزها يتعلق بجانب التنظيم المالي اذ تخضع هذه المرافق لقواعد مالية الدولة ولا تستطيع ان تحتفظ من ايراداتها باموال احتياطية كما ان ميزانيتها تعدّ جزءاً من الموازنة العامة للدولة وتخضع لنفس اجراءات الصرف ، وكذلك المرفق الاقتصادي الذي يخضع لهذا الاسلوب يدار مباشرة من الوزير المختص مما يشكل عائقاً امام وضع المرفق لسياسة عمله وبرامجه ، وايضا تطبيق اساليب القانون العام فيما يتعلق بتسيير المرفق وادارته واساليب اختيار موظفيه وتحديد رواتبهم وترقياتهم وهذا ما لا ينسجم وطبيعة المرافق الاقتصادية .

الفرع الثاني

الادارة المشتركة

يعرف اسلوب الادارة المشتركة بأنه : اشتراك الدولة او احد اشخاص القانون العام مع اشخاص القانون الخاص في رأسمال المشروع وتشارك بالادارة بقدر مساهمتها في رأسماله ، فاذا كانت حصة الدولة في رأسمال المشروع اكثر من النصف تكون لها الاغلبية في مجلس الادارة وتكون المركز الاقوى في الادارة ، وهذه الطريقة تجمع بين مزايا الادارة العامة والخاصة في تسيير المشروعات الاقتصادية التي تحمل صفة المرافق العامة الاقتصادية (2) .

(1) د. ماهر صالح علاوي ، المصدر السابق ، ص99 .

(2) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص99-100 .

ويؤخذ على هذا الاسلوب انه يؤثر من الناحية المالية على هذه المرافق لان تدخل الدولة في ادارة مرافق ذات طبيعة اقتصادية بالاشتراك مع القطاع الخاص يؤثر على ارباح هذه المرافق والاختلاف في عائدية فرائض هذه المرافق المالية هل تدخل خزينة الدولة ام خزينة المرفق الاقتصادي .

الفرع الثالث

التزام المرافق العامة

يعرف عقد التزام المرافق العامة بانه : عقد تعطي الادارة بموجبه ادارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية الى شخص من اشخاص القانون الخاص (1) .
كما عرف بانه : الطريقة التي تتعاقد الادارة مع فرد او شركة لإدارة او استغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة بامواله وعماله وادواته وعلى مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على فرائض مالية من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى بعقد التزام المرفق العام او عقد الامتياز (2).
وقد نظم المشرع العراقي في القانون المدني العراقي النافذ احكام عقد التزام المرافق العامة او عقد الامتياز بين ثنايا نصوصه (3).
وقد كانت هذه الطريقة هي السائدة في ادارة المرافق العامة الاقتصادية الا ان اتساع مجالات نشاط الدولة وادارتها المباشرة للمرافق العامة مهما كان نوعها ادى الى تقليل فرص الاخذ بهذه الطريقة ويظل للادارة حق الرقابة على طريقة ادارة المرفق وتشغيله من النواحي الفنية والمالية ولها الحق في تعديل نظام المرفق العام او انتهاء العقد لان عقد الالتزام عقد اداري ينطوي على امتيازات وحقوق مختلفة للإدارة .

(1) المصدر نفسه ، ص 100 .

(2) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 123 .

(3) ينظر : المواد (891 - 899) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 النافذ.

المبحث الثاني فرائض الاشخاص المرفقية

(ORDONNANCES PERSONNES CUBITAL)

تحتل الفرائض المالية للأشخاص المرفقية اهمية بارزة لما لها من دور كبير في تمكين هذه الاشخاص من اداء دورها بشكل كامل ؛ ولأنها تسهم في رفق ميزانية هذه المرافق بالإيرادات اللازمة لتغطية الانفاق المتزايد نتيجة لتطور الحاجات العامة والخاصة للأشخاص الطبيعية والمعنوية ، وتعرف هذه الفرائض بانها مبالغ مالية تستأديها الأشخاص المرفقية من المستفيدين من خدماتها ، وهذه الفرائض لا تتوافر في شأنها العناصر الأساسية للفرائض العامة للدولة على الرغم من الشبه بينها وبين الضرائب والرسوم إلا انها تختلف عنهما بالكثير من القواعد التي تخضع لهما هذه الاخيرة ، وبناءً على ما تقدم سنناقش هذا المبحث في ثلاثة مطالب نستعرض في الاول تعريف فرائض الاشخاص المرفقية ، ونبين في الثاني انواعها ، وخصصنا الثالث لتمييزها عما يختلط بها من اصطلاحات .

المطلب الأول

تعريف فرائض الاشخاص المرفقية

يقصد بهذا المصطلح في الفكر المالي الوضعي بأنه : المقابل الذي تتقاضاه الاشخاص المرفقية نظير قيامها بإنتاج أو بيع السلع والخدمات بهدف إشباع الحاجات الخاصة للشعب⁽¹⁾.

وكذلك يُعرف بانه : الاصطلاح الذي يطلق على ثمن السلع والخدمات التي تنتجها أو تقدمها المشروعات الاقتصادية العامة لتحقيق المنفعة الخاصة للأفراد⁽²⁾.

(1) د. حامد عبد المجيد دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، القسم الأول ، الدار الجامعية ، 1997 ، ص57 .

(2) د. زكريا محمد بيومي : مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة نشر ، ص205 .

كما وتعرّف الفرائض المالية للأشخاص المرفقية بانها : ايراد يتحقق من خلال ثمن المشروعات الاقتصادية الصناعية والتجارية والمرافق المهنية من سلع وخدمات والتي تتبعها الأشخاص المرفقية للأشخاص (1).

وتعرّف بانها : الفرائض المالية التي يحصل عليها الأشخاص المرفقية الصناعية والمهنية كمقابل للسلع والخدمات التي تقدمها للأفراد (2).

وعرفت بانها : المقابل الذي تحصل عليه الأشخاص المرفقية عند ممارستها للإنتاج في النشاط صناعي او تجاري او مهني (3).

ومن خلال استعراضنا لتعريفات الفقه القانوني المالي ، يمكننا ايراد تعريف للفرائض المالية للأشخاص المرفقية بأنه الوسيلة التي تمكن الأشخاص المرفقية من تحقيق ايراد عام يتحدد بحجم الارباح التي حققتها من خلال بيع هذه السلع والخدمات لأشخاص القانون الخاص والفرائض التنظيمية التي تفرضها على المنتفعين بالخدمات .

المطلب الثاني

انواع فرائض الأشخاص المرفقية

سبق وان بينا ان فرائض الأشخاص المرفقية هي مبالغ تستأديها الأشخاص المرفقية ، لكن لا يتوافر في شأنها العناصر الاساسية للفرائض المالية بصورة عامة، وكذلك تختلف خصائصها الذاتية عن الموارد الاكثر تشابهاً معها كالضرائب والرسوم، ومع ذلك تخضع احيانا لبعض القواعد التي تخضع لها الاخيرة ، وهذه الفرائض متعددة ومتنوعة تبعا للقوانين والقرارات التي تنظم فرضها وتحصيلها ، وعلى الرغم من ذلك يقسمها الفقه في فرنسا الى نوعين رئيسيين ، تتمثل بالرسوم

(1) د. عادل فليح العلي : المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان ، 2007 ، ص82 .

(2) د. باهر محمد عتلم : المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي ، ط1 ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة ، 1973 ، ص91-94 .

(3) د. طاهر الجنابي : علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص63 .

شبه الضريبية (Les taxes parafiscales) ، ومقابل أداء الخدمات (Les redevances) ، وسناقش هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

الرسوم شبه الضريبية

(Les taxes parafiscales)

تعرف الرسوم شبه الضريبية بانها : المبالغ التي تستأديها المرافق العامة الصناعية والتجارية والاتحادات والنقابات المهنية جبراً من الافراد بغرض تحقيق اهداف اقتصادية او اجتماعية او مهنية او صحية (1) .

وتعرف بانها المبالغ التي تحصل عليها المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) والمرافق المهنية نظير الخدمات التي تقدمها للمنتفع بخدمة هذه المرافق (2) .

وتعرف ايضاً بانها : مبالغ نقدية جبرية يتحملها المنتفع بخدمة المرافق الاقتصادية والمهنية إذا ما اراد الاستفادة من خدمات المرفق (3) .

ومن خلال التعريفات سالفة الذكر يتبين لنا ان الرسوم شبه الضريبية هي مبالغ نقدية تحصل عليها المرافق الاقتصادية والمهنية من المنتفع بخدماتها بصورة جبرية اذا اقدم على المطالبة بخدمات هذه المرافق ولا تناسب هذه الرسوم قيمة الخدمة المؤداة من المرفق الى المنتفعين ، ولا تعدّ هذه الرسوم من قبيل الفرائض المالية للدولة .

وعلى هديّ ما سلف ينبغي لعدّ المبلغ الذي تفرضه الاشخاص المرفقية من الرسوم شبه الضريبية توافر مجموعة من الشروط :

- (1) د. عادل فليح العلي : التأمينات الاجتماعية ، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، جامعة الموصل ، الموصل ، 1981 ، ص 82 .
- (2) د. رفعت المحجوب : المالية العامة ، الايرادات العامة ، القاهرة ، 1970 ، ص 247-248 .
- (3) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 124 .

الشرط الاول : ان هذا المقابل يجب ان لا يظاهي الخدمة الحقيقية التي عادت على المنتفع من الخدمة التي اداها المرفق بحيث لا يبدو المقابل وكأنه ثمن الخدمة المؤداة للمنتفع طبقا لما تم الاتفاق عليه بين الطرفين .

الشرط الثاني : ان تخصص حصيلة الرسوم شبه الضريبية للمرفق العام الذي يؤدي الخدمة .

الشرط الثالث : ان يكون المبلغ المحصل مقابلا مباشرا للخدمة .

وعلى هذا الاساس فان الرسوم التي تستأديها الدولة او هيئاتها المحلية او المرافق العامة الادارية تخرج عن نطاق الرسوم شبه الضريبية وتعدّ من قبيل الفرائض المالية للدولة .

وان عدّ هذه الرسوم الاخيرة من قبيل الفرائض المالية العامة للدولة ، وعدم عدّ الاولى منها يرجع الى التفرقة بين المرافق العامة الادارية والمرافق العامة الصناعية والمهنية وطبيعة تنظيمها والنشاط الذي تقدمه ؛ وذلك لأن المنتفع بخدمات المرفق العام الاداري يرتبط به برابطة من روابط القانون العام فهو في مركز تنظيمي عام تدخل ايراداته الى الخزينة العامة للدولة ، اما المرافق الاقتصادية (الصناعية والتجارية) والمرافق المهنية ، فتخضع لنظام قانوني مزدوج إذ تخضع في مباشرة نشاطها لاحكام القانون الخاص او احكام خاصة بها ينظمها المشرع في قوانين خاصة ، اما تنظيمها فيخضع لاحكام القانون العام ، والعلاقة بين المرفق والمنتفع تعدّ من روابط القانون الخاص وتماتل العلاقة ببيان المشروع الخاص وبين عملائه .

اما عن الاساس القانوني للرسوم شبه الضريبية ، ففي فرنسا يوجد اساسها التشريعي في نص الفقرة الثانية من المادة (4) من القانون رقم (2) لسنة 1959 ، والتي تقضي بأن الرسوم شبه الضريبية التي تفرض بغرض تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية ومهنية لصالح المرافق العامة الاقتصادية والمهنية يجب ان تفرض برسوم ويجب ان يرخص المشرع بتحصيلها سنوياً ، ويعدّ ادراج هذه الرسوم في الجداول الملحقه بالقانون المالي بمثابة ترخيص بتحصيلها ، ولكن ادراجها في هذه

الجدول لا يعني اضافة طابع التشريع على المرسوم الصادر بفرض تلك الرسوم، ويظل بالتالي لقاضي الالغاء رقابة مشروعية على هذه المراسيم ، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكمه الصادر في (28 شباط فبراير 1958 و 20 كانون الاول ديسمبر 1985) ، ويتبع في تحصيل الرسوم شبه الضريبية في فرنسا الاجراءات المقررة لتحصيل الضرائب المباشرة ، كما تخضع الجهات التي تحصل لحسابها هذه الرسوم لسلطة الوصاية الادارية من قبل الوزير المختص او وزير المالية (1) .

اما المشرع المغربي فقد سماها صراحةً بالرسوم شبه الضريبية إذ منح المرافق العامة صلاحية استيفاء هذه المبالغ من المنتفعين بخدماتها ، وقد استعمل هذه الفريضة بموجب المرسوم المرقم (2.97.352) الصادر في (30 يونيو 1997) بفرض رسم شبه ضريبي يسمى (الرسم على التنمية التعاونية لفائدة مكتب تنمية التعاون) إذ نص على انه (يفرض لفائدة مكتب تنمية التعاون رسم شبه ضريبي يسمى " الرسم على التنمية التعاونية " تتحمله التعاونيات واتحاداتها الخاضعة للقانون المشار إليه أعلاه رقم 24.83 التي تحقق الفوائض الصافية في نهاية السنة المحاسبية كما هو منصوص عليها في الفصل 69 من القانون المذكور) (2) .

ومنح المشرع المغربي ايضاً للمرافق العامة الاقتصادية صلاحية استيفاء رسم شبه ضريبي إذ منح المكتب الوطني للصيد البحري صلاحية فرض هذه الفرائض على المنتفعين بخدمات هذا المرفق بموجب المرسوم المرقم (2.13.19) والصادر في (28 كانون الاول / يناير 2014) والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (6232) الصادرة بتاريخ (20 شباط فبراير 2014) والخاص بإحداث رسم شبه

(1) M. Duverger , Finances publiques , P.U.F., Paris , 1971 , p100-105 .

(2) المادة (1) ، من الرسم على التنمية التعاونية لفائدة مكتب تنمية التعاون المغربي المرقم (2.97.352) لسنة 1997 .

ضريبي يسمى (الرسم على الأسماك السطحية) إذ نص على انه (يحدث لفائدة المكتب الوطني للصيد البحري رسم شبه ضريبي يسمى " الرسم على الأسماك السطحية" ترصد حصيلته حصراً لتمويل الأعمال المنجزة من لدن الجمعيات المؤسسة بصورة قانونية التي تضم الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يستغلون، على الأرض، محلاً أو منشأة أو مؤسسة مرخصة أو معتمدة على المستوى الصحي من أجل معالجة المنتجات البحرية أو تحويلها أو هما معا بما فيها دقيق أو زيت السمك قصد النهوض بالأنشطة والبرامج الرامية إلى تنمية الجمعيات المذكورة) (1).

ومن خلال البحث في هذه المراسيم نجد ان المشرع المغربي منح المرافق الاقتصادية العامة صلاحية فرض رسوم شبه ضريبية على المنتفعين من خدماتها بهدف تنظيم الحصول على الخدمات من هذه المرافق دون فوضى ووفق السياقات الادارية وايضاً ردف ميزانية هذه المشاريع بالموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها على الرغم من عدم التناسب بين مبلغ الرسوم شبه الضريبي والخدمة المؤداة للمنتفع .

أما عن الاساس القانوني للرسوم شبه الضريبية في العراق ، فلم أجد ما يشير الى هذه التسمية في النظام القانوني العراقي ، الا ان هذه الفريضة لها العديد من التطبيقات في بعض القوانين العراقية ، كما اشار بعض الفقه العراقي لهذه الفريضة التي يقتصر فرضها من الشخص المرفقي على المنتفعين بالخدمة التي يستفاد منها ، ومنها الاشتراك المبلغ الذي يلتزم كلاً من صاحب العمل والعامل بدفعه الى دائرة الضمان الاجتماعي للعمال ، ويعدّه من قبيل الرسوم شبه الضريبية(2) ، إذ تضمن قانون الضمان الاجتماعي العراقي نصوصاً تنظم هذه الفريضة إذ نص على تحديده (الاشتراك : المبلغ الواجب دفعه على الجهات التي

(1) صدر المادة (1) ، من الرسم على الاسماك السطحية المغربي المرقم (2.13.19) لسنة 2014 .

(2) د. عادل فليح العلي : التأمينات الاجتماعية ، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، مصدر سابق ، ص 81-83 .

يحددها القانون لقاء اي من الخدمات او التعويضات او المكافآت او الرواتب التي تقدمها المؤسسة للشخص المضمون وفقاً لاحكام هذا القانون (1).

إذ فرض المشرع العراقي على كلاً من صاحب العمل والعامل مبلغ نقدي جبري يتحملوه مساهمةً منهم في تمويل التأمينات الاجتماعية ، ولا يلزم المشرع العراقي العمال الا بالمساهمة في تمويل التقاعد ، في حين يلزم اصحاب العمل بالمساهمة في تمويل ضمان جميع المخاطر الاجتماعية المقررة في قانون الضمان الاجتماعي (2).

وكذلك اشتراك المحامي المسجل في جدول المحامين إذ الزمه المشرع بدفع مبلغ نقدي الى صندوق تقاعد المحامين يستقطع من الاشتراك الذي يلتزم بدفعه الى نقابة المحامين ويدخل هذا المبلغ المستقطع في الصندوق ، وايضاً الطوابع الخاصة بالصندوق التي تقوم الهيئة باصدارها (3).

وايضاً تضمن قانون المحاماة العراقي النافذ نصوصاً تشير الى فرائض الاشخاص المرفقية المهنية عندما ناقش المشرع مالية النقابة اذ حدد مواردها بالاعتماد على الكثير من المصادر ومنها رسوم التسجيل بجدول المحامين والاشتراكات السنوية وبدل اجازة كاتب المحامي وارياح مطبوعات النقابة ورسوم الاستشهاد من النقابة ، وبذلك فان هذه الفرائض التي منح القانون صلاحية فرضها لنقابة المحامين تدخل ضمن الرسوم شبه الضريبية (4).

وايضاً اصدر المشرع العراقي قانوناً يفرض بموجبه رسماً على المركبات لغرض صيانة الطرق العامة والجسور نظير استخدامها لاغراض صيانة الشوارع والطرق والجسور ، ويستوفى هذا الرسم مرة واحدة عن كل خمس سنوات عند تجديد

(1) المادة (1) من قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم (39) لسنة 1971 المعدل .
(2) ينظر : المادة (27) من قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم (39) لسنة 1971 المعدل.
(3) ينظر : المواد (1) و (7) من قانون صندوق تقاعد المحامين العراقي رقم (68) لسنة 1969 النافذ .
(4) ينظر : المادة (124) من قانون المحاماة العراقي رقم (173) لسنة 1965 المعدل .

اجازة تسجيل المركبة في دائرة المرور المختصة ، وتتولى مديرية المرور العامة اسفاء الرسوم المنصوص عليها في المادة (1) من هذا القانون ، ويتم توزيعها على الجهات التالية وفق النسب المؤشرة ازاؤها ، لوزارة الاعمار والاسكان (58%) ثمانية وخمسون من المئة لصيانة الطرق والجسور ، لمديرية البلديات العامة (25%) خمسة وعشرون من المئة لصيانة الشوارع الداخلية للمدن ، ولامانة بغداد (17%) سبعة عشر من المئة لصيانة الشوارع والتقاطعات (1).

ونرى ان هذه الفريضة تعدّ من الرسوم شبه الضريبية على الرغم من عدم تسميتها من المشرع بهذه التسمية ، وذلك لعدم وجود ركن من اركان الرسم الاساسية وهو حصول المكلف بدفع المبلغ على النفع الخاص المقترن بالنفع العام ، كما ان حصيلة الرسم تستأديها دائرة المرور ومباشرة تقسمها على مؤسسات محددة دون دخول هذه الحصيلة الموازنة العامة ، وهذا يختلف عن الرسم الذي تدخل حصيلته خزينة الدولة وبعدها الموازنة العامة ، وكذلك لا تنطبق عليها قاعدة عدم جواز تخصيص الايرادات ونجد هنا ان حصيلة هذا الرسم خصصت لمؤسسات محددة ، لذلك فان هذه الفريضة اطلق عليها تسمية الرسم شبه الضريبي .

الفرع الثاني

مقابل اداء الخدمات

(Les Redevances)

يعرّف مقابل اداء الخدمات بانه : مبلغ تستأديه الدولة او غيرها من الاشخاص المرفقية العامة جبراً من المنتفع مقابل خدمة محددة ومباشرة يؤديها له مرفق عام اداري او اقتصادي (تجاري او صناعي) او مهني او مقابل الترخيص بالانتفاع بجزء من المال العام (2).

(1) ينظر المواد (2-1) من قانون فرض رسوم على المركبات لاغراض صيانة الشوارع والجسور لسنة 2015 .

(2) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 123 .

ويعرّف كذلك بأنه : مبلغ نقدي تفرضه الاشخاص المرفقية على المنتفع بخدماتها بصورة مباشرة ومحددة (1).

ويمكننا ان نعرف مقابل اداء الخدمات بأنه : مبلغ نقدي جبري تفرضه الاشخاص المرفقية على المنتفعين بخدماتها بصورة مباشرة ويتناسب مبلغه مع الخدمة المؤداة من المرفق العام .

يتضح مما سلف انه ينبغي لعدّ المبلغ الذي تفرضه الاشخاص المرفقية مقابل اداء الخدمات توافر مجموعة من الشروط :

الشرط الاول : ان هذا المقابل يجب ان يدفع نظير الخدمة الحقيقية التي عادت على المنتفع من الخدمة التي اداها المرفق بحيث يبدو المقابل وكأنه ثمن الخدمة المؤداة للمنتفع طبقاً لما تم الاتفاق عليه بين الطرفين ، اي مقابلة الخدمة بقيمة نقدية .

الشرط الثاني : ان تخصص حصيلة المقابل للمرفق العام الذي يؤدي الخدمة .

الشرط الثالث : ان يكون المبلغ المحصل مقابلها مباشراً للخدمة .

اما عن الاساس القانوني لمقابل اداء الخدمات فانها لا تفرض بقانون كالفرائض المالية للدولة وانما تفرض عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة بالمرافق العامة بانواعها ، ويهدف بصفة اساسية الى تمويل تكاليف اداء الخدمة للمنتفعين بخدمات الاشخاص المرفقية .

ويتخذ مقابل اداء الخدمات الصور الآتية :

اولا : مقابل الاداء باستعمال الدومين العام :

من المقرر ان استعمال الافراد للدومين العام استعمالاً خاصاً يتم عن طريق ترخيصاً او عقد اداري ، وان هذا المقابل لا يعدّ اجرة (2) .

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص 273 .
(2) د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979 ، ص 74-58 .

وقد ثار الخلاف حول ما اذا كان هذا المقابل يعدّ من الفرائض المالية العامة للدولة (الرسوم العامة) او من فرائض الاشخاص المرفقية (مقابل اداء الخدمة) ، وانقسم الفقه والقضاء في هذا الصدد على ثلاثة اراء رئيسة (1) :

فيذهب اصحاب الرأي الاول الى ان ما تتقاضاه الدولة كمقابل للتصريح للأفراد باستعمال الدومين العام له صفة الضريبة ، ونرى ان هذا الرأي يفتقر الى الدقة إذ ان الضريبة تفرض على المكلف دون مقابل محدد يحصل عليه المكلف وفي مقابل الاداء باستعمال الدومين العام نجد ان المنتفع يحصل على مقابل محدد، كما ان الصفة الجبرية تظهر بصورة جلية عند فرض الضريبة اما في مجال الانتفاع باستعمال الدومين العام فان المنتفع يستطيع عدم دفعه للمبلغ اذا امتنع عن الاستفادة من خدمات الدومين العام .

اما اصحاب الرأي الثاني فيذهبون الى التفرقة بين الرسم والمقابل تبعاً لما اذا كان المركز القانوني للمنتفع مركزاً قانونياً تنظيمياً او تعاقدياً بحيث يكون تحديد هذا المقابل بقرار اداري تصدره الجهة الادارية ودون اي موافقة من المنتفع ، ويكون للمقابل في هذه الحالة طبيعة الرسوم العامة ، وهو ما انتهت عليه محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في (13 / من يناير و 25 / من فبراير 1947) ، اما اذا تقاضت الجهة الادارية مبلغاً ماليا بوصفها سلطة ضبط اداري فان المبلغ الذي تستأديه يعد مقابلاً لاداء الخدمات .

وهناك رأي ثالث يذهب الى تطبيق العناصر الواجب توافرها في المقابل إذ يعدّ مقابلاً لا رسماً ضريبياً اذا تم تخصيصه لتمويل نفقات المرفق العام ، واذا كان ثمة تعادل بين التكلفة وبين المقابل ، ويعدّ رسماً في غير الحالات ، بمعنى ان ما

(1) للمزيد من التفصيل في هذه الاراء ينظر : د. محمد احمد عبدالرؤوف : المنازعة الضريبية في التشريع المصري المقارن ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 ، ص75-76.

تتقاضاه الجهة الادارية من مبالغ مقابل الترخيص للانتفاع بالدومين العام يمكن ان يكون رسماً ضريبياً او مقابلاً بحسب توافر او انتفاء شروط مقابل اداء الخدمة .
ثانياً : المقابل الذي يلتزم بادائه المنتفعون في عقود التزام المرافق العامة :

يعرف عقد امتياز المرافق العامة بانه : عن اتفاق يتم بين الدولة او احدى مؤسساتها واشخاص القانون الخاص بقصد تنظيم وادارة المرفق العام ذو الطبيعة الاقتصادية ولمدة محددة من الزمن مقابل استيفاء اشخاص القانون الخاص مقابل اداء الخدمات من المنتفعين بخدمات المرفق ومثلها توريد المياه وتوزيع الطاقة ومرافق النقل البري والنهري والجوي او استقلال موارد الثروة الطبيعية كالامتيازات الممنوحة لشركات النفط والغاز وغيرها من المرافق الاقتصادية⁽¹⁾ .

وقد اختلف الفقه القانوني في عدّ هذا المقابل من قبيل الرسوم شبه الضريبية او مقابل لاداء الخدمة ، ولكن طبقاً لحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (16 / نوفمبر / 1963) فان التفرقة بينهما ترجع الى ان الرسوم شبه الضريبية هي تلك التي يوجد فيها تفاوت حقيقي بين حصيلتها وبين التكلفة الحقيقية لاداء الخدمة للمنتفعين ، اما مقابل اداء الخدمات فانه المبلغ الذي يتناسب في حصيلته والتكلفة الحقيقية للخدمة المؤداة للمنتفع⁽²⁾ .

المطلب الثالث

تميزها عما يختلط بها من اصطلاحات

قد يبدو للوهلة الاولى ان هناك بعض الارتباط بين فرائض الاشخاص المرفقية والفرائض المالية العامة للدولة في العديد من الاحكام كالضرائب والرسوم العامة ، لذا يصبح لزاماً علينا ان نبين اوجه الالتقاء والافتراق فيما بينها من اجل بيان طبيعة كلّ منها ؛ وذلك لتحديد النظام القانوني الخاص الذي يحكم فرائض الاشخاص المرفقية بعيداً عن الفرائض المالية للدولة وشكليتها المحكومة بمبدأ القانونية الصارم ، لذلك سنناقش هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لتميز

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص 273 .

(2) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص 123-124 .

فرائض الاشخاص المرفقية عن الرسوم العامة ، ونبحث في الثاني تمييزها عن الضرائب .

الفرع الأول

تمييزها عن الرسوم العامة

يكاد يجمع الفقه القانوني المالي على تعريف الرسم بأنه : مبلغ نقدي تجبيه الدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى جبراً من الافراد مقابل خدمة خاصة تقدمها لهم الى جانب النفع العام الذي يعود على المجتمع من جراء اداء الخدمة⁽¹⁾ .
وبعد ان تعرفنا على فرائض الاشخاص المرفقية ومن ثم ايرادنا تعريف الفقه للرسم العام يصبح لزاماً علينا التعرف على اوجه الالتقاء والافتراق بينهما توصلاً لتحديد ماهية كل منهما وذلك على النحو الآتي :

أولاً : اوجه الالتقاء :

تلتقي فرائض الاشخاص المرفقية مع الرسوم العامة في أن كلاهما يدفع للحصول على مقابل معين ، وان كلاهما يتحدد على اساس مساواته للخدمة او السلعة او اكبر منها او اقل منها حسب الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تدفع الدولة او المرافق العامة الى جعل هذه الفرائض اكبر او اقل من الخدمة المقدمة ، كما ان الفرائض التي تفرضها الدولة عن طريق المرافق العامة الادارية فانها تعدّ من الفرائض المالية العامة للدولة كالضرائب والرسوم العامة .

ثانياً : اوجه الافتراق :

(1) د. عبد الرؤوف نعمة الصافي : ضريبة الدمغة في القانون المقارن ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة عين شمس ، 1975-1976 ، ص51 ؛ د. عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ، 1980 ، ص23 .

اما عن اوجه الافتراق ، فقد تعددت المعايير الفقهية والقضائية للفرقة بين فرائض الاشخاص المرفقية وبين الفرائض المالية العامة للدولة (الرسوم)⁽¹⁾ ، والتي سنناقشها على النحو الآتي :

المعيار الاول : معيار طبيعة المرفق العام الذي يؤدي الخدمة ، فالفرائض المالية التي تحصلها الدولة او هيئاتها ومرافقها العامة تعدّ رسوماً عامة ، وفرائض الاشخاص المرفقية كالرسوم شبه الضريبية ومقابل اداء الخدمات فتحصلها المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) والمهنية ، وفي بعض الاحيان على سبيل الاستثناء وتبعاً للفكر الاقتصادي الذي يحكم الدولة يجوز للمرافق العامة الادارية ان تتقاضى مقابلاً لما تؤديه من خدمات اسوة بالمرافق الاقتصادية والمهنية بحيث تساهم في تمويل نفقاتها كلياً او جزئياً .

المعيار الثاني : معيار طبيعة الخدمة التي يؤديها المرفق العام ، اذا كانت الخدمة المؤداة من المرفق العام جماعية لا يقتصر نفعها على شخص معين بذاته وانما على المجموع مثل مرفق الامن العام ومرفق القضاء ، فان ما يتقاضاه المرفق العام في هذه الحالة يعدّ من قبيل الرسوم العامة ، واما اذا كانت الخدمة قابلة للتجزئة بحيث يستفاد منها شخص معين او قابل للتعيين ، وتستنفيذ بمجرد الانتفاع بها من قبله ، فان ما يتقاضاه المرفق العام في هذه الحالة يعدّ مقابلاً لاداء هذه الخدمة ومن قبيل فرائض الاشخاص المرفقية .

المعيار الثالث : معيار طبيعة العلاقة بين المرفق العام وبين المنتفعين ، ويذهب هذا المعيار الى ان الفرائض التي يدفعها المنتفع الى المرفق العام تكون من الفرائض المالية العامة للدولة في الحالات التي يكون فيها تقديم خدمات المرفق العام اجبارياً وبحيث يكون المنتفع ملزماً باداء الرسم ، اما اذا كان الانتفاع بهذه الخدمات راجعاً الى ارادة المنتفع فان ما يتقاضاه المرفق العام يكون من فرائض الاشخاص المرفقية، ويسمى هذا المعيار ايضاً بالمرفق العام الاجباري ، وقد اتجهت محكمة النقض

(1) للمزيد من التفصيل ينظر : د. محمد احمد عبدالرؤوف ، مصدر سابق ، ص70-74 .

الفرنسية بهذا الاتجاه وطبقته في حكمها الصادر في (28 شباط فبراير 1955) ،
فقضت بان الرسوم ذات الطبيعة الضريبية تفرض جبرا وبصفة عامة مقابل الانتفاع
بخدمات المرفق العام في الغرض الذي خصص له وبغض النظر عن ارادة المنتفع.
المعيار الرابع : معيار التناسب والتعادل بين قيمة الخدمة المؤداة وبين المقابل
الذي يتقاضاه المرفق العام في سبيل ادائها ، وضرورة تخصيص هذا المقابل
 لتمويل النفقات اللازمة لاداء هذه الخدمات (1).

وينتقد هذا المعيار على اساس انه لا يصلح للترقية بين الفرائض المالية
العامة للدولة وفرائض الاشخاص المرفقية لان كلا منهما يعدّ ثمناً لاداء الخدمة ،
ويخصص لتمويل نفقات المرفق العام الذي يؤدي هذه الخدمة ، وعدم صلاحية
المعيار على هذا النحو دفعت ببعض الفقه الى استبعاد ضرورة الارتباط بين تكلفة
اداء الخدمة والمبلغ عند تعريف الرسم ، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي معيار
التعادل في حكمه الصادر في (13 / مايو / 1977) ، فقضى بان المبالغ التي
تفرض نظير استخدام الطرق العامة تعدّ من قبيل فرائض الاشخاص المرفقية
مادامت هذه المبالغ تستخدم لتعويض نفقات انشاء هذه الطرق العامة ، وايضا في
حكمه الصادر في (17 / سبتمبر 1986) فيما يتعلق بالمبالغ التي تدفع نظير
استخدام مرفق الاتصالات الهاتفية ، كما وطبق مجلس الدولة هذا المعيار في حكمه
الصادر في (20 / نوفمبر / 1988) فيما يتعلق بالمبالغ التي تدفع نظير
النظافة(2) ، وايضاً اتجه المشرع العراقي في سبيل اصلاحه للنظام المالي العراقي
لسنة 2015 بهذا الاتجاه عندما فرض فرائض مالية على المركبات لاستخدامها
الطرق العامة واستخدام حصىلة هذه الفرائض لصيانة هذه الطرق (3).

(1) ينظر : المواد (1520-1526) من قانون الضرائب العام الفرنسي 1995 المعدل .
(2) Gaudemet(P.-M.) & Molinier (J.) , Finances Publiques , Ed.
Montchrestie , Paris , 1992 ,P51-52.
(3) ينظر المواد (2-1) من قانون فرض رسوم على المركبات لاغراض صيانة الشوارع
والجسور لسنة 2015 .

الفرع الثاني

تمييزها عن الضرائب

تتعدد التعريفات التي اوردها فقهاء القانون المالي للضريبة وعلى الرغم من ذلك التعدد تبقى الخصائص العامة المستقاة منها واحدة فلا تتعدى الضريبة كونها فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبراً من الافراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الاهداف النابعة من مضمون فلسفتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ومن خلال الاطلاع على تعريف الضريبة نجد ان هنالك بعض اشكال التماثل بين فرائض الاشخاص المرفقية والضريبة ، الا ان نقاط الافتراق تكاد تعلق على اشكال التماثل تلك، وسنناقش في هذا الفرع نقاط الالتقاء والافتراق بين هذه الفرائض .

اولاً : نقاط الالتقاء :

تتشابه فرائض الاشخاص المرفقية مع الضريبة في ان كلاً منهما يفرض بشكل نقدي ، وايضا تتمتع كل من الدولة على دين الضريبة والمرافق العامة على فرائضها بحق الامتياز على اموال المدين في حال منح المشرع الاخيرة هذا الحق ، وكذلك لا بد من صدور اداة قانونية بفرض كلاً منهما ، وتتشابهان في ان كل منهما يدفع بصورة نهائية ، كما ان كلاً من الدولة ومرافقها العامة تستخدمان حصيلة الضريبة وفرائض الاشخاص المرفقية لتغطية نفقاتهما (1) .

ثانياً : نقاط الافتراق :

(1) د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع في العراق ، ط2 ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، 2012 ، ص76 .

اما عن نقاط الافتراق⁽¹⁾ ، فقد تعددت المعايير الفقهية والقضائية للترقية بين فرائض الاشخاص المرفقية وبين الفرائض المالية العامة للدولة (الضرائب) ، والتي سنناقشها على النحو الآتي :

المعيار الأول : من حيث عنصر الاجبار ، تختلف الضريبة عن فرائض الاشخاص المرفقية بان الضريبة فريضة مالية اجبارية الزامية تجبها الدولة جبراً من الافراد ، اما فرائض الاشخاص المرفقية فانها لا تتطوي على عنصر الاجبار بصورة عامة الا اذا تقدم الفرد بطلب الانتفاع بالخدمة المقررة عنها فريضة الاشخاص المرفقية .

وينتقد هذا المعيار على اساس ان عنصر الجبر يتوافر في بعض فرائض الاشخاص المرفقية مثل الفريضة المالية التي يلتزم كلاً من صاحب العمل والعامل بدفعها الى مؤسسة الضمان الاجتماعي مساهمة منه في تمويل مشروع التأمين الاجتماعي في الدولة .

المعيار الثاني : من حيث المقابل ، يلتزم المكلف بدفع الضريبة الى الدولة دون ان ينتظر الحصول على مقابل محدد يحصل عليه ، اما فرائض الاشخاص المرفقية فانها تدفع من المنتفع مقابل الحصول على خدمة مقدمة من المرفق العام الاقتصادي او المهني .

وينتقد هذا المعيار على اساس ان المقابل لا يتوافر مباشرة وبصورة محددة في بعض فرائض الاشخاص المرفقية كالضمان الاجتماعي للعامل والمحامي .

المعيار الثالث : من حيث الاداة القانونية ، كقاعدة عامة لا تقبل الاستثناء ان الضريبة لا تفرض الا بقانون صادر عن السلطة التشريعية وذلك مبدأ دستوري ينبغي العمل به سواء ورد في صلب الوثيقة الدستورية ام لا ، اما فرائض الاشخاص المرفقية فانها تفرض بقانون او بناءً على قانون ، إذ تخول السلطة التشريعية

(1) المصدر نفسه ، ص77 ؛ د. عادل فليح العلي : المالية العامة والتشريع المالي الضريبي ، مصدر سابق ، ص92-93 .

صلاحياتها في فرض هذه الفرائض الى السلطة التنفيذية ممثلة بالمرافق العامة لتقوم
الاخيرة باصداره بشكل قرارات عامة .

وينتقد هذا المعيار من حيث ان بعض فرائض الاشخاص المرفقية تفرض
بقانون حالها حال قوانين الضرائب .

المعيار الرابع : من حيث الهدف ، ان الهدف الرئيس الذي تبغيه المرافق العامة من
وراء فرضها لفرائضها هو الهدف المالي القائم على اساس المساهمة بتغطية اعباء
المرفق نتيجة تقديمه للخدمة ، اما الضريبة فالى جانب الهدف المالي فان هناك
اهداف اخرى تتمثل بالاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وينتقد هذا المعيار من حيث ان الهدف الذي يبغى من وراء فرض فرائض
الاشخاص المرفقية ليس فقط هدفاً مالياً وانما قد يقترن هذا الهدف باهداف اخرى .

المعيار الخامس : من حيث الجباية ، ان فرائض الاشخاص المرفقية لا تخضع في
جبايتها الى الاحكام القانونية التي تطبق في تحصيل الضريبة ، كما ان الضرائب
عندما تتم جبايتها فانها تدخل خزينة الدولة فضلاً عن انها تقيد في جانب الايرادات
في الموازنة العامة للدولة اما فرائض الاشخاص المرفقية عندما تتم جبايتها فانها
تدخل في جانب ايرادات ميزانية الشخص المرفقي لتمويل النفقات الخاصة به ،
وايضا تستثنى فرائض الاشخاص المرفقية من قاعدة عدم تخصيص الايرادات
وتخصص هذه الفرائض لتحقيق اهداف تمويلية معينة ، اما الضرائب فانها تخضع
لقاعدة عدم جواز تخصيص الايرادات إذ لا يجوز تخصيص الضريبة لتحقيق اهداف
تمويلية معينة وانما تدخل في جانب الايرادات في الموازنة العامة للدولة ، وهذا ما
ذهب اليه المشرع العراقي في قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي النافذ إذ ضمن
نصوصه ما يشير الى هذه الفريضة ونص على انه (على وزير المالية الاتحادي
اصدار طابع باسم دعم النازحين واعدار المناطق التي دمرها الارهاب وتحدد مبالغه

وفق تعليمات تصدرها دائرة المحاسبة تستوفى من مراجعي الدوائر الحكومية وتخصص ايراداته لدعم النازحين وصندوق اعمار المناطق التي دمرها الارهاب⁽¹⁾.

وينتقد هذا الرأي على اساس ان كلا من هذه الفرائض تنظمها قواعد قانونية تحكم العلاقة التي يكون احد اطرافها شخصا من اشخاص القانون العام ، وتلجأ كلا منهما الى اساليب القانون العام للحصول على الفريضة المالية سواء الضريبة او فرائض الاشخاص المرفقية ، اما عن مسألة تخصيص الايرادات ، بالنسبة لفرائض الاشخاص المرفقية وعدم شمولها بقاعدة عدم جواز التخصيص فانها مسألة فنية تنظيمية .

وقد ذهبت محكمة النقض البلجيكية الى عدم الاعتماد بهذا التمييز وعدّ هذه الفرائض كلها ضرائب تشمل حتى فرائض الاشخاص المرفقية⁽²⁾ .

(1) المادة (39) من قانون الموازنة الاتحادية العامة لجمهورية العراق للسنة المالية 2015 ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد 4352 / في 2015/2/16 .
(2) د. عادل فليح العلي : التأمينات الاجتماعية ، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، مصدر سابق ، ص 84 .

المبحث الثالث كيفية حصول الاشخاص المرفقية على الفرائض المالية

يقصد بكيفية حصول الاشخاص المرفقية على المرافق المالية الطريقة التي تتبعها ادارة المرفق العام للحصول على المبلغ المفروض على المنتفع بخدماته والالية التي يتم بها تحصيل هذه المبالغ ، وبما ان الخلاف قد يثار بالنسبة لعائدية هذه الفرائض وتعدد الجهات التي تفصل في تنازع هذه العائدية ، ولغرض الوصول الى الحلول الجذرية لهذه المسألة ينبغي علينا مناقشة هذا المبحث في مطلبين نخصص الاول لدراسة طرق تحصيل فرائض الاشخاص المرفقية ، ونستعرض في الثاني المنازعات المتعلقة بفرائض الاشخاص المرفقية .

المطلب الأول طرق تحصيل فرائض الاشخاص المرفقية

اختلفت الاتجاهات القانونية في مسألة تحصيل فرائض الاشخاص المرفقية ، فالمشعر الفرنسي يتجه احياناً الى تحصيل هذه الفرائض بذات الطريقة التي يتم فيها تحصيل الضرائب المباشرة ؛ ولكن هذا لا يعني اضافة صفة الضرائب المباشرة على فرائض الاشخاص المرفقية، ويذهب ايضاً الى ان بعض الفرائض يتم تحصيلها بذات الطريقة المتبعة في تحصيل الضرائب غير المباشرة (1) .

اما المشعر المغربي فقد ذهب الى اتجاه خاص يقتررب من الاتجاه المعمول به في تحصيل الضرائب المباشرة ، إذ الزم المنتفع بخدمات المرفق العام بدفع رسم شبه ضريبي إذ نص على انه (يجب على التعاونيات المشار اليها في المادة الاولى

(1) المادة (1853) من قانون الضرائب العام الفرنسي 1995 المعدل .

اعلاه ان تدفع الرسم بصورة عفوية الى مكتب تنمية التعاون خلال الاربعة اشهر التالية لنهاية كل سنة محاسبية (1) .

اما عن موقف المشرع العراقي فوجدنا ان طرق التحصيل تختلف من فريضة الى اخرى ففي الرسوم شبه الضريبية نجد ان المشرع العراقي قد اتبع اسلوب يعرف باسلوب الخصم عند المنبع ، ففي قانون الضمان الاجتماعي الزم صاحب العمل بان يقتطع من اجر العامل المبلغ المعادل للرسم شبه الضريبي المفروض عليه لحساب دائرة الضمان الاجتماعي نقداً ، ووضع مجموعة من القواعد لهذا الاقتطاع وهي (2) :

1. ان الاقتطاع يجب ان يجب ان يجري شهرياً دون اي تراكم اذا كان اجر العامل شهرياً والا فيجري الاستقطاع بنسبة 5% من كل دفعة من الاجر اثناء الشهر دون اي تراكم .

2. ان المبلغ المستحق عن الشهر يكون واجب الاداء في اول الشهر التالي ويلتزم صاحب العمل باقتطاعه من اجر العامل في الموعد الدوري للوفاء بالاجور ويلتزم صاحب العمل بدفع المبلغ المترتب على العامل عن اجر الشهر او جزء الشهر الذي لم يستقطع منه .

3. يلتزم اصحاب العمل بتسديد اشتراكات العمل عن كامل فترات انقطاعهم عن العمل ، عندما يكون عقد العمل موقوفاً من دون اجر بسبب النقرغ النقابي او الايفاد النقابي وغيرها من الاسباب .

4. ان صاحب العمل يبقى مسؤولاً عن تسديد المبالغ عن العامل حتى تاريخ ابلاغه الدائرة بانتهاء خدمة العمل .

اما الرسم شبه الضريبي على المركبات لغرض صيانة الطرق العامة والجسور نظير استخدامها للشوارع والطرق والجسور، ويستوفى هذا الرسم مرة واحدة

(1) المادة (3) من الرسم على التنمية التعاونية لفائدة مكتب تنمية التعاون المغربي المرقم (2.97.352) لسنة 1997 .

(2) المواد (29)(31) من قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم (39) لسنة 1971 المعدل .

عن كل خمس سنوات عند تجديد اجازة تسجيل المركبة في دائرة المرور المختصة⁽¹⁾.

اما مقابل الاداء الذي يحصل عليه الشخص المرفقي فانه يستقطع مباشرة من المنتفع عند طلبه للخدمة من المرفق العام اي ان هذا المقابل يحصل عليه عندما يحصل المنتفع على الخدمات من المرفق العام اي بصورة تبادلية ، فبمجرد تقديم المنتفع طلباً الى المرفق العام الاقتصادي والمهني يروم فيه الحصول على الخدمات منها وموافقة المرفق على تزويده بها ، يلتزم بدفع مقابل الاداء الى المرفق.

المطلب الثاني

المنازعات المتعلقة بفرائض الاشخاص المرفقية

نظراً للاختلاط في الاحكام بين فرائض الاشخاص المرفقية المالية والفرائض المالية العامة للدولة ، تثار مسألة الجهة المختصة بنظر المنازعات التي تثار بشأنها، فالسؤال الذي يتبادر الى الذهن هو هل ان القضاء الضريبي ام القضاء الاداري ام القضاء العادي الجهاز الذي يختص بالفصل في هذه المنازعات التي ترتب حقوقاً مالية لجهة وتقتطعها من جهة اخرى ؛ ونظراً لخطورة هذا الامر ينبغي تحديد هذه الجهة بدقة ، ومن خلال الاطلاع على التشريعات المقارنة نجد ان هذه الجهة تختلف باختلاف هذه التشريعات وكذلك باختلاف فريضة المرفق العام ، لذلك سنناقش هذا المطلب في فرعين نخصص الاول لدراسة المنازعات المتعلقة بالرسوم شبه الضريبية ونبحث في الثاني المنازعات المتعلقة بمقابل اداء الخدمات .

الفرع الاول

(1) ينظر المواد (2-1) من قانون فرض رسوم على المركبات لاغراض صيانة الشوارع والجسور لسنة 2015 .

المنازعات المتعلقة بالرسوم شبه الضريبية

في فرنسا يذهب المشرع الى ان الرسوم شبه الضريبية التي يتم تحصيلها بذات الطريقة المتبعة لتحصيل الضرائب غير المباشرة ورسوم التسجيل العامة ، لا تعدّ المنازعات المتعلقة بها منازعات ضريبية تخضع للقضاء الضريبي⁽¹⁾.

وقد ذهبت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر (15 / يناير / 1979) بان مقابل الاشتراك الذي يؤدي نظير خدمات مرفق البريد والبرق والهاتف، ويتم تحصيله بذات الطريقة المتبعة في تحصيل الضرائب غير المباشرة ، يخضع للقواعد والاجراءات المقررة بالنسبة لمنازعات الضرائب غير المباشرة وذلك فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بتحصيل المقابل المشار اليه اما بالنسبة للمنازعات المتعلقة بربط هذا المقابل وتحديد وعائه والتي لا تتصل بالتحصيل ؛ فقد قضت محكمة التنازع في حكمها الصادر بتاريخ (19 / مايو / 1979) بان الاختصاص بالفصل فيها ينعقد لمحاكم القضاء الاداري⁽²⁾.

اما الرسوم شبه الضريبية التي يتم تحصيلها بذات الطريقة المتبعة لتحصيل الضرائب المباشرة ، فالقاعدة العامة انها لا تعدّ من المنازعات الضريبية التي يختص القاضي الضريبي بالفصل فيها ، وتعدّ من قبيل المنازعات الادارية التي يفصل فيها القاضي الاداري ، واستثناءً يختص القاضي الضريبي بنظر منازعات الرسوم شبه الضريبية اذا كانت مضافة الى اي نوع من الضرائب التي تدخل المنازعات المتعلقة بها في اختصاصه بعدّ ان الفرع يتبع الاصل⁽³⁾.

اما عن المنازعات المتعلقة بالرسوم شبه الضريبية وتحديد الجهة المختصة بالفصل فيها فلم نجد نظاماً محدداً يعالجها وانما تختلف من فريضة لأخرى لذلك فأن المبدأ العام الذي يحكمها هو الولاية العامة للقضاء وبموجبه ان للقضاء العادي

(1) المادة (1853) من قانون الضرائب العام الفرنسي 1995 المعدل .

(2) د. محمد احمد عبدالرؤوف ، مصدر سابق ، ص 61 .

(3) د. محمد احمد عبدالرؤوف ، مصدر سابق ، ص 60 .

الولاية التامة على جميع القضايا ، إذ نص المشرع العراقي في قانون المرافعات المدنية على انه (تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثني بنص خاص)⁽¹⁾ ، كما نص المشرع في قانون التنظيم القضائي على (تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية ، العامة والخاصة، إلا ما استثني منها بنص خاص)⁽²⁾ .

ومما تقدم يتبين ان المشرع العراقي بسط ولاية المحاكم من حيث الاختصاص الشخصي على جميع الأشخاص سواء أكانت أشخاصاً طبيعية أم معنوية ومن حيث الاختصاص الموضوعي على جميع الدعاوى دون ما تمييز بينها، بما في ذلك الاختصاص فيما يتعلق بالرسوم شبه الضريبية والسبب في ذلك ان الجهات المختصة بنظر المنازعات الضريبية لجان محددة الاختصاص لا يدخل ضمنها النظر في منازعات هذه الرسوم ، كما ان القضاء الاداري في العراق بمختلف جهاته فانها محددة اختصاصاتها بصورة حصرية دون شمول هذه الفريضة باختصاص النظر فيها ، وعدم تحديد المشرع العراقي لجهة قضائية خاصة تنظر بالمنازعات الخاصة به لذلك فان الولاية العامة عليها تتمثل بالقضاء العادي .

الفرع الثاني

المنازعات المتعلقة بمقابل اداء الخدمات

نتيجة لعدّ المقابل الذي تستأديه المرافق العامة الاقتصادية والمهنية من المنتفع بخدماتها من فرائض الاشخاص المرفقية وليس من الفرائض العامة للدولة ، فان المنازعات المتعلقة به لا تعدّ من المنازعات الضريبية التي يختص القاضي الضريبي بنظرها ، وانما تعدّ منازعة غير ضريبية يختص بنظرها القاضي الاداري او القاضي المدني بحسب طبيعة ارتباط المنتفع بالمرفق ، وما اذا كان يعدّ من

(1) المادة (29) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل .

(2) المادة (3) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 النافذ .

المرفق العامة الادارية او المرفق العامة الاقتصادية او المهنية وذلك بتطبيق القواعد العامة لتوزيع الاختصاص بين القضائين العادي والاداري ، تبعا لطبيعة العلاقة بين المرفق العام والمنتفعين بخدماته فاذا كانت العلاقة بينهما تنظمها قواعد القانون الخاص فان التنازع بشأنها يخضع لاحكام القضاء العادي ، اما اذا كانت العلاقة بينهما تخضع لمركز تنظيمي يتمتع بموجبها المرفق بسلطة الامر والنهي فان التنازع بشأنها يخضع لاحكام القضاء الاداري .

وقد قضت محكمة التنازع في فرنسا بانه اذا كان للمرفق العام طبيعة تجارية او صناعية فان المبلغ الذي يتقاضاه لا يعدّ من طبيعة مقابل تأدية الخدمات ، ولكن يعدّ من قبيل الثمن مادام المنتفع بخدمة المرفق العام الاقتصادي يوجد في مركز تعاقدية من مراكز القانون الخاص⁽¹⁾ .

اما المنازعات المتعلقة بمقابل الترخيص باستعمال جزء من المال العام ؛ فيعدّ من المنازعات الادارية التي يفصل بالتنازع بشأنها القاضي الاداري سواء كان الاستعمال عن طريق عقد او ترخيص ؛ ما دام المقابل المباشر تتقاضاه الجهة الادارية المتعاقدة او مانحة الترخيص نظير استعمال المال العام استعمالا خاصا بما يجاوز حق الاستعمال المقرر للكافة بدون تمييز⁽²⁾ .

وتطبيقاً لذلك فان اقامة المرضى في المستشفيات الحكومية او العامة تعدّ بمثابة استعمال للمرفق العامة الادارية ، ومن ثم فان المنازعات المتعلقة بمقابل الاداء الذي يتحمله المريض نظير الإقامة في المستشفى تعدّ من المنازعات الادارية مادامت العلاقة بين المرفق والمنتفع بخدماته تعدّ من روابط القانون العام .

الخاتمة

(1) د. محمد احمد عبدالرؤوف ، مصدر سابق ، ص 68 .

(2) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ص 138-140 .

بعد ان يسر الله لي سبيل بحثي الموسوم بـ (الفرائض المالية للأشخاص المرفقية) توصلت الى العديد من الاستنتاجات والتوصيات نلخصها على النحو الآتي .:

اولاً :- الاستنتاجات :

1. تمتلك المرافق الادارية العامة سلطة استيفاء الرسوم التنظيمية ، والحصول على مقابل بمناسبة ادائها للخدمات بناءً على قانون يصدر عن السلطة التنفيذية يحدد هذه الفرائض ، وتقوم التفرقة فيما بين هذين النوعين من ايرادات المرافق العامة الادارية على اساس معيار التناسب فيما بين الخدمة المؤداة والمقابل الذي يتقاضاه المرفق ، ففي الوقت الذي لا يشترط فيه الرسم العام التناسب بين مبلغه وخدمة المؤداة يشترط هذا التناسب عند فرض مقابل اداء الخدمات ، وتخضع المرافق العامة الادارية لقواعد الموازنة العامة للدولة ، وتمول نفقاتها من خلال التخصيصات المحددة لها في القانون ، كما ان حصيلة هذه الايرادات تدخل خزينة الدولة .

2. ان المرافق الاقتصادية والمهنية لها صلاحية فرض بعض الفرائض المالية كالرسوم شبه الضريبية ومقابل اداء الخدمات على المنتفعين بخدماتها يتم تحديد هذه الفرائض من المرفق ذاته وتختلف الاولى عن الثانية في ان مبلغ الفريضة لايناسب الخدمة المؤداة اما الثانية فان المقابل يساوي هذه الخدمة ، ولا تخضع هذه الفرائض لقواعد المحاسبة الحكومية الا في الحالات الاستثنائية فانها تخضع لنظام مالي مزدوج ولرقابة حكومية للحيلولة دون زيادة ثمن فرائضها ولسد العجز الذي يصيب ميزانيتها .

3. ان المنازعات المتعلقة بفرائض الاشخاص المرفقية وتحديد الجهة المختصة بالفصل فيها من القضايا المهمة ؛ وذلك لان هذه الفرائض تستقطع جزءاً من اموال المنتفع بالمرفق جبراً عند طلبه للخدمة ويمتلك المرفق صلاحية زيادة هذه

الفرائض الامر الذي قد يدفعه الى التعسف في فرض هذه المبالغ مما يوفر
تحديد الجهة القضائية الحماية الكاملة للمنتفع بخدمات المرفق .

ثانياً :- التوصيات :

1. منح المرافق الادارية العامة صلاحية فرض فرائض مالية خاصة تدخل خزينتها في ظل رقابة حكومية صارمة ، اسوةً بالمرافق الاقتصادية والمهنية تمكيناً لها من اداء اعمالها بما يضمن استمرار المرفق العام لاداء اعماله بانتظام واضطراد وعدم الاعتماد على مساهمة الموازنة العامة نظراً للالزمة المالية التي تعصف بالعراق في السنوات الاخيرة ، وزيادة الموارد الخاصة بهذه المرافق كونها تقدم خدمات كبيرة لا تناسب قيمة الرسم العام الذي تتقاضاه .
2. فرض رقابة حكومية على فرائض المرافق العامة الاقتصادية والمهنية وخضوعها لنظام مالي مزدوج تتدخل الدولة في كيفية الفرض دون المساس بمبلغ الفريضة ودخولها الى خزينة المرفق دون خزينة الدولة كي لا تتعسف هذه المرافق في فرضها.
3. اما عن الجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تثار بصدد فرائض الاشخاص المرفقية نوصي بمنح صلاحية الفصل فيها للقضاء الاداري الجهة الاقرب اختصاصاً للفصل فيها ؛ نظراً لطبيعة هذه الفرائض .

المصادر

1. د. باهر محمد عتلم : المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي ، ط1 ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة ، 1973 .
2. د. ثروت بدوي : القانون الاداري ، النشاط الاداري ، المجلد الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981 .
3. د. حامد عبد المجيد دراز : مبادئ الاقتصاد العام ، القسم الأول ، الدار الجامعية ، 1997 .
4. د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثاني ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1997 .
5. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع في العراق ، ط2 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2012 .
6. د. رفعت المحجوب : المالية العامة ، الإيرادات العامة ، القاهرة ، 1970 .
7. د. زكريا محمد بيومي : مبادئ المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة نشر .
8. د. سعاد الشرقاوي : القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 .
9. د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، 1979 .
10. د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الثالث ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979 .
11. د. طاهر الجنابي : علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع .
12. د. عادل فليح العلي : التأمينات الاجتماعية ، دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية وتطبيقاتها في العراق ، جامعة الموصل ، الموصل ، 1981 .

13. د. عادل فليح العلي : المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 .
14. د. عبد الحميد محمد القاضي : اقتصاديات المالية العامة ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ، 1980 .
15. د. عبد الرؤوف نعمة الصافي : ضريبة الدمغة في القانون المقارن ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة عين شمس ، 1975.1976 .
16. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، دون سنة طبع .
17. د. مازن ليلو راضي : القانون الاداري ، دهوك ، 2013 .
18. د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1996 .
19. د. محمد احمد عبد الرؤوف : المنازعة الضريبية في التشريع المصري المقارن ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 .
- 20- De laubadere ,Traite elementaire de droit adm , L.G.D.J, Paris , 1985.
- 21-Gaudemet(P.-M.) & Molinier (J.) , Finances Publiques , Ed. Montchrestie , Paris , 1992 ,P51-52.
- 22-M. Duverger , Finances publiques , P.U.F., Paris , 1971. .
23. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 النافذ .
24. قانون المحاماة العراقي رقم (173) لسنة 1965 المعدل .
25. قانون صندوق تقاعد المحامين العراقي رقم (68) لسنة 1969 النافذ .
26. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل .
27. قانون الضمان الاجتماعي العراقي رقم (39) لسنة 1971 المعدل .
28. قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 النافذ .

-
-
29. قانون الضرائب العام الفرنسي 1995 المعدل .
30. الرسم على التنمية التعاونية لفائدة مكتب تنمية التعاون المغربي المرقم (2.97.352) لسنة 1997 .
31. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
32. الرسم على الاسماك السطحية المغربي المرقم (2.13.19) لسنة 2014 .
33. قانون الموازنة الاتحادية العامة لجمهورية العراق للسنة المالية 2015 ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد 4352 / في 2015/2/16 .
34. قانون فرض رسوم على المركبات لأغراض صيانة الشوارع والجسور لسنة 2015 العراقي .