

المقدمة

لا توجد دولة اليوم في عالمنا الحاضر إلا لها تنظيم اداري يتفق مع الظروف الموضوعية التي تحكمه، فلا يوجد للدول أسلوب موحد للتنظيم الإداري، إذ تأخذ كل دولة بالأساليب الإدارية التي تتفق مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن هذه الأساليب ليست أهدافاً بقدر ما هي وسائل لتحقيق الاهداف الإيجابية للدولة في المجالات المختلفة، ومن ثم كان طبيعياً أن يصاحب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، أثر ذبوع الافكار الديمقراطية والمفاهيم الحديثة في الإدارة وانتشارها، تغيرات شاملة في أساليب التنظيم الاداري، فاتبعت الدول أساليب جديدة للتنظيم الإداري وأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها النشاط الإداري وتنوعه في ظل وظائف الدولة الحديثة التي انتقلت مع الزمن من مرحلة دولة (الحماية) الى مرحلة دولة (الرعاية) فألى دولة (الأمناء) او دولة الخدمات العامة والأمناء. وقد أدى ازدياد تدخل الدولة الحديثة في مختلف مجالات الحياة وغيرها، مع ظهور الافكار والنظريات التي تدعو الى تطبيق الديمقراطية كأسلوب للحكم والإدارة، وانتشار الاتجاهات المؤيدة لهذه النظريات، مما أدى الى تطور هذه الدعوات والاتجاهات لتشمل الاتجاه نحو اللامركزية والادارة الديمقراطية. وبالتالي أصبح ارتباط اللامركزية بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً، فالدول التي تسودها أنظمة حكم ديمقراطية راسخة تميل الى تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة، أما الدول التي لم ترسخ أقدامها بعد في الديمقراطية، فأنها تخضع لهيمنة مركزية شديدة تفقدها مضمونها ومحتواها.

لذلك اعتبر التنظيم الاداري أداة أو وسيلة للإدارة العامة لتحقيق اغراضها المتعددة بكفاءة وفعالية وبأقل جهد ممكن من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويدخل ضمن التنظيم الإداري تحديد الاجهزة الإدارية المختلفة، وطريقة تشكيلها وكيفية توزيع الاختصاصات الادارية، وممارستها لهذه الاختصاصات. غير ان مفهوم التنظيم الاداري قد توسع ولم يعد يقتصر على الجانب القانوني، بل امتد ليشمل مستويات التنظيم الاداري الفنية المتعلقة بالموارد البشرية المستخدمة في تسير العمل الإداري وتحقيق اهدافه المرسومة ووصف الوظائف وتقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم. ويأخذ التنظيم الاداري صورتان رئيسيتان في كل الدول، وهما: (١) المركزية الإدارية التي تقوم على جمع مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة وتركيزها في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها؛ (٢) اللامركزية الادارية فهي تقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية.

مما تقدم، فإن نظام الادارة المحلية يعتبر صورة لتطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية حيث حظي نظام الادارة المحلية باهتمام متزايد في معظم بلدان العالم. ولقد كان مرد هذا الاهتمام هو افضلية هذا النظام لكونه اكثر تحقيقاً للمشاركة الديمقراطية، واكثر كفاءةً في اشباع الحاجات المحلية. ولهذا السبب القيت على عاتق السلطات المحلية مهام و أعباء جديدة كانت اساسا من المهام التي تقع على مسؤولية السلطات المركزية. ومن اجل قيام السلطات المحلية بمثل هذه الاعباء الجديدة، لابد ان تكون قادرة ادارياً ومالياً، ومن هنا تبرز أهمية التمويل المحلي باعتباره احد المقومات الاساسية التي يتوقف على اشباعها قدرة الوحدات المحلية على القيام بمهامها الجديدة، ولا يتصور ان تقوم الوحدات المحلية بالإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية او بأداء وظائفها التقليدية دون موارد محلية، اضافة الى ذلك فلن يكون لفكرة الديمقراطية المحلية أي مضمون اذا لم تتوفر لدى الوحدات المحلية القدرة المالية.

إن تمويل الوحدات الادارية المحلية له دور اساسي في تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية وبين الوحدات المحلية اللامركزية، فكلما كان للوحدات الإدارية المحلية المقدرة على تدبير الموارد اللازمة، أدى ذلك الى زيادة استقلالها تجاه الحكومة المركزية والعكس صحيح. ومع التسليم بأهمية تمويل الوحدات الإدارية المحلية وضرورته، فان اشباع حاجة هذه الوحدات يعد مشكلة كبرى، يزيد حدة الطلب المتنامي على الانفاق المحلي والذي يرجع في المقام الاول الى زيادة حجم السكان وزيادة توقعاتهم، ويضاف الى ذلك ان مشكلة تمويل الوحدات الادارية المحلية تتركز في الصراع حول توزيع الموارد ما بين الحكومة المركزية وبين الوحدات المحلية المختلفة ويزيد من حدة هذا الصراع ومن مساحته مجموعة من العوامل السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: الاهداف واهمية الدراسة

ان الهدف الأساسي من الدراسة، هو إجراء تقييم للامركزية الإدارية المحلية في العراق وتبسيط الضوء على المشاكل والصعوبات التي واجهتها، والوقوف على مدى مساهمة نظم الادارة المحلية في تحسين اوضاع الجماعات المحلية؛ فالعنصر المالي يحتل مكانة هامة في السياسة الاجتماعية والاقتصادية، لذا فان الاهتمام بمالية الوحدات الادارية المحلية وتنمية مواردها، ووضوح نفقاتها، ودقة موازنتها يعتبر كفيل بالنهوض بدعائم اللامركزية الادارية المحلية، وضماناً لاستقلال تلك الهيئات المحلية.

اما بالنسبة الى أهمية الدراسة، فتأتي من خلال التغير الذي حصل في النظام الإداري في العراق بعد عام ٢٠٠٣، والذي طال شكل الدولة ونظامها الإداري وطبيعته ونوعه، وذلك من خلال تبني المشرع العراقي تطبيق اللامركزية الادارية الاقليمية، اذ نظم ذلك في عدة تشريعات اساسية لعل من اهمها امري سلطة الائتلاف رقم (٧١) الملغي ورقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، وقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وفي دستور العراق لعام ٢٠٠٥، كذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وعلى الرغم من كون هذا التوجه في تبني اللامركزية الادارية، يعد خطوة في الاتجاه الصحيح، الا أن تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلاً ولا متكاملًا، اذ واجهته العديد من العقبات، ولعل في مقدمتها ما افرزته المرحلة الانتقالية من التطبيق الاداري المركزي الى التطبيق اللامركزي الاداري والمالي بصوره ومجالاته المتنوعة، اذ ادى هذا الامر الى وقوع المشرع العراقي احيانا في شبك الخلط بين مجالات الوظيفة الادارية ونطاقها، وبين الوظيفة السياسية التي تودبها الوحدات الادارية ومؤسسات النظام السياسي، وهو ينظم او يصوغ النصوص الخاصة بها.

لذا فإن الاهمية لهذا البحث من الناحية النظرية، تكمن من خلال تعريف التمويل، وبيان خصائصه، وبيان أساسه القانوني، وكيفية توزيع الموارد المالية بين الحكومة المركزية، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومعرفة نطاق الاختصاصات المالية الممنوحة للمحافظات وفقا للنصوص القانونية.

اما من الناحية العملية، فان اهمية الموضوع تكمن في تحديد التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية، وفي تحديد الايرادات المحلية، وكيفية اعداد الموازنة المحلية، وبيان القصور التشريعي في تنظيم الاختصاص المالي للمحافظة.

اما الأهمية العلمية تكمن في قلة الدراسات التي تبحث في تفاصيل هذا الموضوع، أذ جاءت أكثر الدراسات تبين التنظيم الإداري في العراق، وتشكيلات الهيئات المحلية، وبيان تنظيمها القانوني والتشريعي والرقابي، ولم تعطى أهمية لموضوع تمويل الهيئات المحلية، وهو الأمر الذي دفعنا الى السعي لوضع هذه الدراسة راجين ان تضيف شيئاً لبناء التنظيم الإداري والمالي لنظام اللامركزية الإدارية المحلية في العراق، وان تكون مصدراً لرفد المكاتب القانونية والباحثين.

ثانياً: اشكالية البحث

لقد انفردت مجالس المحافظات في العراق في ظل نظام اللامركزية الإدارية بصلاحيات واسعة، مما أدى ذلك الى حصول تداخل وتنازع، ما بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية، بشأن الصلاحيات المالية، وطريقة تحصيل وتوزيع الموارد المالية، فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يعد عنصر مهما لضمان حسن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، فضلاً عن توافر الموارد المالية، اذ ان قوة هذا النظام وفعاليتة تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية. فلا جدوى من منح مجالس المحافظات صلاحيات متعددة وهامة دون توافر الموارد المالية الكافية حتى تستطيع القيام بهذه الصلاحيات، ولذلك فان عدم توافر الموارد المالية يجعل من مجالس المحافظات تحت رحمة السلطات المالية المركزية، بل ويجعلها تابعة لها.

ومن هنا يمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال الرئيسي التالي: ما هو اثر اللامركزية الادارية في تمويل الوحدات الادارية وفق القوانين العراقية الحديثة؟

وينبثق عن هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات اهمها:

١- هل أن اعتبار حداثة الوحدات الادارية المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وتأثر هذه الوحدات بالأوضاع السياسية، مبرراً للحكومة المركزية الى اعتماد الصيغة والتعاملات المالية المركزية والتي جعلت من الحكومات المحلية غير قادرة على الاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية؟

٢- ما هي مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية، ومدى الاستقلالية القائمة عندها؟

٣- ما هو مدى التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية ما بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية؟

ثالثاً: منهجية الدراسة

نظراً الى ما يَتميز به هذا الموضوع من اهمية، فان دراسته تَتطلب الاعتماد على اسلوب المنهج التحليلي المقارن، الذي يقوم على استعراض النصوص القانونية التي اوردها المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. فضلاً عن إجراء المُقارنة مع تجارب أخرى من القانون المُقارن وهي كل من بريطانيا حيث تعد (المملكة المتحدة) مهد نظام الحكم المحلي كونه اسبق في ظهوره فيها على سائر التنظيمات الاخرى بما فيها الحكومة المركزية، اما لبنان فأنها تعد من الدول التي لديها تاريخ وتطور في مجال الادارة المحلية من جهة، كما ان ظروفها مشابهة لظروف العراق من جهة اخرى، لذلك يتم تركيز المقارنة على هذين النظامين بصفتها نظامين متميزين من الناحية القانونية، لِتحقيق الفائدة منهنما في تقويم تجربة المشرع العراقي في هذا الصدد بقدر ما يتناسب والظروف التي يعيشها العراق.

رابعاً: خطة البحث

لقد تطلبت دراسة موضوع اللامركزية الادارية واثره في تمويل الوحدات الادارية، تقسيمه الى فصلين، استهلها بمقدمة عامة، وانتهت بخاتمة، وجاء تفصيلها على الشكل الآتي:

الفصل الاول: يتضمن المبادئ العامة للامركزية الادارية ومصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية، وقد تم تقسيمه الى مبحثين؛ حيث تناولنا في المبحث الاول: مفهوم نظام اللامركزية الادارية وتميزها عن الانظمة المشابهة، وبيننا اهم المقومات التي يركز عليها هذا النظام؛ اما المبحث الثاني: فخصص لتحديد مبادئ التمويل العامة ومصادره، وكذلك تمويل الوحدات الادارية المحلية في الانظمة المقارنة.

الفصل الثاني: يشمل مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية في العراق، وقسم الى مبحثين؛ حيث تناولنا في المبحث الاول: النظام القانوني للوحدات الادارية المحلية، ومصادر تمويلها؛ اما المبحث الثاني فخصص لبيان الاختصاص المالي للوحدات الادارية اللامركزية. واخيراً، الخاتمة التي عرضنا من خلالها الخلاصة التي تم التوصل اليها من خلال هذه الدراسة ثم التوصيات.

الفصل الاول

اللامركزية الادارية ومصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية

تعد اللامركزية الادارية احدى صور التنظيم الاداري في الدولة. فقد اخذت الدولة الحديثة ومن قبلها الجماعات البشرية بهذه الصورة من صور التنظيم الاداري، لذلك يعد النظام اللامركزي الاقليمي في كثير من الاحيان نتيجة وخلاصة لتفاعل العديد من الظواهر التاريخية الشائكة والمعقدة نظراً الى ارتباطها ارتباطاً وثيقاً بتطور اشكال وصور التنظيمات السياسية ذاتها^(١). ولذلك خطرت فكرة اللامركزية الادارية بعد استقرار النظام الاداري المركزي الذي يرافق نشوء الدولة الحديثة، وبعد ان استقر نظام الدولة السياسي، وتعدت وظائف الدولة، وتعددت واجباتها، انصرف المصلحون الاداريون الى معالجة النهج الاداري الجديد الذي لا خوف ولا خطر فيه على وحدة الدولة السياسية التي لم تعد محل اضطراب، علاوة على ذلك، فان تعدد الاعمال الادارية التي تقع على كاهل السلطة المركزية جعلها تتخلى عن المنهج المركزي. فاللامركزية تخلق الى جانب الدولة عدداً من الاشخاص المعنوية العامة، كل له كيانه القانوني المستقل وذمته المالية الخاصة، ويكون موظوه مستقلين عن موظفي الحكومة، وتكون مسؤوليتها عن اعمال هؤلاء الموظفين او مواجهتهم مستقلة كذلك عن مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها، وبينما تتولى الهيئة المركزية اشباع الحاجات القومية العامة التي يستفيد منها كل افراد الشعب، فانه يترك للهيئات الادارية المحلية الوفاء بالحاجات المحلية^(٢). اما من ناحية العلاقة ما بين اللامركزية الادارية وبين مصادر التمويل، فهو ناتج عن احدى الصفات التي تتمتع بها الهيئات المحلية وهي الشخصية المعنوية التي تكون من نتائج استقلالها ادارياً ومالياً، لذلك فان الاستقلال الحقيقي للوحدات المحلية يتوقف بدرجة كبيرة على قدرتها على تكوين موارد محلية ذاتية وحررتها بالتصرف فيها من دون ان يتوقف ذلك على موافقة او تصديق سلطة اخرى. لذلك نجد بعض الفقه قد اعتبر كفاية الموارد المالية للوحدات الادارية المحلية ركناً من اركان نظام اللامركزية الادارية الاقليمية^(٣). لذلك سيتم تناول هذا الفصل من خلال بحثين الاول: لبيان مفهوم نظام اللامركزية الادارية؛ اما المبحث الثاني: لبيان مصادر تمويل الوحدات الادارية وتطبيقاتها في الانظمة المقارنة.

(١) د. علي خطار، الاساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، بجامعة الكويت، ٢٤، ١٩٨٩، ص ١٢٠.

(٢) د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري، دار الثقافة للنشر، عمان الاردن، ط ١، ٢٠١١، ص ٨٥.

(٣) د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، السنة السابعة عشرة، ٢٤، ١٩٧٥، ص ١٤٦.

المبحث الاول

مفهوم نظام اللامركزية الادارية

ان الاهتمام باللامركزية الادارية جاء مواكباً للاهتمام بقضية التنمية من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، اذ اصبح لا ينظر الى الاسلوب الاداري بالبساطة الذي كان قائماً على المركزية، والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الادارية، اذ هناك بعض الجوانب لا بد لها من الاستعانة بأسلوب اخر، خاصة بعد ما أصبح من الصعب ان تقوم الادارة المركزية بالوظيفة الادارية في كافة ارجاء الدولة لوحدها، بل لا بد لها من مساعدة من جهات اخرى تتولى اشباع جزء من الحاجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الاداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الاساس تتوزع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات اخرى، سواء كانت محلية او مصلحة. وعليه سوف نقوم بدراسة هذا المبحث من خلال مطلبين، نفردها المطلب الاول للتعريف بنظام اللامركزية الادارية، بينما نخص الثاني للمبحث في مقومات هذا النظام.

المطلب الاول

تعريف اللامركزية الادارية وتميزها عن الانظمة المشابهة لها

سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول: تعريف اللامركزية؛ وفي الفرع الثاني تميز اللامركزية الادارية عن الانظمة المشابهة لها.

الفرع الاول

تعريف اللامركزية الادارية

يتسم علم الادارة بشكل عام والادارة المركزية بشكل خاص، بالمرونة وعدم التحديد، شأنه شأن بقية العلوم الاجتماعية الاخرى. ومن ثم تأتي محاولات الباحثين لتعريف الادارة اللامركزية الاقليمية متباينة او متقاربة، وذلك وفق نظرة كل منهم الى فلسفة النظام ومضمونه من ناحية، والمقومات التي يرتكز عليها من ناحية اخرى. لذلك سوف نعرض بعض التعريفات الفقهية التي تناولت اللامركزية الادارية:

أولاً _ في الفقه الفرنسي

يمكن تعريف اللامركزية الادارية بانها " النظام اللامركزي والذي يقوم على أساس أن يعهد بإدارة الشؤون العامة الى هيئات محلية، أو اجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة المركزية، وأن هذا الاستقلال يتحقق عملياً عندما يتولى إدارة هذه الشؤون ممثلون عن هذه الهيئات أو تلك الاجهزة، يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب بدلاً من تعيينهم من قبل السلطة المركزية ". ويعرفها بعضهم الاخر " بأن التجسيد المادي اللامركزي يتحقق من خلال نقل اختصاصات كانت تمارسها الدولة الى هيئات اقليمية محلية أو غيرها، تتمتع بشخصية معنوية متميزة، ومخولة بقدر من الاستقلال الذاتي لتصرف شؤونها تحت رقابة السلطة المركزية "(1)، ويلاحظ من خلال هذه التعاريف، أنها جاءت شاملة لنوعي اللامركزية الادارية المحلية الاقليمية والمرفقية؛ فنرى في التعريف الاول قد جعل من الانتخابات شرطاً للاستقلال، سواء فيما يتصل بإدارة الهيئات الاقليمية أو المؤسسات العامة، إلا أنه قد اغفل عن جوهرياً من عناصر النظام اللامركزي وهو عنصر الرقابة، أما بالنسبة للتعريف الثاني فإنه كسابقه قد جمع بين نوعي اللامركزية، حيث نرى فيه أنه ركز على منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة، وقد أشار الى مسألة غاية في الاهمية، وهي الكيفية التي يتم من خلالها توزيع الاختصاص عندما يقال في تعريفه " هو نقل الاختصاصات التي كانت تمارسها الدولة الى هيئات لا مركزية "(2).

ثانياً _ في الفقه الانكليزي

يمكن تعريف اللامركزية الادارية بأنها " حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام ادارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نظام محلي محدد، ولها سلطة اصدار قرارات ولوائح". كما يمكن تعريفها " بانها فرع من فروع الادارة العامة في اقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، اضافة الى ذلك، يقول الكاتب، انه رغم رقابة الحكومة المركزية فان هيئات الحكم المحلي تتمتع بقدر معقول من مسؤولية ادارة الخدمات والمشروعات، ولها سلطات تقديرية واسعة "(3). نرى في التعريف الاول انه لم يتطرق الى عنصر الرقابة باعتباره من الاركان المهمة التي تقوم عليها اللامركزية من جهة، ومن

(1) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الاقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ٧.

(2) انتصار شلال مارد، مصدر سابق، ص ٧.

(3) محمد طالب عبد، اللامركزية الادارية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص ٢١.

جهة اخرى، فان التعريف ابرز الخصائص التي يقوم عليها هذا النظام، فأشار الى طبيعة المسائل الادارية والتنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية، وكذلك اشار الى عنصر الانتخاب باعتباره ركناً من اركان اللامركزية. اما في التعريف الثاني، فانه جاء اشمل اذ ابرز عنصري الاستقلال والاختصاص، اضافة الى ذلك عنصر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية وتحديد مضمونها ومداهما، اذ اوضح ان هذه الرقابة لا تحرم الهيئات المحلية من سلطة التقرير في مجال مسؤولياتها عن ادارة المشروعات والخدمات التي تؤديها في نطاقها المحلي، باعتبارها جزءاً من الادارة العامة.

ثالثاً_ في الفقه اللبناني والعراقي

يعرفها الدكتور خالد قباني بأنها " قيام جماعات محلية تجمعها روابط تاريخية واجتماعية وثقافية ومصالح ذاتية مشتركة، ضمن نطاق جغرافي محدد، بإدارة نفسها بنفسها، عن طريق مجالس منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتستقل عن السلطة المركزية ادارياً، انما تبقى خاضعة لرقابتها وفقاً لما تحدده القوانين والانظمة"^(١)، أما الدكتور محيي الدين القيسي فيعرفها بأنها " توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة وتكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"^(٢)، ويعرفها الدكتور عبد الرزاق الشخيلي بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها"^(٣)، وكذلك تعرف اللامركزية الادارية بانها إحدى أشكال التنظيم الاداري الذي ينصب على توزيع اختصاص الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية، وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ولكن تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف الدولة المتمثلة في سلطتها المركزية ورقابتها"^(٤). ان جميع هذه التعاريف التي اوردناها على الرغم من كونها تتميز بنوع من الاطالة والتنوع، الا أنها جاءت شاملة وواضحة وجامعة لعناصر اللامركزية الادارية، وهي وجود مصلحة محلية متميزة وكذلك وجود هيئات تدير هذه المصالح سواء كانت هذه الهيئات منتخبة كلها او جزءاً منها، وان هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال سوء كان هذا الاستقلال ادارياً ام مالياً في ممارسة اختصاصها، كما ان الهدف الرئيسي الذي تسعى اليه الادارة المحلية من خلال النظام اللامركزي هو تحقيق التنمية المحلية لسكان الوحدة

(١) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط وعوديات، بيروت، ١٩٨١، ص ٥٤-٥٥.

(٢) د. محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط ١، ٢٠٠٧، ص ٢٦.

(٣) د. عبد الرزاق ابراهيم الشخيلي، الادارة المحلية نشر وتوزيع مكتبة السيسبان، بغداد، ط ٢، ٢٠١٥، ص ١١.

(٤) د. محمد علي بدير، د. عصام البرزنجي، مبادئ و احكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٢١.

الادارية او الاقليم. ومما تقدم من التعاريف التي تم التطرق اليها يمكن ان نسوق التعريف الاتي: ان اللامركزية الادارية هي احدى اشكال التنظيم الاداري في الدولة التي تقوم على توزيع الوظيفة الادارية المحلية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة من قبل سكان الاقليم، تكون لها الشخصية المعنوية، وتتمتع بقدر كافٍ من الاستقلال الذي من خلاله تستطيع ممارسة نشاطها واختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية واشرفها، يكون هدفها الرئيسي هو تحقيق التنمية المحلية في مناطقها واشباع حاجات افرادها.

صور اللامركزية الادارية

اللامركزية الادارية تدور عموماً حول فكرة أساسية هي إعطاء بعض مظاهر النشاط الاداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات بإحدى طريقتين: الاولى على أساس اقليمي أرضي، بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لسكان إقليم معين. والثانية على أساس مصلحي أو مرفقي، بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحددة، وترتيباً على ذلك، فإن أساس توزيع الاختصاصات الادارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين اساسيتين هما:

أولاً _ اللامركزية الاقليمية

تظهر هذه الصورة في النطاق الاقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والبلديات، وفقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع، بما يترتب على ذلك ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي والتحمل بالتزاماته، وذلك من أجل قيام هذه الاشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في نطاقها الاقليمي المحدد لها عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية مع خضوعها لرقابتها واشرفها في الحدود التي بينها القانون⁽¹⁾.

ثانياً _ اللامركزية المرفقية أو المصلحية

تقوم اللامركزية المرفقية على أساس استقلال بعض المرافق العامة الوطنية أو المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية العامة فيتحقق لهذا المرفق قدر من الاستقلال يتناسب مع تمييزه التقني والفني والمالي الذي دفع لأصباغ الشخصية المعنوية المستقلة، وقد توسع الاخذ بهذه الصورة في القرن

(1) د. محمد قديري حسن، القانون الاداري، مكتبة الجامعة الشارقة، ط1، 2009، ص142.

الماضي بالنظر الى توسع القطاع العام في الدول الاشتراكية، وينظر الفقه الى هذا النوع من اللامركزية كصورة من صور الادارة العامة للمرفق العام وهي ما تعرف بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة، والتي تخضع لنظام قانوني يرسمه المشرع وفقاً للموضوع الذي يتعلق به نشاط المرفق، فيحدد طريقة ادارتها وعلاقتها بالوزارة التي تمارس الوصاية الادارية على اشخاصها واعمالها واموالها^(١). وإذا كانت اللامركزية الادارية ينظمها قانون واحد بأحكام موحدة تنطبق على جميع الاشخاص المعنوية الاقليمية، فإن الاشخاص المعنوية المرفقية لا تخضع لأحكام موحدة، لأنه لا يوجد قانون عام واحد يسري عليها جميعاً في غالب الاحوال، بل ينطبق على كل نوع، منها الاحكام التي تضمنها قانون أنشائها^(٢).

الفرع الثاني

التمييز بين اللامركزية الادارية والنظم المشابهة

يعتبر مفهوم اللامركزية الاقليمية مفهوماً قائماً بذاته، مختلفاً عن غيره من المفاهيم القانونية الاخرى، فطالما تعتبر اللامركزية اسلوباً من اساليب ممارسة ومباشرة الوظيفة الادارية يجعلها قريبة من بعض المفاهيم القانونية الاخرى كعدم التركيز الاداري واللامركزية السياسية، وهذا الأمر قد يؤدي احياناً الى الخلط والتداخل بينهما، لذلك يفضل القيام بعملية التمييز ولو بشيء بسيط وكما يأتي:

اولاً: اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري

تتشابه كل من اللامركزية وعدم التركيز الاداري في كونهما اسلوبين لممارسة الوظيفة الادارية، فهما يهدفان في الواقع الى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية، وذلك بأسناد بعض من اختصاصاتها الى هيئات اخرى سواء في العاصمة أو الاقليم، إلا أنهما يختلفان في تحديد هذه الهيئات، ففي حالة اللامركزية الادارية تكون مجالس محلية منتخبة، وفي حالة عدم التركيز الاداري تكون من ممثلي الحكومة المركزية في مختلف الوزارات، ومهما اتسع نطاق عدم التركيز الاداري فإنه

(١) د. عدنان عمر، مبادئ القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٢، ٢٠٠٤، ص ١١٩.

(٢) د. محمد قذري حسن، مصدر سابق، ص ١٤٢.

لا يخرج عن كونه اسلوباً مركزياً في الادارة، فيظل ممثلو السلطة المركزية تابعين لهذه السلطة، خاضعين لرقابتها^(١)، وعلية يمكن التمييز بينهما كالآتي:

١_ من حيث توزيع الوظيفة

ان عدم التركيز الاداري يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة بين الحكومة المركزية وبين ممثليها في الاقليم^(٢)، أي أن يكون للرئيس الاداري حق تفويض أو توزيع بعض اختصاصاته لأشخاص يديرونها نيابة عنه، ويتصرفون في الحدود الممنوحة لهم ووفق تعليماته وارشاداته، ويحق له السحب والتعديل والغاء هذه الاختصاصات وممارستها بنفسه، بينما في اللامركزية الادارية يقوم المشرع بتوزيع الاختصاصات اللامركزية ولا تتدخل ازاءها السلطة المركزية إلا اذا سمح المشرع بذلك، باعتبار أن هذه الاختصاصات اصلية مستمدة من القانون تمارسها الوحدات الادارية اللامركزية بشكل مستقل عن السلطات المركزية وفي نطاق الحدود التي ينص عليها القانون^(٣)، ويمكن الاشارة الى ان عدم التركيز الاداري يدعى في لبنان باللاحصرية الادارية وهي مقررة بالقانون حيث توزع السلطات المركزية بين المركز العاصمة وبين المحافظات والاقضية بموجب القانون، ويتمتع كل من المحافظ والقائمقام بصلاحيات مقررة بالقانون رغم انه يخضع للسلطة المركزية (وزير الداخلية) لسلطة رئاسية.

٢_ من حيث الاستقلال

" أن عدم التركيز الاداري هو صور من صور المركزية الادارية وبالتالي فإن استقلال ممثل السلطة المركزية بتصريف بعض الامور الادارية دون الرجوع الى السلطة المركزية، إنما هو استقلال عارض، ولهذا فإن الموظف يمارسه في نطاق السلطة الرئاسية، فيحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس وعلى اعماله، أما استقلال الهيئات اللامركزية فإنه استقلال أصيل مفروض قانوناً على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تنقض منه لأن الهيئات اللامركزية سلطة ذاتية مستمدة من القانون فيكون لها الحق في اصدار قرارات ادارية نافذة بمحض رأيها وأرادتها دون أن تكون خاضعة لتوجيهات السلطة المركزية، ويضيف الدكتور محيي الدين القيسي الى ذلك، أن ممثلي الهيئات اللامركزية (الاقليمية فقط) يختارون عن طريق الانتخاب، ونظام الانتخاب يؤدي الى تحقيق الاستقلال المشار اليه، ولا تخضع الهيئات اللامركزية إلا لمجرد رقابة واشراف من السلطة المركزية في حدود ما

(١) د. محمد قدري حسن، مصدر سابق، ص ١٥٢.

(٢) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الاداري، دار الكتاب الحديث، ص ١٠٢.

(٣) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص ١٢١.

يفرضه مبدأ الوصاية أو الرقابة الادارية^(١). وعليه يمكن القول هنا أن القرارات الادارية التي تتخذ في صورة عدم التركيز الاداري تكون باسم الدولة ومن قبل الموظفين الذي تم تعيينهم من قبلها، بينما تكون القرارات الادارية التي تتخذ في صورة اللامركزية الادارية باسم المنطقة المحلية أو الاقليم ولحسابها.

٣_ من حيث الاهمية

أن اللامركزية الادارية لها قيمة ديمقراطية، وبالتالي فهي تستهدف إدارة المصالح المحلية من قبل اصحابها أنفسهم أو من قبل ممثليهم، أما عدم التركيز الاداري فهو عبارة عن تطبيق للفن الاداري وليس له بذلك قيمة ديمقراطية، وبالتالي يترك الادارة بيد السلطة المركزية أو بيد اعضائها^(٢).

٤_ من حيث جهة الرقابة

أن اللامركزية الاقليمية تخضع للرقابة الادارية التي تختلف اختلافاً كبيراً عما هو موجود في ظل النظام المركزي، ألا وهي السلطة الرئاسية، فهنا طرفا العلاقة رئيس ومرؤوس، أما الثانية فأن طرفي العلاقة فيها ممثل الهيئات أو الاقاليم المحلية فضلاً عن الطرف الاخر المراقب ألا وهو السلطة المركزية، وعليه فأن الفرق بين اللامركزية الادارية وعدم التركيز من حيث جهة الرقابة يقودنا الى بيان مدى الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الادارية وذلك من خلال ما يأتي:

١_ أن الوصاية مستمدة من نصوص تشريعية أو نصوص في الدستور، أما السلطة الرئاسية فمستمدة من التنظيم الاداري نفسه.

٢_ أن مدى السلطة الرئاسية أوسع من الرقابة الادارية سواء من حيث سلطة اصدار الأوامر أو التعليمات، أو من حيث السلطات الرقابية والتأديبية.

٣_ من ناحية المباشرة فالسلطة الرئاسية تتم مباشرتها من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين، أما الوصاية الادارية فهي تباشر من السلطة المركزية على هيئات مستقلة عنها.

(١) د. محيي الدين القيسي، مصدر سابق، ص ٢٨-٢٩ .

(٢) د. علي خطار، مصدر سابق، ص ١٤١ .

٤_ أن هدف السلطة الرئاسية هو حسن تنفيذ العمل الاداري وضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون، في حين تهدف الرقابة الادارية الى كفالة مبدأ المشروعية فضلاً عن تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة^(١).

٥- تملك السلطة المركزية وهي سلطة رئاسية على الموظفين الذين يتمتعون بصلاحيات محددة، ان تغير في قرارات المرؤوسين، اما سلطة الرقابة فلا تملك حق تعديل قرارات السلطة المركزية.

ثانياً _ اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية (الفدرالية)

تعتبر اللامركزية الادارية هي صورة للتنظيم الاداري تقوم على أساس توزيع الاختصاصات الادارية بين هيئات ادارية مختلفة، أما اللامركزية السياسية فهي إحدى أنظمة الحكم، وبمقتضاها يتم توزيع السلطة السياسية في الدولة، أي التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية بين الحكومة الاتحادية من جانب وبين الولايات التابعة لها من جانب اخر، ويجسد هذا الوضع نظام الاتحاد المركزي أو الفيدرالي^(٢)، وعليه فهناك تشابه بينهما، إذ يمكن لكليهما أن يطبقا في الدولة المركبة، وحتى الدول الفيدرالية يمكنها أن تنظم العمل الاداري في داخل الولايات لا مركزياً، وعلى الرغم من ذلك التشابه فإن ثمة فروقاً بينهما وكما يأتي:

١_ من حيث توزيع الاختصاص

تتوزع الوظيفة الادارية في النظم اللامركزية الادارية، حيث تكون جزءاً من وظائف السلطة التنفيذية، وتكون موزعة بين الاجهزة المركزية وبين الاجهزة اللامركزية، بينما في اللامركزية السياسية يكون التوزيع في وظائف الدولة الثلاث جميعاً التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ ففي الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية نجد الى جانب توزيع الوظيفة الادارية، توزيعاً للوظيفة التشريعية، حيث توجد تشريعات صادرة عن السلطة التشريعية المركزية واخرى صادرة عن السلطات التشريعية في الولايات، حيث يكون لكل ولاية عادة مجلس تشريعي يملك سلطة التشريع داخل الولاية، وكذلك الامر بالنسبة

(١) أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٤، ص ٢٢.

(٢) د. سعيد السيد علي، مصدر سابق، ص ١١٢. ينظر د. عبدالله طلبية، د. محمد الحسين، د. مهني نوح، المدخل الى القانون الاداري، ص ١٢٣.

الى لسلطة القضائية، أذ توجد محاكم فدرالية أو مركزية تطبق التشريعات المركزية، في حين توجد محاكم اقليمية تابعة للولايات أو الاقاليم تطبق التشريعات الصادرة عن السلطات التشريعية في الاقاليم أو الولايات، والتي قد تختلف عن تشريعات الولايات أو الاقاليم الاخرى.

لذلك، يكون هنالك اختلاف في طبيعة السلطات المحلية في نظام اللامركزية الادارية عنها في النظام اللامركزية السياسية، فالسلطات في هذا النظام الاخير ليست مجرد سلطات محلية، وإنما يمكن القول أنه يوجد في كل ولاية أو وحدة إدارية داخلية في الاتحاد الفدرالي حكومة حقيقية مختلفة ومتوازية مع الحكومة المركزية، أذ تضم كل منها السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية والقضائية، في حين أنه في نظام اللامركزية الادارية ليس هناك سوى سلطة محلية ادارية^(١).

٢_ من حيث وجودها

في نظام اللامركزية الادارية، نجد أن الوحدات الادارية الاقليمية تستمد وجودها من التشريع الاعتيادي، بينما في اللامركزية السياسية تجد الوحدات الاقليمية وهي الاقاليم سند وجودها في الدستور نفسه أذ أنه هو الذي ينظم العلاقة بين الحكومة المركزية وبين حكومة الاقاليم، وعليه فالدستور هو أداة تحقيق اللامركزية السياسية، في حين ان التشريع أو القانون الاعتيادي هو أداة تحقيق وتنظيم اللامركزية الادارية. حيث ينتج عن ذلك نتيجة مهمة، وهي أنه ليس من سبيل الى المساس باختصاصات أو استقلال الاقاليم إلا بتعديل الدستور الاتحادي، وهذا الامر لا يجوز إلا باشتراكهما معاً وحسب ما هو مقرر في الدستور الاتحادي، بينما نجد أنه في نظام اللامركزية الادارية أن القانون الاعتيادي هو الذي يبين تنظيم أو تشكيل المجالس المحلية ويحدد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، حيث يترتب على ذلك أن الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطات المحلية يكون خاضعاً لتقدير واردة المشرع الاعتيادي^(٢).

٣_ من حيث الرقابة

أن العلاقة بين السلطة المركزية في الدولة البسيطة وبين الوحدات المحلية تتميز بالرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية أو ممثلوها على الهيئات المحلية، في حين أن العلاقة بين الدولة الفدرالية وبين الدول الاعضاء يحكمها الدستور وليس لسلطات الدولة الاتحادية أي حق بالرقابة

(١) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٣-١٨٤.

(٢) أسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، ٢٠١٢، ص ٢٤.

على الدول الاعضاء^(١). اي ان الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الادارية بينما الولايات في الدولة الاتحادية فلا تخضع لرقابة الدولة الاتحادية واشرفها إلا في حالات نادرة، وتكون على سبيل الاستثناء^(٢).

من كل ما تقدم، نصل الى نتيجة مفادها ان هذه الفروق جوهرية وتؤدي بالضرورة الى القول ان الفارق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية فارق جوهري يتعلق بطبيعة نظامين مختلفين وليس مجرد فارق في الدرجة بين تطبيقين لنظام واحد^(٣).

المطلب الثاني

مقومات النظام الاداري اللامركزي

من خلال عرض مجموعة من التعاريف التي تخص اللامركزية الادارية بأنها إحدى الاساليب في الادارة التي من خلالها، يعهد بسلطة البت في بعض الامور الى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية، فالسمة المميزة لهذا الاسلوب هو الاستقلال حيث يتمثل هذا الاستقلال بوجود هيئات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، ووجود مجالس ادارية تتولى الاشراف على هذه الهيئات ويكون لها سلطة التقرير المستقلة، وعدم ارتباط هذه الهيئات بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة، وإنما خضوعها فقط لنوع من الاشراف اصطلح الفقه الاداري على تسميته (الوصاية أو الرقابة الادارية)^(٤)، ان مضمون اللامركزية المحلية هو الاقرار بوجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية العامة وان يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية الى هيئات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية^(٥). وهكذا فأن اللامركزية الادارية تقوم على ثلاثة مقومات هي:

(١) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٢) أمير عبدالله، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٣) د. أسماعيل صعصاع غيدان، د. رفاه كريم، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية، كلية القانون، جامعة القادسية، ع ١٤، ٢٠٠٨، ص ٧١.

(٤) د. نواف كنعان، القانون الاداري الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٠، ص ٥٨.

(٥) د. اكرم سالم، حقائق ومعايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، بحث منشور على الانترنت، ص ٤.

أولاً _ وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

الى جانب الحاجات القومية العامة التي تهتم جميع المواطنين في الدولة، كحاجات الامن والدفاع والقضاء وغيرها، فإن هناك من الحاجات المحلية التي تهتم سكان الاقليم أو الاقاليم ما يستحق تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها وما يستلزم بالضرورة منح المجالس أو الهيئات المحلية التي تشرف على تلبيةها الشخصية المعنوية المستقلة تمكيناً لها من الوفاء بهذه الاحتياجات وخدمة سكان الوحدات المحلية على نحو مرضي، والحاجات المحلية قد تكون حاجات مادية مثل السكن والنقل والمواصلات، وقد تكون حاجات معنوية كالصحة والتعليم، حيث تقضي المصلحة العامة ترك أمر ادارة مثل هذه الحاجات لمن يستفيد منها، وأن تتولى الحكومة المركزية رسم السياسات العامة وادارة الحاجات القومية التي تهتم الدولة بأسرها، ويتحدث الفقه عادة عن هذين النوعين من الحاجات القومية والمحلية في اطار الحديث عما يسمى المرافق المحلية (وهي المرافق التي تقدم خدمات تخص اقليماً معيناً من اقاليم الدولة)، والمرافق الوطنية (وهي تلك التي تقدم خدماتها الى جميع مواطني الدولة)، والمشرع عادة هو الذي يقرر ما إذا كان المرفق مرفقاً وطنياً، ومن ثم تتولى السلطة المركزية ادارته، أو مرفقاً محلياً يتعلق باحتياجات الوحدة المحلية فتتولاه المجالس المحلية نفسها، وبمعنى اخر، فهو الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية سواء كان هذا التحديد حصرياً أو بصورة عامة⁽¹⁾، وعلية فبعد اعتبار وجود مصلحة محلية متميزة عن المصلحة الوطنية كأول مقومات اللامركزية الادارية، فهنا تكون المقارنة بين المصلحة المحلية من جهة وبين المصلحة الوطنية من جهة اخرى، فلا يجوز المقارنة بين مصالح الوحدات المحلية ببعض، فمصالح جميع الوحدات المحلية واحدة أو على الاقل متقاربة. وهنا يثار سؤال وهو ما معيار التمييز بين المصلحة الوطنية وبين المصلحة المحلية من جهة اولى، أما من جهة ثانية، فما هو المعيار الذي اعتمده الوحدات الادارية اللامركزية من أجل تمييز المصلحة الوطنية عن المصلحة المحلية.

أ_ معيار تمييز المصلحة القومية والمصلحة المحلية

يسعى كل نظام اداري في أي دولة الى تنظيم المصالح القومية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق المحلية التي تناط بالسلطة المحلية، لذلك فإن معيار التمييز بينهما ليس بالأمر السهل، إذ لا

(1) د. محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩، ص ٤٦.

يوجد معيار منضبط يمكن من خلاله تمييز المصالح كل على جانب، وذلك لمرونة كل منهما الى حد كبير، ولكونهما يتأثران بتأثر الظروف المحيطة بهما في داخل البلد.

ان صعوبة وضع معيار منضبط لا يعني أن تتفرد السلطة المركزية أو المحلية في تحديد هذه المصالح إذ نجد في اكثر من الاحيان أن البرلمان هو الذي يمنح سلطة تحديد هذه المصالح^(١)، ويقول الدكتور خالد قباني في ذلك " ولعل منشأ الخلاف والصعوبة في التفريق بين ما هو شأن قومي وما هو شأن محلي، كون القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية تترك عادة للوحدات المحلية اللامركزية صلاحية البت والاهتمام بكل ما يعتبر شأناً محلياً دون تحديد لهذه الصلاحيات وتعيين للمواضيع التي تدخل في اختصاص الهيئات المحلية، علماً بأن التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية يعتبر حجر الزاوية في نظام اللامركزية الادارية والمعيار العملي الذي على أساسه، تم الحكم بتطبيق أو عدم تطبيق اللامركزية"^(٢).

ب_ المعيار الذي اعتمده الوحدات اللامركزية في التمييز بين المصلحة الوطنية والمحلية

تبنى المشرع في اغلب التشريعات في توزيع الاختصاص بين الدولة والهيئات المحلية اتجاهين رئيسيين، فقد يحدد اختصاصات الوحدات اللامركزية الاقليمية على سبيل الحصر، وبذلك تكون الهيئات المركزية صاحبة الاختصاص بكل ما لم يرد به نص على أنه من اختصاص الهيئات اللامركزية، وقد يتخذ النظام نهجاً اخر مضمونه أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المركزية تحديداً واضحاً على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك لولاية الهيئات المحلية، فالأول هو الاسلوب الانكليزي بينما يسمى الثاني الاسلوب الفرنسي، وعليه سنحاول عرض هذين الاسلوبين وكما يأتي:

الاسلوب الانكليزي

ويعتمد على المرتكزات الآتية:

- ١_ تتحدد اختصاصات السلطات الادارية اللامركزية على حصر مسائل معينة وترك ما سواها من اختصاصات أخرى للسلطات المركزية، وهو أسلوب يقيد حركة الهيئات المحلية.
- ٢_ تتمتع السلطات الادارية اللامركزية باستقلال اداري كبير في مباشرة هذه الاختصاصات المحددة، لذلك تكون الوصاية الادارية للسلطات المركزية عليها ضيقة.

(١) أمير عبدالله، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٧٢.

٣_ فلسفة النظام الانكليزي في تحديد الاختصاصات واضحة وعملية وهي تدعو الى أن تكون هناك اختصاصات موحدة متشابهة بين جميع الوحدات المحلية، لذا فأنها تمنح بعض الاختصاصات وفق قوانين خاصة تصدر بناء على احتياجات كل اقليم، ولذلك فأن التشريع الصادر يراعي اعتبارات كثيرة^(١).

بعبارة أخرى، هو أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية بنص تشريعي على سبيل الحصر، حيث يترتب على ذلك اعتبار المصلحة محلية فيما إذا وردت بالنص التشريعي أو بالقوانين التي شرعها المشرع والتي تنظم الشؤون المحلية، وتعتبر مصلحة وطنية ما لم يرد ذكرها في التشريع، ويترتب على هذا الاسلوب نتيجة يكون فحواها أن الهيئات المحلية لا يجوز لها أن تنظم مسألة أو تتخذ قراراً لم يرد ذكره من قبل المشرع في اختصاصاتها.

الاسلوب الفرنسي

يقوم هذا الاسلوب على عدم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، وإنما اكتفى المشرع بالنص على قاعدة أو مبدأ عام مقتضاه أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لهذه الهيئات أن تقوم بالمبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق مواجهتها لجميع القضايا والمواضيع التي تعتبر داخلية في الشأن المحلي، إلا أن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية في ظل هذا الاسلوب يترك للهيئات المحلية حرية واسعة في تحديد المرافق العامة الادارية التي ترغب في أنشائها، الامر الذي اقتضى وضع ضوابط أو قيود في هذا المجال، أهمها أن يقتصر ذلك على ما يسمى بالمرافق العامة الاجبارية التي يقتضيها اشباع حاجات وتقديم خدمات ضرورية وملحة للمجتمع المحلي، وعدم السماح للهيئات المحلية بأنشاء مرافق اقتصادية^(٢).

فلمعيار الذي اتبعه المشرع اللبناني فانه أخذ بمبدأ عدم حصرية اختصاصات المجالس المحلية، وإنما شمولها، بحيث يتناول اختصاصها كل عمل ذو طابع أو منفعة محلية داخل نطاق المجلس، وللمجلس المحلي أن يعرب عن توصياته في سائر المواضيع ذات المصلحة المحلية، ويبيدي ملاحظاته ومقترحاته فيما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق المحلي، ويتولى المجلس أو من يقوم مقامه، إبلاغ ذلك الى المراجع المختصة^(٣).

(١) د. محمد جمال الذنبيات، مصدر سابق، ص ٨٨ ، ينظر د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٣) د. كامل بربر، نظم الادارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط ١، ص ١٠٥.

اما بالنسبة للمعيار الذي اتبعه المشرع العراقي في تحديد طبيعة نوع المصلحة، هل هي مصلحة وطنية أو محلية، فيمكن التعرف على ذلك من خلال التمعن بنصوص الدستور العراقي النافذ في المواد التالية، ففي المادة (١١٠) نجدتها حددت اختصاصات المركز الحصرية^(١). أما في المادة (١١٤) فحددت اختصاصات مشتركة بين المركز والاقاليم^(٢)، بينما جاءت المادة (١١٥) لتعطي الصلاحيات في الاختصاصات للأقاليم والمحافظات في كل ما لم ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية أو المركزية^(٣)، واستناداً للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ حيث جاءت المادة (٧) لتحديد اختصاصات مجالس المحافظات، وفي ضوء ما تقدم، يلاحظ أن المشرع العراقي قد أخذ بأكثر من طريقة في تحديد

(١) تنص المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :
أولاً- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
ثانياً- وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.
ثالثاً - رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وأنشاء البنك المركزي وادارته.
رابعاً - تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.
خامساً - تنظيم أمور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.
سادساً- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
سابعاً - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
ثامناً - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والاعراف الدولية .
تاسعاً - الاحصاء والتعداد العام للسكان.
(٢) تنص المادة (١١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم):

أولاً - ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون.
ثانياً - رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
ثالثاً - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
(٣) تنص المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

نوع المصلحة هل هي وطنية أم محلية من خلال توزيع الاختصاصات^(١)، أي أنه يجمع بين الاسلوبين الانكليزي والفرنسي.

وفي ضوء ما تقدم نرى أن الطريقة التي سلكها المشرع اللبناني أوضح وأحسن في تحديد نوع المصلحة، هل هي وطنية أو محلية بعيداً عن الغموض والتداخل والتنازع فيما بين حكومة المركز والهيئات اللامركزية.

ثانياً _ وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية

يشترط لتوافر النظام اللامركزي، أن تستقل الهيئات المحلية التي تختص بإدارة هذه المصالح الذاتية عن السلطة التنفيذية، ومن ثم لا تخضع تصرفات هذه الهيئات لرقابة السلطة التنفيذية إلا فيما جاء بصده نص صريح^(٢)، أي أن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للأقاليم أو للهيئات المحلية اللامركزية المختلفة لا معنى له بدون هذا الاستقلال، فيتم إنشاء هذه الهيئات ويعهد إليها مباشرة وتحقيق المصالح المحلية^(٣).

لذلك، فإن وجود الوحدات الادارية يتطلب وجود نظام قانوني يسمح بإنشاء هذه الوحدات الادارية وتملكها قدرة التعبير عن ارادتها في ممارسة كل ما تقتضيه مصالحها المحلية^(٤)، أن اغلب الدول نجدها رغم اختلاف نظمها السياسية تلجأ الى تشكيل مجالسها المحلية عن طريق الانتخاب، حتى أن قسماً منها يقوم بانتخاب اجهزة تنفيذية من بين اعضائها وعلى ضوء ذلك ثار اشكالاتاً بين فقهاء القانون الاداري وتباينت آراءهم حول مسألة الانتخاب؛ فيرى قسماً منهم أن منطق الديمقراطية المحلية هو المعيار الاساس عندما تتولى ادارة الشؤون المحلية هيئات محلية منتخبة، بينما القسم الاخر يرى أن الانتخاب هو وسيلة من عدة وسائل ممكنة كالتعين مع توافر قدر معين من الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال الوحدات الإدارية، لذلك سنعرض، بشكل موجز عن هذه الآراء مع التطرق الى موقف كل من المشرعين العراقي واللبناني وكما يأتي:

(١) محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، ٢٤، ٢٠١٥، ص ٢١٣.

(٢) د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مطبعة جامعة عين شمس، ١٤، ١٩٦٦، ص ١١.

(٣) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٩٣.

(٤) د. طعيمة الجرف، مبادئ في نظام الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، ص ٥٨.

الرأي الأول/ أسلوب الانتخاب

يرى بعض من فقهاء القانون الإداري أن أسلوب انتخاب أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية من أبناء الوحدات المحلية هو الطريق الاجدى لتمتع هذه الوحدات الادارية بالاستقلالية عن السلطة المركزية، كما أنه يفيد في تدريب سكان هذه الوحدات على الممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة، وانتخاب أعضاء المجالس النيابية، كما أن الانتخاب يسهم في القضاء على ظاهرة الخضوع والتبعية من قبل أعضاء الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إذا ما تم اختيارهم بالتعيين من قبلها، إضافة الى ذلك، أن من شأن الانتخاب أن يتيح لأعضاء الوحدات المحلية الالمام بحاجات مناطقهم، ولا سيما أن التطبيق العملي للممارسة الانتخابية سيفرز اشخاصاً يقدمون اعمالاً تنموية خدمية من خلال خبرتهم بعيداً عن الفئوية المتعصبة^(١)، كما أن تشكيل هذه الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب من شأنه أن يجعل من استقلال المجالس المحلية أمراً واقعياً ملموساً^(٢).

الرأي الثاني/ أسلوب التعيين

أما انصار هذا الجانب، فإنهم لا يشترط في تشكيل الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب وحده، ويرون أن التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية التي تقوم على ركائز معينة يجب أن تتوفر لها ليس من بينها الانتخاب. ويرى هذا الجانب الفقهي كذلك، أن تشترك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للجمهور لا يتعارض مع وجود هذه الهيئات واستقلالها، لأنها لا بد أن تخضع لأشرف السلطة المركزية ورقابتها لضمان الوحدة الادارية للدولة. أن الانتخاب لا يعتبر شرطاً أساسياً لاختيار اعضاء الوحدات المحلية لان الشرط الاساسي لقيام اللامركزية الادارية هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجودها، سواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين او بالانتخاب والتعيين معاً، فالعبرة أذاً ليست في أسلوب تكوين الهيئات اللامركزية، بل في استقلالها بالفعل في ممارسة اختصاصها ووجود الضمانات الكافية لهذا الاستقلال^(٣).

(١) علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الاردن والعراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٦، ص ٣٨.

(٢) د. محمد علي الخليفة، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٣) د. عبدالغني بسيوني، الوسيط في القانون الاداري، ص ١٤٨. ينظر د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨١.

الرأي الثالث/ أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين

يرى انصار هذا الرأي ضرورة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية، وذلك لجمع مزاياهما وتجنب النقد الموجه الى كل منهما بشرط أن تكون الغلبة للعناصر المنتخبة، فعمل المجالس وفق رأي أنصار هذا الاتجاه، يتطلب تزويدها ببعض الخبرات والكفاءات، لانعاش نشاطها فضلاً عن اكمال النقص الذي تسفر عنه العملية الانتخابية في الكفاءات العالية والخبرات الممتازة، ولا سيما أن التنظيمات الشعبية تحرم منها بسبب نقص الوعي الانتخابي والاداري لدى الناخبين، اضافة الى ذلك يرى انصار هذا الرأي ضرورة وجود بعض ممثلي الحكومة المركزية في داخل المجالس المحلية لكي يكون همزة الوصل بين الحكومة المركزية في هذه العاصمة وبين هذه المجالس البلدية^(١).

رأي كل من المشرع اللبناني والعراقي

أن موقف المشرع اللبناني من مسألة الانتخاب، جعل الانتخاب أساساً لتشكيل الوحدات الادارية اللامركزية، ونص على ذلك صراحة في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ٦٦٥ لسنة ١٩٩٧ في الفصل الرابع، التي جاءت احكامه خاصة تتعلق بالانتخابات البلدية، فنصت المادة (٢٠) (تجري الانتخابات البلدية في جميع المناطق اللبنانية وفقاً للأصول المحددة في هذا القانون)، أما المادة (٢١) الفقرة اولا تنص على (ينتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وفي هذا القانون)^(٢).

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي، فإنه مشابه لما جاء به المشرع اللبناني حيث جعل الانتخاب أساساً في تشكيل المجالس المحلية في قانون المحافظات، حيث أخذ بأسلوب الانتخاب حصراً لاختيار أعضاء مجلس المحافظة. فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في البند رابعاً من المادة (١٢٢) على أن ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياته^(٣)، وعلى أساس ذلك صدر قانون انتخاب أعضاء مجلس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، ليكون تطبيقاً لهذا النص الدستوري؛ كما أن قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، أكد على أن يتم انتخاب اعضاء المجالس في المحافظات عن طريق الانتخاب السري المباشر، فنصت المادة (٣) الفقرة الرابعة (أن يتم

(١) أمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) المادة (٢٠ و ٢١ / أولاً) من قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب اللبناني رقم ٦٦٥ لسنة ١٩٩٧.

(٣) المادة (١٢٢ / رابعاً) الدستور العراقي ٢٠٠٥ (ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما).

انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس^(١)، وفي ضوء ذلك نرى أفضل أسلوب في تشكيل الوحدات الادارية هو أسلوب الانتخاب حيث تشكل هنا الوحدات الادارية بطريقة ديمقراطية، وأن جميع اعضاء المجالس المحلية أم البلدية يأتون عن طريق الانتخابات العامة المباشرة، أي بواسطة سكان الاقليم^(٢). ويقول الدكتور خالد قباني " أن العلاقة بين اللامركزية وبين الديمقراطية إذن هي علاقة عضوية وليست علاقة عارضة أو سطحية، وهذه العلاقة قد أفرزت علاقة أخرى متممة، وهي علاقة اللامركزية بالانتخاب نظراً لارتباط فكرة الديمقراطية بفكرة الانتخاب، وليس من خلاف بأن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وهو ضمان الديمقراطية أيضاً على المستوى المحلي، وأكثر من ذلك وأهم كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات والمجالس المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية، فهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه بصورة فعالة إلا إذا اعتمدت الانتخابات كقاعدة لاختيار المجالس وطرح جانباً فكرة تعيين السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية"^(٣).

ثالثاً _ الخضوع لرقابة السلطة المركزية

تخضع الهيئات اللامركزية لنوع من الرقابة أو الاشراف تمارسه السلطة المركزية عليها، أو ما أصطلح الفقه الاداري على تسميته (الرقابة الادارية أو الوصاية الادارية)، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة الوطنية من ناحية، وحماية المصالح التي تتولى ادارتها الهيئات المحلية والمرفقية من ناحية اخرى^(٤). أن خضوع الهيئات اللامركزية الاقليمية في ممارسة نشاطها لنوع من رقابة السلطة المركزية الهدف منه حتى لا يؤدي استقلال هذه المجالس المحلية الى المساس بوحدة الدولة، وأن هذه الوصاية لها مفهومها المعروف وحدودها المعلومة والتي يجب على السلطة المركزية إلا تتجاوزها، وبخلاف ذلك تفقد الادارة اللامركزية الاقليمية صورتها الحقيقية^(٥). فاللامركزية تفيد معنى الحرية وتتضمن حق الهيئة المستقلة في القيام بأي مرفق ما دام هذا المرفق لا يخرج عن حدود اختصاص تلك الهيئة المحلية، فأهلية الشخص اللامركزي وحرية أصل، وتقييد حريته استثناء، والاستثناء لا يكون إلا بنص قانوني، فطرق الرقابة وحدود هذه الرقابة يجب أن تكون واضحة بنص قانوني، ولا

(١) المادة (٣ / رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٢٠٨.

(٣) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٤) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٥) د. أسماعيل صعصاع غيدان، مصدر سابق، ص ٢٨.

يمكن أخذها بالاستنتاج والافتراض فهي لا توجد إلا في الحدود التي نص عليها القانون، فإذا لم يعين القانون نوع الرقابة أصبحت الحكومة بلا سلاح لوقف العمل، وإنما لها الرجوع الى القضاء كما هي الطريقة الانكليزية لإلغاء العمل لعدم مشروعيته لتجاوزه حدود السلطة، وإذا فرض القانون رقابة معينه لا يجوز تجاوزها الى غيرها^(١). تجدر الاشارة الى أن الرقابة الادارية على الهيئات والوحدات اللامركزية مختلفة ومتعددة فهي قد تتناول أعضاء المجلس المحلي أو المجلس ذاته كوقف جلساته^(٢)، وان الهدف الذي من اجله وكلت السلطة التنفيذية بمباشرة الرقابة الادارية على اعمال الوحدات الادارية، هو التحقق من مشروعية اعمال هذه الهيئات وملاءمتها، أما اختصاصها ببحث مشروعية قرارات الوحدات اللامركزية، والغاء ما يكون منها مخالفا للقانون، فهو مستمد من اختصاصها القائم على تنفيذ القانون والعمل على احترامه^(٣).

رابعاً _ وسائل تحقيق اللامركزية

تكلمنا سابقاً عن مقومات اللامركزية الادارية، وفي ضوء ما تقدم يقول الدكتور خالد قباني "أن هذه العناصر وأن كانت ضرورية إلا أنها ليست كافية بحد ذاتها لقيام اللامركزية، إذ هناك وسائل وطرق لا بد من تحقيقها لإمكان القول بوجود لامركزية حقيقية فعالة"^(٤)، هما:

أ_ الشخصية المعنوية

أن الشخصية المعنوية تعطي للامركزية الادارية الوجود القانوني بعد أن تكون قد وجدت فعلاً وحقيقة بتوافر العناصر الثلاثة المكونة لها، حيث تعرف بأنها مجموعة من الاشخاص أو مجموعة من الاموال يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للأفراد، أي للأشخاص الطبيعيين، وينظر اليها ويعاملها كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فتصبح بالتالي قابلة لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وتستقل عن الاشخاص والعناصر المادية المكونة لها. وتشكل الدولة الشخص المعنوي العام الذي يرفع المصالح الوطنية ويشرف عليها. والى جانب الدولة تقوم اشخاص معنوية عامة اقليمية ترعى المصالح المحلية وتشرف عليها كالبلديات والمؤسسات العامة في لبنان، ومجالس المحافظات في

(١) د. زهير يكن، القانون الاداري، الناشر المكتبة العصرية، صيدا وبيروت، ص ٢٥٩.

(٢) د. السيد أحمد محمد مرجان، دور الادارة العامة الاليكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ٢٠١٠، ص ٢٠.

(٣) د. فواد العطار، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٤) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٧٠.

العراق، ويترتب على منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية نتائج عديدة أبرزها، إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي مستقل عن الدولة، أيجاد نظام للعاملين مستقل عن نظام العاملين في الدولة، خضوع القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية بصورة مبدئية للقضاء الإداري، تمتع الأشخاص الإدارية المحلية بذمة مالية خاصة، أهلية التقاضي بوصفها مدعية أو مدعى عليها^(١).

ب_ الاستقلال في الإدارة:

ينقسم استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية الى استقلال اداري ويتمثل في صلاحيات الهيئات في اصدار القرارات الادارية، والبت النهائي في الامور دون حاجة الى لرجوع الى لسلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود انظمة ادارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الانظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية؛ أما الاستقلال الآخر للهيئات اللامركزية هو الاستقلال المالي الذي لا يقل أهمية عن الاستقلال الإداري^(٢)، والذي يتمثل في قدرة الهيئات اللامركزية على تكوين موارد ذاتية مستقلة عن الموارد القومية، ومن ثم تأتي أهمية هذا العنصر من عناصر الاستقلال المحلي بالنظر الى المهام التي تضطلع بها الهيئات، والتي تستلزم أنفاقاً مستمراً لتلبية احتياجات المجتمع المحلي، لذلك لا بد من موارد مالية تغطي كل وجوه هذا الانفاق^(٣).

تقدير نظام اللامركزية الادارية

اللامركزية الادارية نظام مكمل للمركزية الادارية، كما أن اللامركزية اصبحت ضرورة في العصر الحديث، ومن مميزاتهما:

١- أن واجبات الادارة قد تعددت وتنوعت الى درجة يصعب بل يستحيل معها أن تركز كلها في يد الحكومة المركزية، وبالتالي فأن الاخذ باللامركزية الادارية يخفف كثيراً عن عائق السلطة المركزية دون أن تهدر المصلحة العامة.

٢- أن الهيئات اللامركزية اقليمية أو مصلحة أدرى بمصالحها، لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة، فيعرفون مدى حاجتهم وكيفية اشباعها.

(١) د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، صادر ناشرون، ط٤، ٢٠٠٧، ص ٢٨١.

(٢) د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دار وائل، ط١، ٢٠١٠، ص ٥٣.

(٣) انتصار شلال ماراد، مصدر سابق، ص ٢٠.

٣- يؤدي النظام اللامركزي الى تجنب الروتين والبطء في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات اللامركزية وهي أقرب وأسرع استجابة الى تحقيق ما يستلزمه سير تلك المرافق، ولا شك في أن الوضع يتغير لو صدرت القرارات الادارية من السلطات في العاصمة.

٤- تكفل اللامركزية قدرًا من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل اقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية، فلا تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الاقاليم أو المحافظات^(١).

٥- يمكن للوحدات اللامركزية بما لها من استقلال أن تقف بمفردها لممارسة شؤونها الخاصة ومواجهة الازمات بمواردها الخاصة نظراً لما اعتادت عليه الهيئات من استقلال في ممارسة شؤونها.

٦- اللامركزية الادارية ضرورة ديمقراطية، أي أنها تكون ديمقراطية مباشرة من خلال ممارسة السلطة من قبل سكان الاقليم أو المجلس المحلي بواسطة انتخاب ممثلين عنهم يصرفون الشؤون المحلية الادارية، وهنا يعتبر الانتخاب أحد صور (الديمقراطية الادارية)^(٢). ولكن مهما كانت اللامركزية الادارية، فإن خصوماً يأخذون عليها بعض العيوب، ومن أهم ما يؤخذ على هذا النظام من الوجهة السياسية هو أنه خلق مجموعة من الوحدات الادارية المستقلة داخل الدولة يهدد قوة السلطة المركزية، كما قد يهدد وحدة الدولة السياسية والقانونية، ولكن الواقع العملي لنظام اللامركزية الادارية يتنافى مع ما جاء به خصوم هذا النظام من انتقاد، حيث أن الاصل في اللامركزية هو أنها لا تتصل إلا بتوزيع الوظيفة الادارية وحدها دون سائر الوظائف التشريعية والقضائية التي تبقى رغم الاخذ بالأسلوب اللامركزي موحدة ومركزة في يد الهيئات المركزية وحدها، ثم أن الهيئات المحلية لا تزال خاضعة للرقابة الادارية التي تمارسها عليها الهيئات المركزية^(٣)، وهناك من يضيف انتقاد للهيئات اللامركزية وهو النقص في خبرة موظفي وأعضاء الهيئات المحلية بالذات، ولكن هذا الانتقاد ليس مدعاة للعدول عن النظام اللامركزي المحلي، حيث أن هذا الانتقاد يمكن معالجته من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية للهيئات المحلية بخبرائها ومستشاريها وبفروعها الموجودة في الاقاليم^(٤).

(١) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٥٨.

(٣) د. محمد علي بدير . د. عصام البر زنجي، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٤) د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ١٣٨.

المبحث الثاني

مصادر التمويل وتطبيقات اللامركزية في الانظمة المقارنة

تمارس الوحدات الادارية المحلية اختصاصات متعددة ومتنوعة، ومن ثم فهي تحتاج دوماً الى الموارد المالية الكافية التي تمكنها من القيام بواجباتها على النحو المطلوب وبشكل عام، فان مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية تأتي من مصدرين رئيسيين:

اولهما: داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية والايادات الناجمة عن استثمار املاك الوحدات الادارية المحلية؛ والثاني: خارجي يتمثل في الاعانات الحكومية والقروض والتبرعات التي يقدمها الفرد والهيئات الخاصة، ويعتبر الفقه أن كفاية الموارد المحلية يعكس عادة مستوى اعلى من الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات الادارية المحلية، ويغني عن الحاجة الى الدعم الحكومي الذي يمكن ان يؤثر سلباً على استقلالية هذه المجالس ان تجاوز حدوده المعقولة^(١).

كما يعتبر العامل الاساسي في تحديد حجم الموارد المالية المحلية هو موقف المشرع من انواع المصادر المالية التي يخص بها الوحدات المحلية، فكلما تعددت هذه المصادر وروعي في اختيارها وفرة الحصيلة، كلما زادت الموارد المالية المحلية، وعلى النقيض من ذلك، فان اقتصار المشرع على تقرير مصادر محدودة للإيراد، انما يحرم الوحدات المحلية من الموارد المالية الكافية^(٢).

لذلك نقسم هذا المبحث الى مطلبين: نبيين في المطلب الاول: الاسس العامة للتمويل المحلي ومصادره الخارجية والداخلية؛ ونبيين في المطلب الثاني: مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية في الانظمة المقارنة، بريطانيا، ولبنان.

(١) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٢) فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص ٩٥.

المطلب الاول

الاسس العامة للتمويل ومصادره

يعتبر المال عصب كل نشاط اداري، فلا جدوى بالتالي من تقرير اختصاصات للوحدات الادارية دون تدبير الموارد المالية الضرورية لمباشرتها، ولكي نضمن نجاح نظام الحكم المحلي، فلا بد من التوفيق بين ما يقرره المشرع من اختصاصات وما يمكن للهيئات المحلية من تحصيله كإيرادات^(١).

ومن البديهي ان الاستقلال المحلي يتطلب استقلال مالي مما يعني ان تتوفر للوحدات المحلية موارد ذاتية تستقل بها وبيادرتها وانفاقها، فلا يكفي توفير المال، بل لا بد لكي يتحقق الاستقلال المحلي، ان يكون لهذه الوحدات المحلية موارد مالية ذاتية، وتمتعها بسلطة تقديرية، وحريتها في تقرير اوجه صرفها في ظل رقابة تضمن المشروعية والملائمة مع الصالح العام^(٢).

فالتمويل هو العنصر الاول من عناصر العمل، ولذلك لا بد من وضع وسائل تمويلية كافية في ايدي الحكومات المحلية لتستطيع السير في طريق النجاح، كما لا بد من ايجاد نظام مالي مرن يكفل في وقت واحد عدم ايجاد عراقيل امام الحكومات المحلية عند الانفاق على المشاريع المقررة تحد من قدرتها على المبادرة والابداع، وعدم التبديد والانحراف. وفي ضوء ذلك يعتبر التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية، احد اهم ركائز واسس نظام الوحدات المحلية، لما له من اثر في الحفاظ على الاستقلال المطلوب للوحدات المحلية، لذا اوجبت التشريعات في الدول التي تتبنى نظام الحكم المحلي، ان يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة بها باعتبارها اداة من ادوات الادارة، فضلا عن كونها وسيلة من وسائل الادارة^(٣).

ان المرسوم الاشتراعي رقم ١٨ لسنة ١٩٧٧، جاء في المادة (٤٩) يتولى المجلس البلدي، دون ان يكون ذلك على سبيل الحصر، الامور التالية: (الموازنة البلدية، بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات) اما المادة (٢/٧٤) يتولى رئيس السلطة التنفيذية على سبيل الحصر، (وضع مشروع موازنة البلدية). وقد بينت المادة (٧) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، اختصاصات مجلس المحافظة الفقرة خامساً (١- اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة، ٢- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ)

(١) د. عدنان عمر، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٠٦.

(٢) د. عدنان عمر، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٣) رند حمد عاجب المالكي، الحكومات المحلية، مؤسسة ام ابيه، العراق، ط ١، ٢٠١٥، ص ٢٣٣.

الفرع الاول

تعريف التمويل واسسه العامة

تتطلب فلسفة نظام اللامركزية الادارية الاقليمية ضرورة توافر خصائص وشروط معينة في مصادر تمويلها المالية، كما ان هذه المصادر تكون ذات طبيعة خاصة تختلف عن المصادر المالية العامة للدولة، ولهذا نجدها تتميز عن غيرها، اضافة الى ان اساليب توليد وتحصيل تلك الموارد يستلزم توافر شروط معينة فيها من اجل اضاء الصفة الشرعية والقانونية عليها. لذلك سوف نتكلم عن هذه الخصائص والشروط وكما يأتي:

اولاً: تعريف التمويل

ان النظرة التقليدية للتمويل هي الحصول على الاموال واستخدامها لتشغيل المشاريع التي تتركز اساساً على تحديد افضل مصدر للحصول على اموال من عدة مصادر متاحة. ففي الاقتصاد المعاصر اصبح التمويل يشكل احد المقومات الاساسية لتطوير القوة المنتجة وتوسيعها وتدعيم راس المال؛ اما التمويل المحلي فيعرف بانها كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق اكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعضم من استقلالية الوحدات الادارية عن الحكومة المركزية^(١)، ويعرف "بانه حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر وايرادات تخصص لهذه المجالس"، او هو قدرة الوحدة الادارية المحلية في الحصول على موارده المالية التي تكفيها لتغطية الجانب الاكبر من مصاريفها حتى تستطيع القيام باختصاصاتها بكفاية^(٢).

ثانياً: خصائص التمويل المحلي

هناك مجموعة من الخصائص التي تتميز بها الموارد المالية والتي يمكن عرضها كما يأتي:

١ - الموارد المالية ذات مرونة محددة: يقصد بمرونة الموارد المالية قابليتها للزيادة عند الرغبة في التوسع في الانفاق، كما أن هذه المرونة تمكن السلطة صاحبة هذه الموارد من وضع سياسة مالية

(١) د. حياة اسماعيل، د. وسيلة السني، التمويل المحلي، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني، www.leffedia.com، ص ٢.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص ٨٦.

واققتصادية ناجحة، فتزويد من حصيلتها للتوسع في الانفاق عند الحاجة حتى تتغلب على الركود السائد، وتبعث الحياة من جديد في عجلة النشاط الاقتصادي. وان هذه المرونة تتوفر بالنسبة لموارد الحكومة المركزية نظراً لما تتمتع به من سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها. ففي استطاعة الحكومة المركزية ان تفرض ضرائب جديدة او تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون ان يحد من سلطتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من اثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد الاعباء الضريبية^(١)، اما بالنسبة للموارد المالية المحلية فأنها تتصف بمرونة محددة لأنها غالباً ما تكون غير قابلة للزيادة، وهذا يوتر على الوحدات الادارية عند انفاقها حيث انها تصطمم بعدم قابلية الموارد المالية للزيادة، وهذا بالتالي يوتر على السياسات المالية والاقتصادية للوحدات الادارية بما ينسجم مع النجاح المطلوب في الادارة، ولعل ابرز ما يحد من المرونة في زيادة الموارد المالية المحلية ان الوحدات المحلية تكون مقيدة بنصوص قانونية سواء اكانت دستورية او عادية تحد من سلطاتها في توليد وتحصيل هذه الموارد خشية من الزيادة في الاعباء على الافراد المحليين^(٢).

٢- ذات طابع محلي: تتميز مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية بان وعائها يكون محدداً ولا يتجاوز مستوى الوحدة الادارية المحلية متمثلاً لها، أي ان ما تقوم به السلطة في الادارة اللامركزية من توفير وتحصيل مصادر التمويل والمتمثلة بفرض الضرائب والرسوم والغرامات وغيرها من المصادر، لا يتجاوز حدودها الادارية، بخلاف الإيرادات العامة التي تفرض في جميع انحاء الدولة، وهذا الامر يوسع من حجم الإيرادات المتحصلة للسلطة العامة بخلاف ما تتحصل عليه الوحدات الادارية المحلية. وان سبب تحديد نطاق مصادر التمويل المحلي للوحدات الادارية هو عدم رغبة السلطة المركزية من اختلاط تلك المصادر مع الموارد المالية المركزية^(٣).

٣- انها تحكم الانفاق المحلي: كانت القاعدة المستقرة بالنسبة للترخيص بالنفقات العامة في نطاق موازنة الدولة منذ نشأة القواعد المنظمة لها، هي قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات وقد يبدو هذا غريباً لأول وهلة، وان النفقات هي التي تحكم الإيرادات وليس العكس على خلاف الوضع الجاري العمل به بالنسبة للأفراد والهيئات الخاصة في تحديد الإيرادات أولاً حتى يمكن تقدير المصروفات في نطاقها. ولذا نجد ان العادة جرت على ذكر النفقات قبل الإيرادات عند تعريف موازنة الدولة، كما ان النصوص التشريعية المتعلقة بالموازنة تورد عادةً جدول لبيان النفقات قبل بيان الإيرادات. اما بالنسبة للوحدات

(١) د. عبد الرزاق ابراهيم الشيلخي، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٣) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٨٩. ينظر. د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الادارية، في نظم الادارة المحلية، بحث منشور، مجلة العلوم الادارية، السنة ٣٠، ٢٤، ١٩٨٨، ص ١٢١.

الإدارية المحلية، بالرغم من اعتبارها من أشخاص القانون العام وتتمتع بسلطات وامتيازات السلطة العامة غير أنها على الرغم من ذلك ليس لها القدرة محدودة على الانفاق، فالوحدات المحلية هنا غير مطلقة في تدبير إيراداتها والتصرف فيها بل إن سلطاتها في التصرف بالنسبة لهذه الموارد محدودة ومن جهة أخرى إن موارد الوحدات المحلية تكون محددة في قانون انشائها وليس من حقها أن تخرج على هذه الحدود التي رسمها لها المشرع، بل نلاحظ أن حقها في تحديد بعض هذه الموارد يعتمد على موافقة من الجهات سواء أكانت السلطة التشريعية أو هيئات الرقابة المركزية أو رئيس الدولة^(١).

٤- **خضوعها لرقابة السلطة المركزية:** لا تعد المالية المحلية من الظواهر البسيطة، بل هي تعد أحد الأمور المتشعبة ولا تقتصر على الجانب المالي فقط، إذ يوجد منها جوانب متعددة، منها مدى استقلالية الوحدة المحلية في توليد وتحصيل الموارد المالية المحلية، والذي يعد مقياساً لمدى الاستقلال الإداري لتلك الوحدات، ومن جهة أخرى فإن الواقع العملي أثبت التداخل بين المالية العامة والمالية المحلية، ومن أجل رفع كل ذلك التداخل أخضعت الموارد المالية المحلية لرقابة السلطة المركزية^(٢).

٥- **الاعتماد على السلطة المركزية:** الواقع أن استخدام الموارد المالية للتوجيه الاقتصادي يقتضي أن تكون هذه الموارد متصفة بالمرونة بحيث تؤدي لا أحداث التغيرات المطلوبة، وإن الموارد المحلية تتميز على عكس ذلك، بالجمود الذي يعجز الوحدات الإدارية المحلية من الاستعانة بها في التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، وإن سلطة الوحدات المحلية في تقرير مواردها تكون مقيدة بحدود تشريعية وخاضعة لتصديق السلطة المركزية. وهذا بالتالي يؤثر على الموارد المالية المحلية بشكل سلبي بحيث يجعل الحكومة المحلية عاجزة عن الإيفاء بمهامها الأمر الذي يجعل الاعتماد على السلطة المركزية لسد العجز الحاصل في الموارد المحلية^(٣).

ثالثاً/ شروط فرض وتحصيل موارد التمويل المحلية

هناك بعض الشروط التي يجب أن تتوفر في تحصيل مصادر تمويل الوحدات الإدارية من أجل إضفاء الصفة الشرعية القانونية على هذه الموارد المالية، لذلك نتناول أهم تلك الشروط وكما يأتي :

(١) د. عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) محمد الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، ٥٦٤، ٢٠١٣، ص ٣٦٧.

١ - الاستقلال المالي للوحدات الادارية المحلية

يلزم الاعتراف للوحدات الادارية بالاستقلال المالي، أي سلطة الحصول على موارد من ميزانية الدولة بما يؤمن لها التزاماتها خدمة للصالح العام، حيث يكون للوحدات الادارية المحلية موازنة خاصة بها، ومرتبطة بتنظيم مالي يحدد طرق الايرادات والمصروفات المحلية. وان هذا الاستقلال المالي يعمل على مساندة الاستقلال الاداري، وترسيخ اركان الادارة اللامركزية من خلال تأكيد المسؤولية المالية لسكان الوحدات المحلية كون ان جزءاً من هذه الايرادات يتحقق من خلال الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة المدفوعة من قبلهم^(١). لذا يعتبر الاستقلال المالي للوحدات المحلية حجر الزاوية الذي يقوم عليه نظام اللامركزية، اذ من الضروري ان تمتلك الوحدات المحلية سلطة او وسيلة تمكنها من الحصول على الموارد المالية من خلال سن القوانين التي من خلالها تستطيع هذه الادارات فرض الضرائب والرسوم او اللجوء الى الاقتراض لتوفير مواردها المحلية التي تساعد في اداء دورها بالشكل المطلوب، حيث ان بدون هذا الاستقلال المالي يغدو استقلال الوحدات الادارية المحلية مجرد استقلال نظري، فلو منحت الهيئات الادارية اذناً وسلطة كبيرة وميداناً واسعاً للنشاط دون ان تكون لها الموارد الكافية والحرية في تصريف ماليتها، فأنها سوف تبقى في حالة خضوع وتبعية للهيئات المركزية في تصريف الشؤون المحلية^(٢).

٢ - التنسيق بين الوحدات الادارية والحكومة المركزية:

لا بد ان يكون هناك تنسيق بين السياسات المالية للوحدات المحلية والسياسة المركزية لمنع التعارض مع هذه الاخيرة او اضعاف اثرها، فعلى الحكومة المحلية، عندما تقدم على فرض أي ضريبة، لا بد ان تأخذ في الاعتبار النظام الضريبي السائد، وذلك منعاً للازدواج الضريبي الذي قد يحدث من فرض ضريبة محلية على مادة سبق وان فرضت عليها الضريبة المركزية، وكذلك لتجنب الثغرات الجغرافية التي تحصل بين الوحدات المحلية مما تؤدي الى اضعاف الموارد المالية المحلية^(٣).

وعليه فان عملية التنسيق ما بين الوحدات الادارية المحلية والحكومة المركزية، يتطلب وجود كادر اداري متميز من اجل ادارة هذه العمليات، وتحصيل الايرادات المحلية، اذ يجب ان يتوفر بناء مؤسسات تتسم بالكفاءة الادارية والفنية في تحصيل الموارد المالية المحلية من ناحية، ولغرض التنسيق والتعاون مع

(١) صداع دحام الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الادارية في العراق، رسالة ماجستير كلية القانون بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٧.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٩٠.

(٣) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٩٩.

مختلف السلطات والادارات المركزية والمحلية على جميع المستويات لضمان كفاءة وفاعلية الاداء اللامركزي من ناحية اخرى^(١).

رابعاً/ اسس تمويل الوحدة المحلية

ان مصادر التمويل التي تحصل عليها الوحدات المحلية، سواء كانت عن طريق الحكومة المركزية او عن طريق الحكومة المحلية، لابد ان يكون له اساس، سواء كان دستورياً او قانونياً يستند عليه من اجل اضافة الصفة الشرعية لذلك التمويل. فبالنسبة للوحدات الادارية المحلية في لبنان، والتي تمثل (البلدية)، نجد الاساس القانوني لتمويلها يتحدد من خلال قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧) حيث نصت المادة (٨٦) على مصادر التمويل المتاحة للبلديات^(٢).

اما فيما يتعلق بالوحدات الادارية المحلية في العراق فأنها تتمثل في مجالس المحافظات والتي نجد سند تمويلها القانوني في دستور العراق ٢٠٠٥، الذي اعطى الوحدات المحلية صلاحيات واسعة لم تشهدها الدساتير السابقة التي اعتمدت النظام الاداري اللامركزي، لذا نصت المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥ (تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون).

اما السند القانوني الاخر في تمويل مجالس المحافظات نجده في التشريع من خلال قانون المحافظات والمعدل بموجب قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، لذلك جاءت المادة (٤٤) لتحدد الموارد المالية لمجالس المحافظات وكما يأتي:

أولاً - ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً - الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل:

١. أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

(١) لهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٩٠.

(٢) المادة (٨٦) من قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧، تتكون مالية البلديات (١) - الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين. ٢- الرسوم التي تستوفيها الدولة او المصالح المستقلة او المؤسسات العامة لحساب البلديات و يتم توزيعها مباشرة لكل بلدية. ٣- الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات. ٤- المساعدات و القروض. ٥- حاصلات املاك البلدية، بما في ذلك كامل ايرادات المشاعات الخاصة بها. ٦- الغرامات. ٧- الهبات و الوصايا.

٢. الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظة.
 ٣. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.
 ٤. بدلات أيجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات.
 ٥. الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.
 ٦. التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.
 ٧. نصف إيرادات المنافذ الحدودية.
 ٨. خمسة دولارات عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.
- ثالثاً - تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها.

الفرع الثاني

مصادر تمويل الوحدات المحلية

يستأثر موضوع تمويل الوحدات الادارية المحلية بأهمية خاصة بالنظر لتأثيره المباشر على هذه الوحدات، ومدى امكانية قيامها بواجباتها تجاه السكان المقيمين داخل حدود الوحدة الادارية، وقد تزايد الاهتمام في السنوات الاخيرة بموضوع التمويل المحلي نتيجة لتزايد الاعباء على الوحدات المحلية. لذلك يمكن تقسيم مصادر التمويل المحلي الى قسمين، المصادر المركزية (الخارجية) والمصادر المحلية (الداخلية).

أولاً _ مصادر التمويل المركزية (الخارجية)

أن المشكلة الأساسية التي تعاني منها المجالس المحلية بشكل عام، هي قلة مواردها المالية المحلية الداخلية، ويعود ذلك الى سببين رئيسيين: الأول عدم كفاية حصيله الضرائب والرسوم لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للوحدات المحلية؛ والثاني يرتبط بالحكومة المركزية اذا أنها لا تسمح بإرهاق الافراد بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية، ولذلك نجد أن المجالس المحلية تلجأ لمصادر تمويل مركزية (خارجية) لتغطية نفقاتها، تأتي في معظمها من مساهمة الدولة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية التابعة لها^(١).

١. المساعدات الحكومية (الإعانات)

هي مجموعة ما تتقاضاه الوحدات الادارية المحلية من الحكومة المركزية والتي تعتبر الوجه الشائع لمساهمة الدولة في نفقات معظم المجالس المحلية من اجل تغطية نفقاتها، والتي يكون هدف الحكومة منه هو تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية وادارية. ويفضل الكثير من رجال الاقتصاد هذا المصدر من مصادر تمويل الادارة المحلية على غيره من المصادر لكونه باعثاً على الاستقرار وثبات الموازنة، لكن يبدو ان لرجال القانون والسياسة رأياً اخر فانهم يرون ان هذه المساعدات تخل باستقلال المجالس المحلية، لان هذه الإعانات غالباً ما تتضمن شروطاً تقيّد حرية الوحدات الادارية واستقلالها، إذ أنها توجب في كثير من الاحيان خضوع الادارة المحلية عند أنفاقها للمساعدات الحكومية الى رقابة مالية وحسابية من قبل أجهزة الدولة كديوان المحاسبة والتفتيش المالي^(٢).

فهذه المساعدات الحكومية لا تخل باستقلال الوحدات الادارية فقط، وإنما تضعها تحت رقابة حكومية إضافية الى جانب الرقابة التي أقرها القانون، وهناك بعض من الفقهاء من اعتبر اعتماد الوحدات المحلية على المساعدات الحكومية تعطيلاً لنظام اللامركزية الادارية، ووسيلة من الوسائل التي تؤدي الى فرض النظام المركزي، وبشكل عام يمكن تقسيم المساعدات الحكومية الى قسمين، الأولى المساعدات التي تقدمها الحكومة المركزية للوحدات المحلية بشرط أن تخصص للأنفاق على مرفق معين

(١) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية وفقاً للدستور النافذ وقانون المحافظات

رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحوث المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٥، ص ١١٣ .

(٢) د. حسن محمد عواضه، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط ١، ١٩٨٣،

ص ١٢٦ .

بالذات أو لأداء خدمات معينة؛ أما الثانية، فلا تتقيد بوجه معين من وجوه الانفاق المحلي، ويلاحظ أن معظم الوحدات الادارية في ظل مختلف الانظمة السياسية والاقتصادية تعتمد على هذه المساعدات لتمويل نفقاتها المحلية، لذلك يعد هذا المصدر من أهم مصادر التمويل المحلي^(١).

٢. القروض

يمكن تعريف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند الى إذن مسبق من السلطة التشريعية، وتتعهد الدولة بدفعه مع الفوائد المترتبة عليه وفق الآجال المحددة^(٢)، إذن فالقروض هي مبالغ مالية تحصل عليها الوحدات الادارية المحلية من الغير (الافراد، المصارف، المؤسسات المالية) باعتبارها أشخاصاً معنوية تتمتع بأهلية التعاقد، وتتعهد بردها مع الفوائد المترتبة عليها خلال مدة من الزمن وفقاً لشروط القرض، ويكون الغرض من هذه القروض عادة تمويل المشاريع الكبيرة التي تعجز الموازنة العادية للإدارة المحلية عن تحمل نفقاتها^(٣). ولا تلجأ الوحدات الادارية عادة الى هذه القروض من دون الحصول على إذن مسبق من المشرع أو الحكومة المركزية، وفي الحقيقة فإن اشتراط حصول المجالس المحلية على إذن مسبق من الحكومة المركزية يحقق عدة أهداف منها:

- أ- أن القرض يحقق نوعاً من الاشراف والرقابة للحكومة المركزية على الانفاق الرأسمالي المحلي لتوجيهه بما يتفق مع السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة، وتسير مهمة الدولة في مجال التخطيط الاقتصادي.
- ب- يساعد في تعزيز الثقة بالإمكانيات المالية للمجالس المحلية وقدرتها على سداد القروض والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المقررة.
- ج- يساعد على التحكم بسعر الفائدة على القروض عن طريق توزيعها على مدة زمنية متباعدة^(٤).

٣. التبرعات والهبات

تتكون التبرعات والهبات من المبالغ النقدية أو العينية التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة الى الوحدات الادارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق المساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تتكون هذه التبرعات أو الهبات نتيجة لوصية يتركها أحد المواطنين للوحدات

(١) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مطبعة العاتك، ط ١، ٢٠١٢، ص ٥١.

(٣) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٤) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة، مصدر سابق، ص ١١٥.

الادارية المحلية بعد وفاته أو في حالة انعدام وراثته، وفي الحقيقة فأن هذه الموارد ليس بذبي قيمة، ولا تكاد أن تشكل شيئاً يذكر في موازنة معظم المجالس المحلية، لذلك لا يمكن التعويل عليها في تمويل الوحدات المحلية بصورة عامة^(١).

ثانياً _ مصادر التمويل اللامركزية (الداخلية)

تتعدد الموارد المالية الداخلية للوحدات الادارية فتشمل أنواعاً تأتي في مقدمتها الضرائب التي تعد أكثر أهمية، ثم الرسوم وايرادات استغلال أملاك المجالس المحلية ومشروعاتها ومرافقها وغيرها، وتختلف هذه الموارد من حيث أنواعها ومقدارها من دولة الى أخرى^(٢). لذا سنتناول اهم المصادر:

١- الضرائب

هي مبلغ من المال تستقطعه الدولة جبراً وبدون مقابل لتمويل احتياجاتها، وتفرض على الممولين ذوي الشخصية المعنوية والطبيعية، تبعاً لقدراتهم التكاليفية^(٣)، أو "هي مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجبّه من المكلفين بصورة جبرية ونهائية ودون مقابل في سبيل تغطية النفقات العمومية^(٤)". ونظراً لأهمية الضرائب باعتبارها مورداً مالياً سيادياً، فقد احتلت مركز الصدارة بالنسبة للإيرادات العامة في الدولة، وكذلك تعد الضرائب بشكل عام مصدراً مهماً وأساسياً للموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات السلطة المركزية والهيئات اللامركزية الادارية الاقليمية على حدٍ سواء^(٥).

٢- الرسوم

تحصل الرسوم مقابل خدمات تؤديها الوحدات الادارية المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع العام والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإيرادات المحلية؛ ومن أهم الرسوم المحلية المعروفة هي (رسوم رخص البناء، رسوم المهن التجارية والصناعية، رسوم المناقصات والمزايدات، رسوم دخول الحدائق والمتاحف)^(٦).

(١) د. حسن محمد عواضه، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) سليم نعيم المشاغل، اللامركزية الادارية الاقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق_ جامعة بيروت، ٢٠١٤، ص ٢١٧.

(٣) د. أيمن عودة المعاني، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، ط ١، ٢٠١٠، ص ١٥١.

(٤) د. أحمد سامي، المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة، مطابع دار البلاد، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٩٢.

(٥) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٦) د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الادارية، مصدر سابق، ص ١٣٠.

٣_ واردات الأملاك العامة المحلية ومشروعاتها

يقصد بها الإيرادات الاستغلالية والتي تعني منتجات أموال الوحدات الادارية، وما تؤديه من خدمات ذات طبيعة تجارية أو صناعية، مثال على ذلك أيجار الأراضي أو المباني المملوكة للهيئة المحلية^(١). فالهيئات المحلية تتمتع باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً فيحق لها تملك العقارات والأراضي والمنقولات والتصرف فيها بما يحقق مصلحة الوحدة الادارية المحلية^(٢).

المطلب الثاني

مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية في الانظمة المقارنة

ان موضوع تمويل الوحدات المحلية يحظى بأهمية كبيرة وذلك نظراً لتأثيره المباشر على هذه الوحدات ومدى امكانية قيامها بواجباتها لدى المجتمع المحلي الذي تعمل ضمنه، لذلك لا بد من ان يتوفر لها المال اللازم للقيام بالمهام المنوطة بها قانونياً.

وقد تزايد اهتمام الوحدات المحلية من جهة اخرى بموضوع التمويل نظراً الى تزايد بنود الانفاق، وكذلك زيادة كلفة هذه البنود، يضاف الى ذلك عدم وجود مصادر مالية كافية في بعض البلدان، وخاصة الدول ذات الكثافة السكانية العالية. لذا نقسم هذا المطلب الى فرعين نتكلم في الفرع الاول على مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية في النظام الانكليزي. اما في الفرع الثاني نتكلم على مصادر تمويل الوحدات الادارية في النظام اللبناني وكما يأتي:

(١) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الادارية، ع ٢٤، ١٩٧٢، ص ٩٠.

(٢) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

الفرع الاول

مصادر تمويل الوحدات المحلية في النظام الانكليزي

يعدّ نظام الحكم المحلي في بريطانيا من اقدم انظمة الادارات المحلية في العالم، حيث يرجع وجود الهيئات المحلية في هذا النظام الى زمن بعيد تمتد جذوره الى قرون عديدة، وهو على هذا الاساس سابق على قيام الحكومة المركزية.

ان التشكيل الاداري المحلي للوحدات المحلية في بريطانيا لا يخضع لنظام قانوني موحد، لا من حيث التكوين ولا من حيث الاختصاصات، فهي تتعدد وتتنوع وتختلف اختصاصاتها وان احتفظت بتسميات متشابهة، ويعود سبب ذلك الى اتجاه المشرع هناك الى اقرار وضع خاص لكل وحدة محلية تشترك في جانب منه مع الوحدات الاخرى وتختلف في جانب اخر، وهذه سمة اساسية في تنظيم الحكم المحلي في بريطانيا.

لذا فيما يخص التقسيم الاداري المحلي الذي تبناه المشرع لتلك الوحدات المحلية، انه اخضع مدينة لندن لتنظيم خاص حيث قسمها الى مدينة لندن التاريخية واحياء لندن التي يبلغ تعدادها (٣٢) حياً^(١). اما بالنسبة للتنظيم الاداري للمجالس المحلية التي تكون خارج لندن متشابهة الى حد بعيد ويحكمها قانون واحد وهو قانون الحكم المحلي (The Local Government 1972 Act) الذي نص ثلاثة انواع من المجالس المحلية وعلى النحو التالي:

١- **مجالس المقاطعات:** يمثل مجلس المقاطعة الهيئة الاساسية لنظام الادارة المحلية في بريطانيا. حيث يتكون كل مجلس من رئيس وعدد من الاعضاء يتم انتخاب الاعضاء لمدة اربع سنوات. ويمارس مجلس المقاطعة اختصاصات متنوعة وفي مختلف المجالات وذلك بالتنسيق مع مجالس المراكز الحضرية التابعة له.

٢- **مجالس المراكز:** وتشبه مجالس المقاطعات من حيث واجباتها وطريقة تكوينها، وتنقسم الى نوعين مراكز حضرية ومراكز ريفية.

٣- **مجالس الأبرشيات:** وهي تشمل المناطق الريفية، حيث يوجب قانون ١٩٧٢، انتخاب مجالس محلية للأبرشيات التي يزيد عدد سكانها (٣٠٠) الف نسمة، وتمارس هذه المجالس عادة واجبات محدودة وتكون

(١) رائد حمدان، مصدر سابق، ص ٤١.

مدة العضوية اربع سنوات^(١). وهكذا نلاحظ ان ما وصلت اليه الهيئات المحلية في بريطانيا من تطور قد جاء نتيجة لجهود واصلاحات مستمرة، وتتميز هيئات الحكم المحلي بانها هيئات دائمة بصرف النظر عن الاشخاص الذين يشغلون مهام ادارتها، باعتبارها الصوت المعبر عن المجتمعات المحلية، التي عن طريقها يتم تقديم الخدمات المحلية لهذه المجتمعات، كما انها من ناحية اخرى تعمل على مساعدة الحكومة المركزية من ناحية ادارية^(٢).

اولا: الموارد المالية للوحدات الادارية المحلية

يتصف نظام التمويل المحلي في النظام الانكليزي بالبساطة، وعدم التعقيد حيث تعتمد المجالس المحلية في تمويلها على موارد محلية، مثل الضريبة المحلية وحصيلة ايرادات املاك الوحدات المحلية ورسومها المحلية، وكذلك على موارد خارجية تشمل اعانات حكومية وغير حكومية وقروضا سواء كانت جارية او استثمارية، وعليه فان اهم ما يتميز به النظام المحلي الانكليزي هو قيام المشرع الانكليزي بتعدد مصادر التمويل على سبيل الحصر، مع عدم السماح للمجالس المحلية ان تتجاوز ذلك بالاستفادة من أي مصادر اخرى. والاعتماد الكبير على الاعانات المركزية وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات الجارية حيث تصل في الوحدات المحلية الى نسبة ٨٢% من مجموع إيراداتها الامر الذي يقوي قبضة السلطة المركزية في علاقتها مع الوحدات الادارية المحلية، هذا واعطى المشرع الانكليزي الحق في الاقتراض لجميع الوحدات المحلية، وقد حدد المشرع مصادر الاقتراض في المملكة المتحدة على سبيل الحصر، وغالبا ما يكون الاقتراض من الهيئات العامة المركزية^(٣).

ولكن هناك مشكلة اساسية يعاني منها النظام المحلي الانكليزي، وهي جمود مصادر التمويل المحلي، وعدم تقبل الحكومة المركزية لأية مقترحات من المجالس المحلية بشأن تطويرها خشية من ارهاق القدرة التمويلية للمواطنين المحليين^(٤). ومما تقدم يمكن بيان الموارد المالية للوحدات المحلية وبشكل مختصر.

(١) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٢) انتصار شلال مارد، مصدر سابق، ص ٤٦.

(٣) د. خالد سمارة الزغبى، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٤) د. كامل بربر، نظم الادارة الحلية، مصدر سابق، ص ٩٢.

١- المساعدات الحكومية (الاعانات)

ان اغلبية المجالس المحلية تعاني من عدم كفاية الموارد المالية المحلية، وهذا الامر ينعكس على المجالس المحلية في بريطانيا، لذلك فان هذه المجالس المحلية نجدها تعتمد بدرجة كبيرة على المساعدات الحكومية، او انها تلجأ الى الحكومة المركزية للحصول على الاموال لتغطية نفقاتها، والقيام باختصاصاتها، وتقوم المجالس المحلية بوضع الموازنة السنوية، والتي تتضمن تقديراً لإيراداتها ونفقاتها لمدة سنة، ولكن من حيث النظرة المستقبلية للموازنة فأنها تعد في ضوء الخطة الاقتصادية الخمسية.

ويلاحظ ان نسبة المساعدات الحكومية (الاعانات) تصل الى ما يزيد ٥٠% من ميزانيات الوحدات الادارية المحلية^(١). وان هذه الاعانات تجد اساسها القانوني في النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان، والتي تلزم السلطة المركزية بتقديمها للمجالس المحلية، ويتم توزيع الاعانات الحكومية على اساس الاحتياجات الفعلية للوحدات المحلية وحجم الخدمات المنوطة بها. وسبب هذا التطور في نظام الاعانات، يرجع الى القانون الجديد الخاص بالحكم المحلي لعام ١٩٧٤، اما قبل ذلك فقد كانت المنح والاعانات توزع على اساس نظام النسب الموحدة التي لم تكن تأخذ في الاعتبار ظروف كل وحدة محلية^(٢). اما عن وجه الانفاق التي تخصص لها هذه المعونات، فهي كثيرة ومتنوعة، ويمكن اجمال اهم هذه الخدمات في نطاق عدة مرافق منها مرفق التعليم والصحة، ومرفق البوليس، وصيانة الطرق وغيرها^(٣).

وتتقسم المساعدات الحكومية بشكل اساسي الى نوعين:

أ- **المساعدات الاجمالية:** وهي اعانات تهدف من خلالها الحكومة المركزية الى تعظيم ايرادات الوحدات المحلية لكي تستطيع تقديم الخدمات المحلية، لذلك فان ما يخصص منها للوحدات الادارية المحلية الفقير اكثر مما يخصص للوحدات الادارية المحلية الغنية، ويتم تحديد قيمة هذه المساعدات من قبل وزير الحكم المحلي والاسكان بعد التشاور مع المجالس المحلية، كما ان الوزير هو الذي يحدد كيفية توزيعها. وتصبح نافذة بعد التصديق عليها من قبل البرلمان^(٤).

(١) د. محمد نور الدين، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٢) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٣) د. محمد طالب عبد، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٤) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

ب- **المساعدات المخصصة:** هي المساعدات التي تقدمها الحكومة المركزية للوحدات الادارية المحلية من اجل القيام في اداء خدمة محلية بذاتها، ان الهدف من ذلك هو تشجيع الوحدات المحلية على اقتحام ميادين خدمات محلية، او لمساعدة الوحدات المحلية في الانفاق اللازم لهذه الخدمات لتحقيق مستوى معين في ادائها قد قصرت عنه امكانياتها المالية المحدودة^(١).

٢- القروض

تمول المشروعات الرأسمالية التي تقوم بها السلطات المحلية في المملكة المتحدة عن طريق القروض وسلطة الاقتراض يمنحها القانون لجميع المجالس المحلية بشرط موافقة الحكومة المركزية على عقد القرض، وقد سمح قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٢ للمجالس المحلية بحالتين، يمكن اجراء القرض دون الحصول على موافقة السلطة المركزية وهما:

أ- القروض الموقته لتغطية مصروفات ملحة ريثما تحصل الإيرادات المحلية.

ب- القروض اللازمة لتغطية نفقات مشروعات جرت الموافقة على الاقتراض من اجله^(٢).

وتشكل القروض المورد الاساسي للنفقات الاستثمارية التي تقوم بها المجالس المحلية في النظام الانكليزي. لذلك بعد ان تتم الموافقة على القرض، فللهيئة المحلية اختيار الجهة التي تتعاقد معها على تنفيذ القرض، حيث يتم الاقتراض من مصادر مختلفة كالمصارف ومراكز التسليف ومن الأشخاص المواطنين او حسابات الموظفين واصدار السندات^(٣).

لما كانت القروض سوف يتم سدادها وفوائدها خلال فترات مقبلة، ومن موارد الوحدات المحلية واهمها الضرائب، فان تبعاتها لا تقتصر على الاجيال الحاضرة، بل لا بد من مشاركة الاجيال القادمة في تحمل جزء من اعبائها مادامت مستفيدة بلا شك من عوائد هذه المشروعات. ومن ثم كان لابد من موافقة السلطة المركزية على عقد مثل هذه القروض والتأكد من جدية اوجه انفاقها^(٤).

(١) د. جلال بكير، التمويل المحلي، موسوعة الحكم المحلي، مطبعة نهضة مصر، ص ٥٨٢.

(٢) د. خالد سمارة الزغبى، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٣) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٤) محمد طالب عبد، مصدر سابق، ص ١٠٩.

٣_ الضرائب المحلية

اعطى المشرع البريطاني للوحدات الادارية المحلية صلاحية فرض الضرائب المحلية ولكن في الحدود التي تنص عليها القوانين المنظمة لاختصاصاتها وتقدير قيمتها وانفاقها في ضوء ذلك، وان فرض هذه الضريبة يكون على العقارات والاراضي المبنية، حيث يكون دفع هذه الضريبة من قبل شاغلي العقارات او اصحاب الاملاك الثابتة داخل نطاق المجالس المحلية سواء كان هؤلاء ملاكاً للعقار او منتفعين به او غير ذلك^(١).

وان هذه الحرية المالية المقررة للوحدات المحلية في فرض الضريبة لا تقتصر على ذلك فقط، وانما تمتد الى حرية التصرف في مواردها المالية، كما انها تضع ميزانيتها وتقررها دون الحاجة الى اعتماد من أي سلطة مركزية^(٢). وتقوم فكرتها على اساس مبدأ ان شاغل العقار يتمتع بخدمات السلطات المحلية مما يستدعي فرض ضريبة على اساس مبدأ المنفعة، ويكون تقدير الضريبة هنا على قيمة الايجار السنوية الصافية التي تقوم السلطات المحلية بتقديرها، وكان من نتيجة التعديلات الاخيرة في مجال الضرائب المحلية ان اوكل الى جهة مركزية هي مكتب الإيرادات الداخلية (Board of internal revenues) صلاحية تقدير الممتلكات التي تخضع لهذه الضريبة، ويتم استحصال هذه الضريبة بمعرفة الادارة المحلية بموجب اوامر دفع، وتشكل الضريبة نسبة تتراوح ما بين ٢٠% الى ٢٥% من موازنة المجالس المحلية^(٣).

٤- الرسوم

تتقاضى المجالس المحلية في بريطانيا رسوماً معينة مقابل قيامها بخدمات، وتكون هذه الرسوم هي المقابل النقدي لهذه الخدمات، وتكون اثمان رمزية لاتصل الى حدّ التكلفة الفعلية للخدمات التي تقدمها مقابلها^(٤). ويعد الرسم احد موارد التمويل المحلية، التي تتمتع ازاءه بسلطات واسعة، فلها ان تفرضها او لا وفقاً لظروفها، ومن هذه الرسوم التي تفرض على الحدائق او الاعلانات او غيرها^(٥).

(١) د. هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان الاردن، ط١، ٢٠٠٤، ص٢٢٨.

(٢) محمد طالب عبد، مصدر سابق، ص١٠٨.

(٣) د. عبد المنعم فوزي، د. عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط١، ١٩٦٧، ص٦٥٣، وينظر قريباً من هذا المعنى. د. حسن عوض، مصدر سابق، ص٢٢٩.

(٤) محمد طالب عبد، مصدر سابق، ص١٠٩.

(٥) انتصار شلال مارد، مصدر سابق، ص٩٦.

٥- إيرادات املاك المجالس المحلية ومشروعاتها

وهي إيرادات مالية تحصل عليها الوحدات المحلية مقابل الانتفاع ببعض العقارات والممتلكات العائدة لها، وتعتمد هذه الإيرادات على اساس الوعاء الضريبي المتمثل في القيمة الضريبية لهذه الممتلكات أي على ما يمكن ان تغله هذه الاراضي والممتلكات خلال السنة اذا ما تم تأجيرها. وتحدد هذه القيمة بواسطة ادارة تابعة للحكومة المركزية، بينما تقوم السلطات المحلية سنوياً بتحديد نسبة الضريبة التي ستقرض على القيمة الضريبية^(١). وان إيرادات هذه العقارات والاراضي والمشاريع الصناعية والتجارية تشكل نسبة كبيرة من الموارد المحلية تصل الى ما يقارب ٣٠% من مجموع هذه الموارد، ويمكن القول ان تحقيق الارباح ليس هو الهدف الرئيسي الذي تسعى اليه المجالس المحلية، بل ان خدمة الجمهور هي الغاية التي تعمل من اجلها هذه المجالس^(٢).

ثانياً: العوامل التي تؤثر على فاعلية نظام الادارة المحلية

ان ثمة عوامل عديدة تؤثر على فاعلية الوحدات الادارية المحلية وكفاءتها في تحقيق الاهداف التي تضطلع بها، واهم هذه العوامل في رأي الفقهاء، هي تلك التي تتعلق بالأمور التالية: اولهما الصفة ويقصد بها الديمقراطية لنظام الادارة المحلية أي الحرية في تشكيلها، وثانيهم تعدد المسؤوليات التي تضطلع بها الادارة المحلية ويقصد بها الاختصاصات، وأخيراً حرية الهيئات المحلية في اتخاذ القرار، ويقصد هنا مدى حرية الادارة مقابل الرقابة التي تخضع لها الادارات المحلية، لذا سوف نتكلم على اثر هذه العوامل وانعكاسها على مصادر التمويل:

١- اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا: اتبع المشرع البريطاني اسلوب التعدد والحصص لاختصاصات مجالس الحكم المحلي، فكل وحدة محلية يحدد اختصاصها على حدة، وفقاً لمستواها التنظيمي ووفقاً لظروفها الاقتصادية والاجتماعية واهميتها، وبالرغم من ذلك، فان تلك الاختصاصات كانت من السعة بحيث تشمل كل شؤون المجتمع المحلي، وان هيئات الحكم المحلي هنا تمتلك اختصاصات اصيلة حددها المشرع لكل وحدة محلية، واخرى مفوضة من الحكومة المركزية تمارسها باسمها وتحت رقابتها.

(١) د. طاهر مرسي عطية، ادارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى، مركز البحوث الادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية،

ص ٧٦.

(٢) سليم نعيم خضير المشاغل، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

لكن استقلال الهيئات المحلية في ممارسة تلك الاختصاصات ليس بدرجة واحدة فهي تملك سلطة التقرير، والبت النهائي بالنسبة للاختصاصات الاصلية التي مصدرها المشرع؛ اما الاختصاصات المفوضة لها من الحكومة المركزية فتمارسها تحت رقابتها ولا تملك اتجاهها سوى قدرًا من الحرية في التقدير والملائمة من جهة (١)، اما من جهة ثانية فان للهيئات سلطة وضع موازنتها وتخصيص الاعتمادات اللازمة للأنفاق، كما لها تحديد مصادر تمويلها، وفرض الضرائب والرسوم المحلية، وعقد القروض، وسن اللوائح، وقبول التبرعات، كما لها حق استعمال امتيازات السلطة العامة في الحصول على الاراضي اللازمة لإقامة مشروعات الاسكان والطرق وغيرها من مشروعات البناء والمرافق العامة المختلفة(٢).

٢- الرقابة على المجالس المحلية في بريطانيا: ان قدم العهد بتجربة الادارة المحلية في بريطانيا قد ادى الى تدعيم استقلال واختصاصات الهيئات المحلية في النظام البريطاني، بحيث تميزت العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية بحرص الاخيرة على رعاية استقلال الهيئات المحلية وتقديم العون والمشورة لها لتدعيم ادارتها لاختصاصاتها المحلية، ولذا فان رقابة السلطة المركزية على مباشرة الوحدات المحلية لاختصاصاتها يقصد منه اساساً ليس الحد من حريتها، وانما على العكس التحقق من توفير اكبر قدر من الفاعلية والكفاية لنشاطها وادارتها للمرافق المحلية التي تدخل في اختصاصها(٣).

لذلك فان نقطة البدء في مجال الرقابة الادارية هي ان المجالس المحلية البريطانية تتمتع بكيان متميز، ذلك لان نظام الحكم المحلي في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة، وعموما تمارس الرقابة الادارية على المجالس المحلية البريطانية من الجهات الاتية: (الرقابة المركزية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية، الرقابة الشعبية، الرقابة المالية)(٤)، وفي ضوء ما تقدم يلاحظ ان الوحدات المحلية في هذا النظام تتمتع بحرية واسعة وبدرجة عالية من الاستقلالية نظرا لنضج تجربة الادارة المحلية هناك، اضافة الى ذلك ان اختصاصات هذه الهيئات محدد حصراً، وهذا يعني ان الحكومة المركزية لا تستطيع التدخل كثيرا في هذه الاختصاصات(٥).

(١) رائد حمدان عجب المالكي، مصدر سابق، ص ٤٦.

(٢) انتصار شلال مارد، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٣) د. محمد حسن عبد العال، اللامركزية المحلية، ص ٣٥.

(٤) د. كامل بربر، نظم الادارة المحلية مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٥) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١١٨.

الفرع الثاني

مصادر تمويل الوحدات المحلية في النظام اللبناني

قبل الخوض في الكلام على مصادر تمويل الوحدات المحلية في لبنان، لابد من بيان التنظيم الإداري، ومن ثم بيان مصادر تمويلها، ومن ثم الكلام على أهم العوامل التي تؤثر على هذه المصادر وهي الاختصاصات والرقابة.

قسمت أراضي الجمهورية اللبنانية وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٩ (التنظيم الإداري) وبناء على المادة الأولى، إلى خمس محافظات وأربعة وعشرين قضاءً، ثم تم استحداث محافظة جديدة وبذلك يصبح عدد المحافظات في لبنان ست محافظات، وعلى رأس كل منها موظف يدعى (المحافظ)، وتقسم كل محافظة، باستثناء محافظة بيروت، إلى عدد من الأقسام على رأس كل منها موظف يدعى القائم مقام^(١). هذا وإن التطرق إلى موضوع اللامركزية الإدارية في لبنان يعتبر أمراً ضرورياً باعتباره مكوناً أساسياً من مكونات منظومة الإدارة العامة، وباعتبارها أيضاً من مظاهر تلميط المركزية الإدارية، وتستند فلسفة اللامركزية الإدارية في لبنان كونها تأتي من حيث ممارسة السلطة، في منتصف الطريق بين المركزية الحادة التي تمارس على المستوى المركزي في العاصمة واللامركزية الإدارية^(٢).

وتقوم اللامركزية الإدارية في لبنان على مستوى واحد وهو البلدية، والتي تعد الخلية الأساسية في البلاد في حين التقسيمات الأخرى كالمحافظات والأقسام، تقسيمات مجردة ترتبط بجهاز الدولة المركزي، ولا تعكس واقعاً اجتماعياً معيناً كما هي البلديات حيث تعد البلدية نواة الإدارة المحلية في لبنان، ولقد منحها معظم القوانين في لبنان الشخصية المعنوية، ومن ضمنها قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧^(٣)، فضلاً عن تلك الشخصية المعنوية لأنها تتمتع بموجب القانون بـ (الاستقلال المالي والإداري)^(٤) كأحد نتائج منح الشخصية المعنوية لكي تتمكن من القيام بأعباء الإدارة المحلية بفاعلية أكثر، وبالتالي تحقيق إنجازات ونجاحات على المستوى الاجتماعي

(١) د. كامل برير، الإدارة العامة في لبنان التحديات والإصلاح، دار المنهل اللبناني، بيروت، ط١، ٢٠٠٦، ص ١٤٢.

(٢) د. كامل برير، الإدارة العامة في لبنان التحديات والإصلاحات، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٣) د. خالد قباني، اللامركزية الإدارية في لبنان الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، لبنان، ط١، ١٩٩٦، ص ٨٠.

(٤) المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧ (البلدية هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون).

والاقتصادي للمجتمع^(١). تتألف الادارة المحلية اللامركزية في لبنان من سلطتين: سلطة تقريرية يتولاها مجلس منتخب، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية يعاونه جهاز من الموظفين الاداريين والفنيين^(٢).

اولاً: الموارد المالية للوحدات الادارية المحلية

يقتصر نظام الادارة المحلية في لبنان على مستوى واحد وهو البلدية، لذلك فإن كفاية الموارد المالية يعتبر من الشروط الاساسية لاستقلال هذه الهيئات، حيث جاء المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧ يشترط لإنشاء البلدية أن تكون ايراداتها السنوية المقدرة على عشرة آلاف ليرة لبنانية^(٣)، لكن القانون رقم ٦٦٥ لعام ١٩٩٧ الغى هذا الشرط مع الشرط الذي يتعلق بعدد السكان، ولكن هذا الامر لا يعني الغاء الادارة المحلية في لبنان، وأن نجاح هذه الادارات يعتمد في الدرجة الاولى على توفر الموارد المالية لتمويلها، وتعتمد البلديات في لبنان على مصدرين اساسيين لتمويل نفقاتها هما:

المصدر الاول: داخلي تجنيه من الضرائب والرسوم التي تفرضها البلديات بنفسها وضمن نطاقها الجغرافي، وتتولى جبايتها مباشرة من المواطنين بواسطة الموظفين التابعين لها، وهي تتضمن اربعة عشر نوعاً من الرسوم والعلاوات، موزعة كالاتي: القيمة التاجيرية، امكنة الاجتماع، الاعلانات، المحلات المصنفة، التراخيص بالبناء، المزيادات، اشغال الاملاك العمومية البلدية، الذبيحة، احترام المهن بالتجول، الدخول الى الاماكن العامة البلدية، تسجيل عقود الايجارات، المجاري والارصفة، الافادات والبيانات والدروس الفنية واخيراً الرسم على التعويض الناشئ عن التحسين، واجمالياً يعتبر الرسم على القيمة التاجيرية ورسم الترخيص بالبناء من اهم المصادر الذاتية لتمويل البلديات في لبنان، بالإضافة الى العوائد من غير الضرائب والرسوم كالمساعدات والقروض والغرامات والهبات والوصايا وحاصلات املاك البلدية^(٤).

المصدر الثاني: خارجي وتجنيه من الاموال التي تستوفيه الدولة لحساب جميع البلديات، بموجب القوانين والانظمة النافذة، وتوزعها عليها، بصورة فردية او جماعية، وفقاً لكون حاصلات الرسوم

(١) نبيل سعدون فيصل، اللامركزية الادارية في الادارة المحلية بالعراق، مشروع دبلوم، المعهد العالي للتخطيط الحضري، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٨.

(٢) القاضي، انطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الغزال للنشر - بيروت، لبنان، ج ١، ط ١، ٢٠١٢، ص ٢٩٥.

(٣) المادة (٣) الغيت بموجب المادة (٤٥) من القانون رقم ٦٦٥ الصادر في ٣٠ كانون الأول ١٩٩٧ وأستعوض عنها بالأحكام الواردة في المادة (٤١) من القانون المذكور.

(٤) القاضي، بسام وهبة، لمحة عامة حول اعداد الموازنة البلدية واليات تنفيذها، بحث منشور في مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ع ٦، ٢٠١٥، ص ٤٨.

والعلاوات المجمعّة تخص بلدية معينة بالذات، او انها مشتركة بين جميع البلديات، ويأتي في طبيعتها العلاوات والرسوم التالية: العلاوة على رسم الانتقال على التراكات والوصايا والهبات، العلاوة على رسوم التسجيل العقارية، رسوم المحروقات السائلة، العلاوة على رسوم تسجيل السيارات وغرامات السير، رسم الاستثمار على اندية المراهنات، الرسم على الاعلانات، الرسم على المؤسسات المصنفة، والرسم على المواد القابلة للاشتعال والانفجار^(١). ولكثرة الرسوم والعلاوات التي تجبها البلدية في لبنان وتشعبها فأنا نتكلم على اهم تلك الموارد المالية التي ذكرت، في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧ في المادة (٨٦) من قانون البلديات الموارد المالية التي تتكون منها ماليتها وهي^(٢):

أ. الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.

ب. الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.

ج. الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات.

هـ. المساعدات والقروض.

د. الغرامات والهبات والوصايا. وعليه سنتناول أهم مصادر التمويل للوحدات الادارية في لبنان:

١_ الرسوم المحلية

القاعدة الاساسية التي تطبق في الجمهورية اللبنانية هي أن الرسوم المحلية شأنها شأن الضرائب تفرض بقانون، ولا يسمح للمجالس المحلية بفرض أي رسم واستيفائه مهما كانت طبيعته ما لم يقرّ بصورة قانونية. وتتميز الرسوم المحلية شأنها شأن الضرائب والرسوم في الانظمة المحلية المختلفة بالتنوع والتعداد، اذا يبلغ عدد الرسوم التي تستوفيها البلديات نحو ٣٦ رسماً، تم تحديدها في قانون الرسوم و العلاوات البلدي رقم ٨٨/٦٦ بتاريخ ١٢ اب ١٩٨٨^(٣). وأهم هذه الرسوم، الرسوم على القيمة التآجيرية وتفرض هذه الرسوم على شاغلي الابنية المستعملة للسكن، ورسم الترخيص بالبناء ويفرض لدى اعطاء الترخيص بالبناء عن كل متر مربع من البناء المنوي أقامته أو أضافته أيّاً كانت جهة استعماله ويستوفي هذا لصالح البلدية ذات العلاقة^(٤). وهناك الكثير من الرسوم مما لا

(١) لقاضي، بسام وهبة، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٢) المادة (٨٦) من قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.

(٣) ينظر في قانون الرسوم و العلاوات البلدي رقم ٨٨/٦٦ لسنة ١٩٨٨.

(٤) د. عزت حافظ الايوبي، مبادئ في نظم الادارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، بدون طبعة وسنة نشر، ص ١٠٨.

يتسع المجال لذكرها جميعاً، لذلك فإن أقل ما يقال عن نظام الرسوم البلدية في لبنان أنه معقد ويحتاج الى تبسيط، وقد نتج عن ذلك تعقيدات حساباته وتحديد حصة كل بلدية سواء من الصندوق المشترك المخصص لجميع البلديات أو من صندوق التجهيز البلدي^(١)، هذا ومن المفترض ان تعطي كثرة مصادر تمويل البلديات استقلالاً مالياً واسعاً، ولكن الواقع يشير الى عكس ذلك، والسبب هو ان القانون لا يجيز لهذه البلديات فرض أي تعريفات اضافية ولا تحديد اسس الضريبة، اضافة الى ذلك ان اسلوب تحديد الرسوم البلدية، كما يحددها القانون هي على وجه العموم بدائية ومعقدة، وعلى سبيل المثال فان الرسوم على المؤسسات الصناعية تحسب على اساس مقدار الطاقة بالأحصنة البخارية للألة المستعملة في المعمل، يضاف الى ذلك، لا يزال عدد لا يستهان به من البلديات يسجل جداول الضرائب يدوياً، اضافة الى ذلك ان فاعلية طريقة الجباية متدنية جداً، فعلى سبيل المثال فالجداول التي يحملها الجباة مرتبة على اساس رقم تسجيل العقار وليس على الموقع^(٢).

٢_ الاضافات على الضرائب التي تفرضها الدولة وتستوفيها لصالح المجالس المحلية

تؤلف هذه الرسوم علاوات تضاف الى الضرائب والرسوم التي تجبى بواسطة الخزينة اللبنانية ويتم اقتطاعها لتغذية حساب الصندوق البلدي المستقل^(٣). وهناك أنواع متعددة من الاضافات التي تفرض على الضرائب والرسوم القومية والمحلية أو على بعض الخدمات التي تقدمها ادارات أو مؤسسات معينه، وتقوم باستيفائها تمهيداً لتجميعها وتوزيعها على المجالس المحلية اللبنانية وفقاً للقواعد والأسس التي حددها مرسوم رقم ١٧ لعام ١٩٧٩ من هذه العلاوات على سبيل المثال، العلاوة على ضريبة الاملاك المبنية بواقع ٣%، العلاوة على ضريبة إرباح المهن التجارية والصناعية بمعدل ١٥%، العلاوة على رسم الانتقال على التراكات والوصايا والهبات، وهذه العلاوات كثيرة، ويضاف الى ذلك العلاوات التي تفرضها الدولة وتستوفيها الادارات أو المؤسسات لصالح المجالس البلدية، ومن هذه العلاوات على سبيل المثال العلاوة على قيمة أجور المخابرات الهاتفية وبدلات الاشتراك بواقع ١٠%^(٤). يتم تحويل هذه العلاوات المحصلة من الدولة والمؤسسات العامة بشكل مباشر بين المؤسسات وبين هذه البلديات. وقد تعهد عمليات التحصيل هذه الى المؤسسات العامة الامر الذي يؤدي من حيث المبدأ الى خفض عدم الالتزام والمشكلات الادارية في البلديات يضاف الى ذلك أنه لم يكن

(١) كوثر دارة، تمويل العمل البلدي في لبنان بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المناحة، بحث منشور في

مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٦٤، ٢٠١٥، ص ٣٤.

(٢) د. سامي عطا الله، العمل البلدي في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، ط ١، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

(٣) كوثر دارة، تمويل العمل البلدي في لبنان بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٤) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الإقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

للسلطات المحلية أي دور في اختيار الضرائب المفروضة أو في تحديد الاساس الضريبي أو وضع معدلات الرسوم الاضافية، وبالتالي تحرم الوحدات الادارية من سيادتها المالية، كما أنه ليس لدى البلديات أي ادوات لمعرفة المبالغ التي تستحقها من المؤسسات الحكومية سواء على شكل رسوم اضافية أو على شكل ضريبية على القيمة المضافة^(١).

٣_ القروض المحلية والهبات والوصايا

بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٨) لعام ١٩٧٧^(٢)، أجاز هذا القانون للوحدات الادارية المتمثلة في المجالس البلدية أن تمول ميزانيتها عن طريق القروض المحلية، لكن هذه الاجازة تكون مقيدة بشرط مصادقة الحكومة المركزية حيث يعقد القرض بكفالتها، وبالتالي فإن القرض لا يعتبر من الموارد المالية المضمونة بالنسبة للمجالس البلدية ما دام متوقف على شرط وهو المصادقة من قبل الحكومة المركزية. أما بالنسبة للهبات والوصايا لا تشكل في احيان كثيرة موارد ذات قيمة للعديد من المجالس المحلية في معظم نظم الادارة المحلية، ويجيز قانون البلديات الحالي الاقتراض، كما تشير عدة مواد فيه، ولا سيما المادة (٨٦) التي تحدد ان القروض تمثل جزءاً من عوائد البلديات، والمادة (٤٩) أيضاً، التي تشير الى ان صلاحيات المجلس البلدي تشمل القروض على اشكالها لتحقيق مشاريع معينة، والتي تجيز للمجلس التنازل عن بعض العوائد البلدية الانية والمستقبلية للمقرض او للدولة لقاء كفالتها القرض، كما اخضعت المادة (٦٢) من القانون عينه القرض لمصادقة وزير الداخلية، غير ان اعتماد البلديات على القروض كمصدر لإيراداتها بقي محدوداً جداً^(٣)، ففي لبنان تقسم الهبات والوصايا الى قسمين :

الفئة الاولى: وهي الهبات والاشياء الموصى بها، والتي لا ينشأ عنها اعباء على المجالس المحلية، أو لا تكون موضوع اعتراض من قبل اصحاب الحقوق في الاموال الموهوبة أو الموصى بها.

الفئة الثانية: وهي الهبات والاشياء الموصى بها والتي ينشأ عنها اعباء أو تكون محل اعتراض من قبل اصحاب الحقوق في الاموال الموصى بها أو يشترط فيها شرطاً معيناً^(٤).

(١) د. منى حرب، د. سامي عطا الله، السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية، ط١، ٢٠١٥، ص٢١١.

(٢) المادة (٤٩) من قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧ التي تنص على (يتولى المجلس البلدي دون أن يكون ذلك على سبيل الحصر الامور التالية: القروض على اشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها).

(٣) كوثر دارة، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٤) د. كمال بربير، نظم الادارة الحلية، مصدر سابق، ص ١٢٥.

٤_ الصندوق البلدي المستقل

تتألف اموال هذا الصندوق من الرسوم التي تستوفيهها الدولة والمؤسسات العامة والشركات لحساب جميع البلديات كما هي محددة في القوانين المرعية، ويعتبر هذا الصندوق حساب امانات تقيّد فيه المبالغ المحصلة من قبل الدولة لصالح جميع البلديات ليصار الى توزيعها الى مستحقيها فيما بعد^(١). ولقد نصت المادة (٧٨) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٨) لعام ١٩٧٧ على أن حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات تودع امانه في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية، وتحدد أصول وقواعد توزيع أموال هذا الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد استشارة مجلس شورى الدولة^(٢). ويقوم الصندوق البلدي المستقل على شكل نظام منح بين الحكومة والسلطات المحلية، بتحويل الموارد، كالضرائب والرسوم من الحكومة المركزية الى الادارات المحلية ووضع المرسوم رقم (١٩١٧) لعام ١٩٧٩ آلية توزيع عوائد (الصندوق) حيث توزع بموجب مرسوم موقع من قبل رئيس الجمهورية ووزير المالية ووزير الداخلية والبلديات حيث توزع هذه الاموال على أساس عملية احتساب محددة وفقاً لهذا المرسوم^(٣)

ثانياً: العوامل التي تؤثر على فاعلية نظام الادارة المحلية

١ - اختصاصات المجالس المحلية في لبنان: أن مسألة تحديد الاختصاصات والصلاحيات تعد من المسائل المهمة والجوهرية في نجاح النظام اللامركزي، ولقد عانت دول كثيرة ولاسيما الدول النامية من هذه المسألة بسبب التداخل للمصالح المحلية والوطنية، مما خلق نوعاً من الارتباك والازدواجية، فأثر بشكل سلبي في عمل المجالس المحلية، ولقد عانى المشرع اللبناني من ذلك شأنه شأن دول كثيرة، بالرغم من أن ذلك التمييز بين المصالح لم يعد مهماً في الدول العصرية الحديثة، والمشرع اللبناني قد عالج هذه المسألة عن طريق تحديد تلك الصلاحيات قانوناً ولكن على سبيل الأمثلة والتعداد لا على سبيل الحصر^(٤).

(١) القاضي. ايلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠٠٦، ص ٢٠.

(٢) نصت المادة (٧٨) من قانون البلديات رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ على (تودع أمانه في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات)

(٣) د. منى حرب، د. سامي عطا الله، مصدر سابق، ص ٢١٢.

(٤) المادة (٤٧) من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧ (كل عمل ذي طابع محلي أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي).

ان المشرع اللبناني نهج في هذا الصدد منهج المشرع الفرنسي، فلم يحدد بصورة حصرية صلاحيات المجالس البلدية أي ان تلك الاختصاصات كانت شاملة، مما كان لذلك أثر ايجابي كبير في إغلاق مجالات التأويل الذي قد يحدث عند عدم وجود التوضيح، وبأي شكل من شأنه أزاله الغموض والإبهام، مما يكون له الأثر المهم في نجاح الإدارة المحلية في أعمالها^(١)، ان الوحدات المحلية في لبنان تتألف من سلطتين: سلطة تقريرية يتولاها مجلس منتخب، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية يعاونه جهاز من الموظفين الاداريين والفنيين لذلك سوف نتطرق الى اهم الاختصاصات المالية لهاتين السلطتين:

أ_ **السلطة التقريرية (المجلس البلدي):** ان ابرز اختصاصات السلطة التقريرية فيما يتعلق بالموارد المالية اعداد موازنة البلدية، وقطع حسابها، والقروض، والتنازل عن بعض عوائد البلدية للمقرض او للدولة لقاء كفالتها للقرض، وتحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعنية قانوناً، ودفتر الشروط لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات، ودفتر شروط بيع الاملاك البلدية، والمصالحات، وقبول الهبات والاموال الموصى بها^(٢).

ولا بد من التطرق الى كيفية اعداد الموازنة، يتم اقرار مشروع الموازنة من قبل المجلس البلدي ويصدقه القائمقام، باسم سلطة الوصاية الادارية أي وزارة الداخلية والبلديات، أي ان المجلس البلدي يتولى مناقشة مشروع الموازنة للسنة المقبلة واقارره قبل نهاية شهر ايلول من كل سنة، وعلى رئيس السلطة التنفيذية في البلدية ايداع القرار مع مشروع الموازنة خلال ثمانية ايام على الاكثر من تاريخ اقراره الى المرجع المختص لتصديق الموازنة، أي القائمقام على ان يتم التصديق عليها قبل نهاية شهر تشرين الثاني، كما يتوجب عليه ايداع وزارة الداخلية والبلديات الموازنة خلال مهلة اسبوع على الاكثر من تاريخ التصديق عليها من المرجع المختص.

هذا ويلاحظ ان المشرع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة، حيث يعتبر هذا الامر من معايير قياس اهمية اللامركزية المحلية ونجاحها في بلد معين، اذ يتوقف ذلك الى حد بعيد على معرفة مدى الصلاحيات الممنوحة للبلديات في الشأن المالي وكفاية ايراداتها، بما يمكنها من تغطية نفقاتها الادارية والاستثمارية المتنامية وعدم الاتكال على التحويلات المالية والمعونات والاعانات التي تزدها من الحكومة المركزية^(٣).

(١) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) ينظر نص المادة ٤٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.

(٣) القاضي، بسام وهبة، مصدر سابق، ص ٤٧.

ب_ **السلطة التنفيذية:** يتولى هذه السلطة رئيس المجلس البلدي في كل البلديات باستثناء بلدية بيروت التي يتولاها المحافظ، واهم الاختصاصات البلدية لهذه السلطة هي تنفيذ قرارات المجلس البلدي، ووضع مشروع موازنة البلدية، وإدارة الدوائر البلدية واموال البلديات وعقاراتها وصيانة حقوقها وإدارة مداخلها والإشراف على حساباتها، والأمر بصرف الموازنة وانفاق المصاريف واعطاء الحوالات بصرفها، واجراء عقود الايجار والقسمة، وقبول الهبات والشراء والمصالحات بعد الترخيص بأجرائها، وكذلك المشتريات والانفاقات والصفقات والالتزامات ومراقبة الاشغال واستلامها، وعقد النفقات بموجب بيان او فاتورة^(١).

٢_ **الرقابة على المجالس المحلية في لبنان:** تمارس المجالس المحلية في الجمهورية اللبنانية اختصاصاتها واعمالها في ظل الجهات الرقابية التالية: (رقابة سلطة الوصاية، رقابة الاجهزة المركزية، الرقابة المالية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية)^(٢). لذا سنتكلم على اهم هذه الرقابة وكما يأتي:

أ- **الرقابة الادارية والرقابة المالية:** لما كانت البلديات هيئات لا مركزية اقليمية فأنها تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية او ممثليها، فيتولى هذه الرقابة (او كما تسمى الوصاية) كل من وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام^(٣). وتمارس الرقابة الادارية وصايتها على البلديات من خلال التصديق المسبق على قرارات المجلس البلدي، وحق وقف تنفيذ بعض القرارات البلدية لمدة محددة وبشروط معينة، ولها سلطة الحل محل المجلس البلدي عندما يتقاعس عن القيام بعمل من الاعمال التي توجبها القوانين والانظمة عليه. وقد حددت المادة ٥٤ من قانون البلديات الاساس القانوني للوصاية الادارية حيث نصت (قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي اخضعها هذا المرسوم الاشتراعي صراحة لتصديق سلطة الرقابة الادارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها)^(٤). فقسمت القرارات الى نوعين: قرارات نافذة بذاتها، وقرارات لا تصبح نافذة الا بعد المصادقة عليها من سلطة الوصاية، فالقاعدة هنا هي حرية المجلس البلدي ورئيس البلدية في اتخاذ القرارات التي يريانها مناسبة، بالاستقلال عن السلطة المركزية، أما الاستثناء فهو القيد المفروض عليهما في وجوب اخضاع بعض القرارات المعدة حصرا في المواد (٦٠ و٦١ و٦٢) من قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة

(١) القاضي، انطوان الناشف، مصدر سابق، ص ٢٩٨.

(٢) د. كامل بربر، نظم الادارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٣) د. محي الدين القيسي، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٤) المادة ٥٤ من قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.

١٩٧٢، لرقابة السلطة المركزية، أي وزارة الداخلية والبلديات، ممثلة بالقائمقام والمحافظ والوزير، وفقاً لأهمية وقيمة كل منها^(١).

أما بالنسبة للرقابة المالية على البلديات، فقد نصت المادتان (٩٥ و٩٠)^(٢) من قانون البلديات، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولسلطة مراقب مالي، يسمى المراقب العام، الأعمال المالية^(٣)، ويعتبر ديوان المحاسبة محكمة إدارية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، مؤلفة من قضاة، ومن نيابة عامة، وهو يتوزع إلى غرف يحدد عددها استناداً إلى أنواع المهام المنوطة به وإلى حجم كل منها، ويطبق على القضاء الذين يؤلفونه نظام القضاء العام، وأصول المحاكمة لديه تشبه، في معظم المواطن الأصول المعمول بها لدى سائر المحاكم الإدارية، وأن قرارات الديوان لا تقبل الطعن إلا عن طريق إعادة النظر بها من قبله، أو عن طريق النقض أمام مجلس الشورى^(٤).

ويقوم الديوان في لبنان، بممارسة رقابته على المجالس البلدية من خلال صورتين وهما: القضائية والإدارية، فالرقابة القضائية يمارسها برقابته المؤخرة على الحسابات وعلى كل موظف يتولى إدارة الأموال العمومية، أما السلطة الإدارية فيمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظمها عن نتائج الرقابة المسبقة والمؤخرة التي قام بها، وتعني الرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها الديوان إبداء الرأي في بعض المشاريع التي تتجاوز قيمتها حداً معيناً بالقانون، أما الرقابة الإدارية المؤخرة فإن الغاية منها هي تقدير جميع مراحل المعاملات المالية^(٥). أما الأخرى هي الرقابة القضائية: وهي التي يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى إدارة الأموال العامة. أما بالنسبة للمراقب المالي، فإن هذا الجهاز يختص بالنواحي المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات، ويتمتع المراقب العام بصلاحيات واسعة في الرقابة على مختلف الأعمال المالية في البلديات ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة^(٦). هذا ويؤدي تشعب سلطات الرقابة على البلديات وكثرتها يعتبر قيد على عمل البلديات وإعاقته وهذا ما ينعكس بالتالي أثره سلباً على موارد تمويل الوحدات المحلية.

(١) القاضي، بسام وهبة، مصدر سابق، ص ٥١.

(٢) ينظر نص المادة ٩٠، ٩٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.

(٣) القاضي، بسام وهبة، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٤) د. سمير سهيل دنون، الرقابة المالية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ط ١، ٢٠١٦، ص ٣٣.

(٥) د. كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان التحديات والأوضاع، مصدر سابق، ص ١٨٩.

(٦) نبيل سعدون فيصل، مصدر سابق، ص ٤٨.

الفصل الثاني

مصادر تمويل الوحدات الادارية المحلية في العراق

تبدل النظام الاداري في العراق بعد التاسع من نيسان لسنة ٢٠٠٣، فبعد ان كان نظامه مركزيا من الناحية العملية، ولا مركزيا من الناحية النظرية. جاء الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لينص في المادة (١) على تبني الدولة للنظام الاتحادي، وان تكوينه الاداري يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات غير منتظمة في اقليم، وان يتم ادارة الاخيرة وفق نظام اللامركزية الادارية، والتي منحت المحافظات صلاحيات واسعة بموجب الدستور، وعلى ان ينظم ذلك بقانون، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي تضمن التركيز على الصلاحيات المالية لمجلس المحافظة.

ولأهمية الجانب المالي ولكثرة الصلاحيات الاخرى للمجلس، فان الاستقلال المالي يعتبر ضرورة من ضرورات استقلال مجلس المحافظة، فمن دون هذا الاستقلال لا يمكن لمجلس المحافظة القيام بالمهام الموكلة اليه وتنفيذ المشاريع التنموية، لذا فان الدساتير والقوانين دائماً تبين التنظيم القانوني للصلاحيات المالية، وكذلك تبين مصادر تمويل هذه المجالس، وبيان موازنتها، وحساباتها الخاصة بها. فالموارد المالية لمجلس المحافظة تعد من ضرورات الجانب المالي للمجلس، وتعتبر الموارد المالية من العناصر المهمة لتطبيق اللامركزية الادارية الاقليمية.

لذا سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين نتناول في الاول: النظام القانوني للوحدات الادارية المحلية ومصادر تمويلها، اما المبحث الثاني: فسننتاول فيه الاختصاص المالي للوحدات الادارية اللامركزية.

المبحث الاول

النظام القانوني للوحدات الادارية المحلية ومصادر تمويلها

هناك اعتقاد يقول ان الفضل في ولادة النظام اللامركزي في العراق يعود الى سلطة الائتلاف، الا أن هذا الاعتقاد خطأ وذلك للمعطيات التاريخية التي يزخر بها نظامنا الادري والقانوني، فالمتابع لهذا النظام سيجد حتماً الجذور الاولى لذلك التأسيس قبل نشأة الدولة العراقية الحديثة وصيرورتها^(١). اذ ان العراق عرف التنظيم الاداري منذ عصر فجر السلالات، وما بعدها في ظل الدولة الاسلامية والتي ارسى اساسها الرسول الكريم محمد(ص) اذ كان الحكم فيها لامركزي^(٢).

ان الوحدات الادارية المحلية في العراق تخضع لنظام قانوني متعدد مصادره وتتنوع احكامه، لكنه يستند بشكل رئيسي الى احكام الدستور الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ واحكام قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٥ المعدل، مضافاً الى القوانين الاخرى ذات الصلة واحكام وقرارات القضاء العراقي بشأن تفسير الدستور والقوانين. وتتصل احكام هذا النظام بجميع المسائل المتعلقة بالحكومات المحلية من حيث تكوينها وتشكيلها، ومن حيث اختصاصاتها وتمويلها المالي وعلاقتها بالحكومة المركزية^(٣).

ومن اجل بيان هذا المبحث سوف نقسمه الى مطلبين: في الاول نتناول مفهوم الوحدات الادارية في العراق، اما في الثاني نتناول مصادر تمويل الوحدات الادارية في العراق.

(١) د. صلاح حسن الشمري، مجالس المحافظات قانونها ونظام انتخابها، بحث منشور على شبكة الانترنت

<http://www.alnoor.seauthor.aspx>

(٢) امير عبد الله احمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، مصدر سابق، ص ٦.

(٣) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٧٧.

المطلب الاول

النظام القانوني للوحدات الادارية اللامركزية في العراق

يعتمد التنظيم الاداري لمعظم الدول على وجود وحدات ادارية اقليمية تمارس اختصاصاتها من خلال هيئات محلية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية، وكان التنظيم الاداري في العراق يتكون من المحافظات التي كانت تسمى قبل الالوية حسب قانون المحافظات الملغي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩. ان المحافظات وان كانت تتمتع بالشخصية المعنوية، الا أن التنظيم الاداري حينها اقرب الى عدم التركيز الاداري منه، وان القرارات وادارة المرافق العامة المحلية ومصالحها تتخذ وتدار من قبل الحكومة المركزية بواسطة شخص معين من قبلها يسمى (المحافظ)^(١). ثم بعد عام ٢٠٠٣ شهد التنظيم الاداري في العراق تحولاً جذرياً بسبب تحول العراق من دولة موحدة الى دولة اتحادية وفقاً لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي ومن ثم صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي عد المحافظة غير المنتظمة في اقليم من الوحدات الاتحادية وبالمستوى الثالث^(٢).

الفرع الاول

المفهوم القانوني للوحدات الادارية في العراق

من اجل بيان المفهوم القانوني للوحدات الادارية في العراق، لابد من التطرق اولاً الى اهم التشريعات التي تبنت التنظيم الاداري اللامركزي بعد عام ٢٠٠٣، حيث شهد العراق تغيرات كبيرة في مجال الادارة المحلية ولا سيما المجالس المحلية فقد منحت هذه المجالس صلاحيات كبيرة، لذا صدر قانون ادارة الدولة في المرحلة الانتقالية بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ والذي اوضح نهج الدولة العراقية الاداري في التوجه نحو نظام اللامركزية الادارية من خلال نصوصه التي تناولت موضوع الادارة المحلية، والتي منعت بشكل واضح تركيز السلطة بيد الحكومة الاتحادية (المركزية).

أن هذا القانون تناول صلاحيات الإدارة العامة في العراق، ومسؤولياتها، وتناول أيضاً مهام الحكومة المركزية على سبيل الحصر، وترك المسائل والأمور الأخرى التي لم ترد على سبيل الحصر

(١) د. زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، بحث منشور على الموقع الالكتروني، alhssani15@hotmail.com.

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٥.

من مهام واختصاصات (مجالس المحافظات)، وأن هذا القانون قد عزز من فاعلية المجالس المحلية من خلال منحها الاستقلال عن الحكومة المركزية في حدود الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة^(١).

ثم صدر امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ حيث كرس هذا القرار مبدأ اللامركزية الادارية الذي جاء به قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ولكن باستفاضة اكثر واستطراد في تشكيل مجالس المحافظات وتفعيل اختصاصاتها^(٢)، من خلال النص عليها في القسم الثاني، الذي عالج فيه تشكيلها وتمويلها من الموازنة الوطنية، وان تكون حصتها منفصلة عن موازنة الوزارات والمؤسسات الوطنية الاخرى، حيث يأتي هذا النص للتأكيد على توفير الاستقلال المالي والتمويل الكافي لمجالس المحافظات عن السلطة المركزية. وقد عزز المشرع هذا الاستقلال المالي باستقلال على مستوى تنفيذ مسؤوليتها^(٣). وذلك عندما نص على ان تكون مجالس المحافظات في ادائها لمسؤولياتها(مستقلة عن سيطرة او اشراف أي وزارة)^(٤).

ثم جاء الدستور العرقي لسنة ٢٠٠٥ ليتبنى فكرة اللامركزية الادارية مستوحى هذه الفكرة من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والامر الصادر عن سلطة الائتلاف الموقته رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، لذا نصت المادة الاولى من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، اما المادة ١١٦ من الدستور فقد نصت على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية)^(٥). ومنح هذا الدستور المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق لمبدأ اللامركزية الادارية^(٦).

واستنادا الى احكام المادتين (١١٦ و ١٢٢) من دستور العراق صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ليضع تنظيم اللامركزية الادارية في اطار قانوني جديد، تستطيع من خلاله الوحدات الادارية المحلية من ادارة شؤونها بأفضل صورة ممكنة، كما نص على منح الوحدات الادارية

(١) نبيل سعدون فيصل، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٢) د. عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب الاردن، ٢٠١٣، ص ١٠.

(٣) د. احمد عبد الزهرة الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠١٣، ص ١٢٣.

(٤) ينظر نص الفقرة (٣) من القسم الثاني من امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.

(٥) المادة (١) والمادة (١١٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) د. زهير الحسني، مصدر سابق، ص ٤.

الشخصية المعنوية وبين هيئاتها واختصاصاتها^(١). وفي ضوء ما تقدم نجد ان المشرع العراقي بعد عام ٢٠٠٣ قد تبنى نظام اللامركزية الادارية للوحدات الادارية المحلية وبشكل صريح.

وقد عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المحافظة بانها (وحدة ادارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من افضية ونواحي وقرى)^(٢)، وعرف مجلس المحافظة بانه (هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبادى اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)^(٣). ويلاحظ مما تقدم، ان التنظيم الجديد للإدارة المحلية في العراق قد اخذ بالتقسيم الثلاثي للوحدات الادارية كما هو متبع في بعض البلاد العربية، وهي المحافظة والقضاء والناحية^(٤).

المحافظة: وهي اكبر الوحدات الادارية الموجودة في العراق في الوقت الحالي، ويكون عدد المحافظات في العراق (١٨) ثمانية عشر، منها ثلاث محافظات منظمة في اقليم ضمن اقليم كردستان العراق، واما بقية المحافظات غير منظمة في اقليم، وتتمتع المحافظة بوصفها وحدة ادارية بالشخصية المعنوية والاستقلال، وتضم المحافظة هيئتين رئيسيتين هما: رئيس الوحدة الادارية (المحافظ) ومجلس المحافظة. اما القضاء ويعتبر الوحدة الادارية الثانية من حيث المرتبة بعد المحافظة، وكذلك هو الاخر يتمتع بالشخصية المعنوية ويرأسه القائمقام ويضم القضاء بوصفه احد التشكيلات الادارية كل من القائمقام ومجلس القضاء، اما الناحية فهي الوحدة الادارية الثالثة من حيث الترتيب، ويرأس الناحية مدير والى جانبه المجلس المحلي المنتخب، ووفقاً للقانون فان الناحية هي الاخر تتمتع بالشخصية المعنوية،

اما من حيث انشاء الوحدات الادارية في العراق فهناك مجموعة من القواعد الاساسية التي تحدد شكلها والغرض الذي انشأت من اجله، وكذلك لابد من تامين الوسائل الفنية والمالية اللازمة لها بما يضمن تحقيق اهدافها، اذ ان كل وحدة ادارية عندما يتم انشاؤها تقوم بمهام تبعا للمنطقة التي تباشر فيها نشاطها الرئيسي^(٥). فبالرجوع الى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

(١) خالد كاظم عودة الابراهيمى، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ١٠.

(٢) المادة (١) الفقرة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة (٢) الفقرة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) د. عبد الرزاق ابراهيم الشيلخي، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٥) رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، مصدر سابق، ص ١١٢.

نجده قد اوكل صلاحية استحداث الوحدات الادارية على مستوى (قضاء او ناحية) الى مجلس المحافظة الذي يصادق على ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وذلك بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة المجالس المعنية^(١).

ويتبين من ذلك، ان قانون المحافظات لم يذكر شروط محددة لأنشاء الوحدات الادارية بل اكد على كيفية انشاء الوحدة الادارية الاقليمية والجهة المسؤولة على انشائها والتي تمنحها الشخصية المعنوية. كما انه لم يبين الالية التي يجري بموجبها استحداث الوحدات الادارية على مستوى (محافظة)، ويرى الكاتب " ان السلطة التنفيذية المركزية هي المختصة بذلك، فمجلس الوزراء الاتحادي، هو من يملك قرار استحداث المحافظات وتغيير حدودها وتسميتها، ويضيف الى ذلك، انه لا توجد هناك كيفية واحدة لأجراء عملية الغاء الوحدات الادارية، وان كان الغالب ان يتم الغاء الوحدات الادارية بالطريقة نفسها التي يتم انشاءها بها"^(٢).

لذا قد جاء قانون المحافظات الحالي خاليا من الاشارة الى كيفية انشاء والغاء المحافظة غير المنتظمة في اقليم، وقد يكون السبب المنطقي لأغفال الانشاء هو ان العراق في هذه المرحلة يمضي قدما في التحول الى دولة اتحادية، فلا مجال الان لأنشاء محافظات جديدة تعتمد على مبدأ اللامركزية الادارية، بل التوجه لأنشاء اقاليم اتحادية. او قد يكون السبب هو صياغة القانون ووضعه بسرعة، ولذا جاء الكثير من احكامه، برأي بعض الفقه ورجال القانون، متناقضة يعروها القصور وينقصها السداد، من ذلك اغفاله بيان كيفية انشاء او الغاء المحافظة، كون الاقليم في حالة تكوينه، فانه سينشأ على اساس محافظة ملغاة او عدد محافظات ملغاة^(٣).

لقد جعل المشرع الدستوري في العراق من المحافظة على قمة التقسيمات الادارية، لذا يكون تشكيل الوحدة الادارية (المحافظة) من مجلس المحافظة والمحافظ^(٤). ويعتبر مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفقاً

(١) ينظر نص المادة(١١/٧) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتي تنص(المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية و النواحي و القرى بالدمج والاستحداث او تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير)

(٢) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٣) د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط ١، ٢٠١٥، ص ٧٩.

(٤) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٢٦.

لمبدأ اللامركزية الادارية حسب ما جاء في المادة (١/٢) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتي نصت (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تتدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)، ومن هذا يتبين ان مجلس المحافظة قد منح صلاحية اصدار التشريعات المحلية من الناحية الادارية والمالية، وجعل من مجلس المحافظة سلطة تشريعية تضاف الى السلطات التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل والذي يتمثل بالبرلمان الاتحادي وبذلك يكون مجلس المحافظة سلطة تشريعية ثالثة، فالسلطات التشريعية في العراق تتمثل بمجلس النواب والاتحاد في المستوى الاول ومجلس النواب في اقليم كردستان في المستوى الثاني، اما المستوى الثالث يتجسد بمجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم^(١).

ويعتبر المحافظ الجهة الثانية التي تتكون منها الوحدة الادارية المحلية (المحافظة) لذا يعد منصب المحافظ من المناصب المهمة في مجال الوظيفة الادارية، لتعلق عمله بتقديم الخدمات العامة لمواطني وحدته الادارية الاقليمية، اذ يعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في وحدته الادارية^(٢). وان البند (ثالثا) من المادة (١٢٢) من الدستور تضمن ان المحافظ ينتخبه مجلس المحافظة، وحيث ان الامر المذكور لم يشترط ان يكون المنتخب لأشغال منصب المحافظ من بين اعضاء المجلس او من خارجه ولم يشترط ان يكون موظفا او من غير الموظفين^(٣)، هذا ولم يبين قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الاجراءات الواجب اتباعها لاختيار المحافظ لذا فقد ذهب البعض الى القول بضرورة الاعلان لشغل هذا المنصب^(٤).

(١) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ١١٧.

(٣) د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ٧.

(٤) د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع ٥، ٢٠٠٩، ص ١١.

الفرع الثاني

التشريعات المخولة للوحدات الادارية المحلية اصدارها وحدود سريانها

لقد اناط الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات ومن اهمها الصلاحيات التشريعية والرقابية، اذ اشار قانون المحافظات اعلاه صراحة الى هذه الاختصاصات في المادة (٢/اولاً) (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين). ويتضح من نص المادة اعلاه، ان مجالس المحافظات الحق في اصدار تشريعات محددة وفي بعض المجالات والتي يجب ان تكون ضمن الحدود التي رسمها القانون، وكذلك يحظر عليها اصدار تشريعات خارج تلك المجالات.

اما فيما يتعلق بسريان هذه التشريعات، فان لها حدود معينة سواء اكانت من ناحية المكان والزمان، اذا لا يمتد سلطانها خارج ذلك^(١). لذا سنبين انواع التشريعات المخولة اصدارها وكذلك حدود سريان تلك التشريعات.

اولاً انواع التشريعات:

تمارس الوحدات الادارية وبخصوص (مجالس المحافظات) غير المنتظمة في اقليم الاعمال المالية والادارية وبصورة مستقلة عن الحكومة المركزية، كونها تتمتع بشخصية قانونية مستقلة، حيث تحدد هذه الصلاحيات او الاعمال بموجب القانون، وضمن الحدود الادارية المقررة لها، لذا فان التشريعات التي جاء بها الدستور، والتي يمكن لمجالس المحافظات اصدارها تتعلق بالجانبين هما الاداري والمالي^(٢).

١. التشريعات الادارية

هي التشريعات التي تصدر من مجلس المحافظة لغرض تنظيم جانب اداري فيها، كالجوانب المتعلقة بالضبط الاداري او الجوانب المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين داخل حدود المحافظة، او

(١) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) الباحث. قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، ٣، ٢٠١٣، ص ٢٢٥.

التي تتعلق بتنظيم المرافق العامة فيها، لذلك فان لكل محافظة من المحافظات مصالح خاصة قد تختلف اقتصادياً او اجتماعياً او ثقافياً، وبالتالي ينبغي فسح المجال امام تلك المجالس لتأخذ دورها في اشباع حاجاتها وتسير امورها، ولاسيما ان المشرع العراقي في الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، قد اناط بمجلس المحافظة صلاحيات واسعة^(١)، وهذا ما نصت عليه المادة (١١٥) من الدستور صراحة، اذ اشارت الى (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما)^(٢).

كذلك يلحق بسلطة مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية، اختصاصها بإصدار الانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية المحلية في المحافظة، حيث نجد هذا الاختصاص سنده في المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نصت على ان من اختصاصات مجلس المحافظة (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبادى اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(٣).

ان الانظمة والتعليمات تتميز بكونها قواعد عامة تخاطب مجموعة من الاشخاص غير محددين بذواتهم تتضمن تفصيلات قد لا تتضمنها القوانين، وهي من حيث قوتها تعد ادنى من القانون، وبالتالي لا يجوز لها ان تخالفه، وميزة التعليمات بالنسبة للانظمة انها تأتي بقواعد اكثر تفصيلا من الانظمة مع احتفاظها بصفة العمومية كما أنها تأتي لتسهيل تنفيذ القوانين، ويتضح من نص المادتين (الثانية/اولا) و(السابعة/ثالثا) من قانون المحافظات ان صلاحية التشريع الممنوحة لمجالس المحافظات قد حددت ببعض المحددات وهي:

أ. تحديدها بالأمر المالية والادارية، وبالتالي لا يجوز لها تجاوز ذلك الى تنظيم امور اخرى خارج المسائل المالية والادارية.

(١) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) نص المادة(١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧/ثالثا) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

ب. تحديد صلاحية التشريع التي تملكها مجالس المحافظات بما يخص شؤونها أي اختصاصاتها الملازمة لشؤونها، ولهذا وصفت التشريعات التي تصدر عنها بالمحلية، وعلى هذا الاساس لا يجوز لمجالس المحافظات تنظيم شؤون وظيفة معينة او عمل ما خارج دائرة شؤونها المحلية والذي عادة ما يتم تنظيمه او يترك تنظيمه لقانون اتحادي^(١).

٢. التشريعات المالية

اما فيما يتعلق بالتشريع او بتنظيم الشؤون المالية، فلعل من ابرز صورها (تشريعات لفرض رسوم معينة او تشريعات يصدر بموجبها طابع مالية او بريدية خاصة بالمحافظة)^(٢). فالتشريعات المالية هي تلك التي تصدر من مجالس المحافظات لتنظيم بعض الجوانب المالية في المحافظة. وان التشريعات التي يمكن لمجالس المحافظات ان تصدرها ينبغي ان لا تخرج عن اطار معين ولا يمكن ان تكون الا مسهّلة لتنفيذ الدستور، وهناك مجالات يمكن لمجالس المحافظات ان تؤدي دورها التشريعي (المالي) فيها، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١٦/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^(٣).

ان صدور تشريع معين يتعلق بقبول التبرعات او الهبات المقدمة الى مجلس المحافظة هو ضمن التشريعات المالية للمجلس، ولا ادل على ذلك كثير منها صدور تشريعات محلية تسهل عمل المنظمات الدولية التي تعمل في عموم محافظات العراق، والتي تقدم الدعم المالي من اجل انشاء مشاريع للمحافظات وفي مختلف المجالات ومنها منظمة (Voca) فوكا، ومنظمة (IRD) او كالمنظمة التي تعمل في مجال الصحة (منظمة اطباء بلا حدود)، وهناك مثال للتشريعات المالية مثل التشريعات التي تتعلق بتوزيع موازنة المحافظة لتنمية الاقاليم^(٤).

ومما تقدم من النصوص يتبين ان الوحدات الادارية في العراق (المحافظات) يجوز لها اصدار التشريعات التي تتعلق بالشؤون المالية المحلية شرط ان تكون غير متعارضة مع الدستور والقوانين الاتحادية والوقعة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا ما يدفع الى القول بإمكانية

(١) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٢) حسن العكيلي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات، بحث منشور في مجلة التشريع، ٢٠٠٩، ص ١٥٣.

(٣) المادة (١٦/٧) من قانون المحافظات نصت على (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة)

(٤) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٥.

مجالس المحافظات بأصدر تشريعات محلية متعلقة بفرض الضرائب والرسوم^(١). وقد جاء تأكيد هذا الحق في الراي الذي ابدته المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٦/اتحادية/٢٠٠٨ في تاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨^(٢).

وكذلك نسوق دليل اخر على حق المحافظة في سن القوانين والتشريعات التي تتعلق بالشؤون الادارية والمالية هو ما جاء بأحكام المادة (١٢٣) من الدستور العراقي، والتي نصت على ان (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم بقانون) والملاحظ ان هذا النص تضمن حكيم مهمين، الاول ان التفويض يخضع لاتفاق الطرفين اذ ساوى المشرع بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وهو ما لا يستقيم وطبيعة اللامركزية الادارية بوصفها اسلوباً للإدارة وليس صورة للحكم، والثاني، ان الاصل في التفويض بموجب احكام ومبادئ القانون الاداري ان يتم من الاعلى الى الاسفل وليس العكس، والملاحظ من خلال النص انه اجاز للمحافظات تفويض صلاحيتها للسلطات الاتحادية، فلو ان صلاحيتها كانت مقتصرة على ممارسة الوظيفة الادارية دون

(١) د. راند ناجي احمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية جامعة كركوك، ع ١٢، ٢٠١٥، ص ٣٩٤.

(٢) راي المحكمة الاتحادية العليا، ذي العدد ١٦/اتحاديا/ ٢٠٠٨ في ٢١ / ٤ / ٢٠٠٨، منشور لدى القاضي، جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، ط١، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٢٥. والذي يستوضح فيه مجلس محافظة النجف الاشرف بكتابه المرقم ٤/ ١٢٥٦ والمؤرخ في ٢٦/٣/ ٢٠٠٨ طالبا تفسير المواد الدستورية المدرجة في كتابه كالاتي:

١_ هل تتمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب وفق المادة (١١٥) والفقرة ثانيا من المادة (١٢٢) من الدستور (او أي مادة اخرى) وفق القوانين العراقية النافذة.

٢_ هل تتمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في سلطة سن القرارات الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة استنادا للقوانين المذكورة انفا.

وضعت المحكمة الاتحادية العليا النقاط انفة الذكر موضع التدقيق والمداولة في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٨ ويعد الدراسة توصلت بالاتفاق الى ما يلي:

بصد النقطة الاولى فان المادة(١٢٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق نصت(تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وينظم ذلك بقانون) كما نصت المادة (٧/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بما يلي(اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ، ومما تقدم: لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم و الغرامات والضميمة من الامور المالية التي اشارة اليها المادة(١٢٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق. لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والتي تمنحها المادة(١١٥) من الدستور، هذا وما ينطبق على النقطة الاولى من الاستفسارات ينطبق على النقطة ثانياً.

سواها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، لكان بإمكان السلطة المركزية، باعتبارها صاحبة الاصل، سحب تلك الصلاحيات كلاً أو جزءاً، ولم يكن هناك من داع للنص على التفويض والتفويض العكسي.

أي ان الدستور (نص على اعطاء المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، وهو مما يعني عدم احتفاظ المركز بصلاحيات تستوجب التفويض، خصوصاً وان التفويض يجب ان يكون جزئياً يبقى للرئيس الاداري المسائل الهامة والخطرة التي بدونها لا توجد سلطة ادارية) وهذا مما يوكد تمتع مجالس المحافظات بصلاحيات اخرى غير الصلاحيات الادارية المخولة لمثيلاتها في اللامركزية الادارية^(١)، ومن اجل تأكيد احقية اعطى الحق للمجالس المحافظات صلاحيات تشريعية لاسيما في المجال الاداري والمالي، فقد اصدرت هذه الوحدات قوانين محلية تتضمن فرض ضرائب ورسوم محلية، منها على سبيل المثال ما يلي:

١- قيام مجلس محافظة المثنى بتشريع قانون رسم المكائن والآلات الزراعية رقم(١) في ٢٠١٠/٩/٢١ والذي تضمن فرض رسوم على عمل المكائن والآلات الزراعية العائدة للمحافظة في حصاد وحرث الاراضي الزراعية^(٢).

٢- قيام مجلس محافظة النجف بإصدار قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠ والمتضمن فرض الضمائم على ضرائب الدخل المفروضة بموجب قانون ضريبة الدخل المرقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ وضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم(١٦٢) لسنة ١٩٥٩ وجميع انواع الضرائب الاخرى المفروض بموجب القوانين العراقية بنسبة(١٠%) من مبلغ الضرائب^(٣).

اما بالنسبة الموقف السلطة التنفيذية والمتمثلة (بمجلس الوزراء) من اعطاء مجالس المحافظات صلاحيات فرض الضرائب والرسوم جاء مخالفاً لم تقدم في مواضع عدة نتج عنها اصدار الاخير قرارات تتضمن عدم احقية المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية وكان اخرها اعتراضه على قيام مجلس محافظة بابل بفرض رسوم على الفلاحين مقابل الحصول على المشتقات النفطية وعلى اثرها اتخذ قراره ذي الرقم (٢٧) في ٢٠١٢/١/١٧ الذي جاء فيه (ان صلاحيات مجالس المحافظات في اصدار التشريعات المحلية في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر مالم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية بين نوع الضرائب ووعاها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفى

(١) د. احمد عبد الزهرة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٨.

(٢) جريدة وقائع المثنى الرسمية عدد حزيران ٢٠١١ منشور على الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي.

(٣) جريدة الوقائع النجفية، العدد الخامس، في كانون الاول، ٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي.

عنها الرسوم وعدم استطاعة مجالس المحافظات فرض الضرائب والرسوم الا بصدر القانون اعلاه (١).

ونرى بشأن قول مجلس الوزراء بان صلاحيات المحافظات في فرض الضرائب والرسوم معطلة، يكون محل اشكال وليس له أي سند من القانون وهذا ما رأيناه في قرار المحكمة الاتحادية الذي اوردناه فيما تقدم والذي كان قرارها الى جانب منح هذه الصلاحيات لمجالس المحافظات من جهة، ومن جهة اخرى هل ان صفة التعطيل التي تضمنها القرار المذكور اعلاه مستندة الى قانون اتحادي صادر عن مجلس النواب او عن قرار للمحكمة الاتحادية العليا، يضاف الى ذلك كيف يمكن تعطيل نصوص دستورية وقوانين نافذة،

هذا وقد بينت المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في حالة حصول نزاع او خلاف ما بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية فأنها اعطت الاولوية لقانون المحافظات، وكذلك جاء قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي بين في اكثر من مناسبة اعطاء المحافظات صلاحيات التشريع في المجال الاداري والمالي، في ضوء ما تقدم نرى ان هناك تدخل من قبل الحكومة المركزية في عمل الوحدات الادارية المحلية رغم وضوح النصوص القانونية التي تدل على عمل هذه الوحدات على اساس اللامركزية الادارية.

ثانياً: حدود سريان التشريعات المحلية

ان التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لابد من تحديد سلطاتها وبيان مداه كي يعلم كل شخص الحدود التي يتصرف ضمنها دون ان تطاله ذراع القانون، وهذه التشريعات كغيرها من التشريعات لا يمكن ان يكون لها سلطات مطلقة من كل قيد بل يتحدد سلطانها بحدود مكانية واخرى زمانية، فاذا كان الفعل خارجاً عن حدود سريان هذه التشريعات سواء من حيث المكان ام الزمان فان ذلك الفعل لا يوصف بانه غير قانوني حتى وان طابق النموذج القانوني المحدد فيه (٢).

سريان التشريعات المحلية من حيث المكان: من المتعارف عليه ان الوحدات الادارية المحلية تمارس اختصاصها ضمن الحدود الادارية التي رسمها المشرع لها، ويعتبر ذلك من مظاهر ممارسة مجلس المحافظة او الوحدات المحلية لشؤونه المحلية في داخل حدود وحدته الادارية، لذلك فهي تكاد ان تكون مشابهة لممارسة الدولة سيادتها في داخل حدود اقليمها وفقاً لمبدأ اقليمية القانون، وهذا ما اشارت اليه

(١) د. رائد ناجي احمد، مصدر سابق، ص ٤٠٤.

(٢) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٧.

المادة (٢/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^(١). اذن يقتضي سريان التشريعات المحلية في حدود الرقعة الجغرافية للوحدة الادارية المحلية. فلا يجوز مثلاً لمجلس محافظة ما أن يصدر تشريعاً ليغير اسم قضاء تابع ادارياً لمحافظة اخرى كما لا يجوز له أن يصدر تشريعاً يفرض عليه غرامة مالية معينة او رسماً على سلعة او خدمة معينة في محافظة اخرى^(٢).

سريان التشريعات المحلية من حيث الزمان: ان للتشريعات المحلية التي تصدر من مجالس المحافظات حياة وتبدا هذه الحياة من تاريخ ولادتها، وهي تاريخ نشرها في الجريدة المحلية اذ ان لكل مجلس محافظة الحق بإصدار جريدة رسمية تنشر فيها التشريعات المحلية والقرارات والاوامر التي تصدرها وهذا ما نص عليه قانون المحافظات في المادة (٧/ثاني عشر) والتي نصت على(إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس) ومثلما للتشريعات المحلية بداية فذلك لها نهاية، وهذه النهاية تبدأ بانقضائها أي الغاءها سواء اكان هذا الالغاء صريحاً ام ضمناً، فالإلغاء بمعناها العام هو انتهاء العمل بالتشريع المحلي وتجريده من قوته الملزمة، اما الالغاء الصريح فهو تضمين التشريع المحلي اللاحق على حكم ينهي العمل بالتشريع المحلي السابق، اما الالغاء الضمني فهو الذي يكون عندما لا ينص التشريع الجديد صراحة على الغاء التشريع المحلي القديم وكانت هناك وحدة في الموضوع وتعارض بين نصوص التشريع الجديد ونصوص التشريع القديم^(٣).

المطلب الثاني

مصادر تمويل الوحدات الادارية في العراق

يعتبر توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئاتها المحلية المنتخبة من المبادئ الاساسية، لذا فان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اعطى صلاحيات واختصاصات واسعة لمجالس المحافظات حيث حولها القيام بالوظائف والمهام التي تتسم بالصبغة المحلية^(٤). فقد نظم المشرع العراقي القواعد المالية للحكومة المحلية

(١) المادة (٢/أولاً) نصت على(مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)

(٢) خالد كاظم عودة الابراهيمي، مصدر سابق ص ٥٩.

(٣) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٤) نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٥٢.

(مجالس المحافظات)، وحدد مصادر وارداتها التي تركز بشكل رئيسي على الموارد المركزية المتمثلة بالتخصيصات المقررة من الموازنة العامة إضافة الى ذلك الموارد اللامركزية التي تحصل عليها الوحدات الادارية المحلية من مصادر داخلية^(١).

لذلك فإن الموازنة المحلية للمحافظات والموازنة العامة تعملان لتحقيق الأهداف ذاتها، فكلتاها تعملان من أجل تقديم الخدمات العامة للمواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وضمان التنمية الشاملة والمتوازنة في جميع المحافظات. ولما كانت الموازنة المحلية للمحافظة تمول جزئياً عن طريق الموازنة العامة الاتحادية، فإن بحث السلطات المحلية عن مصادر تمويل محلية إضافية يصبح من مقتضيات واجباتها في إدارة الشؤون المحلية، لذا نجد أن المشرع العراقي قد أجاز للوحدات الادارية المحلية الحصول على الموارد المحلية من مصادر متعددة مركزية ولا مركزية^(٢)، فنجد المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور قد اشارت الى منح الصلاحيات الادارية والمالية للوحدات المحلية.

اما بالنسبة للمادة (٤٤) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ حددت الموارد المالية التي يمكن للمحافظات الحصول فنصت على ان (تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:

أولاً - ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً - الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل :

١. أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

٢. الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظة.

٣. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

٤. بدلات إيجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات.

٥. الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

(١) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٣٥ .

(٢) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

٦. التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.

٧. نصف إيرادات المنافذ الحدودية.

٨. خمسة دولارات عن كل برميل نطف خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نطف خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.

ثالثاً _ تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها.

وعليه سوف نبين أهم مصادر تمويل الوحدات الادارية.

الفرع الاول

مصادر التمويل المركزية(الخارجية)

اولاً: الاعانات

تعتبر الاعانات من الموارد المالية المهمة التي تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية والتي تكون على شكل مبالغ نقدية، وتكون الغاية منها هو مساعدة الوحدات الادارية على تغطية جزء من نفقاتها^(١)، وان هذه الاعانات تكون بشكل صورة متعددة اذ تكون بشكل امانات عامة تمنح لتمويل كافة الانشطة المحلية او تكون بشكل امانات خاصة تستخدم لتمويل خدمة محددة او مشروع معين^(٢)، لذا نجد في العرق غالباً ما تقسم الاعانات الى منح حكومية او بصورة تبرعات وهبات من الافراد او الجهات الحكومية:

١. **الاعانات الحكومية:** وهي الموارد المالية التي تخصصها الحكومة المركزية وتكون على شكل منح تقدم للمحافظات غير المنتظمة في اقليم دون مقابل^(٣). وتنقسم الى:

(١) د. أيمن عودة المعاني، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢) د. محمد ابراهيم الشافعي، مصدر سابق، ص ٣٧٥.

(٣) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١٠٥.

أ- **التخصيصات المالية السنوية:** وهي التخصيصات التي تكون ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية المصادقة عليها من قبل مجلس النواب وتشكل هذه التخصيصات النسبة العظمى من إيرادات المحافظة. وقد جاء دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١٢١/ ثانياً بنص صريح واضح بخصوص تخصيص مبالغ مالية للمحافظات ضمن الموازنة السنوية^(١). فالسلطة الاتحادية تكون مسؤولة عن اعداد الموازنة العامة الاتحادية بقسميها الاستثماري والجاري والتي تنظم نفقات وايرادات الوزارات والادارات والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كافة^(٢).

ب- **الاعانات المخصصة:** وهي التي تقدم في صورة مساهمة في تكلفة خدمة بذاتها، وغالبا ما تكون هذه الاعانات مقترنة بشروط تستهدف ان تتفق الاعانة على المشروع الذي منحت من اجل تنفيذه بالإضافة الى الزام الوحدة الادارية المحلية المعناة بالتقيد بتلك الشروط^(٣). وخير مثال على الاعانات المخصصة هو ما جاءت به المادة (١٤/ثامنا) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣ والتي نصت (على وزير المالية اعادة تخصيص الايرادات المتحققة من تأشيرة الدخول للعراق للعتبات المقدسة لعام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢)^(٤)، وان الغاية من هذه الاعانات التي تقدمها الحكومة المركزية للمحافظة التي توجد فيها اماكن مقدسة من اجل مواجهة اعباء خاصة او بسبب ما تقدمه هذه الوحدات من خدمات او ما يلحق بها من اضرار نتيجة قيامها بذلك^(٥).

٢- الهبات والتبرعات

تعد الهبات والتبرعات مورداً من الموارد المالية للوحدات الادارية المحلية وتتكون هذه الاموال حصيلة ما يتبرع به المواطنين بشكل مباشر الى الادارة المحلية، أو غير مباشر من خلال المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها الوحدة المحلية، أو قد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين، أو هبة يقدمها احد المغتربين.

(١) المادة (١٢١/ثالث) دستور العراق ٢٠٠٥ والتي تنص (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، وبنسبة السكان فيها)

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٣) د. عمادة فرج الخياط، نظام التمويل في الادارة المحلية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، ٢٠٠٢، ص ١٧٣.

(٤) المادة (١٤/ثامنا) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣.

(٥) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١٠٥.

لقد أجاز المشرع العراقي الهبات والتبرعات^(١)، حيث نص على ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٦/٤٤) التي اعتبرت التبرعات والهبات على انها احدى موارد المحافظة اذ جاء (التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية)، اما بالنسبة لقبول التبرعات والهبات فقد جاء المشرع العراقي بقيد على الوحدات الادارية المحلية بشأن ذلك حيث نصت المادة(١٦/٧) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على انه (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة) أي انه اشترط لقبول التبرعات والهبات هو موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس المحافظة.

ثانيا: القروض

عرف القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل القرض بانه (هو ان يدفع شخص لأخر عينا معلومة من الاعيان المثلية التي تستهلك بالانتفاع به ليرد مثله)^(٢). بعد تعريف القرض ومعرفته اهميته فيما سبق، لابد من التعرف على مدى صلاحية مجالس المحافظات باللجوء اليه، للإجابة على هذا السؤال يمكن القول بان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لم ينص صراحة على ممارسة مجلس المحافظة هذه الصلاحية بصورة مباشرة.

ولكن المادة (١٧/٧) من القانون أعلاه مكنت مجالس المحافظات من ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور او في القوانين الاخرى اذ جاء في هذه المادة ممارسة أي اختصاصات منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة^(٣)، اما الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ لم يشر الى مسألة القرض إلا في موضع واحد، وذلك عندما تكلم عن مهام الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الابرادات الاتحادية واختصاصها في التحقيق من عدالة توزيع القروض الدولية على المحافظات في المادة (١٠٦/أولاً)^(٤).

(١) نور حمزة حسين الدراجي، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٢) المادة (٦٨٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٣) امير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٤) تنص المادة (١٠٦ / أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على (تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الوردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : أولاً _ التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

وبالرجوع الى قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ وقانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ ليتناول مسألة عقد القرض، أذ جعل كل ما يتعلق بالقروض المحلية معلقاً على موافقة السلطة الاتحادية وتقديرها^(١).

أي ان المحافظات او الوحدات المحلية في العراق تمتلك القدرة على الاقتراض بشرط ان يتم ذلك وفقاً لشروط وضوابط ومن تلك الشروط الحصول على موافقة وزير المالية وكذلك التقييد بالحدود العليا

ثانياً. التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .

ثالثاً. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم أو غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة

(١). نص القسم (١٠) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على

١. تكون ديون الحكومة الفدرالية على شكل قروض محلية أو خارجية أو قروض قصيرة الاجل أو اصدار سندات مالية . تدار هذه الاصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي العراقي كوكيل للحكومة الفدرالية .

٢. يجوز للمحافظات والحكومات الاقليمية بعد ابلاغ وزير المالية الحصول على قروض واطار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية . وتقدم الحكومات الاقليمية والمحافظات في ٣١ من شهر آب تقديرات اجمالي القروض غير المحسومة والقروض المزمع الحصول عليها في السنة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة وزير المالية . وترفع الحكومات الاقليمية والمحافظات تقرير شهري الى وزير المالية بشأن القروض غير المحسومة واطار ضمانات القروض الصادرة.

٣. لوزير المالية أن يقدم الى مجلس الوزراء مع مشروع قانون الموازنة الخطة المالية بشأن القروض والقروض قصيرة الاجل واطار الضمانات من الحكومة الفدرالية والمحافظات والحكومات البلدية والمحلية والاقليمية . علاوة على ذلك ، يقدم الوزير تقريراً عن أي تغيير يطرأ على الخطة على أن يبقى هذا التغيير ضمن الحدود المقررة في الميزانية . لوزير المالية الحق بعد تبليغ المحافظات والاقاليم ذات الصلة لتحديد توقيف اصدار الموافقة على ديون المحافظات وديون الحكومات الاقليمية في خطة على اسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة الديون.

٤. يحدد قانون الميزانية السنوية لوائح وشروط وحدود الزيادة السنوية في اجمالي ديون الحكومة الفدرالية والمحافظات والحكومات الاقليمية والشركات العامة ويحدد مبلغ الضمانات المزمع اصدارها من الحكومة الفدرالية والحكومات الاقليمية والمحافظات والشركات العامة.

٥. تضع الحكومة الفدرالية حدود للضمانات الصادرة من المحافظات والحكومات الاقليمية لكنها لا تضمنها ما لم ينص على ذلك نص واضح في القانون.

٦. يوقع وزير المالية على القروض وعقود الضمان المتعلقة بالحكومة الفدرالية ، ويتعاقد مع البنك المركزي للحصول على الخدمات المطلوبة لتنفيذ جميع القرارات حول اصدار السندات المالية.

٧. يحتفظ وزير المالية بسجل ديون الحكومة الفدرالية . وتحتفظ الجهة المخولة ضمن المحافظات والحكومات الاقليمية بسجل الديون والقروض الممنوحة والقروض قصيرة الاجل والضمانات الصادرة للمحافظة والحكومة الاقليمية والحكومة البلدية والاقليمية ويقدم الى وزير المالية سجل المستجندات بشأن هذه المعلومات خلال ٣٠ يوماً من نهاية كل شهر .

٨. على وزير المالية أن يحظر تقرير موحد عن الديون الحكومية خلال فترة ٣٠ يوماً من تاريخ انتهاء السنة المالية وعليه كذلك أن يمكن الجمهور من الاطلاع عليه.

لمبلغ القروض ومن ثم استحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء عليها وغيرها من الشروط والضوابط التي حددها القانون، وتمثل هذه الشروط والضوابط بمثابة نوع من انواع الرقابة على مصروفات الوحدات الادارية المحلية^(١).

الفرع الثاني

مصادر تمويل اللامركزية (الداخلية)

ويقصد بهذه الموارد هي الاموال التي تحصل عليها الحكومات المحلية من الانشطة والخدمات التي تقدم والمشاريع الاستثمارية التي تقيمها. وتكون على أنواع تختلف من دولة الى أخرى، لكنها بشكل عام تمثل (الضرائب والرسوم وعوائد المشاريع الاستثمارية التي تنفذها وثمان بيع وإيجار العقارات والاراضي والقروض والهبات والتبرعات). وقد حدد المشرع العراقي الواردات المالية للحكومات المحلية كما ذكرنا سابقاً، وعليه سوف نتناول اهم تلك المصادر.

اولاً: الضرائب والرسوم والغرامات

تعرف الضريبة بأنها اقتطاع نقدي جبري تجبىة الدولة أو إحدى هيئاتها من المكلفين بالضريبة سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين أم معنويين وتكون الغاية منها هو لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية فضلاً عن الهدف المالي، اما الرسم فهو مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه^(٢).

اما الغرامات فهي جزاء مالي يستوفي من الاشخاص الطبيعيين (الافراد) والمعنويين بسبب مخالفة القوانين والانظمة^(٣)، ولأنها تتضمن معنى العقوبة لذا فهي محكومة بمبدأ (قانونية العقوبات)^(٤). ووفقاً لقانون المحافظات فأن الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات. وكذلك الضرائب التي يفرضها مجلس المحافظة على الشركات العاملة في المحافظة تعويضاً على تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية، جميعها تعد موارد مالية للمحافظة.

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٢) د. طاهر الجاني، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة بغداد، بدون طبعة وسنة نشر، ص ١٣٧.

(٣) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٤) (قانونية العقوبات) ويقصد به هو جزء من مبدأ الشرعية الجزائية المعروف بمبدأ (قانونية الجرائم والعقوبات)، مقتضاه أن العقوبة لا تقرر وبالتالي لا توقع إلا بعد النص عليها في القانون شأنها شأن الجريمة.

وفي هذا الخصوص برز أشكالاً حول الضرائب والرسوم بوصفها من الموارد المالية للوحدات المحلية، ومرد هذا الاشكال تحديد الجهة التي تتولى فرض الضريبة أو الرسم بعد الاقرار بخضوعهما لمبدأ قانونية الضرائب والرسوم، الذي اقره المشرع الدستوري في المادة(٢٨) من الدستور والتي نصت (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون). اذن في ضوء ذلك هل يشترط ان يستند فرض الضرائب والرسوم لقانون اتحادي تضعه السلطة التشريعية الاتحادية ام انه يمكن لمجالس المحافظات فرض ضرائب ورسوم بقوانين محلية تسنها^(١). وفي هذا المجال ظهر اتجاهان ما بين فقهاء القانون الاداري في العراق، اذ تباين موقفهم بخصوص ذلك وكما يأتي:

الاتجاه الاول: يذهب الى ان تخويل مجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب والرسوم مخالفة للدستور، اذ ان المادة(٢٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اشارت الى عدم جواز فرض الضرائب والرسوم الا بقانون. من خلال ذلك يتبين لنا ان مجلس المحافظة لا يتمتع بهذه الصلاحية، لان ما يصدر منها لا يرقى الى درجة القوانين بل هي قرارات ادارية.

اما الاتجاه الثاني: يذهب الى ان لمجلس المحافظة الحق في فرض الضرائب المحلية والرسوم، مستندا في ذلك الى ان مجلس المحافظة له الحق في سن التشريعات المحلية التي تنظم الشؤون الادارية والمالية على ان لا تتعارض مع القوانين الاتحادية، وهذا ما اشارت اليها المادة(١٢٢/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت (تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون).

يضاف الى ذلك ان المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدلة بالتعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ اذ اشارت في الفقرة (٢) من البند ثانيا) الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات) ووفقا لهذه الفقرة فان الموارد المالية المحلية للمحافظة تشمل الضرائب والرسوم والغرامات^(٢).

اما بالنسبة للرسوم تتجلى اهميته في كونها تسهم في تمويل الموازنة المحلية بالموارد المالية اللازمة لتمويل النشاط المحلي وتوفير الخدمات العامة لسكان المحافظة، كما انها اداة مالية مكملة للضرائب

(١) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ١٣٤.

المحلية تؤدي اثرها في حالة عدم تمكن النظام الضريبي المحلي من تغطية النفقات المحلية^(١). هذا ويعتبر الرسم احد الموارد المالية لمجالس المحافظات بنص المادة(٢/٤٤). اما بالنسبة للغرامات هي الاخرى التي تعتبر من الموارد المالية للمحافظة، وقد اكدت المحكمة الاتحادية صلاحية مجلس المحافظة في فرض الغرامات بموجب قرارها المرقم ٢٥/اتحاديا/٢٠٠٨ اذ جاء في القرار (لما كان فرض الضرائب وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الامور المالية التي اشارت اليها المادة(١٢٢/ثانيا) من الدستور لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق والغرامات)^(٢).

ثانياً: أجور الخدمات وعوائد المشاريع الاستثمارية

جعل المشرع العراقي من أجور الخدمات التي تقدمها، والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها، احدى الموارد المالية للمحافظة. فالأجور أو ما تعرف بالثمن العام هي مبالغ نقدية تقرضها الدولة بشكل جبري على المنتفعين من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة ذات الطابع الصناعي أو الزراعي، مثالها أجور الماء والكهرباء، فالأجور تختلف عن الضرائب لأنها بمقابل، وتختلف عن الرسوم لان الرسوم تفل مبالغها او تعادل مبلغ الخدمة المقدمة في بعض الحالات النادرة. ولكي تعود أجور الخدمات الى الحكومات المحلية وتعتبر من مواردها حسب ما قضى به قانون المحافظات، يجب أن تكون الحكومة المحلية هي من يقدم الخدمات الى المواطنين وغيرهم عن طريق المرافق المحلية والمشاريع الاستثمارية التي تملكها. وفي الحقيقة هذا النص يضمن حق الحكومة المحلية في إنشاء المرافق الخدمية وتأسيس المشاريع^(٣). اما بالنسبة الى عوائد المشاريع الاستثمارية فالإدارة المحلية بما تملكه من ذمة مالية مستقلة يكون من حقها تأسيس المشاريع وامتلاك العقارات وغيرها من الاموال المنقولة وغير المنقولة وبالتالي يكون لها حق في استيفاء الايرادات الناجمة عنها^(٤). اي ان للوحدات الادارية المحلية(المحافظات)الحق في انشاء المشاريع الاستثمارية وفي جميع المجالات الانتاجية والترفيهية والتي يمكن ان تشكل مصدرا مهما للإيراد المحلي، حيث جاء نص المادة (٤/ثانيا) من النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ على يتولى مجلس الادارة المهام الاتية(أ) - اجراء التخطيط الاستثماري و تشجيع الاستثمار في

(١) نور حمزة حسين الدراجي، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٣) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٤) انتصار شلال وارد، مصدر سابق، ص ١٣٢.

المناطق الخاضعة للمحافظة التي لم تنتظم في اقليم، ب. منح اجازات الاستثمار للمشاريع التي تقع ضمن المناطق الخاضعة للمحافظة.....)

ثالثاً: بدلات بيع وإيجار اموال الدولة

ان الوحدات الادارية تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي واداري، وهذا بالتالي يرتب الحق لهذه الوحدات المحلية ان تمتلك الاموال (المنقولة او غير المنقولة) التي تقع ضمن الحدود الادارية لها، لذلك تعمد الادارات المحلية الى اتباع افضل السياسات في ادارة اموالها المحلية بالبيع والايجار، او الاستغلال المباشر، وادارتها بنفسها من خلال المتخصصين بحسب متطلبات المصلحة^(١).

والاملاك المحلية اما مملوكة ملكية خاصة ويقصد منها الحصول على ارباح ويجوز التصرف بها حسب التحفظات والقيود التي يقرها القانون، واما ملكية عامة بقصد اداء خدمات عامة وهذا النوع من الاملاك لا يجوز التصرف به عن طريق البيع او نحوه الا اذا انتهى تخصيصا للمنفعة العامة فعلياً او بمقتضى القانون^(٢). ويفترض ان يتم البيع والايجار وفقاً لإحكام قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣^(٣)، وجاء في المادة (٤٤/ثانياً/٣) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي (بدلات بيع وإيجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة) ومما يلاحظ على هذه الفقرة انها جاءت مطلقة ولم تستثنى جزءاً من اموال الدولة، وعليه فان النص يؤخذ على اطلاقه، وتدخل ضمن واردات المحافظة جميع بدلات مختلف انواع البيع والايجات أي انه يشمل حتى اموال الجهات ذات الاختصاص الاتحادي التي تكون ضمن نطاق الوحدة الادارية المحلية.

رابعاً: عوائد المنافذ الحدودية ونتاج النفط والغاز في المحافظة

وهي عبارة عن مبالغ نقدية تحصل عليها الجهات المختصة في مديرية الكمارك، من الضرائب والرسوم والغرامات والمصادرات وأجور تقديم الخدمات الكمركية وغيره مما تحصل عليها من البضائع والسلع الوافدة الى الاراضي العراقية، وقد أشار قانون المحافظات في المادة (٧/٤٤) على ان تخصص (نصف إيرادات المنافذ الحدودية) للمحافظات الحدودية^(٤)، وقد بين المشرع الدستوري ان ادارة الكمارك تسير بالتنسيق بين الادارة المركزية وادارة الاقاليم والمحافظات، ومن الطبيعي ان هذا

(١) نور حمزة حسين الدراجي، مصدر سابق، ص ٩١.

(٢) محمد طالب عبد، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٣) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

(٤) نور حمزة حسين الدراجي، مصدر سابق، ص ١٢٩.

الاختصاص المشترك لا يتعدى الى رسم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات لأنها من الاختصاصات الحصرية للمركز^(١). اما عن حصة المحافظة من الموارد المالية المتحصلة من النفط او الغاز فلا يختلف الامر بالنسبة لأساس هذه الموارد حيث جاء التعديل الاخير لقانون المحافظات بالنص على حصة كل محافظة من الموارد المالية التي تستحصل نتيجة لإنتاج النفط والغاز، اذ حددت المادة (٤٤/ثانيا/٨) من القانون اعلاه حصة كل محافظة تنتج نفط او غاز بقولها(خمس دولارات عن كل برميل نفط خام منتج من المحافظة، وخمس دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمس دولارات عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة) وهذا النص وان اشار الى حصة كل محافظة من النفط والغاز لكنه لم يحدد الالية التي يتم بها استيفاء هذه المبالغ^(٢).

خلاصة القول انه بالرغم من كثرة الموارد المالية التي تمنح للوحدات الادارية سوء من الحكومة المركزية، او تحصل عليه من موارده المحلية الداخلية والتي منحت بنص الدستور فان هذه الموارد تكون غير كافية لهذه الوحدات المحلية من اجل القيام بالمهام الملقاة على عاتقها، يضاف الى ذلك ان الحكومة المركزية قد اصدرت قوانين اعطت للوحدات الادارية الصلاحيات الواسعة، ولكن ذلك غير مطبق حتى الان من الناحية العملية، وهذا ماتم مشاهدته ومعايشته في الواقع العملي.

المبحث الثاني

الاختصاص المالي للوحدات المحلية والعوامل المؤثرة فيه

من الثابت ان الشؤون المالية تعد اساس تعتمد عليها الدولة الحديثة في بلوغ اهدافها السياسية والاقتصادية اضافة الى هدفها المالي، ومن هنا نجد الدساتير العراقية وخاصة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ توجب تنظيم احكامها ومبادئها على اسس وقواعد قانونية تضمن للدولة انتظامها^(٣). لذلك يعتبر الاختصاص المالي للوحدات الإدارية ذو اهمية خاصة، لان من خلاله يتم التعرف على مدى

(١) بوذر شاكور عبد، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٣، ص ١٣٤.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ١٤، ٢٠٠٩، ص ٦٢.

نجاح أو إخفاق اللامركزية الإدارية من خلال أرضيتها المالية، فمن الصعب تحقيق لامركزية حقيقية دون إصلاح مالي للوحدات الادارية المحلية، لذا اتجهت الدولة إلى التوسع في توزيع الاختصاصات المالية ليس بين سلطاتها وحسب، بل بينها وبين الوحدات الإدارية، فأُن إعطاء أولوية الاهتمام بالنظام المحلي هو الطريق الفعال لتحقيق التنمية بكل أبعادها^(١).

لذلك تعد عملية توزيع الاختصاصات المالية في العراق عملية مهمة جداً سياسياً واقتصادياً، إذ ان الموارد المالية هي احدى المستلزمات الضرورية لعمل ونجاح السلطة المركزية او الوحدات الادارية المحلية، كما انها تشمل مدى واسع من المجالات والمتغيرات الاقتصادية والمالية المختلفة ابتداء من تحديد ملكية الثروات والموارد الطبيعية وعائدات إيراداتها وطريقة توزيعها بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية^(٢).

وعليه سوف نقوم بدراسة هذا المبحث من خلال مطلبين، بحيث نفرّد المطلب الاول منهما لبيان مفهوم الاختصاص المالي، بينما نخصص الثاني للمبحث في العوامل المؤثرة في مصادر تمويل الوحدات الاداري.

المطلب الاول/ مفهوم الاختصاص المالي

إن الاختصاصات التي منحها المشرّع العراقي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم لا يمكن وضعها حيز التنفيذ ما لم تقتزن باختصاصات مالية تسوغ للسلطات المحلية فيها تحصيل الموارد المالية وتحديد مجالات إنفاقها بما يساهم في إشباع الحاجات العامة المحلية ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة^(٣)، ولأجل تسليط الضوء على هذا الموضوع سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الفرع الأول معنى الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ونخصص الفرع الثاني لبيان توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية (المحافظة).

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٢) د. هاتف المحسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دار الاساتذة للطباعة، ط ١، ٢٠١٦، ص ١٧٢.

(٣) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٤٤.

الفرع الاول

معنى الاختصاص المالي للمحافظة

الاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، أو هو الصلاحية القانونية التي تمنح للهيئات العامة المختلفة لمباشرة عمل من الأعمال القانونية في الدولة، أو هو يمثل السلطة أو الصلاحية التي يتمتع بها متخذ العمل القانوني^(١). هذا ويتمثل الاختصاص في مجال القانون العام بالقواعد التي تحدد الاشخاص والهيئات العامة التي تملك ابرام التصرفات القانونية، لذا يعد الاختصاص ركناً اساسياً في القرار الاداري^(٢). وعليه يمكن تعريف الاختصاص بأنه القدرة القانونية التي تتمتع بها الوحدات الادارية المحلية بممارسة السلطة أو الصلاحية الممنوحة لها بموجب الدستور، هذا فيما يخص بيان معنى الاختصاص بصورة عامة.

اما تعريف معنى المال من الناحية القانونية فقد عرفه المشرع العراقي في القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، حيث نصت المادة (٦٥) على (المال هو كل حق له قيمة مادية). اما المادة (٦٦) نصت على ان (الحقوق المالية تكون اما عينية او شخصية)، اذن بموجب هذه المادة يمكن تقسيم المال من حيث جهة تملكه الى مال الافراد والمال العام وهو ما تملكه الدولة.

وما يدخل ضمن موضوعنا هو المال الذي تملكه الدولة، وقد عرفت المادة (١/٧١) من القانون المدني العراقي المال العام بأنه (تعد اموال عامة العقارات، والمنقولات التي للدولة، او الاشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، او بمقتضى القانون) ومن خلال نص المادة يتبين ان هناك شرطان لتحديد الاموال العامة عقارية كانت ام منقولة.

اولهما- ملكية الدولة للعقار او احد الاشخاص المعنوية العامة كالوحدات الادارية.

الثاني - ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة.

ومما تقدم يمكن تعريف معنى الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنه صلاحية المحافظة بتقرير القواعد المتعلقة بايراداتها ونفقاتها وإدارتها المالية^(٣). ولا بد ان تكون هذه

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٣) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٤٧.

الاختصاصات او الاعمال القانونية التي تمارسها الوحدات الادارية المحلية والتي تخص الشؤون المالية ذات طبيعة تشريعية، أي نابعة من صلب الدستور وذلك لمساسها بالوضع الاقتصادي للدولة وافراد المجتمع، ومثاله ما جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٢٨)^(١).

أن قواعد الاختصاص تقيد القدرة القانونية لأي سلطة في أربعة عناصر هي الجانب الشخصي، والجانب الموضوعي، والجانب المكاني، والزمني، وهذا يعني انه يجب على الوحدات الادارية المحلية عندما تمارس اختصاصها ان تلتزم بهذه العناصر الاربعة، فبالنسبة للجانب الشخصي فانه يتمثل بمنح مجلس المحافظة والمحافظ الشخصية المعنوية، اما الجانب الزمني فانه يتمثل عندما تمارس هذه الوحدات المحلية الاختصاص المالي خلال المدة التي تمارس فيه السلطة، وهي من حيث الاصل تكون اربع سنوات تبدأ من اول جلسة لها، مثال على ذلك عندما تتخذ هذه الوحدة المحلية قرار يجب ان يكون خلال هذه المدة اما اذا ما اتخذ قبل هذه المدة فان قرارها يكون معيبا بعبء عدم الاختصاص الزمني، اما من حيث الجانب المكاني فانه ينحصر في ممارسة الصلاحيات للسلطات المحلية في حدود نطاقها الادارية أي ضمن الرقعة الجغرافية المحددة لاختصاصها، فالمحافظة تمارس اختصاصها المالي المحلي ضمن نطاقها ولا يجوز لها ان تتعدى على اختصاص محافظة أخرى.

اما بخصوص الجانب الموضوعي للاختصاص المالي فانه يتمثل بقيام المشرع بتحديد الاختصاصات المالية التي يجوز لكل هيئة عامة مباشرتها، لذا من الثابت ان يتولى المشرع الدستوري تنظيم احكامها ومبادئها على اسس وقواعد قانونية تضمن للدولة تحقيق اهدافها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية اضافة الى هدفها المالي، كما يصون ملكية الفرد وثروته ويحول دون المساس بها بشكل غير قانوني وهذا ما يعرف بمبدأ سيادة القانون في الاختصاصات المالية^(٢). ولأهمية مبدأ سيادة القانون في مجال الاختصاصات المالية لابد من بيانه بشيء من الایجاز، ثم التكلم عن اساليب توزيع الاختصاص.

اولاً: مبدأ قانونية الاختصاصات المالية

لقد ساد في النظام الدستوري الحالي مبدأ يسمى (مبدأ قانونية الاختصاصات المالية) بان لا تنظم احكامها ولا تعدل ولا تجبى حصيلتها ولا يعفى احد أي افراد المجتمع منها الا بموجب قانون تسنه او يصدر عن السلطة التشريعية المختصة والممثلة عن الشعب. لذلك تقتضي النظم الدستورية

(١) ينظر نص المادة (٢٨) تنص على انه (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعد، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون)

(٢) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٤٧.

الحديثة ان السلطة التشريعية هي من تملك حق سن القوانين ومنها القوانين المالية^(١). وقد وجد هذا المبدأ قبولاً، وقد نصت دساتير الدولة العراقية ومنذ بدء تكوينها على هذا المبدأ، وهذا ما نجده في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، فقد اشارت المادة (٢٨) الى مبدأ قانونية الاختصاص المالي من خلال نصها على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم. وفي ضوء ما تقدم يتضح لنا ان مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية يعتبر من المبادئ الدستورية السامية التي تبغي بسط حكم القانون، وذلك من خلال حصر هذا المبدأ بيد السلطة التشريعية واعطاها صلاحيات واسعة في هذا المجال، لذلك فهي تضع قواعد عامة يكون الغرض منها تنظيم تلك الشؤون، وان جميع لدساتير الدول في الوقت الحالي تكاد تجمع على الالتزام بالأسلوب التشريعي في توزيع الاعباء الضريبية بحيث لا يتم فرضها الا بموجب قوانين تضعها السلطة التشريعية^(٢). لذا هذا المبدأ يعد ضماناً مزدوجة لحقوق الحكام والمحكومين على السواء، اذ نجد في مضمونه وعلى نحو متوازن التوفيق و الملائمة بين فكريتي السلطة العامة والحرية الفردية، ففي الوقت الذي بين فيه القانون اختصاصات السلطات، فانه في الوقت نفسه يحول دون المساس بحرية الافراد^(٣).

ثانياً: اساليب توزيع الاختصاصات

يتكفل الدستور في كل دولة في مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وبين السلطة المحلية، ويتأثر الدستور بشكل نظام الحكم وبمدى رغبة واضعي الدستور الذين يرغبون دائماً في تقوية الحكومة المركزية على حساب الحكومة المحلية من خلال الألية المتبعة في توزيع هذه الاختصاصات، لذلك يوجد في هذا الشأن ثلاثة اساليب لتوزيع الاختصاصات كالآتي:

الاسلوب الاول: حصر اختصاصات كل من الحكومة المركزية والحكومة المحلية

يقوم هذا الاسلوب على اساس تحديد الدستور للموضوعات التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية على سبيل الحصر من جهة، وتلك التي تدخل في اختصاص الوحدات الادارية المحلية من جهة اخرى. ويتم ذلك بان ينص على كل منها في شكل قوائم تتضمن تعداداً حصرياً للاختصاصات لا يقبل الزيادة او النقصان، لكن هذا الاسلوب لم يسلم من النقد، فقد اخذ عليه انه لا يمكن ان يكون

(١) محمد علوم علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص ٢٩.

(٢) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٣) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ٥٤.

شامل لكل الاختصاصات بشكل دقيق ومفصل، وسبب ذلك ان المشرع الدستوري مهما تصور من مسائل فانه لا يمكن ان يحيط او يلم بكافة المسائل التي يمكن ان تطرأ في المستقبل عند التطبيق نتيجة لتطور الظروف والاحوال، الامر الذي يفرض بالضرورة كثرة تدخله لأجراء تعديلات كلما عرضت مسائل جديدة لم تتضمنها احكام الدستور، ومن ثم يثور الخلاف بشأن جهة الاختصاص في ممارستها^(١).

الاسلوب الثاني: تحديد اختصاصات الاقاليم او الوحدات الادارية المحلية على سبيل الحصر

يقوم هذا الاسلوب على اساس ان يحدد الدستور اختصاص الاقاليم او الوحدات الادارية المحلية على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك الى الحكومة المركزية، ولكن ما يؤخذ على هذه الطريقة تحدد من اختصاص الوحدات الادارية المحلية بشكل ضيق^(٢). وهذا يعني ان السلطة المركزية تكون صاحبة الاختصاص العام أي ان يكون لها اختصاصاً واسعاً أشمل من اختصاص الاقاليم او الوحدات الادارية المحلية التي يكون اختصاصها استثنائياً، وقد تلجأ بعض الدساتير الى تحديد اختصاص الوحدات المحلية اذا ما اريد دعم السلطة المركزية وتقويتها فتكون هي صاحبة السلطة العليا في الدولة^(٣).

الاسلوب الثالث: تحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر

يقوم هذا الاسلوب على اساس ان يحدد الدستور الاتحادي الأمور التي يكون اختصاص البيت فيها من السلطات المركزية على سبيل الحصر ويوردها بدقة ويحددها في قائمة ويطلق عليها حكومة ذات اختصاص حصري أو محدد ويترك ما عداها من اختصاص الى سلطات الوحدات الادارية المحلية التي تصبح صاحبة الاختصاص العام أو المتبقي في كل الأمور والمسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية وما يستجد من هذه الأمور والمسائل في المستقبل من ناحية أخرى. ويُعدّ هذا المنهج الأكثر شيوعاً وقبولاً في دساتير دول الاتحاد المركزي لما يمتاز به من ميزات، فهو يحقق الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية، فضلاً عن أنه يُمكنها من الوقوف على احتياجات شعبها والعمل

(١) د. مها بهجت يونس، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم والمحافظات، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، ع ٢٨، ٢٠١١، ص ٨١.

(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٣) د. مها بهجت يونس، مصدر سابق، ص ٨٢.

على تلبينها بأسرع الطرق وأسهلها، وتخفيف العبء والتكاليف المادية عن السلطة الاتحادية بما يسمح لها من التفريغ للمسائل ذات الطابع القومي المشترك لدولة الاتحاد المركزي^(١).

تعتبر هذه الطرق الرئيسية لتوزيع الاختصاصات عموماً بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية التي تبنتها اغلب الدساتير^(٢). وبإسقاط ما تقدم على الدستور العراقي نجد ان دستور العراق جاء متفرداً، اذ انه اخذ ابتداء بطريقة التحديد الحصري لاختصاصات السلطة المركزية وترك ما سواها للأقاليم او الوحدات المحلية، كما انه اشار الى طريقة الاختصاصات المشتركة، ثم قضى على كل تماثل بينه وبين غيره من الفدراليات حين اشرك المحافظات غير المنتظمة في اقليم في بعض من الصلاحيات التي كان من المفترض انها مشتركة بين السلطة المركزية والاقاليم انطلاقاً من فكرة اللامركزية السياسية، وهذا بالتالي ادى الى وقوع المشرع العراقي في مأزق دستوري، لذلك ومن اجل الخروج من هذا المأزق الدستوري فانه ميز بين الاختصاصات التي تمس المصالح العليا والامن الوطني للبلاد أي السيادة عما سواها، اما في حالة اذا ما حصل نزاع بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم او الحكومة المحلية فانه يمكن الرجوع للمحكمة الاتحادية العليا ليكون لها القول الفصل^(٣).

الفرع الثاني

توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في العراق

لقد بينا سابقاً ان اللامركزية الادارية تقوم في الاساس على توزيع الاختصاصات الوظيفية الادارية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ولقد اخذ المشرع العراقي بهذا النظام في دستور العراق الحالي لسنة ٢٠٠٥ ومنح الهيئات المحلية اختصاصات ادارية ومالية واسعة، وقد نص على تنظيم هذه الاختصاصات في قانون المحافظات. لذا سنبين الاسس الدستورية والتشريعية للاختصاص المالي بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية (الوحدات الادارية).

اولاً: الاسس الدستورية للاختصاص المالي

يسمو الدستور في الدولة المعاصرة على القوانين فيها كافة، والذي يحدد أهداف الدولة ووظائفها ومنه تستمد السلطات العامة وجودها وشرعيتها، واليه تستند قوانين الدولة وأنظمتها، وهنا لا بد

(١) سناء محمد سدخان البيضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ٤٨.

(٢) د. مها بهجت يونس، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٣) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات، مصدر سابق، ص ٥٦.

من معرفة اهتمام الدستور بالسلطات المحلية والأسس التي يجب أن تقوم عليها لتحديد مفهومه للديمقراطية، من حيث كيفية تشكيل السلطات المحلية، ومدى الاختصاصات المقررة لها والضمانات لاستقلالها لما له من اثر كبير على حرية المشرع العادي، أو تقييده عند تنظيمه للامركزية الإدارية المحلية، ومنها الاختصاص الرقابي لها، وإزاء ذلك لم تنتهج الدساتير منهجاً واحداً فمنها من سكت عن ذلك ومنها من تناولها صراحة أو ضمناً^(١).

لقد عالج المشرع الدستوري توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في البابين الرابع والخامس منه، وانتهج نهج قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى) عندما اخذ بطريقة تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ما عداها التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية لاختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن تحديد بعض الصلاحيات والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وفي حالة الخلاف بينهما تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، الأمر الذي يعني أن اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هي الأصل، واختصاصات السلطات الاتحادية هي الاستثناء وبذلك يمكن أن يدخل في اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كل المسائل المستجدة التي ستظهر في المستقبل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٢). وقد حددت المادة (١١٠) من الدستور الاختصاصات المالي الحصرية للحكومة المركزية وكما يأتي:

١. رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

٢. رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

٣. تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٢) سناء محمد سدخان البيضاني، مصدر سابق، ص ٩٨.

٤. وضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية^(١).

وبعد ذلك نص الدستور على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات، حيث نصت المادة (١١٢):

اولاً: من دستور العراق (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع واربتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي (...). لذا فان هذه المادة تشير صراحة الى اختصاص ادارة النفط والغاز وكيفية توزيع واراداته ورسم سياساته الاستراتيجية، من ضمن الاختصاصات المشتركة^(٢). ومن الاختصاصات المالية المشتركة الاخرى هي ما نصت عليه المادة (١١٤) من دستور العراق والتي جاء فيها (تنظيم ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظم في اقليم وينظم ذلك بقانون)^(٣).

يضاف الى ذلك ما نصت عليه المادة (١١٥) من الدستور ان الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات في حالة الخلاف مع القوانين الاتحادية^(٤). لذا يتبين لنا مما تقدم ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد منح الوحدات الادارية المحلية (مجالس المحافظات) التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات كبيرة من بينها صلاحية التشريع، ويستدل على ذلك ان الدستور العراقي عندما حدد الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية قد اشرك الوحدات الادارية المحلية (مجالس المحافظات) في تلك الاختصاصات التي حددتها المادتين (١١٢ و١١٤)، كما جاء تأكيد الدستور في مادته (١١٥) ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية المحافظات، بالإضافة الى ذلك فان المادة (١١٥) قد منحت قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم رقم ٢١ لسنة

(١) المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) محمد جبار طالب، مصدر سابق، ص ٢١٥.

(٣) المادة (١١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية المشتركة للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما)

٢٠٠٨ الاولى على قانون السلطات الاتحادية وذلك في حالة الخلاف بينهما في حدود الصلاحيات المشتركة.

ثانياً: الاسس التشريعية للاختصاص المالي

يعتبر الدستور المصدر الرئيسي لتنظيم السلطات في الدولة من ناحية تحديد الصلاحيات والاختصاصات، فإلى جانب الأساس الدستوري يساهم المشرع العادي أيضاً في إرساء الأساس القانوني للاختصاص المالي للسلطات المحلية بوصفه من صميم اختصاصاتها في ظل نظام اللامركزية الإدارية المحلية وذلك يكون عند الإحالة الصريحة في الدستور من أن ينظم ذلك بقانون أو عندما يتناول الدستور المبادئ العامة والقواعد الرئيسية للسلطات المحلية تاركاً تفاصيلها للمشرع العادي في حدود الإطار الدستوري^(١).

وبعد أن منح الدستور العراقي المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات مالية وإدارية واسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، أحال تنظيم ذلك إلى قانون يسنه المشرع العراقي، وبالفعل صدر قانون المحافظات، والذي جاء في مادته (٢/أولاً) بأن (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) وكذلك جاء في المادة (٧/ثالثاً) إلى اختصاص مجلس المحافظة (بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)^(٢)، اما المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، فأنها تشير الى الموارد المالية للمحافظة.

ان هذه النصوص تمثل الأساس القانوني لاختصاص المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الأمور المالية التي تخص المحافظة، التي تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم اختصاص التشريع في أمورها المالية، مما يعزز وجهة النظر القائلة أن الدستور العراقي قد منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات واسعة تتشابه وتلك التي منحت للأقاليم.

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٢) المادتين (٢/أولاً) و (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال الأسباب الموجبة لصدور قانون المحافظات والتي ورد فيها (بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإدارتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون)^(١).

وفي ضوء ما تقدم نرى ان الاختصاص التشريعي الذي منحه المشرع لمجالس المحافظات يقتصر على حق اصدار التشريعات المحلية من الانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية والادارية مستنداً في ذلك للدستور الذي اعطى لمجالس المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة أي انه حصر صلاحية المحافظات فقط بالتشريعات الادارية والمالية، وان مصطلح التشريعات يمكن ان يطلق على القرارات الادارية التنظيمية.

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة في مصادر تمويل الوحدات الادارية

ان ثمة عوامل عديدة تؤثر على فاعلية وكفاءة الوحدات الادارية المحلية في تحقيق الاهداف التي تضطلع بها، ومن هذه العوامل كيفية توزيع الايرادات المحصلة اتحادياً، ومنها حرية الهيئات المحلية في اتخاذ القرار ويقصد هنا مدى حرية الادارة مقابل الرقابة التي تخضع لها الادارات المحلية. لذا سوف نتكلم على اثر هذه العوامل وانعكاسها على مصادر التمويل، من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الفرع الأول كيفية توزيع الايرادات المحصلة اتحادياً، ونخصص الفرع الثاني لبيان الرقابة على المجالس المحلية (المحافظة).

الفرع الاول

توزيع الايرادات المحصلة مركزياً

موضوع الاختصاصات المتعلقة بتوزيع الموارد المالية في الانظمة الاتحادية ذات اهمية كبيرة في تنفيذ المهام والاختصاصات المناطة بالحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والحكومات المحلية

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ٥٥.

على وفق الدستور الاتحادي، اذ ان حجم الموارد المالية المتاحة للحكومة المركزية والمحلية هو من يحدد كل مستلزمات ومقومات النجاح وامكانية نهوض السلطات الاتحادية والمحلية، لذلك ان توزيع الموارد المالية فيما بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية قد اثار جدلاً واسعاً في الدولة الاتحادية، وخاصة مسألة تحديد مدى السلطة التي تتمتع بها الحكومات المحلية على مصادر الثروة التي تقع في حدود الوحدة الادارية، في مقابل السلطة التي لا بد ان تمارسها الحكومة الاتحادية على مثل هذه الثروات التي تشكل مصدر الدخل القومي للدولة^(١).

ان الهدف العام من التخصيصات المركزية التي تمنح للحكومة اللامركزية المحلية، هو ما اشارة اليه المادة (٤٤ / اولا) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بان تخصيصات الموازنة الاتحادية للمحافظة تكون (بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها). وان حجم التخصيصات التي تقرها السلطة المركزية للمحافظات في الموازنة العامة السنوية يجد انها لا تتسجم وتحقيق هذا الهدف، يضاف الى هناك ظروفاً واسباباً تحول دون صرف تلك التخصيصات كتأخر اقرار الموازنة او تأخر صرفها مضافاً اليه الاوضاع الامنية السيئة التي تعاني منها اغلب محافظات البلاد^(٢).

لذلك فان المعايير التي تحكم توزيع الواردات المحصلة او تخصيصها اتحادياً وفقاً للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، تتحدد بعدة امور منها التنظيم القانوني لهذه المعايير، وكذلك الاسس التي تعتمد في توزيع هذه الايرادات، يضاف الى ذلك قيام الحكومة المركزية بحجب الموارد المالية للمحافظات، فبالنسبة للتنظيم القانوني لمعايير توزيع هذه الايرادات فقد بين الدستور العراقي النافذ ان رسم السياسة المالية للبلاد ووضع الموازنة العامة، يقع على عاتق الحكومة الاتحادية، حيث يكون هدفها من ذلك تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة في كل القطاعات وفي جميع المحافظات، وكذلك ان الدستور جعل من سياسة التنمية والتخطيط من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، حيث توجب على الحكومة الاتحادية عند رسم سياستها المالية الاخذ بنظر الاعتبار حاجات الوحدات الادارية المحلية (المحافظات) واولوياتها الموضوعية من قبلها، حيث ان الاولوية تكون للمحافظات اذا حصل خلاف بين حكومة المركز والحكومة المحلية وذلك بموجب الدستور.

ووفق ما تقدم فان المحافظات تقوم بأعداد مشروعة الموازنة الخاصة بكل محافظة، حيث يقوم رئيس الوحدة الادارية المحافظ بتقديم مشروعة الموازنة الى مجلس المحافظة للمصادقة عليها ورفعها الى

(١) د. هاتف المحسن الركابي، مصدر سابق، ص ١٩٩.

(٢) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٥١.

وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية^(١). ولكن هناك ملاحظتين بشأن اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمحافظات، الاولى هو ان الموازنة تعد من قبل رئيس الوحدة الادارية (المحافظ) بدون اشراك لجان خاصة من قبل مجلس المحافظة الذي يكون اعرف بموضوع وحاجات المحافظة، حيث يكون دوره مجرد المصادقة على مشروع الموازنة، اما الملاحظة الاخرى وهي ان وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين تمتلكان صلاحيات واسعة بشأن تعديل موازنات الحكومات المحلية، حيث يكون دور وزارة المالية هنا هو تعديل التخصيصات المالية وكذلك تحديد مقدار كل باب من ابواب الموازنة المقدمة من قبل المحافظات. اما بخصوص وزارة التخطيط فأنها تتولى تحديد الموازنة الاستثمارية للمحافظات، وطريقة صرفها والابواب والمشاريع المراد تنفيذها، وبالتالي يؤثر هذا سلبياً على موازنة المحافظة ويجعل منها تبعا ضعيفاً للموازنة الاتحادية، ومن جهة اخرى اهدار عدة اشهر من السنة المالية في مناقشة وقرار والمصادقة على الموازنة وهذا بالتالي يؤدي الى استحالة قيام الوحدات الادارية المحلية من تحقيق انفاق سليم لكامل تخصيصاتها المعتمدة^(٢).

اما بالنسبة للأسس التي تعتمد عليها الحكومة المركزية في توزيع الإيرادات او التخصيصات على الحكومة المحلية فقد حددها المشرع بالأمور التالية:

١- **نسبة سكان الوحدة الإدارية المحلية:** يعتبر الاساس الاول الذي تعتمد عليه الحكومة المركزية عند توزيعها للإيرادات وهو ما اورده المادة (١١٢/اولا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت (على ان توزع واردتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد)، وجاء التأكيد كذلك على هذا الاساس في المادة (٤٤/اولا) من قانون مجالس المحافظات والتي نصت (ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد)، وبموجب هذا الاساس تخصص نسبة لكل فرد عراقي في كل المحافظات والاقاليم، ثم تضرب هذه النسبة في عدد سكان كل محافظة او اقليم وناتج عملية الضرب هو حصة كل محافظة من الإيرادات^(٣).

ويعتبر هذا الاساس موضوعي ومنصف لان حجم وعدد السكان يختلف من محافظة الى اخرى وقيام الحكومات المحلية بأعبائها ومسؤولياتها لزم ان يخصص لها من موازنة الدولة العامة ما يكفي لذلك

(١) د. سليم نعيم الخفاجي. د. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون جامعة بابل، ٣ع، لسنة ٢٠١٦، ص ٥١٤.

(٢) د. لؤي طه الملا حويش. د. علي كريم، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع ٢٩، ٢٠١٢، ص ٩.

(٣) د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية، مصدر سابق، ص ١٢٢.

وعلى هذا الاساس تختلف تخصيصات المحافظات بحسب عدد سكانها، هذا ومن اجل تطبيق هذا الاساس بصورة صحيحة يتطلب تحديد عدد نفوس المحافظات وسائر الوحدات الادارية من خلال احصاء عام ليكون اساسا في تحديد نسبة التخصيصات لكل منها^(١).

٢- **العدالة في توزيع الواردات:** ان هذا الاساس يتصف بكونه عام وهو يطبق بالنسبة لتوزيع الواردات المركزية على المحافظات وكذلك بالنسبة لتوزيع حصص الوحدات الادارية داخل كل محافظة، وهو يشمل الاموال والمشاريع^(٢)، هذا وتعد العدالة في توزيع الواردات مبدأ واساس مهم يساعد ويقلل ويكون سببا لإزالة الشكوك في العلاقة ما بين حكومة المركز والحكومات المحلية. وتعد مسألة توزيع الموارد وفق معايير عادلة الى جهاز خاص تكون له استقلالية في وضع هذه المعايير ويسمى بعدة تسميات كهيئة او مفوضية، وقد اكد هذا المبدأ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢١/ثالثا) عندما نص على(تخصص للأقاليم والمحافظة حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا) وهذا يعني ان يتم التخطيط المالي بوضع التخصيصات المالية للأقاليم والمحافظة مرتكزا على اسس، منها الحاجة الفعلية من التخصيصات المالية لتغطية الانفاق الجاري والاستثماري، وكذلك تخمين الموارد التي يقوم الاقليم والمحافظة بالتخطيط لجبايتها وتحويلها عند تحققها الى الخزينة الاتحادية لتمويل الموازنة العامة المركزية لتغطية الانفاق في المحافظات كافة^(٣).

٣- **تأمين تحقيق التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد:** تعتبر التنمية المتوازنة هدف رئيسي تسعى اليه الحكومات المركزية من خلال توجيه تخصيصاتها المالية، لانه في الوقت نفسه يعتبر اساس في تحديد تخصيصات وواردات المحافظات، فلاشك ان الموارد المحلية تختلف من محافظة الاخرى خاصة بعد منح المحافظات المنتجة والحدودية حصة من واردات النفط والغاز(البترو دولار)^(٤)، ونصف واردات المنافذ الحدودية فهذا الامر اوجد فارقاً كبيراً بين الموارد المحلية للمحافظات العراقية حيث جعل بعضها غنية وبعضها فقيرة، وهذا ما تطلب تدخل الحكومة المركزية بزيادة تخصيصات تلك المحافظات من الموازنة العامة طبقاً لأساس(تأمين تحقيق التنمية المتوازنة لمختلف

(١) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

(٢) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٣) محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة

رسالة الحقوق كلية القانون جامعة كربلاء، ع ٣، ٢٠١٣، ص ١٣٥.

(٤) لقد خص المشرع العراقي المحافظات المنتجة للنفط والغاز بمبالغ حيث خصص مبلغ (٥) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، و(٥) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، و(٥) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي، وهذه المبالغ سميت(البترو دولار)

مناطق البلاد)^(١)، ومما تقدم يثار سؤال بشأن مدى التزام السلطة التنفيذية المركزية بما تقدم من الاسس التي اعتمدها المشرع العراقي عند توزيع الواردات المحصلة اتحاديا، لذا يمكن الاجاب على هذا السؤال كما يأتي:

١- بالنسبة للأسس التي اعتمدها المشرع العرقي في الدستور والخاصة بتوزيع الايرادات المحصلة اتحاديا والتي جاءت بها المادة(١٢١/ثالثا) من دستور ٢٠٠٥، والمتمثلة بعدد السكان وحاجتها المتراكمة من الخدمات والتي سبق وان بينها، نجد ان الحكومة المركزية لم تلتزم بها سواء بأساس واحد وهو(عدد السكان) واهدرت بقية الاسس^(٢).

٢- جعل الدستور من سياسة التخطيط والتنمية من الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية المحافظات، لذا نجد الحكومة المركزية قد انفردت بهذه الصلاحية دون ان يكون هناك دور للمحافظات بذلك، فوزارة التخطيط الاتحادية تسيطر على جميع المحافظات من خلال توزيعها للمشاريع او التخصيصات المالية ويضاف الى ذلك ان موازنة المحافظات الاستثمارية لا يمكن ان تنفذ من دون الحصول على موافقة من هذه الوزارة^(٣).

٣- نصت المادة (١١٢) من دستور العراق فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز وتخصيص نسبة من ايراداته للمحافظات، نجد الحكومة المركزية انفردت تماما بإدارته ولم تسمح بمشاركة المحافظات لها، وبالنسبة الى موضوع(البترو دولار) وهو تخصيص المحافظة المنتجة للنفط والغاز فنلاحظ ان الحكومة لم تكن جادة في تخصيص هذه النسبة، وقامت بعرقلة هذا الموضوع^(٤).

اما فيما يتعلق بحجب الحكومة المركزية للموارد المالية للمحافظات، فان السلطة المركزية لم تكفي فيما تقدم، لذلك اتبعت اسلوب اخر حيث حجبت جميع الايرادات المالية المحلية، بتداءً من الضرائب المحلية وانتهاء بالمبالغ المخصصة للمحافظات المنتجة للنفط والغاز عن ما ينتج فيها ووفق ما نص عليه الدستور وقانون المحافظات النافذ، فقد اصدرت هذه السلطة قراراً بخلاف ذلك، وحجبت اختصاصات المحافظات المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم المحلية، على الرغم من كل الاسانيد الدستورية والقانونية والقضائية فالنصوص الدستورية والتشريعية كفلت صراحة حق المحافظات في

(١) رائد حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٢) د. صلاح عبد الرزاق، دور الحكومات المحلية في بناء الدولة ضمن اطار الدستور، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية_ كلية العلوم السياسية جامعة بغداد، ع ٤٤، ٢٠١٢، ص ٣.

(٣) د. لؤي طه الملا حويش، علي كريم، مصدر سابق، ص ٩.

(٤) سليم نعيم خضير المشاخي، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

تحصيل الإيرادات المحلية ومن ضمنها الضرائب والرسوم المحلية، فنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ واضحة جداً في منح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة لإدارة شؤونها.

وان تمويل موازنة المحافظة من الاموال المحصلة اتحاديا هو تمويل جزئي لموازنتها، ومن ثم ليس هناك ما يمنع من قيامها بالاستفادة من مصادر التمويل المحلي الاخرى، ومن ضمنها القيام بفرض الضرائب المحلية ضمن الحدود الادارية للمحافظة وبشرط عدم تعطيلها للضرائب المفروضة بقوانين^(١). ويتضح لنا من كل ما تقدم ان السلطة التنفيذية الاتحادية قد خالفت الدستور والقانون واحكام القضاء الدستوري بحرمانها الهيئات اللامركزية الاقليمية من الإيرادات المحلية، يضاف الى ذلك ان الحكومة المركزية تحاول هدم الاستقلال الذي كفله الدستور للوحدات المحلية، فضلاً عن ذلك فان هذا يخالف مبادئ الديمقراطية.

الفرع الثاني

الرقابة على المجالس المحلية في العراق

الرقابة هي إحدى الوظائف المهمة في العملية الإدارية وهو مصطلح كثر استخدامه وتداوله بين فقهاء الإدارة العامة والقانون العام والمالية العامة، والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية وان تختلف من موقع لأخر تبعاً لاختلاف السلطات الإدارية، وبرزت الحاجة للرقابة نتيجة الفصل بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، إذ فوضت السلطة التشريعية الكثير من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية منها مثلاً صلاحية تنفيذ الموازنة العامة للدولة الذي ألزم الأخيرة تقديم حساب ختامي لبيان تصرفاتها المالية إلى السلطة التشريعية لمراجعتها والتحقق من سلامتها، وبسبب عدم تمكن السلطة التشريعية من ممارسة أعمال الرقابة والتدقيق بنفسها فقد اتجهت غالبية الدول إلى إنشاء أجهزة رقابة متخصصة ومتنوعة تناولت الجوانب المالية والإدارية والقضائية^(٢).

ان جوهر اللامركزية الادارية الاقليمية اقامت نوعاً من التوافق بين نقيضين هما استقلال الشخص الاداري الاقليمي من ناحية وضرورة رقابة السلطة المركزية من ناحية اخرى، والمشرع هو الذي يرسم ويحدد التوافق بين بين الامرين السابقين طبقاً لأسس وقواعد مستقرة لدى الفقه والقضاء. فمع تسليم الفقه في القانون الاداري بضرورة ان يتمتع الشخص الاداري الاقليمي بقدر مناسب من الاستقلال في

(١) د . سليم نعيم الخفاجي، د. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات، مصدر سابق، ص ٥١٨.

(٢) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١٠٧.

انشاء وادارة المرافق المحلية ومن ثم تأمين المصالح الاقليمية، وهذا يتطلب تمتع المجالس المحلية بحرية ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها وسواء اكان مصدر هذه الصلاحيات الدستور ام التشريع^(١).

غير ان هذا الاستقلال في ادارة المرافق المحلية ليس مطلقاً، وانما تخضع مجالس المحافظات في ممارسة صلاحياتها لنوع من رقابة السلطة المركزية ويسمى ذلك بالوصاية الادارية، وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه المجالس الى المساس بوحدة الدولة السياسية والاضرار بالمصالح المحلية، ولكن هذه الرقابة لها مفهومها وحدودها المعلومة والتي يجب عدم تجاوزها من قبل السلطة المركزية وبخلاف ذلك تفقد الادارة اللامركزية الاقليمية صورتها الحقيقية^(٢). وعلى اساس ما تقدم سوف نقوم بعرض صور الرقابة المركزية على مجالس المحافظات في العراق وهي :

اولاً - رقابة السلطة التشريعية

تتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، بصورة عامة يمكن القول أن الرقابة السياسية تمارس عن طريق البرلمان، كما تتم عن طريق الرأي العام، وتكون الرقابة على أعمال الإدارة رقابة شاملة تمارس على الأشخاص وعلى الأعمال، فضلاً عن ذلك فإنها تتضمن رقابة المشروعية ورقابة الملائمة^(٣)، هذا وتعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية، وتأتي مبرراتها عن طريق أقرار اغلب النظم السياسية مبدأ الرقابة على أعمال المجالس المحلية، وذلك نزولاً على مقتضيات الفكر الديمقراطي، واحتراماً للإرادة الشعبية الممثلة بواسطة هذه الهيئات وان كانت وسائل الرقابة السياسية تختلف تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية في كل دولة^(٤).

وتتخذ الرقابة التشريعية على الهيئات المحلية وهي تمارس اختصاصاتها المالية، فالرقابة البرلمانية تعني انه بإمكان مجلس النواب ان يراقب مجلس المحافظة عند ممارستها لمختلف نشاطاتها، وتستخدم السلطة التشريعية في ذلك وسائل مختلفة كتشكيل لجان لبحث، وتقصي الحقائق حول موضوع معين، وهذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، وقد

(١) د. اسماعيل صعصاع، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٨١.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٥.

(٤) د. محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية وعلاقتها بالسلطة المركزية، ط ١، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٥، ص ١٣٦.

تظهر هذه الرقابة في مناقشة البرلمان لاختصاصات الهيئات المحلية أو إنقاصها أو زيادتها أو بتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزير المختص بالإدارة المحلية فيما يتعلق بمشكلات النظام المحلي وأوجه القصور ومستوى الخدمات ومدى كفايتها، كما تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة البرلمان للموازنة العامة للدولة بما فيها الموازنة المحلية أو تعديل الموازنة المحلية عند الضرورة^(١).

وتبرر الرقابة التشريعية في أن المجالس المحلية تحتاج إلى التمويل وفرض الضرائب لتغطية نفقاتها، وكل هذه الأمور تحتاج إلى تشريع من الهيئة التشريعية فضلاً عن أن هذه المجالس تمارس اختصاصات لها مساس بحياة الناس وشؤونهم اليومية، وحقوقهم وحررياتهم فرضتها ضرورات معينة لذا زج بان تكون هناك سلطة تتأكد من قيام المجالس المحلية^(٢).

ثانياً: رقابة الهيئات المستقلة

لقد أخضعت مجالس المحافظات لنوع آخر من الرقابة، الا وهو رقابة الهيئات المستقلة، وقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على انشاء هيئات مستقلة، واناط بها مهمة الرقابة على امور الصرف العام، والحفاظ على المال العام من التالف والضياع، ومكافحة الفساد الاداري والمالي، من الامثلة على تلك الهيئات، ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، و اشار دستور العراق الحالي خضوع الهيئات اللامركزية الاقليمية لرقابة الهيئات المستقلة^(٣)، ونص الدستور العراقي على هذه الهيئات في المواد (١٠٢) ونصت على (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون) و (٢/١٠٣) ونصت على (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً امام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب).

هذا وبعد ديوان الرقابة المالية من أقدم الهيئات الرقابية التي وجدت في العراق لمكافحة الفساد المالي والإداري، وقد أسس عام (١٩٢٧) وعرف آنذاك باسم مفتش الحسابات العمومية يتولى الرقابة اللاحقة

(١) الهام مطشر هادي العسكري، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٢) د. محمد وليد العبادي، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٣) د. ادريس حسن محمد، الرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية الاقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت كلية الحقوق، ع ١٤، ٢٠١٢، ص ٢٠٤.

على حسابات الدولة استناداً إلى المادة (١٠٤) من القانون الأساسي العراقي، ثم تغيير اسمه بعد ذلك إلى (دائرة المراقب والمفتش العام) ونظم أحكامه القانون رقم (١٧) لسنة (١٩٢٧) (١).

ويعتبر الديوان أعلى سلطة رقابية اتحادية ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بما يمكنه من القيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق مهامه، واستمر العمل بذلك حتى صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، الذي أشار في المادة (٥) منه بان الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب، وبينت المادة (٦) منه المهام التي يقوم بها الديوان وتتمثل برقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة ويمارس ديوان الرقابة المالية الرقابة على أعمال مجالس المحافظات والمجالس المحلية استناداً إلى المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي نصت على (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية والهيئات المستقلة المشكّلة بموجب أحكام الدستور).

وقد اعترضت بعض مجالس المحافظات على رقابة الديوان بحجة إنها تتعارض مع رقابة مجلس النواب الواردة في المادة (٢/ ثانياً) من قانون المحافظات النافذ إلا إن مجلس شورى الدولة قد أكد إن رقابة الديوان لا تتعارض مع رقابة مجلس النواب، ويقوم الديوان بالتدقيقات الحسابية لمجالس المحافظات، ويمكن القول إن رقابة ديوان الرقابة المالية هي رقابة تدقيقية وتقويمية ترد على سجلات وأوراق حسابات المجالس، أكثر من كونها رقابة موضوعية لها آليات فاعلة في ردع ومكافحة الفساد المالي والإداري (٢).

هذا ونرى ان عمل ديوان الرقابة المالية في العراق هو مجرد عمل تدقيقي روتينية، وأن الصلاحيات التي يمارسها ديوان الرقابة المالية لا تتلاءم مع اعتباره أقدم هيئة رقابية في العراق ويخضع لرقابتها كافة هيئات ومؤسسات الدولة.

اما هيئة النزاهة وهي الجهة الرقابية الاخرى المستقلة فقد انشأت بموجب الأمر الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ استحدثت لمكافحة الفساد الإداري والمالي في جميع مؤسسات

(١) صباح عبد الكاظم شبيب، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢٤٣.

(٢) قتادة صالح الصالح، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة كربلاء، ٢٠١٣، ص ٥٧.

الدولة. ونص دستور العراق الدائم على هذه الهيئة باعتبارها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وقد صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ (قانون هيئة النزاهة) لينظم عمل الهيئة وعرف القانون في المادة (٢) منه هيئة النزاهة هيئة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري، وقد منح القانون الهيئة اختصاص مطلق بمواجهة جميع سلطات الدولة في جميع أنحاء العراق بما فيها مجالس المحافظات والمجالس المحلية، ومن خلال قراءتنا للتشريعات والأنظمة التي تحدد اختصاص الهيئات الرقابية (ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة العامة) لاحظنا وجود اشتراك فيما بينها بالنسبة إلى بعض الاختصاصات التي منحها إياها المشرع، ولاشك إن تعدد الجهات الرقابية يؤدي إلى عرقلة عمل الإدارة^(١).

ثالثاً: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية

يقصد بالرقابة الادارية هي التي تمارسها الإدارة على نفسها وهي اما ان تكون داخلية وهي التي تمارس داخل التنظيم الإداري، وتعرف بالرقابة الرئاسية، وتكون خارجية وهي التي تمارس خارج التنظيم وهي الرقابة التي تمارسها سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، وان هذا النوع الثاني من الرقابة هو الذي تأخذ به الدولة سواء كان نظامها مركزيا أو لا مركزيا، وتضطلع السلطة التنفيذية (الحكومة) بهذا النوع من الرقابة باعتبارها تمثل الإدارة العامة للدولة التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة المقررة من خلال تنفيذ القوانين والقيام بالوظيفة الإدارية بتسيير المرافق العامة وحماية النظام العام^(٢).

ومضمون هذه الرقابة هو خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية التي حولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على هذه الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، للتأكد من إن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها في إطار الغايات أو الأهداف التي أنشئت لتحقيقها تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف^(٣).

(١) فتادة صالح الصالح، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) صباح عبد الكاظم شبيب، مصدر سابق، ص ٢٥٢.

(٣) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١١٢.

وتمارس الوصاية الإدارية من قبل الأجهزة الإدارية المركزية، وكذلك الأجهزة الإدارية اللامركزية، لذلك فإن الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية إذا كان تطبيق ديمقراطية الإدارة قد استوجب الإقرار باستقلال الهيئات المحلية استقلالاً أصيلاً بموجب الدستور أو القانون، فإن منح الاستقلال المطلق لتلك الهيئات في تسيير المرافق العامة المحلية وإدارة شؤون تلك المناطق من شأنه أن يهدد الوحدة السياسية والقانونية للدولة وخلق دولاً جديدة داخل الدولة الأم، لذا فإن من الضروري أن يكون استقلال تلك الهيئات في ممارستها لصلاحياتها المنصوص عليها قانوناً استقلالاً نسبياً يرافقه نوع من الرقابة والإشراف من قبل الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية. وهو ما تفرضه مقتضيات سير العمل الإداري والسياسي في الدولة لفرض ضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية من جهة، وللحفاظة على وحدة الدولة من جهة أخرى، وتعرف هذه الرقابة بالوصاية الإدارية^(١).

أما النوع الآخر من الرقابة الإدارية فهي الرقابة الإدارية اللامركزية على أعمال الهيئات المحلية، وتعرف هذه الرقابة بأنها ما تحظى به الهيئات المحلية من صلاحيات قانونية تخولها سلطة الإشراف والمتابعة والإقرار على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام الأجهزة بالمهام الموكلة إليها ومدى التزامها بالخطة الموضوعية وذلك وفق آليات معينة^(٢)، ويرى جانباً من الفقه إن هذه الرقابة تتطوي على ميزات كثيرة، وذلك لوجود من يباشرها داخل أو قرب الوحدات المحلية مما يتيح الفرصة لمعرفة الأشخاص والظروف والملابسات التي اتخذ بها العمل أو التصرف الإداري وبالتالي يكونوا على بينة كاملة قبل مباشرة الرقابة، كما إن ذلك يتيح لهم إمكانية الاتصال بالهيئات المحلية الأخرى قبل أن تقوم بعمل ترى أنه غير مشروع وتتنوع هذه الرقابة إلى عدة صور تتمثل في رقابة الهيئات المحلية الأعلى على الهيئات المحلية الأدنى منها، فضلاً عن الرقابة الذاتية التي تمارسها الهيئات المحلية على نفسها^(٣).

وتعتبر الرقابة وسيلة فعالة التي تخول أجهزة معينة في الدولة لمراقبة أعمال أجهزة الدولة، وكذلك تعمل على مراقبة الاموال العامة والمحافظات عليها، والتأكد من العمل يسير بشكل صحيح، مع إعطاء إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة، لكن بالرغم من الأهداف التي تؤديها الرقابة لأنه يجب ان لا تتجاوز الغرض الذي وضعت من اجله، والا فأنها تؤدي الى عرقلة النشاط المالي وتؤدي الى إيقاف حركة الوحدات المحلية، كما يجب ان لا تؤدي الى المساس باستقلال الوحدات المحلية.

(١) قتاد صالح الصالح، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٢) شعبان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، دار النهضة الريفية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٧.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مكتبة الفلاح للنشر، الكويت، ط ١، ٢٠١٠، ص ٧٥.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بيان موضوع اللامركزية الادارية واثرها في تمويل الوحدات الادارية والذي بينا فيه مبادئ اللامركزية الادارية العامة، وكذلك بيّنا مصادر التمويل في الانظمة (المقارنة والعراق)، وبين ما تتمتع به الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم من اختصاصات مالية في فرض وتحصيل الموارد المالية المحلية من اجل تمويلها، لذا فان موضوع (التمويل الوحدات المحلية) يفتح نافذة جديدة نحوى المستقبل لجهة تمويل المحافظات في ظل تقاعس حكومة الاتحاد المركزية عن تمويلها الادارة المحلية. كما ان الغاية المتوخاة من اعتماد العراق للنظام الفيدرالي الاتحادي هي، اعطاء صلاحيات لامركزية واسعة لهذه المحافظات وبالتالي يمكن وضع قانون يحدد آلية فرض الضرائب والرسوم بمعرفة الحكومة المركزية التي تتولى التنسيق بين المحافظات للمحافظة على وحدة البلاد وترابطها وتوازنها. في نهاية البحث لا بد من إيراد ما توصلنا إليه من استنتاجات، وتوصيات وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- عدم كفاية الموارد المالية المحلية، والاعتماد في الموازنات المحلية بشكل اساسي على الاعانات التي تقدمها السلطة المركزية، مما اخلّ باستقلال الهيئات المحلية بشكل كبير، واخضعها لرقابة فعلية من جانب السلطة المركزية، وبالتالي يمكن اعتبار ذلك نقطة ضعف مشتركة بين الانظمة المقارنة والعراق.

٢- اعتبار مسألة تحديد الاختصاصات والصلاحيات من المسائل المهمة والجوهرية في نجاح النظام اللامركزي للمجالس المحلية، اتبع المشرع البريطاني اسلوب التعداد والحصص لاختصاصات الوحدات المحلية، أي حدد اختصاص كل وحدة على حدة وفقاً لمستواها التنظيمي بحيث تشمل هذه الاختصاصات كل شؤون المجتمع المحلي، اما المشرع اللبناني قد عالج هذه المسألة عن طريق تحديد تلك الاختصاصات قانوناً ولكن على سبيل الأمثلة والتعداد لا على سبيل الحصر أي ان المشرع اللبناني نهج في هذا الصدد منهج المشرع الفرنسي، فلم يحدد بصورة حصرية اختصاصات المجالس البلدية أي ان تلك الاختصاصات كانت شاملة، مما كان لذلك أثر ايجابي كبير في إغلاق مجالات التأويل الذي قد يحدث عند عدم وجود التوضيح، اما بالنسبة للمشرع العراقي نجد انه جاء متفرداً اذ اخذ ابتداء بطريقة التحديد الحصري لاختصاصات السلطة المركزية وترك ما سواها للأقاليم او الوحدات المحلية، كما انه اشار الى طريقة الاختصاصات المشتركة، وهذا بالتالي ادى الى وقوع

المشترع العراقي في مآزق دستوري، وحصول تنازع بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم او الحكومة المحلية.

٣- بالنسبة للموازنة البلدية في لبنان فان المشترع اللبناني أعطى للمجلس البلدي حق اقرار موازنته، ويصدقها القائمقام، بأسم سلطة الوصاية الادارية أي وزارة الداخلية والبلديات، ومما يلاحظ ان المشترع لم يمنح وزارة المالية صلاحية التصديق على موازنات البلديات، كما فعل بالنسبة للمؤسسات العامة، حيث يعتبر هذا الامر من معايير قياس اهمية اللامركزية المحلية ونجاحها في بلد معين. اذ يتوقف ذلك الى حد بعيد على معرفة مدى الصلاحيات الممنوحة للبلديات في الشأن المالي وكفاية ايراداتها، بما يمكنها من تغطية نفقاتها الادارية والاستثمارية المتنامية وعدم الاتكال على التحويلات المالية والمعونات والاعانات التي تردّها من الحكومة المركزية، اما في العراق فان المحافظات تقوم بأعداد مشروعه الموازنة الخاصة بكل محافظة، حيث يقوم رئيس الوحدة الادارية المحافظ بتقديم مشروعه الموازنة الى مجلس المحافظة للمصادقة عليها ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية، ومما يلاحظ بشأن اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمحافظات، هو ان الموازنة تعد من قبل رئيس الوحدة الادارية (المحافظ). اما الملاحظة الاخرى وهي ان وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين تمتلك صلاحيات واسعة بشأن تعديل موازنات الحكومات المحلية، حيث يكون دور وزارة المالية هنا هو تعديل التخصيصات المالية، اما بخصوص وزارة التخطيط فأنها تتولى تحديد الموازنة الاستثمارية للمحافظات، وبالتالي يؤثر هذا سلبا على موازنة المحافظة ويجعل منها تبعا ضعيفا للموازنة الاتحادية.

٤- ان العبرة في نظام اللامركزية هي في تطبيق هذا النظام على ارض الواقع، ولا عبرة بكثرة النصوص الدستورية و القانونية التي تنظم اللامركزية الادارية وتؤكد استقلال الهيئات المحلية، ووجودها ليس دليلا على اهمية النظام او فعاليته، لان العبرة هي في مدى الالتزام بهذه النصوص، وهذا ماكدته التجربة العملية في العراق قبل عام ٢٠٠٣.

٥- الدولة سواء كانت فيدرالية أو بسيطة، لا تتمكن من تنفيذ اختصاصاتها الموكلة إليها من دون وجود المصادر المالية الكافية، وبالنسبة للحكومات المحلية فإنها بدون مصادر دخل مستقلة ستظل معتمدة على الحكومات المركزية لتمويلها، الأمر الذي يجعل استقلالها المالي امراً فارغ المضمون، يضاف الى ان المركزية المالية تشكل عائقاً امام تحسين أوضاع المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: المقترحات

١- لابد من ايجاد انسيابية او الية تضمن تحقيق التنظيم الدستوري والقانوني لإدارة اللامركزية الادارية من حيث التطبيق، وكذلك تحقق الاستقلال المالي والإداري لها من حيث التمويل، وعليه فان تطبيق اركان اللامركزية الادارية لمجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم يتحقق من خلال تعديل قانون مجالس المحافظات بما ينسجم مع الدستور.

٢- لابد من تنظيم الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات وتطويرها وذلك من خلال اجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة وكذلك يجب ان يكون هناك توزيع عادل ومنصف للثروة المالية بين المحافظات، وان يكون هناك توازن عمودي وافقي ومنع حدوث الاختلال بينهما وتحقيق الاستخدام الامثل للموارد المالية، وان هذه الاصلاحات المالية يجب ان تشمل جميع مصادر التمويل سواء كانت داخلية او خارجية.

٣- لابد من تفعيل سياسة التخطيط والتنمية التي جعلها الدستور من الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية المحافظات، لذا نجد ان الحكومة المركزية قد انفردت بهذه الصلاحية دون ان يكون هناك دور للمحافظات بذلك، فوزارة التخطيط الاتحادية تسيطر على جميع المحافظات من خلال توزيعها للمشاريع او التخصيصات المالية ويضاف الى ذلك ان موازنة المحافظات الاستثمارية لا يمكن ان تنفذ من دون الحصول على موافقة من هذه الوزارة.

٤_ لابد من تفعيل نص المادة(١١٢) من دستور العراق فيما يتعلق بادارة النفط والغاز وتخصيص نسبة من ايراداته للمحافظات، وعدم عرقلت موضوع (البترودولار) وهو النسبة المخصصة للمحافظة المنتجة للنفط والغاز.

٥_ لابد من تعديل صلاحيات مجالس المحافظات من الناحية التشريعية والتي نصت عليها المادة(٢/اولاً) والمادة(٣/٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، حيث ان هذا التشريع يكون داخل اطار معين وبقرينة دستورية وعدم مخالفته القوانين الوطنية النافذة و الدستور، حيث يكون هذا تعديل من خلال اعطاء مجلس المحافظة سلطة اصدار القرارات والاوامر والتعليمات فقط بما ينسجم مع مبادا اللامركزية الادارية.

٦_ لابد من وضع تشريع او قانون يبين دور مجلس المحافظة من حيث تنظيم واعداد الموازنة المحلية للمحافظة، ويجب ان ينسجم هذا التشريع مع الموازنة العامة الاتحادية والقوانين النافذة، وإنشاء

قسم خاص في المحافظات يطلق عليه قسم الموازنة المحلية يتولى إعداد الموازنة المحلية للمحافظة، وتنفيذها وفقاً لهذا التشريع.

المصادر والمراجع

القران الكريم

اولاً: الكتب

١. د. أحمد سامي منقاره ، المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة العامة، مطابع دار البلاد، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٠.
٢. د. احمد عبد الزهرة الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته في العراق، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط١، ٢٠١٣.
٣. د. السيد أحمد محمد مرجان، دور الادارة العامة الاليكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ط٢، ٢٠١٠.
٤. ألقاضي انطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الغزال للنشر، بيروت، لبنان، ج١، ط١، ٢٠١٢.
٥. ألقاضي ايلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، لبنان، ط١، ٢٠٠٦.
٦. د. أيمن عودة المعاني، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، ط١، ٢٠١٠.
٧. د. جلال بكى، التمويل المحلي، موسوعة الحكم المحلي، مطبعة نهضة مصر.
٨. د. حسن محمد عواضه، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط١، ١٩٨٣.
٩. د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية ، دار وائل للنشر، ط١ ، ٢٠١٠ .
١٠. د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة)، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ط١، ٢٠١٢.

١١. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢.
١٢. د. خالد قباني، اللامركزية الادارية في لبنان الاشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت، لبنان، ط١، ١٩٩٦.
١٣. د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
١٤. د. رائد ناجي أحمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مطبعة العاتك لصناعة الكتاب، ط١، ٢٠١٢.
١٥. د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على اداء الجهاز الاداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ط١، ٢٠١٠.
١٦. د. رند حمد عجب المالكي، الحكومات المحلية، مؤسسة ام ابيه، العراق، ط١، ٢٠١٥.
١٧. د. زهير يكن، كتاب القانون الاداري، الناشر المكتبة العصرية، صيدا وبيروت.
١٨. د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠٤.
١٩. د. سامي عطا الله، العمل البلدي في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠٠٢.
٢٠. د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الاداري، دار الكتاب الحديث.
٢١. د. سمير سهيل دنون، الرقابة المالية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠١٦.
٢٢. د. شعبان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، دار النهضة الريفية، القاهرة ، ٢٠٠٨.
٢٣. د. طاهر الجاني، علم المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة بغداد.
٢٤. د. طاهر مرسي عطية، ادارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى، مركز البحوث الادارية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية.

٢٥. د. طعيمة الجرف ، مبادئ في نظام الادارة المحلية ، مكتبة القاهرة الحديثة ، بدون طبعة ، بدون سنة نشر .
٢٦. د. عبد الجبار احمد، الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب الاردن والعراق، ٢٠١٣.
٢٧. د. عبد الرزاق ابراهيم الشخيلي، الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، نشر وتوزيع مكتبة السيسان، بغداد، ط٢، ٢٠١٥.
٢٨. د. عبد المنعم فوزي ، د. عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، توزيع منشأة المعارف، الاسكندرية، ط١، ١٩٦٧.
٢٩. د. عبدالغني بسيوني، الوسيط في القانون الاداري.
٣٠. د. عبدالله طلبية ، د. محمد الحسين ، د. مهند نوح ، المدخل الى القانون الاداري.
٣١. د. عدنان عمر، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٢. د. عدنان عمر، مبادئ القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٢، ٢٠٠٤.
٣٣. د. عزت حافظ الايوبي، مبادئ في نظم الادارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت.
٣٤. د. فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، مكتبة صادر ناشرون، ط٤، ٢٠٠٧.
٣٥. د. كامل بربر، نظام الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، ١٩٩٦.
٣٦. د. كامل بربر، الادارة العامة في لبنان التحديات والاصلاح، دار المنهل اللبناني، ط١، ٢٠٠٦.
٣٧. د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٧.
٣٨. د. محمد ابراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٣٩. د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٤٠. د. محمد جمال الذنبيات. الوجيز في القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، ط١، ٢٠١١.
٤١. د. محمد حسن عبد العال، اللامركزية المحلية.
٤٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية.
٤٣. د. محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٩.
٤٤. د. محمد علي بدير، د. عصام البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، ١٩٩٣.
٤٥. د. محمد قدري حسن، القانون الاداري، مكتبة الجامعة الشارقة، ط١، ٢٠٠٩.
٤٦. د. محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية وعلاقتها بالسلطة المركزية، ط١، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٥.
٤٧. د. محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، ط١، ٢٠٠٧.
٤٨. د. منى حرب، د. سامي عطا الله، السلطات المحلية والخدمات العامة تقييم اللامركزية في العالم العربي، الطبعة الاولى، ٢٠١٥.
٤٩. د. نواف كنعان، القانون الاداري (الكتاب الاول)، دار الثقافة، ٢٠١٠.
٥٠. د. هانف المحسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دار الاساتذة، ط١، ٢٠١٦.
٥١. د. هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، دار الثقافة، ط١، ٢٠٠٩.
٥٢. د. هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان الاردن، ط١، ٢٠٠٤.
٥٣. د. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط١، ٢٠١٥.

ثانياً: أطاريح الدكتوراه

١. انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الادارة اللامركزية الاقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨.
٢. سليم نعيم خضير المشاكيل، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤.
٣. سناء محمد سدخان البيضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت ٢٠١٢.
٤. صباح عبد الكاظم شبيب، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
٥. عمادة فرج الخياط، نظام التمويل في الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، ٢٠٠٢.
٦. محمد علوم علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٢.
٧. نور حمزة حسين الدراجي، الرقابة المالية الاتحادية على اعمال المحافظات غير المنتظمة في اقليم، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٥.

ثالثاً: رسائل الماجستير

١. ابو نر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٣ .
٢. أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة تكريت، ٢٠١٤.
٣. خالد كاظم عودة الابراهيم، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١١.

٤. صداع دحام الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الادارية والاقليمية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
٥. علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الاردن والعراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٦.
٦. فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.
٧. قتادة صالح الصالح، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة كربلاء، ٢٠١٣.
٨. محمد طالب عبد، اللامركزية في التطبيق على المجالس المحلية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٠.
٩. نبيل سعدون فيصل، اللامركزية الادارية في الادارة المحلية بالعراق، مشروع دبلوم، المعهد العالي للتخطيط الحضري، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
١٠. الهام مطشر هادي العسكري، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠١٦.

رابعاً: القوانين و الدساتير

أ_ اللبناني

- ١_ قانون البلديات رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.
- ٢_ في قانون الرسوم و العلاوات البلدي رقم ٨٨/٦٦ لسنة ١٩٨٨.
- ٣_ قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب اللبناني رقم ٦٦٥ لسنة ١٩٩٧ .

ب_ العراقي

- ١_ القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
- ٢_ قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- ٣_ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الملغى.
- ٤_ امر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ .
- ٥_ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٦_ قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٧_ قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
- ٨_ قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣.
- ٩_ قانون بيع ويجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣.

خامساً: القرارات والتشريعات

- ١_ قرار المحكمة الاتحادية العراقية المرقم ذي العدد ١٦/اتحاديا/ ٢٠٠٨ في ٢١ /٤ /٢٠٠٨.
- ٢_ بتشريع قانون رسم المكائن والآلات الزراعية رقم (١) في ٢١/٩/٢٠١٠.
- ٣_ قيام مجلس محافظة النجف بإصدار تشريع رقم (١) لسنة ٢٠١٠.
- ٤_ قرار مجلس الوزراء ذي الرقم (٢٧) في ١٧/١/٢٠١٢.

سادساً: المجالات

١. د. أسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول، ٢٠١٢.

٢. د. أسماعيل صعصاع غيدان، د. رفاه كريم، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية، كلية القانون، جامعة القادسية، ع١، ٢٠٠٨.
٣. أدریس حسن محمد، الرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية الاقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت كلية الحقوق، ع١٤، ٢٠١٢.
٤. بسام وهبة، لمحة عامة حول اعداد الموازنة البلدية واليات تنفيذها، بحث منشور في مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ع٦، ٢٠١٥.
٥. حسن العكيلي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع٤٤، لسنة ٢٠٠٩.
٦. د. خالد سمارة الزغبی، الموارد المالية للوحدات الادارية، في نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة العلوم الادارية، ع٢، ١٩٨٨.
٧. د. رائد ناجي احمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية جامعة كركوك، ع١٢، ٢٠١٥.
٨. د. سليم نعيم الخفاجي، الموارد المالية لمحافظة البصرة العاصمة الاقتصادية وفقاً للدستور النافذ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحوث المؤتمر العلمي الثاني لكلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٥.
٩. د. سليم نعيم الخفاجي، د. جعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون جامعة بابل، ع٣، ٢٠١٦.
١٠. صلاح عبد الرزاق، دور الحكومات المحلية في بناء الدولة ضمن اطار الدستور، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية جامعة بغداد، ع٤٤، ٢٠١٢.
١١. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، ع١، ٢٠٠٩.
١٢. د. علي خطار، الاساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتي، بجامعة الكويت، ع٢، ١٩٨٩.

١٣. د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الاقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مطبعة جامعة عين شمس، ع١، ١٩٦٦.
١٤. فتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، ع٣، ٢٠١٣.
١٥. كوثر دارة، تمويل العمل البلدي في لبنان بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المناحة، بحث منشور في مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ع٦، ٢٠١٥.
١٦. د. لؤي طه الملا حويش، د. علي كريم، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع٢٩، لسنة ٢٠١٢.
١٧. د. ماهر صالح علاوي، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع٥٥، ٢٠٠٩.
١٩. د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات، ع٥٦، ٢٠١٣.
٢٠. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، ع٢، ٢٠١٥.
٢١. محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق كلية القانون جامعة كربلاء، ع٣، ٢٠١٣.
٢٢. د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، ع٢، ١٩٧٥.
٢٣. د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الادارية، ع٢، ١٩٧٢.

٢٤. د. مها بهجت يونس، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في دستور العراق ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، ع ٢٨، ٢٠١١.

سابعاً: المواقع الالكترونية

١. اكرم سالم، حقائق و معايير عن الادارة المحلية او الحكم المحلي، بحث منشور على الانترنت، ص ٤.
٢. د. حياة اسماعيل، د. وسيلة السني، التمويل المحلي، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني، [www. leffedia.com](http://www.leffedia.com)، ص ٢.
٣. المحامي صلاح حسن الشمري، مجالس المحافظات قانونها ونظام انتخابها، بحث منشور على شبكة الانترنت [http:www:alnoor: seauthor:aspid](http://www:alnoor: seauthor:aspid).
٤. د. زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، بحث منشور على الموقع الإلكتروني، alhssani15@hotmail.com.