

جمهورية العراق وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة ميسان كلية القانون قسم القانون العام

المعوقات القانونية في تطبيق اللامركزية الادارية في العراق

رسالة تقدمت بها الطالبة رسل قاسم لعيبي

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.م. أسامة كريم بدن

۲۰۲۳



صَيِكَ قِالله العَظيم

سوسةالتوبة: الآية ١٠٥

الإهداء

... إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك، ولا يطيب النهار إلا بطاعتك، ولا تطيب الدنيا إلا بذكرك. ولا تطيب الأخرة إلا بعفوك.

... الى الينبوع الذي لا يمل العطاء.. الى من حكيا سعادتي بخيوط منسوجة من قلبيهما.. إلى من سعيا وشقيا لكي أنعم بالراحة والهناء.. اللذين لم يبخلا بشيء من أجل دفعي في طريق النجاح.. اللذين علماني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر..

"إلى والدتى ووالدي الغاليين".

... إلى من نشأت وترعرعت بينهم إخوتي وأخواتي سندي في الحياة...

... إلى جميع الأصدقاء والأهل والأحباب.

... إلى كل من ساهم في نشر رسالة العلم والمعرفة.

... إلى من رفعوا رؤوسنا عاليا وبذلوا أرواحهم ودماءهم للوطن.

... إلى من دافع عن الوطن والمقدسات.

.... إلى الشهداء الذين رووا بدمائهم أرض العراق قواتنا الأمنية وحشدنا الشعبي.

... إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

الباحثة

الشكر والعرفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين محمد واله الطيبين الطاهرين. أحمد الله (سبحانه وتعالى) كل الحمد وأشكره كل الشكر.

أما وقد وفقني الله في إنجاز هذه الرسالة، فانه لمن دواعي الوفاء والإخلاص أن أتقدم بعظيم شكري وامتناني الى استاذي ومشرفي الدكتور (اسامة كريم بدن) على رعايته العلمية الكريمة، إذ كان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة الأثر في إنجاز هذه الرسالة.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير الى لجنة المناقشة على جهودهم ومساهماتهم القيمة في إتمام هذه الدراسة، لقد أضفتم قيمة كبيرة للدراسة وساهمتم بشكل كبير في نجاحها. أقدر تفانيكم واهتمامكم.

كما يسرني أن أتقدم بفائق الاحترام والامتنان إلى أساتذتي الأفاضل في قسم القانون العام جامعة ميسان الذين تتلمذت على أيديهم وما قدموه لى من استشاره.

ولا يفوتني أن أقدم خالص امتناني العميق وشكري الوثيق إلى زملائي في السنة التحضيرية من طلبة قسم القانون العام واخص بالذكر زميلتي وأختي ورفيقة دربي (مي إبراهيم منصور) فلكِ مني الجزيل من الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى أخي (حيدر محي لعيبي) الذي شجعني وكان سند في إكمال دراستي فله منى جزيل الشكر والتقدير.

كما أتقدم بوافر شكري وامتناني الى عائلتي الكريمة ولكل من لم يتم ذكرهم لما قدموه لي من عون او كلمة طيبة متمنية للجميع التوفيق.

وختاماً اسأل الله العلي القدير أن أكون قد أديت جزءاً يسيراً من دراسة أنوي بها خدمة البحث العلمي، بذلت فيها قصارى جهدي، ومن الله العون والتوفيق.

الباحثة

ملخص الدراسة

تهدف الدراسة الحالية الى بيان المعوقات القانونية ومعالجتها لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ، حيث تعد تجربة العراق مع اللامركزية مسألة معاصرة حتى وان كان القانون رقم ١٥٩ الصادر عام ١٩٦٩ قد اسس الادارات المحلية وكان النظام السابق هو من يسيطر عليها ، لكن بعد حرب الخليج تشكل اقليم كردستان الذي كان يتمتع بقدر من الحكم الذاتي مهما فرض شكلا من اشكال الاتحاديه الفيدرالية غير المتماثلة حتى عام ٢٠٠٣ وبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت المادة ١١٦ بأن يكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية ، حيث تبرز اهمية الدراسة في ان اللامركزية الادارية في الوقت الحاضر له أهمية بالغة واهتمام كبير لدى غالبية الدول، ومنها على وجه الخصوص الدول التي أخذت من الديمقراطية نظامًا لها، حيث كثيرا ما تتناغم عملية التحويل الديمقراطي مع اللامركزية وتوسيع قاعدة الحكم المحلي، نتيجة لذلك التطور انتقلت مراكز صنع القرار من السلطات المركزية إلى المواطن.

وبتمثل اشكالية الدراسة عن مدى فعالية تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في توفير بيئة مناسبة للحكومات المحلية لتقديم الخدمات للمواطنين، وبتاقش مدى الحاجة إلى وضع نصوص قانونية تقوم بتوفير أسس قوية لتنفيذ هذا النظام ، من هنا تم اعتماد المنهج التحليلي لدراسة موضوع البحث من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية التي تعالج موضوع اللامركزية الادارية، وكذلك اتباع المنهج التاصيلي للبحث في أبرز الأسباب التي تسببت بالإشكالات التي منعت من تطبيق اللامركزية الإدارية بشكل سليم.

وقد توصلت الباحثة الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات الاتية:

- 1. إن اللامركزية الإدارية المطبقة في العراق هي لامركزية إقليمية تقوم على منح صلاحيات إدارية ومالية واسعة على أساس هيئات إقليمية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوبة بإشراف السلطة الاتحادية ورقابتها.
- ٢. إنّ المشرع العراقي من خلال النصوص الدستورية والقانونية يميل إلى توسيع اختصاصات الهيئات المحلية بصورة عامة، حيث أخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ومن ثم أشار الى بعض الصلاحيات المشتركة، وما عدا ذلك جعله من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٣. تعديل نص المادة (١١٥) من الدستور بشكل يحفظ مظاهر الاستقلال في النظام اللامركزي الاداري ووحدة الدولة، ليكون النص على النحو التالي (اولا. كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المشتركة يكون من صلاحيات السلطات الاتحادية. ثانيا. للقوانين الاتحادية الاعلوية على تشريعات الاقاليم والمحافظات كافة)
- ٤. سن مجموعة من القوانين التي نص عليها الدستور والتي تعزز نظام اللامركزية الإدارية في العراق والتي منها قانون مجلس الاتحاد الذي نصت على تشكيله المادة (٦٥) من الدستور، وقانون تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نصت عليه المادة (١٠٥) من الدستور.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
Í	الآية القرآنية
ب	الإهداء
ت	الشكر والتقدير
ث-ج	الملخص
0-1	المقدمة
٦	الفصل الأول: ماهية المعوقات القانونية لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق
٧	المبحث الاول: مفهوم المعوقات القانونية والادارية
٧	المطلب الأول: تعريف المعوقات القانونية
٨	الفرع الاول: التعريف بالمعوقات القانونية
١.	الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الادارية في العراق
١٦	المطلب الثاني: تعريف المعوقات الإدارية والمالية
١٧	الفرع الأول: المعوقات الإدارية وخصائصها
7	الفرع الثاني: المعوقات المالية وخصائصها
**	المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية
٣٣	المطلب الاول: الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية في العراق
٣٤	الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية للسلطة الاتحادية
٤٦	الفرع الثاني: الاختصاصات المالية للسلطة الاتحادية
٥٣	المطلب الثاني: الاختصاصات الممنوحة للإدارة المحلية في العراق
٥٣	الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية للهيئات المحلية
٦,	الفرع الثاني: الاختصاصات المالية للهيئات المحلية
٨٠	الفصل الثاني: طبيعة الاليات القانونية لتطبيق اللامركزية الإدارية
۸١	المبحث الاول: المعوقات القانونية على مستوى النصوص التشريعية
٨١	المطلب الاول: الاختلاف حول تطبيق النصوص الدستورية
٨٢	الفرع الاول: علوية النصوص القانونية الوطنية
ДО	الفرع الثاني: هيمنة النصوص المحلية في الشؤون الإدارية والمالية
۹.	المطلب الثاني: المعوقات القانونية حول حدود الصلاحيات الإدارية والمالية المطلب الثاني: المعوقات الممنوحة للمحافظات

٩.	الفرع الأول: منح المحافظات الصلاحيات الإدارية الكافية
97	الفرع الثاني: المعوقات المالية الممنوحة للإدارة المحلية
1.7	المبحث الثاني: الحلول المناسبة لنجاح اللامركزية الادارية في العراق
1.7	المطلب الأول: التجربة اللامركزية الإدارية في العراق
1.4	الفرع الأول: الرؤيا الدستورية والقانونية لنجاح اللامركزية الادارية في العراق
١٠٦	الفرع الثاني: الرؤيا الإدارية والمالية لنجاح اللامركزية في العراق
11.	المطلب الثاني: تنظيم العلاقة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية
111	الفرع الاول: آليات معالجة معوقات التعاون في النظام اللامركزي
119	الفرع الثاني: رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية
1 £ £	الخاتمة
١٤٨	المصادر والمراجع
A-B	الملخص باللغة الانكليزية



المقدمــة

المقدمة

إنّ نظام الحكم هو أسلوب إدارة الدولة داخلياً وخارجياً، ولا توجد دولة اليوم في عالمنا المعاصر إلّا ولها تنظيم أداري يتفق مع الظروف الموضوعية التي تحكمها، فلا يوجد للدول أسلوب موجد لذلك التنظيم، إذ تأخذ كل دولة بالأساليب التي تتفق مع ظروفها (السياسية والاجتماعية والاقتصادية)، ومن بين تلك الأساليب نظام اللامركزية الإدارية التي أصبحت ضرورة يقتضها اتساع النشاط الإداري وتنوعه في ظل وظائف الدولة الحديثة التي انتقلت مع الزمن من مرحلة دولة (العماية) إلى مرحلة دولة (العناية) فإلى دولة (الانماء) أو دولة (الخدمات العامة والانماء)، ومن البديهي أنه كلما ارتفع مستوى الأداء المحلي خفت الاثقال عن كاهل الحكومة المركزية، وهكذا ظهر الاتجاه في الوقت الحاضر نحو التوسع في التنظيم الإداري اللامركزي كأسلوب تمارس بها الدولة اختصاصاتها، وأي المرافق يدار مركزياً وأيها لا مركزياً.

تعد تجربة العراق مع اللامركزية مسألة معاصرة حتى وان كان القانون رقم ١٥٩ الصادر عام ١٩٦٩ قد اسس الادارات المحلية وكان النظام السابق هو من يسيطر عليها ، لكن بعد حرب الخليج تشكل اقليم كردستان الذي كان يتمتع بقدر من الحكم الذاتي مهما فرض شكلا من اشكال الاتحاديه الفيدرالية غير المتماثلة حتى عام ٢٠٠٣ وبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت المادة ١١٦ بأن يكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية.

إلا أنَّ المشرع العراقي لم يكن موقفه واضحاً عندما أشرك المحافظات غير المنتظمة في اقليم التي تعمل بموجب اللامركزية الإدارية بصلاحيات الأقاليم، وهناك اختلاف واضح بين سياقي النظامين،وقد تجاوز المشرع العراقي هذا الأمر، إذ منح الأفضلية لقوانين الأقاليم والمحافظات في ممارسة الاختصاصات غير الحصرية للحكومة الاتحادية. ونتيجة لهذا الاختلاف ولعدة أسباب أخرى، واجهت المحافظات صعوبات في تنفيذ نظام اللامركزية الإدارية. يعتبر أحد أبرز هذه التحديات عدم التوافق حول قدرة المحافظات غير المنتظمة في الإقليم على تشريع القوانين.

المقدمــةا

ثانياً –أهمية الدراسة:

إنَّ موضوع اللامركزية الادارية في الوقت الحاضر له أهمية بالغة واهتمام كبير لدى غالبية الدول، ومنها على وجه الخصوص الدول التي أخذت من الديمقراطية نظامًا لها، حيث كثيرا ما تتناغم عملية التحويل الديمقراطي مع اللامركزية وتوسيع قاعدة الحكم المحلي، نتيجة لذلك التطور انتقلت مراكز صنع القرار من السلطات المركزية إلى الوحدات الإدارية الأصغر، التي كانت بدورها هي الأقرب إلى المواطن، والذي مثلت في حد ذاته تكريسًا فعليا لمفهوم المشاركة وزيادة مساهمة الجميع عملية الحكم، وعلى الرغم من أن التوجه العام للنظام الإداري الحالي في العراق (دستوريا وقانونيًا وسياسيًا وأمنيًا) هو بإتجاه تعزيز اللامركزية الإدارية، إلا أن الدراسات العديدة التي أُجريتُ أشارت إلى أنه توجد الكثير من التعثرات والإشكالات الإدارية وأحياناً سياسية في مجال التطبيق العملي للامركزية الإدارية، وهذا يؤكد الحاجة الملحة إلى البحث بدراسة اعمق لتحديد المعوقات وإيجاد الحلول من أجل تلافيها أو على الأقل التخفيف منها في العراق.

ثالثاً - أشكالية الدراسة:

تتمثل اشكالية الدراسة عن مدى فعالية تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في توفير بيئة مناسبة للحكومات المحلية لتقديم الخدمات للمواطنين، وتناقش مدى الحاجة إلى وضع نصوص قانونية تقوم بتوفير أسس قوية لتنفيذ هذا النظام. كما تتساءل الدراسة عن كيفية التعامل مع التحديات التي قد تعترض تنفيذ هذا النظام، وتبحث في إمكانية اتخاذ حلول مناسبة لهذه التحديات ، وعليه تطرح الاسئلة التالية :

- ١. ما هي المعوقات والمشاكل التي تقف عائقا أمام تطبيق نظام اللامركزية للعراق؟
- ٢. هل كان المشرع سواء الدستوري ام القانوني موفقا في تنظيم اسس اللامركزية الادارية في العراق؟
 - ٣. هل تطبيق اللامركزية الادارية هي السبيل للقضاء على الساد الاداري في الادارة المحلية ؟
- ٤. هل ان المحافظات غير المنظمة بأقليم قد تجاوزت حدود المركز القانوني في ممارسة اختصاصتها
 الذي حدده لها المشرع الدستوري وفق مبدأ اللامركزية الادارية ؟
- هل ان المشرع الدستوري خلق حالة توازن بين اختصاصات السلطة المركزية واختصاصات الاقاليم
 والمحافظات فير المرتبطة بأقليم بطريقة تمنع تجاوز صلاحيات احدهما على الاخرى ؟

٦. هل هناك قصور في معالجة المعوقات في تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق؟

رابعاً - اهداف الدراسة:

إنَّ من أهداف الدراسة تحقيق ما يأتي:

١ – إعطاء صورة واضحة عن تجربة اللامركزية الإدارية في المحافظات على الرغم من حداثتها وقصر عمرها الذي لم يبلغ مرحلة النضوج.

٢ – الاطلاع على أبرز الإشكالات التي ظهرت في ميدان التطبيق العملي للصلاحيات التي منحت للمحافظات بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وعبر القانون (٢١) (١) المعروف بقانون (المحافظات غير المنتظمة في اقليم) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ومن ثم ازاحة التفاصيل التي تتعلق بممارسة مجالس المحافظات لاختصاصاتها ومنها (التشريع).

خامساً - نطاق الدراسة:

١- النطاق المكاني: إنَّ النطاق المكاني لدراستنا سيقتصر على جمهورية العراق فقط.

٢- النطاق الزماني: إنَّ النطاق الزماني للدراسة سيبدأ من المرحلة الانتقالية للدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ مروراً
 بالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وصدور قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى وقتنا الحالي.

7- النطاق الموضوعي: سيقتصر النطاق الموضوعي لبحثنا على المعوقات القانونية (الإدارية والمالية فقط) التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق وفي الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وبيان المشاكل الإدارية والمالية بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المحلية وسبل معالجتها من الناحية الدستورية والتشريعية وبيان دور القضاء في معالجة تلك المعوقات من خلال فرض رقابته.

⁽۱) على مدار ۱۰ سنوات عدل القانون رقم ۲۱ ٣ مرات عام (۲۰۱۰ ، ۲۰۱۳ ، ۲۰۱۸) وكان اخر تعديل في نيسان ۲۰۱۸ اذ نص على الوضوح في تحديد سلطات المحافظات مع اتاحة سلط ة ادارية ومالية اكبر مجالس المحافظات والمحافظين

المقدمـــة

سادساً - منهجية الدراسة:

تتبعُ الباحثة المنهج التحليلي لدراسة موضوع البحث من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية التي تعالج موضوع اللامركزية الادارية، وكذلك اتباع المنهج التاصيلي للبحث في أبرز الأسباب التي تسببت بالإشكالات التي منعت من تطبيق اللامركزية الإدارية بشكل سليم.

سابعاً - الدراسات السابقة:

1 – فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقد تناولت الدراسة مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية، كما تناولت قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وتطبيقة لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.

٢-الشيخلي عبد الرزاق، دراسة تحليلية اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، حيث تناولت هذه
 الدارسة تنظيم الإدارة المحلية في اتجاهات مقارنة من غيرها من الاتجاهات.

٤ –أطروحة دكتوراه للطالبة انتصار شلال بعنوان (الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية)، بإشراف الدكتور ماهر صالح علاوي نوقشت عام ٢٠٠٨م، في كلية الحقوق/جامعة النهرين.

٥-رسالة ماجستير للطالبة نورس هادي وحيد السلطاني، نوقشت عام ٢٠١٠م، في كلية القانون بجامعة بابل بإشراف الدكتور إسماعيل صعصاع البديري بعنوان (التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم دارسة مقارنة).

٦- رسالة ماجستير بعنوان (اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية دراسة مقارنة)
 للطالب محمد طالب عبد، عام ٢٠١٠م، بإشراف الدكتور محمد علي الطائي نوقشت في كلية
 الحقوق/ جامعة النهرين.

٧- اطروحة دكتوراه للطالبة سارة خلف جاسم بعنوان (المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل دراسة مقارنة مع قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى) بإشراف الدكتور عدنان عاجل عبيد، نوقِشتْ عام ٢٠١٤ في كلية الحقوق/ جامعة النهرين.

٨-كتاب الأستاذ الدكتور، سمير محمد عبد الوهاب، أستاذ الإدارة العامة ومدير مركز الدارسات واستشارات الإدارة العامة بعنوان (اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق)، نشر عام ٢٠٠٩م، في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/ جامعة القاهرة.

ما يميز دراستنا عن الدارسات السابقة في أنه جميع تلك الدراسات لم تتناول المعوقات، الصعوبات، التحديات، المشاكل، التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق حتى وإن تناولتها فيكون بشكل مختصر لذلك فأن دراستنا سوف تخوض في تلك المعوقات بشكل تفصيلي وواضح وهذا ما يميز دراستنا.

الفصل الاول

ماهية المعوقات القانونية لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

الفصل الأول

ماهية المعوقات القانونية لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

تمهيدًا للحديث عن المعوقات القانونية التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق، يجب أن ندرك أن اللامركزية الإدارية تعتبر تحولًا هامًا في نظام التنظيم الإداري، حيث يتم تحويل سلطة صنع القرار وتنفيذ السياسات والخدمات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. ومع ذلك، تواجه اللامركزية الإدارية في العراق مجموعة من المعوقات القانونية التي تعيق تطبيقها بشكل فعال. ومن بين هذه المعوقات، يمكن أن تشمل التشريعات المركزية التي قد تحد من قدرة السلطات المحلية على اتخاذ القرارات المستقلة وتنفيذها، ونقص التشريعات المحلية التي يفتقر إلى التشريعات اللازمة لتنفيذ اللامركزية الإدارية بشكل كامل. كما قد يحدث عدم التوافق بين التشريعات المركزية والتشريعات المحلية، قد يكون المحلية، مما يزيد من التعقيدات والصعوبات في تنفيذ اللامركزية الإدارية. علاوة على ذلك، قد يكون هذاك عجز في إنشاء آليات فعالة لتنفيذ اللامركزية الإدارية وضمان التنسيق اللازم بين السلطات المختلفة. لذا، يجب توفير إطار قانوني مناسب وتعزيز القدرات المؤسسية والتوعية لضمان تجاوز هذه المعوقات وتحقيق نجاح اللامركزية الإدارية في العراق

لم يعد ينظر في وقتنا الحالي إلى اللامركزية على أنها مجرد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تتقاسم مع السلطة المركزية ممارسة الوظيفة الإدارية فحسب، بل أصبحت تشكل منظومة إدارية ومالية مستقلة ومتماسكة ومتكاملة تسعى إلى تحقيق الكثير من الإنجازات والأهداف والإيجابيات في المجتمع، وإذا كانت القاعدة تشير إلى أنه أي نظام إداري له مزايا وايجابيات ومحاسن، كما أنه له معوقات وكذلك سلبيات وتحديات وعيوب، فأن اللامركزية الإدارية لا تخرج عن هذه القاعدة، لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم المعوقات القانونية التي تواجه اللامركزية الإدارية في العراق في المبحث الأول، و طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الاول

مفهوم المعوقات القانونية والادارية

إنَّ اللامركزية الإدارية هي (نظام قانوني يتولى المشرع بموجبه منح هيئات محلية مستقلة نسبيًا إدارة الشؤون والمصالح المحلية على أن تخضع هذه الهيئات وإعمالها لرقابة وإشراف السلطة المركزية)(۱)، من خلال هذا التعريف يمكن القول أن الإدارة المحلية باعتبارها تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية، تتعرض للعديد من المعوقات في ممارستها لمهامها التي حددها لها المشرع من خلال الدستور النافذ في الدولة أو من خلال قوانينها التي تنظم اللامركزية الإدارية، حيث إن قانون ادارة الدولة العراقي للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وكذلك دستور ٢٠٠٥ النافذ فضلاً عن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل، اظهرت العديد من المعوقات والمشاكل التي وقفت عائقا أمام تطبيق هذه النظام، على المستوى المطلوب حيث كشفت النصوص الدستورية والقانونية معوقات في تحقيق الأهداف التي تسعى اللامركزية الإدارية إلى تحقيقها، لذلك سوف نتطرق في هذه المطلب لتعريف هذه المعوقات القانونية في المطلب الاول وبيان تعريف المعوقات الادارية والمالية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف المعوقات القانونية

تهدف اللامركزية الإدارية من خلال تطبيقها إلى جعل تحقيق هدفها على قدر كاف من الاستقلال وذلك عن طريق حرية العمل الإداري الذي يكون دائما فاعلاً ومؤثراً، لأن نظام اللامركزية الإدارية لم تكن على نوع واحد بل تتوعت وتوزعت وفقًا لنوع الاختصاص الممنوح من قبل السلطة المركزية، او من خلال تتوع اختصاصات الهيئات أو الشخصيات المعنوية التي تم منحها للسلطات الإدارية المركزية، على الرغم من هذه الصفات المميزه لنظام اللامركزية الإدارية إلا أنه يواجة معوقات تقف عائق أمام تطبيقة بشكل الصحيح، لذلك سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف المعوقات القانونية في الفرع الأول وبيان خصائص المعوقات القانونية وتميزها عن المعوقات السياسية في الفرع الثاني.

(۱) د. خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، ١٩٩٣، ص٥٤.

الفرع الاول

التعريف بالمعوقات القانونية

للتعرف على ما يراد بالمعوقات القانونية التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية سنتطرق الى تعريفها من الناحية اللغوية بدءاً ثم نتطرق الى المعنى الاصطلاحي.

أولاً- تعريف المعوقات لغة:

يشير مصطلح المعوقات في اللغة إلى معاني: عوق، عاق (۱)، إعاقة أي صرفه وثبطه وأخره عنه. كذلك فهي مأخوذة من أعاق، عوق، نقول أعاقه عن الشيء، أي صرفه وأخره عنه، والإعاقة هي التأخر والمنع، فالعائق هو المانع من الشيء، نقول عاقني عن الوجه الذي أردت، عائق وعاقتني العوائق، وعاقه عن الشيء أي منعه وشغله عنه فهو عائق، والعوق من يعوق الناس عن الخير، وعاقني عائق حبسني، ومنه قوله تعالى: ﴿قَدُ يُعْلَمُ اللّهُ الْمُعَوِّينَ مِنكُمُ (۱)، أي من يعوق عن نصرة رسول الله (ﷺ) والمقصود هنا فئة المنافقون، حيث كانوا يقومون بمنع الناس عن مؤازرة ونصرة الرسول (﴿قَ)، حيث بعد ذلك استخدم احد علماء الاجتماع (روبرت ميرتون)(۱) هذا المفهوم حيث نعته بالخلل الوظيفي، وعليه فهو "نتيجة تترتب على وجود أحد جوانب النسق الاجتماعي، وينظر إليها كونها مهددة أو معوقة لتكامله، أو توافقه أو استقراره، ويلاحظ أن ما قد يحكم عليه بأنه معوق وظيفي لجزء معين من أجزاء النسق، قد ينظر إليه على أنه وظيفي بالنسبة لجزء آخر، مثال ذلك أنه قد ينظر إلى معين من أجزاء النسق، قد ينظر إليه على أنه وظيفي بالنسبة لجزء آخر، مثال ذلك أنه قد ينظر إلى وجود بعض المعتقدات في أحد الأنساق الطبقية الاجتماعية، على أنها وظيفية بالنسبة للطبقة العليا،

⁽١) المنجد الأبجدي، ط١، بيروت، دار المشرق، ١٩٦٧.

⁽٢) سورة الأحزاب: الآية (١٨).

⁽٣) عالم اجتماع أمريكي، ولد في جنوبي فيلادلفيا في الولايات المتحدة الأمريكية لعائلة يهودية من أصل أوربي، ارتبط منذ صغره بالموسيقى والحياة الثقافية وتوجه نحو الفنون، تابع دراسته في جامعة هارفرد وأخذ بدراسة علم الاجتماع، وحصل على الدكتوراه من الجامعة نفسها عام ١٩٣٦، وأصبح واحداً من أعضاء الهيئة التدريسية فيها، كما عمل في جامعة كولومبيا وأصبح أستاذاً فيها عام ١٩٤٧، ومديراً لمركز الدراسات الاجتماعية المطبقة في الفترة (١٩٧١،١٩٤٢).

ولكنها تكون معوقة وظيفيا بالنسبة للطبقة الدنيا^(۱)، وما يمكن أن نستشفه من تعريف ميرتون لهذا المفهوم أنه يحمل في نظره مدلولين فقد يكون ايجابيا بالنسبة لنسق معين، في حين إنه يصنف على أنه محمول سلبي عكسي للنسق الأخر، هذه الثنائية في المدلول تحيلنا إلى جانب غاية في الأهمية يتعلق بالرؤية الإدراكية على المستوى التصوري للفعل من جهة، ومن جهة ثانية على القدرة العملية المتجاوزة لحدود ومثبطات ما يعتقد أنه حاجزا أو معوقا. (۱)

ثانياً - تعريف المعوقات اصطلاحاً:

في السياق العام، يُشير مصطلح "المعوقات" إلى العوائق أو العراقيل التي قد تعيق أو تحول دون تحقيق هدف معين أو تطور معين. يمكن أن تكون هذه المعوقات متنوعة وتأتي من مصادر مختلفة. يمكن أن تكون المعوقات في مجالات متعددة مثل التعليم، والعمل، والصحة، والتنقل، والاتصال، والمزيد. (٣)

في السياق الاجتماعي والتربوي، قد تشير "المعوقات" إلى التحديات التي تواجه الأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة، والتي قد تكون نتيجة لظروف صحية أو جسدية أو عقلية. في هذا السياق، يهم العديد من الأفراد والمؤسسات العمل على تقديم الدعم وتوفير الفرص لتجاوز هذه المعوقات وتحسين جودة حياة الأفراد المعنيين. (٤)

ويعرف ايضا هو جملة الحواجز التي تحول من دون إنجاز المراد من أهداف (الإداره المحلية) التي يسعى إليها (المجتمع المحلي)، تأخذ بعدين: الأول بنائي، والثاني وظيفي، تشمل الجوانب المادية، والتشريعية، وحتى الثقافية والمعنوبة، والتي يجب تذليلها لتحقيق أهداف الإداره المحلية

(۱) أحمد عبد الفتاح ناجي، التخطيط للتنمية في البلدان النامية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، ٢٠١١، ص١٢.

(٣) محمد خشمون، (مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة ميدانية على بلديات ولاية قسنطينة)، رسالة دكتوراه العلوم، قسم علم الاجتماع، جامعة منتوري قسطنطينية، الجزائر، ٢٠١١، ص١٣٤.

⁽٢) محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، لسنة ١٩٩٧، ص٣٨.

⁽٤) د. عيسات العمري، (معوقات والتنمية الاجتماعية بالمجتمع المحلي ورهانات الفعل التنموي)، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف، لسنة ٢٠١٦، ص٢٠٣٠.

المرغوبة (۱)، وبوجه عام تشكل المعوقات تحديات أمام محاولات التقدم للمجتمعات المتخلفة، وتتوزع هذه المعوقات بين المعوقات الاجتماعية المتمثلة في ارتفاع معدلات الزيادة السكانية بالنسبة للإنتاج مع عدم الاستغلال الأمثل لتلك القوى البشرية المتزايدة؛ وكذا سوء توزيع السكان جغرافيا والتفاوت في الازدهار والنمو وسوء توزيع الأفراد والمؤسسات مكانيا بين المناطق المختلفة للمجتمع، وانتشار ظواهر الأمية وانخفاض المستوى التعليمي والصحي وسوء التغذية وانتشار الأمراض. (۲)

ويمكن لنا ان نعرف المعوقات اصطلاحاً بأنها المثبطات والحواجز التي تنشأ من خلل وقصور تشريعي او واقعي بحيث يشكل عائقاً أمام قدرة الإدارة المحلية من إدارة شؤونها بشكل صحيح.

الفرع الثاني

الصعوبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الادارية في العراق

تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق عدة صعوبات تعتبر تحديات رئيسية تعيق تنفيذ هذا النموذج الإداري. يشمل ذلك تاريخ الحكم المركزي الطويل في البلاد، حيث كان النظام السابق يعتمد بشكل كبير على التركيز الإداري واتخاذ القرارات من قبل الحكومة المركزية. كما تعتبر التحديات الأمنية والانقسامات الطائفية والعرقية في العراق عوامل أخرى تعيق تنفيذ اللامركزية، حيث قد تكون هناك مخاوف من فرص استغلال السلطة على أساس طائفي. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج عملية تطبيق اللامركزية إلى هيكل تشريعي وإداري فعال، وهو ما قد يتطلب جهدًا إضافيًا لتطوير التشريعات والآليات اللازمة. في هذا السياق، يظهر أهمية بناء القدرات وتعزيز الوعي حول مبادئ اللامركزية لضمان تفهم وتنفيذ فعّال لهذا النموذج الإداري في العراق.

⁽۱) عبد الهادي الجوهري، (المنظور التنموي في الخدمة الاجتماعية)، القاهرة، مكتبة نهضة الشروق، لسنة ١٩٨٠، ص٥٥.

⁽٢) أحمد مصطفى خاطر، (التنمية الاجتماعية)، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، لسنة ٢٠٠٢، ص٣٣.

اولاً- خصائص المعوقات القانونية:

على الرغم من كون هذا التوجه في تبنى اللامركزية يعد خطوة في الإتجاه الصحيح بإعتبارها الطريق الصحيح للخروج من الواقع المتردي الذي يعانيه العراق، الا ان تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن سهلًا ولا متكاملاً، إذ واجهته العديد من العقبات، ولعل في مقدمتها ما أفرزته المرحلة الإنتقالية من التطبيق الإداري المركزي إلى التطبيقات اللامركزية الإدارية بصورها ومجالاتها المتنوعة، في إطار هيكلية مؤسسات الدولة نفسها، والتي ارفقت عمليات إنتقال موازية في الجانب السياسي المتجسدة في تطبيق اللامركزية الإدارية إن الواقع يثبت بأن عملية التطبيق لللامركزية في العراق تواجه صعوبات وتحديات عديدة نوردها بالآتى (١):

١- التعارض والتداخل بين صلاحيات الحكومة الإتحادية وصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل، مماتسبب في الخلط سواء في المفاهيم أو وتوزيع الإختصاصات التشريعية والتنفيذية ضمن مواد الدستور بين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية^(٢).

٢- وجود نوع من الخلط في المفاهيم المتعلقة بالحكم المحلى ذي الصبغة السياسية والإدارة المحلية ذات الصبغة الإدارية وذلك واضح في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من خلال استخدام مصطلح حكومات الأقاليم ومصطلح حكومات المحافظات.

٣- وجود النصوص المتعارضة في ذات القانون من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لوجود عيوب في الصياغة للقواعد القانونية^(٣).

(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة الكوفة العدد (٢)، جمهورية العراق لسنة ٢٠١٠، ص٣٣.

⁽١) د. حاتم، فارس سعد رحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

⁽٢) شيخلي، عبد الرازق، لسنة ٢٠٠٨، دراسة تحليلية- إتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جمهورية العراق، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد ١٤، ص٣٤.

⁽٣) المصدر نفسه، ص١٢.

3- إن آليات المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي آليات تنسيقية لا رقابية ولا توجد فيها وسائل واضحة لحل النزاعات التي تنشأ بين المحافظين ودوائر الوزارات التي تمثل السلطة المركزية في المحافظات خاصة وإن المحافظين يعملون من دون مرجعية دستورية وقانونية.

٥- لم يحدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل آلية سن التشريعات المحلية ومدى إسهام المحافظ بوصفه سلطة تنفيذية محلية في عملية التشريع وأعطى القانون لمجلس المحافظة دورًا في عملية التشريع على المستوى المحلي وقصره على مرحلة إصدار التشريع.
 التشريع(١).

ثانياً -التميز بين المعوقات القانونية واللامركزية السياسية:

بعد التعرف عن الخصائص او المعوقات القانونية فلابد من التميز بين المعوقات القانونية واللامركزية السياسية التي تختلف عنها حيث سوف نميز بينهما من خلال عده نقاط منها ما يأتي:

إن المعوقات القانونية، هي المعوقات التي تتعلق بالنصوص الدستورية والقانونية وذلك ما نصت عليه الكثير من المواد القانونية التي ذكرت في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل:

(٢) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٣، لسنة ٢٠٠٨/٣/١٣

⁽۱) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (۲۱)، لسنة ۲۰۰۸ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠. لسنة ٢٠٠٨/٣/١٣

۱-نصت المادة (٧-ثانياً) المتعلقة بإقالة رئيس المجلس من دون تحديد آلية الاعتراض والمحكمة التي يتم الطعن بها.

- ٢. غموض نص المادة (٧/ سادساً) من القانون المتعلقة بالرقابة من مجلس المحافظة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، وهذا النص ولد كثيرا من تداخل الاختصاصات والمشاكل والخلافات بين دوائر الوزارات الاتحادية العاملة في المحافظات وبين مجالس المحافظات (١).
- ٣. المادة (٧/ ثامناً) من قانون المحافظات يستجوب المحافظ بناءً على طلب ثلث أعضاء مجلس
 المحافظة، ونعتقد أن الثلث يمكن أن تحققه إى جهة سياسية لإسقاط المحافظ بصورة كيدية.
- ٤. المادة (٧/ أحد عشر) المادة لم تذكر استحداث المحافظات وهذا خلل لابد من تلافيه في التعديل الثاني للقانون، في حين أكد قانون المحافظات الملغى رقم (١٩٥) لسنة ١٩٦٩ على استحداث المحافظات.
- المادة (٣١/ ثامناً) من قانون المحافظات المتعلقة باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمديرين العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة، من دون ذكر الإجراءات القانونية وطبيعتها وآليتها (٢).
- آ. المادة (٤٥) من قانون المحافظات تنص على عدم فتح أقسام جديدة لها في المحافظات تحت مسمى أقسام اتحادية كونه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية فضلاً عن المادة (شعبة المستحدثة (قسم العمل الاتحادي) و(شعبة الإسكان (٣).

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أنه، السبب الأساس في حصول مشاكل تتعلق بتداخل وتنازع الصلاحيات بين السلطة المركزية الاتحادية والمحافظات يعود إلى تناقضات وقع بها المشرع العراقي في الدستور وقانون المحافظات بشأن تنظيم إدارة المحافظات نتيجة للفهم الخاطئ لمبدأ اللامركزية الإدارية. لذا ينبغي إزالة ذلك التدخل والتناقض دستوريًا وقانونيًا بغيه تحديد مسؤولية السلطة الاتحادية

(٢) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) سنه ٢٠٠٨ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، ٢٠٠٨, ص٤٦.

⁽۱) امير عبد الله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد- العراق، ۲۰۱٤، ص۱.

⁽٣) المصدر نفسه, ص٧٤.

أو المحلية أمام الجهات الرقابية والقضائية عن أعمالها وتصرفاتها فضلًا عن صياغة نظام داخلي نموذجي موحد من قبل الهيئة التنسيقية لمجالس المحافظات لحل هذه الإشكاليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بما يعزز مبدأ اللامركزية الإدارية وتداخل في الاختصاصات والواجبات بين الوازارت القطاعية والحكومات المحلية وكذلك بين الجهات التشريعية (المجلس) والتنفيذية (المحافظة) مما عرقل انجاز الكثير من المشاريع وذلك بسبب غياب التشريعات الفاصلة لحدود الصلاحيات، على سبيل المثال أن صلاحية أعفاء المديرين العامين من صلاحية مجالس المحافظات كما ورد في القانون (٢١) لسنه ٢٠٠٨ المعدل، وبعض الوازارت ترفض ذلك بحجة ان صلاحية الوازرة المعنية لذلك بعض المدارء يبقى متردداً في أن يلتزم بقرارات وتوجهاتها الوزارة ومجلس المحافظة.

٧-وجود ضبابية في رؤية كل محافظة مع ضعف التنسيق بين الحكومات المحلية والوازارت من جهة ومع الحكومة الاتحادية من جهة أخرى حول اختيار المشاريع والقرارات مما ولد نوع من التكرار والتقاطع وخاصة بغياب الخطط الاستراتيجية الواضحة المعالم والطويلة الأمد مستندة لمنهجية مع وجود قاعدة بيانات متكاملة تكون أساساً لاتخاذ القرارات(۱).

A-قلة خبرة القيادات المنتخبة وكذلك ضعف الكوادر المتخصصة في المجال الإداري والفني مما أدى لافتقار أغلب المشاريع لدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية وقلة الكوادر الهندسية المسؤولة عن الإشراف بسبب عدم أعطاء فرص للتعيين بالملاك الدائم بل عقود مؤقتة مما ولد حالة من عدم الاهتمام وكذلك عدم إستقرار الكادر وتغييره باستمرار (٢).

9-عدم وجود آلية موحدة للعمل في المحافظات من خلال هيكل إداري موحد بل اعتمد على الاجتهاد والحاجة لكل محافظة مع عدم وجود جهة رقابية على عمل المجلس سوى بعض عدم الاستقرار الأمني أدى

⁽۱) د. عبد السلام إبراهيم بغدادي، اللامركزية الإدارية مالها وما عليها، وسبل النهوض بها، نشرة قضايا سياسية، العراق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، لسنة ٢٠١٦، ص٦.

⁽٢) المصدر السابق، ص٧.

إلى عزوف الشركات الأجنبية عن الاستثمار في المشاريع الاستيراتيجة مما ولد اعتمادا على الشركات المحلية مما قلل المنافسة، على الرغم من أن الشركات المحلية تتقصها الخبرة والأمكانات المادية^(١).

بعد أن بينا المعوقات القانونية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لا بدّ من توضيح اللامركزية السياسية بأنها (عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية والتنفيذية والقضائية – بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذا البلد نفسه، تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديموقراطيا _ سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ)(۱)، واللامركزية السياسية تحتاج عادة إصلاحات دستورية أو تشريعية، بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة(۱). يقوم مفهوم اللامركزية السياسية على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي لهم القدرة على التعاون مع دوائرهم الانتخابية وتلبية طلباتها(۱)، يشار إلى أن اللامركزية السياسية تدعم مفهوم الديموقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني، من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار، مع ذلك فأن اللامركزية السياسية مشاكل الوطني، من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار، مع ذلك فأن اللامركزية السياسية مشاكل القراء على أمام تطبيقها على أحسن وجه حيث سوف نبينها على عده نقاط من خلال ما يأتى:

أ- غياب الفهم الحقيقي لماهية اللامركزية السياسية لدى الكتل السياسية الحاكمة ولجوءها إلى التفسير الإنتقائي للدستور المشفوع بمدى إمتلاك كل جهة لأوارق سياسية تمكنها من الهيمنة على مصادر القرار السياسة والاقتصادى.

⁽۱) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (۲۱)، سنة ۲۰۰۸ المعدل، جريده الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، المعدل، جريده الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، المعدل، ٢٠١٣/٣/١٣ أنتصار شلال مارد، الجذور القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الأقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، لسنة ٢٠٠٨، ص١٩١٠.

⁽٢) إسراء علاء الدين، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسية العامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٥، ص٥٥.

⁽٣) مها عبد اللطيف الحديثي، العلاقة بين السياسة والإدارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد (١)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٠، ص١٥٣.

⁽٤) تومي عيسى، المعوقات التنظيمية وآثرها على فعالية الإدارة المحلية (البلدية)، رسالة ماجستير، كلية الأداب والعلوم الاجتماعية، جامعة المسلة، ٢٠١٢، ص١٣٣.

ب- التجاذبات السياسية واعتماد الكتل السياسية لمبدأ ردة الفعل في تعاملها مع اللامركزية ولجوءها الى أستخدام ورقة الضغط المتمثلة بالمادة الأولى من الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي اتاحت لكل محافظة ان تكون إقليم وهذا يعني أن النص القانوني أجاز تشكيل ثلاثة عشر إقليم الى جانب إقليم كردستان (١).

ج- ضعف مفهوم الدولة الوطنية بسبب قوة الجماعات الفئوية أو العشائرية فيكون الولاء لهذه الجماعة محل عنصر المواطنة^(۲).

المطلب الثاني

تعريف المعوقات الإدارية والمالية

تهدف اللامركزية الإدارية إلى إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفةً من الإدارة وبشكل واضح، يقصد بـ: نقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية والمالي (⁷⁾، ذلك فأن السلطة المركزية تمنح السلطة المحلية الاستقلال الإداري والمالي إلى أنها تواجه عده عقبات في تطبيقهما المواد الدستورية والنصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة الإدارية والمالية، من ذلك سوف بالوظيفة الإدارية والمالية، من ذلك سوف نتطرق للتعرف على المعوقات الإدارية وخصائصها في الفرع الأول من هذه المطلب، أما في الفرع الثانى سوف نتناول المعوقات المالية من حيث تعريفها وخصائصها.

⁽۱) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (۲۱)، سنة ۲۰۰۸ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، (۱) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (۲۱)، سنة ۲۰۰۸ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠.

⁽٢) رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة أم أبيها، العراق، لسنة ٢٠١٥، ص٢٧.

⁽٣) إسراء علاء الدين، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين بغداد، ص٥٧.

الفرع الأول

المعوقات الإدارية وخصائصها

بعد التعرف عن المعوقات القانونية لا بدّ من معرفه ما يراد بالمعوقات الإدارية لذلك سوف نتناول في هذه الفرع التعرف على المعوقات الإدارية وكذلك معرفه خصائصها من خلال ما يأتى:

أولًا - تعريف المعوقات الإدارية:

تعتبر المعوقات الإدارية عوائق تواجه عمليات الإدارة في سعيها لتحقيق أهدافها بكفاءة. تشمل هذه المعوقات البيروقراطية، حيث يمكن أن تسفر الإجراءات المعقدة عن تأخير في اتخاذ القرارات الإدارية. كما يمكن أن يكون نقص الموارد، سواء كانت مالية أو بشرية، عاملًا معيقًا للقدرة على تحقيق الأهداف بشكل كامل. الخطط الإدارية غير الفعّالة أو الغير واضحة، وهياكل التنظيم الضعيفة، قد تؤدي أيضًا إلى تحديات تنظيمية. عدم وجود توجيه واضح أو رؤية إدارية يمكن أن يتسبب في الارتباك وفقدان التركيز. مقاومة الموظفين للتغيير واستخدام تكنولوجيا غير فعّالة أيضًا يمكن أن تشكل عقباتٍ لتحقيق الأهداف الإدارية. تتطلب التغلب على هذه المعوقات تحليلاً دقيقًا واعتماد استراتيجيات فعّالة لتعزيز أداء المنظمة وتحقيق أهدافها. (١)

تعتبر المعوقات الإدارية أمورًا أساسية يجب التعامل معها بجدية لضمان فاعلية الإدارة. مثلًا، يمكن أن تتسبب البيروقراطية في تعقيد الإجراءات وتباطؤ عمليات اتخاذ القرارات، مما يؤثر على الاستجابة السريعة للتحديات الإدارية. كما تُعَد نقص الموارد، سواء في الجوانب المالية أو البشرية، عائقًا يمكن أن يعرقل تنفيذ الخطط بشكل كامل ويقلل من كفاءة العمليات الإدارية. (٢)

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، لسنة ١٩٨٩، ص٣٣.

⁽۱) عبد العظيم جبر حافظ: التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير (منشوره)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ۲۰۰۷، ص۷۸.

على صعيد آخر، تعد مقاومة التغيير من قِبَل الموظفين عاملًا هامًا يجب التنبؤ به ومعالجته بعناية، حيث يمكن أن تعرقل رفقات الابتكار وتحسين الأداء. كما يمكن أن يكون استخدام تكنولوجيا قديمة أو غير فعّالة عائقًا يعوق تحديث العمليات ويمنع الاستفادة الكاملة من التقنيات الحديثة. (١)

في هذا السياق، يتعين على الإدارة تحليل تلك المعوقات بعمق، وتطوير استراتيجيات فعالة تتناسب مع الظروف الفريدة للمنظمة، سواء عبر تبني أساليب إدارية مبتكرة، أو تحسين توزيع الموارد، أو تعزيز ثقافة التغيير والابتكار داخل المؤسسة. (٢)

علاوةً على ذلك، قد تشمل المعوقات الإدارية أيضًا تحديات في التواصل الداخلي والخارجي. ضعف التواصل داخل المنظمة قد يؤدي إلى سوء التنسيق بين الأقسام والفروع، مما يؤثر على تحقيق التكامل الشامل للأهداف المؤسسية. على صعيد مماثل، التواصل الضعيف مع العملاء أو الشركاء الخارجيين قد يؤدي إلى فقدان الفرص التجارية وتدهور العلاقات الاستراتيجية. (٦)

تحديات التدريب وتطوير المهارات أيضًا تشكل عائقًا، حيث يمكن أن يؤدي نقص التدريب إلى عدم تحسين كفاءات الموظفين وعدم استعدادهم لمواجهة متطلبات العمل المتغيرة. وفهم الثقافة التنظيمية وتعزيز التفاعل الإيجابي بين الموظفين يمكن أن يسهم في التغلب على تحديات التواصل وبناء بيئة عمل مشجعة.

إلى جانب ذلك، يمكن أن تكون المعوقات الثقافية عاملًا مؤثرًا على أداء المؤسسة. فالثقافة السلبية، مثل قلة الشفافية، أو عدم التقدير للتنوع والابتكار، يمكن أن تؤدي إلى تشتيت الجهود وتقويض روح الفريق.

⁽١) المصدر نفسه، ص١٢٣.

⁽٢) المصدر نفسه، ص٨٩.

⁽٣) اسماعيل صعصاع غيدان، رفاه كريم كربل، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد (١)، القادسية، لسنة ٢٠٠٨، ص١٦٧.

على صعيد آخر، تقنيات جمع وتحليل البيانات يمكن أن تكون مفيدة في التعامل مع المعوقات الإدارية. فمن خلال فحص البيانات واستخدام الذكاء الاصطناعي، يمكن للمؤسسة تحديد نقاط الضعف والفجوات في الأداء واتخاذ قرارات أفضل مستندة إلى أدلة قوية. (۱)

أخيرًا، يعتبر التفكير التكاملي والاستعانة بالمهنيين المختصين في مجالات مختلفة أمرًا حيويًا. فالتعاون بين القطاعات المختلفة داخل المؤسسة واللجوء إلى الخبرات المتنوعة يمكن أن يساهم في تحديد الحلول الفعَّالة وتجاوز التحديات الإدارية. (٢)

باختصار، التعامل مع المعوقات الإدارية يتطلب رؤية استراتيجية شاملة، تركيزًا على تطوير الثقافة التنظيمية، تقوية التواصل، تطوير المهارات، والاستفادة الشاملة من التقنيات المتقدمة لضمان تحسين الأداء وتحقيق الأهداف المنشودة. (٣)

كذلك فأن بداية تطبيق اللامركزية الإدارية واجهت المحافظات في عملها عددًا من المعوقات، ربما أهمها، حالة الفوضى التشريعية ونفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع قانون إدارة الدولة وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (١٧) لعام ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وتداخل الصلاحيات بينهما وبين السلطات الاتحادية فضلاً عن معوقات وصعوبات أخرى مثل ضعف الخبرات والمهارات والكفاءات بصورة عامة في الأشخاص الذين يتولون إدارة السلطات الإدارية لهذه الوحدات؛ سبب ذلك تفاقم مشكلة الفساد الإداري والمالي وسوء الخدمات وانعكاساته السلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وعلى الرغم من اختيار أعضاء مجالس المحافظات جاء عن طريق الانتخاب، إلا أن طريقة الانتخاب كانت محل نظر من عدة جوانب وكما يأتي (٤):

(٣) رشيد عماره، اشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي، مجلة المستقبل العربي، العدد (١٦)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لسنة ٢٠٠٥، ص١٩.

⁽۱) رافع خضر صالح، علي هادي حميدي، علاء عبد الحسن العنزي، (تطبيق الفيدرالية في العراق دراسة الإشكاليات والمعالجات)، مجلة جامعة بابل، العلوم الإدارية والقانونية، المجلد (۱۰)، العدد (٦)، لسنة ٢٠٠٥، ص١٨٩.

⁽۲) جيرالد دي غوري، مصدر سابق، ص١٣٢.

⁽٤) رشيد عماره، مصدر سابق، ص١٩٨.

أ. إنَّ الآلية التي تمت عن طريقها انتخاب المجالس هي طريقة (القائمة المغلقة) (۱) فهي مشكلة بحد ذاتها، وهي المشكلة نفسها التي أفرزت العديد من الأعضاء غير الأكفاء على مستوى البرلمان العراقي، وبناءً عليه، فهي تُعد اللبنة الأولى التي تجانب الصواب في تشييد هذا النوع من مجالس والتي ظهرت أثارها السلبية فيما بعد عن طريق أفراز شخصيات غير مؤهلة للعمل الإداري أو القيادي والمتحيز لعنصر الطائفة أو العشيرة، مما أثر سلبًا في توافق الآراء حول القضايا المهمة أو الحساسة، هذا إلى جانب بعض الأخطاء في إجراءات المفوضية المستقلة للانتخابات والتي تتعلق بعدم التدقيق في وثائق ومستمسكات المرشحين في القوائم المغلقة، وخاصة في الوثائق الجامعية وأمور تتعلق بحسن السيرة ولسلوك، أدت إلى اختيار أعضاء منتخبين يتصفون بضعف الخبرة والكفاءة والمهارة. وكان من أهم سلبيات القوائم المغلقة هو اختيار مرشحين يفتقدون بالتسلل في القائمة (۱).

ب. قصر الفترة الزمنية التي تمت فيها الانتخابات مما أثر سلبًا على عملية ترويج المرشحين عن أنفسهم مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، وكان الانتماء العشائري المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي^(۱).

ت. عدم التركيز على الجانب المهني والفني والخبرة العلمية والعملية والسعة الاجتماعية، بقدر ما تم التركيز على المحاصصة الحزبية والفئوية^(٤).

إن أهم الأخطاء التي أثقلت أعمال المجالس في المحافظات هي عدم معرفة أغلبهم بالقانون الإداري والتدرج الهرمي في السلطة وعدم معرفة موقعهم من السلطات الاتحادية كالتشريعية التنفيذية والقضائية، وهذا يبدو بدوره ناتج عن خللين: أولهما لا توجد الثقافة القانونية الكافية لأغلب أعضاء المجلس، وعدم اشراكهم في دورات خاصةً بتلك القوانين، والآخر، عدم وجود التشريعات الخاصة في حينها بقانون المحافظات، وترى الباب مفتوحاً أمامهم معتمدين على الأمر (١٧) لعام ٢٠٠٤ لسلطة

⁽۱) هي متغير التمثيل النسبي لقائمة الحزب حيث يمكن للناخبين التصويت فقط للأحزاب السياسية ككل، وبالتالي ليس لديهم أي تأثير على النظام الذي يوفره الحزب والذي يتم فيه انتخاب مرشحي الحزب. إذا كان للناخبين بعض التأثير على الأقل، فإنها تسمى القائمة المفتوحة.

⁽٢) عبد العظيم جبر حافظ، المصدر السابق، ص٢٢.

⁽٣) عبد العظيم جبر حافظ، المصدر السابق، ص١٢٣٠.

⁽٤) رشيد عماره، المصدر السابق، ص١٣٣.

الائتلاف المؤقتة الممثلة لسلطة الاحتلال الأمريكي فقط ، حيث نص الامر على تمتع المتعاقدون بالحصانة من القضاء العراقي فيما يتعلق بالمهام التي يؤدونها على صلة بشروط ومواصفات والعقود الفرعية. وفي هذا الصدد شهدت يمنح المتعاقدون الاجانب وموظفيهم من غير العراقيين الحصانة ضد الملاحقة الجنائية العراقية . (١)

فضلاً عن ذلك عدم وجود خطط متكاملة لدى المجالس في طبيعة العمل وغياب المشروع السياسي الشامل لدى أغلب المجالس وانحسار رؤيتهم على بعض الشخصيات، وتسير العمل وفق ذلك المبدأ بغض النظر على صحته أو عدم صحته. كما أن فقدانها التوافق الإداري في السياق اليومي مع الحكومة المركزية، واعتمادها مبدأ المعارضة في أغلب القرارات لفرض الآراء رغم عدم أهلية بعض ذلك لمثل تلك المواقف وآلتي تعتمد الحكومة المركزية فيها على مستشارين اختصاص في تنفيذ المشاريع الخدمية والبني التحتية. كما وأن ارتباط أغلب الأعضاء في مجلس المحافظة بأعضاء البرلمان من الكتل السياسية نفسها وتأثرهم بقرارتهم مما ولد خطوطاً فاصلة بين الأعضاء في داخل المجالس وانعكاس المواقف السياسية على الأداء اليومي بين الأعضاء في العمل الداخلي داخل الوحدات الإدارية. كما وأن فقدانهم التواجد ألموقعي على مساحة عمل محافظاتهم وعدم المتابعة الموقعية لأكثر الأمور والخدمات ولاسيما أن المواطن العراقي يتعامل بلغة الواقع وما هو موجود على الأرض وليس بلغة الأرقام والتقارير الإدارية. (٢)

نلاحظ ان ما يشهده العراق اليوم من عملية تحول وتوجه فعلي نحو ترسيخ النظام اللامركزي في الإدارة هو نتاج إرادة سياسية. إلا أنه في كل الأحوال ينبغي القول أيضاً، ان هذه الإراده السياسية والجماهيرية ما تزال في طريق استكمال بناء أسس جديدة للدولة العراقية التي ابتدات بعملية سياسية وتحولات دستورية استعرضنا أهم مراحلها في ثنايا هذا البحث المبسط، وهي معادلة معقدة وليست سهلة على الاطلاق تتفاعل فيها عوامل داخلية تتجلى في الخارطة السياسية الداخلية والأوضاع الأمنية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وعوامل خارجية تتجلى في الملف الإقليمي والملف الدولي. لذلك تحتاج إلى وقت وجهد من الجميع في سبيل الوصول بهذه التجربة إلى الوضع الأمثل في

(٢) أمم سرحان، القانون الدستوري والنظم السياسية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لسنة ٢٠٠٣، ص ٨٩.

-

⁽۱) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط۱، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت لبنان، ۲۰۱۳، ص ۱۲.

التطبيق، من خلال التعامل بمصداقية ومهنية مع هذه الوحدات الإدارية، والدفع بها نحو تحقيق الأهداف لأن نجاح التجربة سيصب في المصلحة العامة الشعب العراقي وبالتالي رفاهيته. (١)

ثانياً - خصائص المعوقات الإدارية:

من خلال ما تم التعرض له في هذه الدراسة من دور العمليات الإدارية ومهامها ووظائفها في النهوض بالجماعات المحلية لتحقيق أهدافها المنشودة وما يترتب من خلل وظيفي في أداء هذه العمليات لوظائفها نتيجة تفاعلها الديناميكي والمستمر من معوقات الإدارية تحول من دون فعالية الجماعة المحلية (۲)

المعوقات الإدارية تمثل تحديات كبيرة قد تعرقل فعالية العمليات الإدارية في الأماكن العامة والقطاع الخاص. تتمثل هذه المعوقات في البيروقراطية، حيث يتسم النظام بالتعقيد والبطء في اتخاذ القرارات، وفي التشريعات غير الواضحة والمتشعبة، ما يؤدي إلى ارتباك في تنفيذ السياسات. كما يسهم نقص الشفافية في زيادة مستويات التشويش والمقاومة، بينما يمكن أن يؤدي التنظيم السيء إلى فوضى في العمليات. نقص الموارد، سواءً كان ذلك في الميزانية أو الإمكانيات البشرية (٦) يقلل من قدرة الهيئات على تحقيق أهدافها بشكل فعال. وتظهر مقاومة التغيير كعقبة أخرى، حيث يظل الأفراد والمؤسسات متشبثين بالطرق التقليدية. في هذا السياق، يلزم التركيز على تحسين الشفافية، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز التواصل الداخلي للتغلب على هذه المعوقات وتعزيز فعالية الإدارة. (٤)

إضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون مقاومة التغيير ناتجة عن عدم فعالية التواصل داخل المؤسسة، حيث قد يؤدي النقص في التواصل إلى فهم غير صحيح للأهداف والتوجيهات، مما يعيق التفاعل السليم مع

⁽۱) فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات، طبعة مزيدة ومنقحة، مكتبة السنهوري، لبنان- بيروت، ۲۰۱۷، ص۲۰.

⁽٢) عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، (دراسة للنظام الإداري البريطاني)، مطبعة الرابطة، بغداد، لسنة

⁽٣) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة-مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية، بيروت، لسنة ١٩٧٩، ص١٧٨.

⁽٤) أحمد خليف العفيفي، المصدر السابق، ص١٢٦.

التحولات المطلوبة. وتظهر التحديات البيئية والثقافية كعوامل أخرى قد تعيق العمليات الإدارية، حيث قد تتطلب تكييفًا مستمرًا مع تغيرات البيئة الخارجية واحترام التنوع الثقافي. (١)

من جهة أخرى، يمكن أن يسهم نقص التدريب وتطوير الموظفين في تشويش العمليات الإدارية، حيث يعتبر تحسين مهارات وكفاءات الفريق الإداري جزءًا أساسيًا في التغلب على التحديات. كما يشير النقص في التقنيات والأنظمة المعلوماتية إلى أهمية الاستثمار في التكنولوجيا لتحسين كفاءة العمليات وتسهيل تبادل المعلومات. (٢)

حيث يتطلب التغلب على المعوقات الإدارية توجيه الجهود نحو تحسين الهياكل التنظيمية، وتعزيز الشفافية، وتعزيز التواصل والثقافة التنظيمية، بالإضافة إلى تطوير المهارات الفردية والاستفادة من التكنولوجيا لتحقيق أفضل أداء إداري. (٣)

تضاف إلى ذلك، يمكن أن تكون ضعف التخطيط وعدم وضوح الأهداف عوامل تسهم في المعوقات الإدارية. عدم وجود رؤية واضحة للأهداف يجعل من الصعب على الفرق والمؤسسات تحديد الخطوات الفعّالة لتحقيق التقدم. كما يلعب القيادة الضعيفة دورًا هامًا في خلق بيئة تفتقر إلى التحفيز والتوجيه، مما يؤثر سلبًا على الأداء الإداري. (٤)

تعتبر أيضًا الفساد وقلة النزاهة عاملين يعوقان الإدارة الفعّالة. عندما يكون هناك تحيز في اتخاذ القرارات أو تقديم الخدمات، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تدهور الثقة العامة وإضعاف فعالية الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون الضغوط السياسية والاقتصادية عوامل تعقيد أخرى تؤثر على حرية اتخاذ القرارات الإدارية دون تأثيرات خارجية غير مرغوب فيها. (٥)

ر) جورج سعد، المصدر السابق، ص٤٥.

⁽١) المصدر نفسه، ص١٢٣.

⁽٣) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة ٢٠٠٦، ص٢٠٠، ص٢٠٠، ص٢٠٠.

⁽٤) عبد العظيم جبر حافظ، المصدر السابق، ص٧٧.

⁽٥) أحمد خليف العفيفي، التطور الاداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جرير للنشر والطباعة، بغداد، لسنة ٢٠٠٨، ص١٢٤.

لتجاوز هذه المعوقات، يتعين تعزيز الحوكمة وتعزيز الأخلاقيات الإدارية، وضمان وضوح الرؤية والأهداف، بالإضافة إلى تعزيز قدرات القيادة وتوجيه الجهود نحو تحسين البنية التحتية التقنية والتنظيمية. (۱)

الفرع الثاني

المعوقات المالية وخصائصها

أدركنا أهمية التعرف على المعوقات القانونية والإدارية، مما دفعنا لاستكشاف مجالًا إضافيًا وهو المعوقات المالية، نظرًا لأهميتها البالغة في سياق الإدارة المحلية. في هذا السياق، سنقوم بتناول تعريف المعوقات المالية، وكذلك استعراض خصائصها، مسلطين الضوء على العوامل المحددة التي تميزها وتؤثر على أدائها وكالاتي:

أولاً - تعريف المالية:

التعریف اللغوی للمال: ذکرت کتب اللغة معان عدیدة للمال، أُستلت من واقع الاستعمالات الحیاتیة أو العرفیة العامة والخاصة. ومن بینها: معناه عند ابن الاثیر (ما یملك من الذهب والفضة، وکل ما یملك ویقتنی من الاعیان) $^{(7)}$ ، وجاء فی معجم الفاظ القران الکریم (المال من الاعیان کالذهب والفضة والحیوان والدار والشجر) $^{(7)}$ ، ویری بعض الکتاب ان المال هو: (کل ما یملکه الانسان، وله قیمة سوقیة) $^{(2)}$.

(۱) أحمد رشيد، نظرية الادارة العامة-السياسة العامة والجهاز الاداري، دار المعارف، القاهرة، لسنة ١٩٨١، ص١٢.

(٣) د. محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاته في التشريعات الضريبية – دراسة مقارنة– منشوارت الحلبي للحقوق، ٢٠١٠، ص٥٧.

⁽۲) فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي لمحافظة غير المنتظمة في إقليم -دراسة مقارنة- مكتبة السنهوري، بيروت، لسنة ۲۰۱۳، ص ٩٩.

⁽٤) د. آعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع المالي-الكتاب الثاني، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٤٩.

وترى الباحثة إن المال، هو كل حق عيني أو شخصي له قيمة مادية تتناسب معه، ويبدو إن المعنى اللغوي للمال، هو معنى مقبول ومستقر في الأذهان، ولكنه غير كاف ليستوعب جوانبه الاصطلاحية والعملية في ظل تطبيقات اللامركزية المالية سواء كان في ظل تطبيق اللامركزية السياسية أم اللامركزية الإدارية، أم كليهما معا في إطار الدولة الفيدرالية، حيث يكون الحديث عن فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتوزيعها وانفاقها فضلا عن القروض والديون وإعداد الميزانية لمختلف المستويات الحكومية.

وهكذا نتبين المعنى اللغوي للمعوقات المالية من خلال اجتماع المفردتين التي لكل منها معنى محدد إذ إنها تشير إلى (١): توافر الإيرادات للحكومة المركزية من اجمالي الناتج القومي، من جميع المقاطعات أو المحافظات أو المناطق المكونة للاتحاد الفدرالي أو للدولة وهذه المناطق المكونة للدولة مع اختلاف اشكالها ترفد الاقتصاد الوطني بمجموع العوائد التي تتضمن أيضاً النفقات التي تؤشر الاستقلال المالي النسبي للحكومات المحلية وتحدد العلاقات الحكومية، أي بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم المحافظات مسألة نسبية اللامركزية.

التعريف الاصطلاحي للمال: يشير المعنى الاصطلاحي للمال الى (كل ما يمكن حيازته، وإحرازه والانتفاع به)(١)، او هو (كل عين ذات قيمة مادية بين الناس)^(٢). وهنالك عدة تقسيمات للمال ومنها تقسيمه من حيث الجهة التي تملكه الى مال الافراد والمال العام وهو ما تملكه الدولة. والمال من الناحية القانونية، هو: (كل حق له قيمة مادية)^(٦)، والحقوق المالية أما أن تكون عينية أو شخصية. والحق العيني الأصلي أو التبعي هو سلطة قانونية مباشرة لشخص معين على شيء معين، والحقوق العينية الأصلية هي حق الملكية وحق التصرف وحق العقر وحقوق المنفعة والاستعمال والسكنى والمساطحة وحقوق الارتفاق وحق الوقف وحق الاجارة الطويلة. والحقوق العينية التبعية هي حق الرهن التأميني و حق الرهن الحيازي وحقوق الامتياز (٤٠). أما الحق الشخصى فهو رابطة قانونية ما بين شخصين دائن ومدين، يطالب

(٤) د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، كليه الآقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مركز الدراسات والاستشارات العامة، ٢٠٠٩، ص٣٣٣.

⁽۱) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص١٢٣.

⁽٢) د. محمد علوم محمد على المحمود، المصدر السابق، ص٥٧.

⁽٣) المصدر نفسه، ص٢٢.

بمقتضاها الدائن المدين بأن ينقل حقاً عينياً أو أن يقوم بعمل أو يمتنع بعمل. كما يعد حقاً شخصياً الالتزام بنقل الملكية أياً كان محلها نقداً أو مثليات أو قيميات، ويعد كذلك حقاً شخصياً الالتزام بتسليم شيء معين (١).

اما الأموال العامة فهي العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون ولا يجوز التصرف في هذه الأموال أو الحجر عليها أو تملكها بالتقادم. وتفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، بمقتضى القانون أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله تلك الاموال للمنفعة العامة (۱). ومما تقدم يتضح أن هنالك شرطين يمثلان معياراً لتحديد المال العام سواء أكان عقاراً أم منقولاً، يخضع لأحكام القانون الإداري، وهي (۱):

1-إن يكون المال عقاراً أو منقولا مملوكا للدولة، أو لشخص معنوي عام آخر غير الدولة، كالوحدات المكونة لها، وغيرها.

Y-إنّ يكون المال المملوك للدولة، أو لشخص معنوي عام آخر غير الدولة، كالوحدات المكونة لها، مخصصا للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون. وفي ضوء ما تقدم، يمكن بيان المعنى الاصطلاحي المعوقات المالية من خلال جمع معنى اللامركزية والمالية، إذ يقصد بها، (تخصيص المزيد من سلطة تحصيل الايرادات للوحدات من دون الوطنية في الاتحاد الفيدرالي) $^{(1)}$. وتعني اللامركزية المالية لدى (د. شابير شيما) بدلالة: (التشارك في الايرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية) $^{(0)}$. ومن وجهة نظر (د. شابير شيما)، تشمل اللامركزية المالية الوسائل وآليات التعاون المالي في تقاسم الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، والتفويض المالي في زيادة

(٢) محمد برهان علي الزبيدي، اثر الرقابة المالية في موازنات تنمية الوحدات اللامركزية، كلية الحقوق، جامعة الإسلامية في لبنان، رسالة ماجستير، ٢٠٢٠، ص١٣٢.

⁽١) أنتصار شلال مارد، المصدر السابق، ص١٥٣.

⁽٣) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٩٩.

⁽٤) د. محمد علوم محمد على المحمود، المصدر السابق، ص٥٧.

⁽٥) المصدر نفسه، ص١٣٤.

77

الإيرادات العامة وتخصيص النفقات، والاستقلال المالي لحكومة الدولة أو الحكومة الإقليمية أو المحلية...

وعرفت بأنها(١): نوعاً من نقل السلطة والقرارات في هذه الشؤون إلى الوحدات المحلية، مع مراعاة أن ثمة أمور سواء في التحصيل أو الإنفاق ذات طابع مركزي يجب أن تؤخذ في الحسبان. بذلك يمكننا أن نعطى تعريف للمعوقات المالية: بأنها (التحديات والحواجز التي تقف عائقًا إمام السلطات المحلية لتحصيل الإيرادات أو النفقات التي حددها لها الدستور والقانون وصلاحياتها المالية التي خولت لها بنص القانون). لذلك يتعين على مجلس المحافظة ان يراعي المعايير الدستورية عندما يقوم المحافظ بإعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة. كما أنه لوزارة المالية الاتحادية حق الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة كامل الموازنة إلى المجلس لإجراء التعديلات اللازمة لضمان المعايير الدستورية وتحقيق الانسجام مع الموازنة الاتحادية (٢). إن جميع الموازنات المخصصة للمحافظات ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية التي تنظم موازنة اتحادية التي لا بدَّ وإن يتم استحصال موافقة مجلس النواب عليها. وفيما يتعلق بجباية الإيرادات المحلية فأنها ترسل إلى وزارة المالية الاتحادية، ولا يحق للمحافظة التصرف فيها^(۱). وإن تمويل الحكومات المحلية غالبا ما يكون مصدره بنسبة كبيرة جدا من الحكومة الاتحادية، وهذا يجعل مشاربع وأنشطة الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة الاتحادية، وبزداد الأمر خطورة عندما تكون كمية الأموال المجهزة غير مساوبة لكمية الأموال المحددة في الميزانية، الأمر الذي يضطرها إلى قبول أو طلب التحويلات المالية من الحكومة الاتحادية أو اللجوء إلى الاقتراض أو الاستدانة أن منحها القانون مثل هذه الصلاحية، وكل هذه الأمور تضعف استقلاليتها النسبية التي يفترضها تطبيق اللامركزية الإدارية^(٤).

⁽۱) د. محمد فاضل نعمة الياس، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة (دراسة استطلاعية لأعضاء المجلس ومدراء الدوائر المحلية في محافظة كربلاء)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، المجلد ٩، العدد ٣، سنة ٢٠١٩، ص٢٦٨.

⁽٢) د. محمد علوم محمد علي المحمود، المصدر السابق، ص٥٧.

⁽٣) محمد برهان على الزبيدي، المصدر السابق، ص١٣٢.

⁽٤) د. محمد فاضل نعمة الياس، المصدر السابق، ص٢٦٨.

وفى ضوء ما تقدم من الدراسة، نلحظ أنه ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة الاتحادية، يعد المورد المالي الرئيسي لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها وأسباب أخرى، وبما إن مجمل الموازنة مصاغة على أساس مورد اقتصادي واحد تقريبا وهو النفط، وإن أسعاره تتغير دائما، الأمر الذي يلقى بضلاله على حصة المحافظة من الموازنة الاتحادية، وغالبا ما يكون ذلك الأثر سلبياً، لذا يستدعى الأمر ضرورة التنسيق بين المحافظات في إطار الآلية التي ذكرناها آنفاً بغية تفادي تلك الانعكاسات السلبية الناجمة عن تذبذب أسعار النفط على موازنتها المالية، كذلك فقد عانت البلديات والمجالس المحلية في ظل القوانين السابقة من شح في مواردها المالية مما كان يدفعها للجوء إلى الحكومة المركزبة لطلب الدعم المادي الأمر الذي ترتب عليه تدخل الحكومة في شؤونها وعلى نحو يتعارض مع فكرة استقلالها كما انعكس ضعف الإمكانيات المالية للبلديات على الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

ثانياً - خصائص المعوقات المالية:

المعوقات المالية تشكل جدارًا يقف أمام الأقراد والمؤسسات، حيث ينتوع تأثيرها وأسبابها. يتمثل أحد أبرز تلك العوامل في نقص التمويل، الذي يعيق القدرة على تمويل الأنشطة اليومية والاستثمار في المشاريع المستقبلية. بالإضافة إلى نلك، ترتبط المعوقات المالية بارتفاع التكاليف في مختلف الجوانب، مثل الموارد البشرية والمواد الخام، مما يؤدي إلى زيادة العبء المالي وتقليل الهامش الريحي. يمكن أن يكون فقدان الإيرادات عاملًا مؤثرًا آخر ، حيث يمكن أن ينجم عن تراجع المبيعات أو التنافس الشديد في السوق. إلى جانب ذلك، تشمل المعوقات المالية التزامات المالية والديون، والتي نفاقم الضغط المالي. لتجاوز هذه التحديات، يتطلب الأمر تحسين إدارة التكاليف، وتتوبع مصادر التمويل، واستكشاف فرص تعزيز العائد على الاستثمار (١).

علاوةً على نلك، يعتبر التأثير السلبي للتقلبات الاقتصادية عاملًا مهمًا في المعوقات المالية، حيث يمكن للركود الاقتصادي أو التضخم أن يؤدي إلى نقليل القوة الشرائية ونقليص إيرادات الشركات والأقراد. وتلعب قلة التمويل الخارجي دورًا حيويًا، حيث يمكن أن يعيق عدم توفِر التمويل من البنوك أو المستثمرين القدرة على تحقيق التوسع والنمو. في هذا

⁽١) كمال خيري كصير الجشعمي، افاق وتحديات اللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة)، اطروحه دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة العلوم الإسلامية، ٢٠٢٠، ص١٢.

السياق، يظهر أن إدارة الأوضاع المالية بشكل فعّال نتطلب استراتيجيات مستدامة لتحقيق التوازن بين الإيرادات والتكاليف، بالإضافة إلى تبنى أساليب التمويل الملائمة والاستعداد لمواجهة التحديات الاقتصادية المتغيرة. (١)

أيضاً، يُعَدُّ الدين والالتزامات المالية الأخرى أحد جوانب المعوقات المالية الهامة، حيث قد يُشكل إدارة الديون تحديًا إضافيًا، خاصة في ظل ارتفاع أسعار الفائدة أو تدهور الأوضاع الاقتصادية. وفي سياق آخر، ترتبط المعوقات المالية بفقدان الثقة، حيث يمكن أن يؤدي تدهور الوضع المالي إلى فقدان الثقة من قبل المستثمرين والعملاء، مما يعقِّد الوضع المالي بشكل إضافي. (٢)

من المهم أيضاً الإشارة إلى أن الابتكار والاستثمار في التكنولوجيا يمكن أن يلعبان دورًا هامًا في تخفيف المعوقات المالية. فالاستثمار في التكنولوجيا يمكن أن يساهم في تحسين الكفاءة التشغيلية وتقليل التكاليف، بينما قد يساعد الابتكار في إيجاد فرص جديدة للإيرادات. (٣)

في نهاية المطاف، تحتاج الأفراد والمؤسسات إلى استراتيجيات متعدة الأوجه تشمل إدارة الديون، وتحسين الكفاءة التشغيلية، واستكشاف مصادر تمويل جديدة لتجاوز المعوقات المالية وتحقيق استقرار مالي مستدام. (٤)

من ذلك نلاحظ أنه انسجاماً مع الفقرة السابقة ولكن على الجانب آخر، إذا لم تتوافر هذه المتطلبات فأن تطبيق اللامركزية المالية قد يؤدي إلى مشكلات عديدة لعل أهمها:

1-فقدان السيطرة على الاقتصاد الكلي، والتباين الإقليمي في توفير الخدمات، وسوء توزيع الموارد، إذ يمكن إن تحدث حالات خلل وعدم استقرار للاقتصاد الكلي، مثلا إذا ما تم تخصيص الأوعية الضريبية بشكل غير ملائم، كملا يمكن أن يُسهم الاقتراض الذي تقوم به الحكومات المحلية في عدم أستقرار الاقتصاد الكلي حينما تفشل الحكومة المركزية فرض قيود مشددة على الموازنة وغياب آلية فعالة لمراقبة التزامات الديون.

٢-كما أنه في إطار اللامركزية المالية قد تزداد عدم المساواة لدى الوحدات المحلية الغنية والفقيرة، حيث ستستفيد المناطق الأكثر ثراءً عبصورة غير متكافئة مع إعطاء حكوماتها قدرة

⁽١) محمد برهان على الزبيدي، المصدر السابق، ص١٣٢.

⁽٢) د. محمد علوم محمد على المحمود، المصدر السابق، ص٥٧.

⁽٣) كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص١٢٣.

⁽٤) كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص١٢.

أكبر مثل الحصول على حصة من عوائد النفط المصدر أو غيرها من الموارد الطبيعية غير الموجودة في محافظات آخرى. (١)

٣- إن التمادي أو المبالغة في تطبيق اللامركزية المالية أو الإدارية بشكل مطلق يمكن آن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية عندما تعطي الأولوية للمصالح المحلية، قد تؤثر على مصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة بين أفراد المجتمع وخلق الفرقة في البلد الواحد. (٢)

3- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية، من دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف في أداء الجهاز الإداري بسبب عدم قيام الإدارة بأساليب العمل الإداري وقواعده العامة. (٣)

و- إنتشار البيروقراطية والمحسوبية مما يودي إلى إنتشار الإدارات غير الفعالة وهذا يخلق حالة عدم الانسجام بين الإدارات المختلفة وتعدد القرارات وعدم استقرار البلاد، وتناقض أو عدم تناسق القرارات المتخذة وازدواج الخدمات التي تستازمها الإدارات المختلفة وزيادة التكاليف^(٤).

شروط الإدارة اللامركزية تشمل عدة عناصر أساسية لضمان فعالية هذا النموذج الإداري. يمكن تلخيص هذه الشروط على النحو التالى:

١. وجود مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية:

(٣) د. خالد موسى عبد الحسني، القانون وإدارة الدولة في بلاد وادي الرافدين - دراسة تاريخية، دار الكتب والدراسات العربية، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص٨٩.

⁽۱) جعفر ضياء جعفر وآخرون، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، من إصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، ط۲، بيروت – لبنان، ۲۰۰۷، ص۳۷.

⁽۲) د. زكريا حمدان، اللامركزية الطريق إلى الأنماء والأستقراء، الطبعة الأولى، دار سائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٥، ص٢٠.

⁽٢)طارق المجذوب, مصدر سابق, ص٥٥.

⁽٤) د. محمد فاضل نعمة الياس، المصدر السابق، ص٢٦٨.

يتطلب نجاح الإدارة اللامركزية وجود مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية، مما يتيح لها القدرة على اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات على مستوى محلي. يكون لديها استقلالية تامة في تسيير الشؤون المحلية.

٢. استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطات الإدارية والمالية:

يجب أن تكون هناك درجة من الاستقلالية للهيئات اللامركزية عن السلطات الإدارية والمالية المركزية. ذلك يعني أنه يجب على هذه الهيئات أن تتمتع بسلطاتها الخاصة في اتخاذ القرارات المحلية وإدارة الموارد المالية المحلية بشكل فعال.

٣. رقابة إدارية عضوية أو موضوعية للسلطة المركزية:

يتعين أن تكون هناك آليات للرقابة على الإدارة اللامركزية سواء من خلال عضوية تمثيلية في هيئات الاتخاذ القراري أو من خلال آليات موضوعية للتدقيق والمراقبة. هذا يساعد في الحفاظ على التوازن بين السلطات المركزية واللامركزية. (١)

وبناءً على ما تقدم ترى الباحثة، أنه من الأهمية بالأمكان قيام دراسة عملية التحول من المركزية المالية في الدول النامية ومنها العراق بصورة أكثر شمولية، من حيث متطلبات واستراتيجيات التحول نحو اللامركزية المالية، واختيارات الإنفاق والإيرادات، والجهات القائمة على إدارة عملية التحول لتعظيم المنافع والحد من أوجه القصور التي قد تترتب على اللامركزية المالية.

(١) كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص١٨.

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية

استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها لا ينبغي أن ينظر إليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماما، وإلا اصبحت اللامركزية المحلية خطرا على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فانه ينبغي التنبه إلى أن هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت. (۱)

ذلك أن اللامركزية الإدارية المحلية أو الاقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الاخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين المحافظات أو الأقاليم، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الإدارية الاقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الإدارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي أن اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة، هي الوظيفة الإدارية إلا أنها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الإدارية بين الهيئات المحلية، وأنما يظل بالضرورة قدراً كبيراً من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية. (٢)

فإذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فأن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة أيضاً أن تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وبناءً على ذلك سنخصص هذا المبحث بتقسيمه إلى مطلبين: نتكلم في الأول عن الاختصاصات الممنوحة للإدارة الحصرية للسلطة المركزية في العراق، وفي المطلب الثاني نتكلم عن الاختصاصات الممنوحة للإدارة المحلية في العراق.

⁽١) محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة للطباعة، بيروت، ١٩٦٩، ص١٢٩.

⁽٢) حسن محمد عواضة، المصدر السابق، ص١٩٨٠.

المطلب الاول

الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية في العراق

حددت الدساتير في الدول الفدرالية كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية، أي اختصاصات السلطة الاتحادية وبين اختصاصات اللامركزية التابعة لها على سبيل الحصر أو أن يحدد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ما عداها للسلطة اللامركزية أو البعض يحدد اختصاصات السلطة اللامركزية على سبيل الحصر ويترك ما عداها الى السلطة الاتحادية. أما في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فأن اختصاصات السلطات الاتحادية قد صدرت على سبيل الحصر وتركت ما عداها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. إلا أن هذا التحديد قد انصب في شقين الاول: تناولته المادة (١١٠) من الدستور والمواد (١١١) و (١١٥) منه إذ تختص السلطات الاتحادية باختصاصات حصرية تناولتها المواد المذكورة آنفا، إذ أشارت المادة صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).(١)

أما المادة (١١٣) فأنها تتعلق بالآثار الحضارية إذ نصت صراحة على (تعد الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون) (٢)؛ ولأن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر كما ورد في المواد المذكورة آنفاً فأن هناك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات والتي جاءت محددة أيضاً بالنسبة للسلطات الاتحادية المركزية، وعليه سنتناول في الفرع الأول الاختصاصات الإدارية للسلطة الاتحادية وفي الفرع الثاني الاختصاصات المالية للسلطة الاتحادية. (٦)

⁽١) ينظر المواد (١١٠- ١١١ – ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

⁽۲) ينظر المادة (۱۱۳) من دستور جمهورية العراق لسنة ۲۰۰۵

⁽٣) د. حسين الرحال وعبد المجيد، مكونات الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق، مطبعة كريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣، ص١٩٣٨.

الفرع الأول

الاختصاصات الإدارية للسلطة الاتحادية

إن ما تمتلكه السلطة المركزية من صلاحيات أو اختصاصات، فهي تعدُ الواجهة الأساسية والرئيسة للدولة ككل، من ذلك فأن ما تتمتع به من صلاحيات يتأتى من موقعها المهم والاستراتيجي، فهي تحكم الدولة الفيدرالية في جميع محاورها؛ لذلك فأن هذه الصلاحيات قد تكون تشريعية من خلالها تستطيع تشريع القوانين التي تخص الدولة، ولها اختصاصات تنفيذية وقضائية، جميع هذه الاختصاصات قد تمارسها لوحدها منفردة أو مشتركة مع غيرها من سلطات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم أي السلطة اللامركزية الإدارية. وفي ضوء ذلك سنتناول اختصاصات السلطة المركزية منفردة، أما المحور الأول اختصاصات السلطة المركزية منفردة، أما المحور الثاني نتناول فيه اختصاصات السلطة المركزية مشتركة مع غيرها، من خلال ما يأتي:

أولاً - اختصاصات السلطة المركزية المنفردة:

نتناولها من ثلاث فقرات وكالأتي:

١ -أختصاصات السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية الفيدرالية في العراق من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الاتحاد وتمارس صلاحياتها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وحسب طبيعة النظام السياسي، وبهذا أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الفيدرالية، ولكن يتم تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثاثي أعضائه، على هذا الأساس يؤجل تشكيل مجلس الاتحاد إلى ما بعد نفاذ الدستور وسن قانون خاص هو الذي يمثل السلطة التشريعية الفيدرالية إلى أن يتم تشكيل المجلس الآخر (١). ويتكون مجلس النواب من عضواً بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من سكان العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله،

(۱) د. مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية، مركز ادارك للدراسات والاستشارات، ٢٠١٦، ص١٠. ويتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلساته بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ويتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك ويختص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية لتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية والمشتركة للحكومة الاتحادية المحددة في الدستور (۱).

وعليه فالأصل في التشريع يعود إلى الأقاليم ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك، حيث يعود ذلك للحكومة الفيدرالية، بعبارة أخرى، إن التشريع يعود للأقاليم إلا في حالات معينة، حيث يعود إلى الحكومة الفيدرالية، وهذه الحالات نجدها في المادة (١١٠)(٢)، من الدستور العراقي التي حددت فيها اختصاصات الحكومة الاتحادية حصرًا، والتي يختص مجلس النواب العراقي بممارستها فقط من دون مشاركة من جانب السلطة التشريعية للأقاليم أو التدخل بأي وجه في هذا المجال,وذلك لحكر تلك الاختصاصات على السلطة التشريعية الفيدرالية من دون غيرها، مما يعني أن هناك ميداناً خاصاً بالحكومة الفيدرالية لها الحرية أن تشرع فيه ما تشاء من دون أي تدخل من جانب الحكومات الإقليمية، ويشمل هذا الميدان السياسة الخارجية وعقود الاقتراض والسياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية، وسياسة الأمن الوطني والدفاع. والسياسة المائية والكمركية والعملة والميزانية العامة، وتنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان، وأمور الجنسية والتجنس والإقامة، وتنظيم الترددات البيئية والبريد، ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، وتنظيم السياسة المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق والتعداد الملكان. إن نطاق تطبيق تالك التشريعات تسري على كافة اراضي إقليم الدولة الفيدرالية، أي على العام المكان. إن نطاق تطبيق تألك التشريعات تسري على كافة اراضي إقليم الدولة الفيدرالية، أي على

⁽۱) د. كريم كشاش، التنظيم الإداري المحلي (المركزي واللامركزية) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، جامعة اليرموك، عمان، ۱۹۷۹.

⁽٢) حيث نصت المادة (١١٠) على ما يأتي: اولا: - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتغاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية ثانيا: - وضع سياسة الامن الوطني وتتفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتامين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه ثالثا: - رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته رابعا: - تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان خامسا: - تنظيم امور الجنسية والتجنيس والاقامة وحق اللجوء السياسي سادسا: - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد سابعا: - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية ثامنا: - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه تاسعا: - الاحصاء والتعداد العام للسكان..

جميع الحكومات الإقليمية التقيد بتلك التشريعات وكذلك على جميع مواطني الدولة الفيدرالية أي على جميع على جميع الحكومات الفيدرالية أو الحكومات الإقليمية، وأن سريان التشريعات الفيدرالية على جميع أراضي الدولة وشمولها لأقاليمها كافة تلعب دوًار استثنائياً في تطوير وتعزيز التكامل السياسي للدولة الفيدرالية (٢).

مما تلاحظ الباحثة على المادة (١١٠) أنها قد وسعت صلاحيات الإقليم إلى المدى الذي يسمح بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التناقض والتعارض بين القوانين وهذه مخالفة دستورية، كما منح الإقليم مكاتب للتمثيل في السفارات والبعثات الدبلوماسية وهو ضمن الاختصاصات السيادية للحكومة الفيدرالية وقد يسهم ذلك في تضخيم تلك الهيئات، إذا ما سمحت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بفتح مكاتبها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة التكاليف المالية، وكان الأجدر أن تكون تلك الهيئات ممثلة للأقاليم والحكومة الاتحادية.

حيث ترى الباحثة قد يكون ذلك محل جدل حيث لم ترد ضمن المادة (١١٤) التي عدت السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في فقرأتها التسع، لذلك فالجدل الفقهي يدور حول تكييف ما ورد في المواد (١١١، ١١٢، ١١٣) بخصوص النفط والغاز ونرى صعوبة تكييفها على وجه يدخلها ضمن السلطات الحصرية للحكومة الفيدرالية للسبب الذي ذكرناه سابقاً، كما ولا يمكن اعتبارهما من السلطات المتروكة للأقاليم والمحافظات على وجه الانفراد المادة (١١١) (٥) الخاصة بملكية الغاز والنفط لم

(١) د. مجاهد هاشم الطائي، المصدر السابق، ص٢٢.

⁽٢) د. مجاهد هاشم الطائي، المصدر السابق، ص٢٣.

⁽٣) نصت المادة (١١٠/ثالثا) على رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته .

⁽٤) تنص المادة (١١٤) على ان تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم اولا: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون . ثانيا تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها ثالثا: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رابعا: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام خامسا: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم سابعا: رسم سياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم سابعا: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وبنظم ذلك بقانون .

⁽٥) نص المادة (١١١) النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات .

تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى الحكومة الفيدرالية ولا إلى حكومات الأقاليم بل أشارت إلى الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات. ولأن المادتين (١١٢، و١١٣) (١) قد أشارتا إلى أشتراك الحكومتين (الفيدرالية والأقاليم) في ممارسة السلطات المنصوص عليها فيما بعد، مما يجعلها موضوعياً من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم؛ لأنه إذا تركنا الجانب الشكلي الذي لا يصلح لتراجع أي من الاحتمالين أي تضيف ضمن الاختصاصات الحصرية أو ضمن الاختصاصات المشتركة، فإنه من الناحية الموضوعية يستنتج من عبارات المادتين (١١٢ و ١١٣) أن السلطات المذكورة فيها من الاختصاصات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عبارات المادة (١١٤) قد صيغت بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أخرى غير المذكورة في فقرأت تلك المادة ضمن الاختصاصات المشتركة، حيث يفهم ضمناً الختصاصات المشتركة، أنها أوردت تلك معارة تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، أنها أوردت تلك الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر؛ لأن عبارة الآتية:

لا تمنع من وجود اختصاصات مشتركة أخرى غير تلك المذكورة في الفقرات السبع من المادة (١١٤) وإذا صح التعبير فإن المادتين (١١١، و١١٦) وكذلك المادة (١١٣) من الدستور والأسباب نفسها تكون محكومات بما ورد في عجز المادة (١١٥) من كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم في حالة الخلاف بينه وبين القانون الفيدرالي. (٢)

(١) ينظر المادة (١١٢-١١٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

⁽٢) ومن الجدير بالذكر أن المادة (٢١٢٤) من الدستور قد منعت أجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينقص من صلاحيات الإقليم، ومنها صلاحيات الهيئة التشريعية للأقاليم، بالنسبة للصلاحيات التي لا تدخل في الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه. ومن جهة أخرى أكد الدستور، بأنه في حالة الخلاف بين السلطة الفيدرالية والأقاليم على الاختصاصات المشتركة تكون الأولوية في التطبيق لقانون الأقاليم. وهذا يعني أن سلطات الأقاليم ممارسة جميع الصلاحيات من غير الصلاحيات التي عهد بها الدستور للحكومة الاتحادية وهي الصلاحيات الواردة في المادة (١١٠) من الدستور حصرًا، وهذا يعني أن للأقاليم صلاحية ممارسة السلطة في جميع الشؤون المحلية التي تهم الإقليم لوحده وليس الشؤون التي تهم لدولة بمجموع أقاليمها ومحافظاتها، أي السلطات السياسية والسيادية التي تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية.

٢ - الاختصاصات التنفيذية:

إن الدولة الفيدرالية تتمتع بازدواجية السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية، فيكون لكل من الحكومات المحلية سلطة تنفيذية خاصة بها مهمتها تطبيق القوانين التي تشرحها السلطة التشريعية وفق صلاحياتها الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى الاختلاف الواضح في التطبيق ضمن كل اتحاد فيدرالي، بين الشكل الدستوري والواقع العملي لتوزيع السلطات، ففي معظم الحالات أدت الممارسات السياسية إلى تحول في طريقة عمل الدستور (١).

٣-الاختصاصات القضائية:

تمتلك الدولة الفيدرالية كالدولة البسيطة مستويات مختلفة من المحاكم تشكل إلى جانب مجموعة من الأجهزة ومؤسسات أخرى واحدة من أكثر السلطات حساسية وأكثرها خطورة على الإطلاق، ألا وهي السلطة القضائية ولتشابه النظام القضائي للدولة البسيطة مع مثيلتها في الدول الفيدرالية في وجود هذا التمايز حيث إن إحدى الخصائص الجوهرية للنظام الفيدرالي هو التوزيع الدستوري للسلطات بين اثنين أو أكثر من مراتب الحكم لذلك فإن إحدى الملامح المهمة في تصميم أي فيدرالية وعملها بفعالية هو ضمان سيادة الدستور وبالتالي فإن الاعتراف بسيادة الدستور فوق جميع مراتب الحكم وتوافر ثقافة سياسية تؤكد على الأهمية السياسية واحترام الدستور (٢).

إن للدستور العراقي بتبنيه للنظام الفيدرالي وسيلة لتنظيم السلطات الاتحادية في الدولة وما يطلبه هذا النظام من سلطات مزدوجة فيدرالية واقليمية، ونظرًا لعدم إمكانية تجنب التداخل ولاعتماد التبادل بين الحكومات ضمن الدولة الفيدرالي وما يمكن أن ينجم عن ذلك من تنافس وصراع بين الحكومات فقد وجدت غالبية الفيدراليات أن هناك حجةً لمسارات معينة للفصل في النزاعات وحل الخلافات التي يستبعد أن تحدث بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الإقليم أو بين الأقاليم بعضها البعض أو بين أفراد ينتمون إلى الأقاليم المختلفة كون هذه النزاعات لا يمكن أن تعد محلية، والوسائل

(٢) فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٨، ص٢٣.

⁽۱) د. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأول، ۱۹۸۷، ص۲۳.

الأولية للتعامل مع هذه الخلافات هي مسارات قضائية أو انتخابية وقد اعتمدت معظم الأنظمة الفيدرالية في الواقع على مزيج من هذين المسارين^(۱).

ثانياً - اختصاصات السلطة المركزية مشتركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم:

١ - أختصاصات السلطة التشريعية المشتركة:

يتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم الفيدرالي والإقليمي، أن كل مستوى من تلك المستويات له الحرية الكاملة أن يصدر من جانبه تشريعه الخاص في هذا المجال ونكون في هذه الحالة أمام ازدواج التشريع على مستوى الدولة الفيدرالية في موضوع معين، أو يتم التنسيق بينهما لسن تشريع موحد باتفاق الطرفين (السلطة التشريعية للمركز والأقاليم) بخصوص كل مجال من مجالات الاختصاصات المشتركة، وحينئذ تتقيد بها المحكمة الفيدرالية والحكومات الإقليمية. ونحن نرى بأن الدستور قد قصد الاحتمال الأول باستدلال المادة (١١٥)(٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

بمعنى أن هذه المادة قد أقرت بوجود تشريعين الفيدرالي والإقليمي بصدد كل اختصاص معين من تلك الاختصاصات المشتركة على أن لا يتعارض أي منها مع الدستور الفيدرالي، لأنها أكدت أنه في حالة الخلاف بين التشريعين الإقليمي والفيدرالي تكون الأولوية للتشريع الإقليمي.

وعلى الرغم من أن هذه الحالة نادرة تقريباً بين الدساتير الفيدرالية والتي تقر معظمها على علية القوانين الفيدرالية على القوانين الإقليمية، إلا أن تأكيد الدستور العراقي على عكس ذلك يعود بنا إلى اقتصار السلطة التشريعية الفيدرالية على مجلس واحد وهو مجلس النواب وعدم وجود المجلس الآخر (مجلس الاتحاد)(٢) عملياً الآن، الذي يتجسد عبر مشاركة الأقاليم في سن التشريعات الفيدرالية. ونجد الحالة

(٢) نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ((على أن عند التنازع على الصلاحيات المشتركة الحكومات الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها للأقاليم))

⁽۱) د. اثير طه محمد احمد، مدى دستورية تشريعات الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتواره، مقدمة كلية الحقوق جامعة النهرين، ۲۰۱٦، ص٣٦.

⁽٣) يضم مجلس الاتحاد العراقي ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويشكل هذان المجلسان السلطة التشريعية الاتحادية وفق المادة (٤٨) الباب الثالث الفصل الأول من الدستور والتي تنص «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد». ولكن للأسف إلى الآن لم يشكل في السلطة التشريعية

نفسها في كندا، حيث يتيح البند رقم (٤/أ)(١) من الدستور الكندي الحق لتشريعات المقاطعات كون التشريعات الفيدرالية فيها تتعلق بإعانات معاشات الشيخوخة والناجين، أي عند التنازع معاشات الشيخوخة التي هي إحدى مجالات الاختصاص المشترك يسود القانون الإقليمي على القانون الفيدرالي. وقد حدد الدستور العراقي المحكمة الاتحادية العليا كمرجع لحسم النزاعات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ومن هذه النزاعات ما يحدث بين اختصاصات السلطة التشريعية للأقاليم في أية مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لإبداء كلمة الفصل بصددها. (٢)

تلاحظ الباحثة إلى أن الدستور العراقي قد توسع في منح الأقاليم صلاحيات واختصاصات مهمة وكبيرة، بأن يمنحها الأقاليم في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية فيما يتعلق بالاختصاصات المتلازمة، فضلاً عن منح الأقاليم كل الصلاحيات التي لم تسبق، بالإضافة إلى عدم إرساء مجلس الاتحاد عملياً لحد الآن كجزء من السلطة التشريعية الفيدرالية والذي من خلاله يحقق للأقاليم المساهمة في إصدار التشريعات الفيدرالية ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وبصورة مطلقة. وكان المشرع الدستوري قد أرد أن لا يكون للسلطات الفيدرالية من التوسع في تلك الاختصاصات كي لا تهيمن على تلك الأقاليم، فجردها من وسائل القوة لضمان استمرارية واستقرار النظام الاتحادي وهو تعزيز لسلطات الأقاليم تجاه المركز الفيدرالي، والدولة تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها وأن كانت الغالبية التي تقف وراء ذلك هي ضمان إقامة نظام ديمقراطي تعددي فيدرالي يبعد احتمالات قيام نظام مركزي شمولي متأثر بالتجربة السياسية السابقة، بالإضافة إلى عدم إرساء مجلس الاتحاد عملياً لحد الآن كجزء من السلطة التشريعية الفيدرالية والذي من خلاله يحقق للأقاليم المساهمة الفعلية في إصدار التشريعات الفيدرالية.

الاتحادية سوى مجلس النواب باعتباره السلطة التشريعية العليا في العراق إلا إن مجلس الاتحاد لم يتم تشكيله ولا حتى تشريع قانونه من قبل الدورة الأولى لمجلس النواب كما نصت على ذلك المادة (٦٥) من الدستور (المشار إليها آنفا) (١) ٩٤أ. التشريعات المتعلقة بمعاشات الشيخوخة والتعويضات المكمّلة ، يمكن للبرلمان الكندي سن قوانين تتعلق بمعاشات الشيخوخة والتعويضات المكمّلة، بما في ذلك تعويضات الإعاقة والنجاة من الأعمال الخطرة بصرف النظر عن السن، لكن لا يؤثر أي من هذه القوانين على عمل أي قانون قائم أو مستقبلي لأي هيئة تشريعية مقاطعاتية فيما يتعلق بأي من هذه المسائل.

⁽٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٣٠.

٢ – أختصاصات السلطة التنفيذية المشتركة:

نص الدستور العراقي على وجود دوائر مشتركة فيدرالية إقليمية لإدارة مرافق معينة، منها ما يتعلق بإدارة الغاز والنفط المستخرج من الحقول الحالية، تقوم الحكومة الفيدرالية بإدارتها مع حكومات الأقاليم المنتجة، وكذلك الثروات الوطنية الأخرى، ومنها الآثار والمواقع الأثرية والتراث والمخطوطات والمسكوكات تدار بالتعاون بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية، وفي حالة التعارض بين القوانين الفيدرالية والإقليمية تكون الأولوية للقانون الإقليمي مادام تلك الاختصاصات خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية(۱).

وبهذا فأن حكومة إقليم كوردستان قد أصدرت قانون النفط والغاز رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ وذلك لتنظيم آلية التعامل مع الموارد النفطية في الإقليم على وفق الصلاحيات الدستورية الممنوحة لحكومة إقليم كوردستان. أما بخصوص إدارة المرافق الأخرى التي تسير وفقاً للقوانين الفيدرالية المتعلقة بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الأقاليم تكون من خلال الإدارة الإقليمية (٢).

وتتمتع حكومات الأقاليم بصلاحيات تعديل هذه القوانين الفيدرالية، أما إذا كانت هناك قوانين إقليمية تتعارض مع هذه القوانين الفيدرالية فتكون الأولوية فيها للقانون الإقليمي . أما السلطة التنفيذية للأقاليم فلها ممارسة جميع الاختصاصات باستثناء الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية كما وردت في المادة (١١٥)^(٢) انفا، فيما يتعلق بالمصالح الإقليمية في داخل الإقليم أو خارجها منها تأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية^(٣).

(٣) عبد الفتاح حسن ،التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ،دار النهضة العربية ،بيروت ،١٩٧٠،١٩٧١، ص٢٣٤ .

⁽۱) محمود عاطف ألبنا ، مبادئ القانون الإداري تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ص٣-٣٠ .

⁽٢) د . علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢١ .

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

ويدخل ضمن اختصاصاته أيضاً كل ما تتطلبه إدارة الأقاليم وبوجه خاص إنشاء قوى الأمن الداخلي للإقليم، كالشرطة والأمن وحرس الإقليم، وكذلك إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول المستقبلية بعد تنفيذ الدستور الدائم، أي بعد ١٥/إب/٢٠٠٥ تكون بيد الحكومات الإقليمية فهذا الاختصاصات للإقليم وليس للحكومة الفيدرالية حق التدخل فيها بأي وجه من الوجوه، ويسري نفادها على الأ ارضي الخاضعة لسيطرة سلطات الإقليم وفي هذا الإطار أقدمت حكومة إقليم كوردستان بعد إصدارها قانون النفط والغاز على إبرام العقود النفطية مع شركات أجنبية وعالمية، الأمر الذي أثار حفيظة البعض في السلطات الفيدرالية وخصوصاً وزارة النفط، التي بدورها أنتقدت هذا العمل بوصفه خطوة غير دستورية؛ لأن أي عقد تبرمها حكومة الإقليم في هذا المجال دون الرجوع إلى الحكومة الفيدرالية تعدُ خطوة غير قانونية ومشككاً فيها حسب وجهة نظره – في حين رد على هذا التوجه رئيس مجلس النواب العراقي بقوله ((إن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كوردستان مع شركات النفط صحيحة ومنسجمة مع الدستور العراقي)) وذلك عند مشاركة مؤتمر البرلمانيين العرب الذي عقد في أربيل أوائل آذار ٢٠٠٨ وعلى أثر تصريحه انتقد موقفه من قبل وزير النفط الفيدرالي وأثير ذلك جدلاً من جديد حول الموضوع (١٠).

ويأتي تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي لتنظيم سير الإدارة الفيدرالية وضمان مشاركة الأقاليم، كمحاولة من المشرع الدستوري لسد تغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الفيدرالية (٢).

وبما أن الدستور العراقي لم ينظم بصورة واضحة ودقيقة ضمن مالية الدولة الفيدرالية، وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها، لذلك نص الدستور على تأسيس هيئة عامة بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

وتتكون هذه الهيئة من خبراء وممثلي الحكومة الفيدرالية والأقاليم والمحافظات المنتظمة في إقليم للقيام بالواجبات الآتية^(۱):

⁽۱) فوزي فرحات ، القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري ، ط۱ ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية بيروت ، ۲۰۰۶ ، ص۵۳ .

⁽٢) منير محمود الوتري، القانون العام (المركزية واللامركزية)، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦، ص١٢٨.

1- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢ – التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية واقتسامها.

٣ - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة
 في إقليم، وفقاً للنسب المقررة.

ذلك لأن تقسيم السلطات بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم يعد أحد أهم القضايا في بناء الدولة الفيدرالية، وليس العبرة بإعطاء الأقاليم الفيدرالية سلطات واسعة أو جعلها مسؤولة عن تقديم خدمات لمواطنيها، بل المهم توفير الموارد القادرة على ممارسة تلك الصلاحيات، إذ لا سلطة من دون موارد الذي يربط بوضوح في الدستور بين تقسيم السلطات وتقسيم الموارد والثروة، الأمر الذي لم يحدده بدقة الدستور العراقي الدائم (٢).

نلاحظ أنه في الدول الفيدرالية ذات النظام البرلماني يميل رؤساء الوزارات ووزراء الحكومة المسؤولون أمام السلطة التشريعية لأن يسيطروا في كلا مستويي الحكومة وهي هيمنة الفيدرالية التنفيذية أي المهمين للتنفيذيين الحكوميين في العلاقات الحكومية، وبالتالي تهيمن المفاوضات بين التنفيذيين من كلا مستويي الحكم في تلك العلاقات، فإنه تتراوح من اجتماعات المسؤولين إلى مجلس الوزراء والى اجتماعات رؤساء الوزراء، كما هو الحال في ألمانيا وكندا والعراق. حيث تفرزها طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية وسلطات الأقاليم.

٣-أختصاصات سلطة القضاء المشتركة:

إنّ وحدة من الخصائص الأكثر وضوحاً في المنظومة القضائية للدولة الفيدرالية هو ثنائية النظام القضائي، أي أن الدولة الفيدرالية منظومة قضائية أخرى خاصة بالأطراف الأقاليم أو المقاطعات أو الولايات.

وخلاف مبدأ أحادية وتعددية النظام القضائي الذي من الممكن أن يوجد في الدولة الفيدرالية مثل ما في الدولة البسيطة يرتبط مبدأ ثنائية النظام القضائي بالشكل الفيدرالي للدولة، حيث في الدولة الفيدرالية يجري اقتسام الصلاحيات القضائية بين المحاكم الفيدرالية والمحاكم الإقليمية، وثنائية السلطة القضائية في الاتحاد

⁽١) د. اربج طالب كاظم، المصدر السابق، ص١٣٨.

⁽٢) د. سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ،ص١٧٨،١٧٩ .

الفيدرالي أمر غني عنه، ويتحدد اختصاص المحاكم الفيدرالية بالنظر في المسائل المتعلقة بالاتحاد كالرقابة على دستورية القوانين والمنازعات بين الأقاليم ومنازعات الإفراد والطعون الانتخابية المحلية^(۱).

وفي هذا المجال يمكننا أن نجد نوعين من المحاكم للتحديد النهائي للصلاحيات الدستورية النوع الأول هو محكمة عليا تعمل بمهمة إصدار القرارات النهائي فيما يتعلق بجميع القوانين بما في ذلك الدستور، والمثال على ذلك: المحاكم العليا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وماليزيا والنمسا، والنوع الآخر في ألمانيا، بلجيكا، إسبانيا، والعراق^(۲).

ويتفاوت التنظيم الدستوري للسلطة القضائية في الدول الفيدرالية حيث يمكن وجود أربعة أشكال للقضاء في الدول الفيدرالية وهي^(٣):

١ – القضاء المركزي: الذي تكون فيه اختصاص السلطة القضائية حصرياً للحكومة الفيدرالية حيث يتم إنهاء المحاكم وتعيين القضاء ووضع القوانين الخاصة بذاك من قبل الحكومة الفيدرالية وحدها ولا يكون للأقاليم المكونة أي دور في ذلك كما هو الحال في إسبانيا، ماليزيا.

٢ – القضاء المحلي: يكون اختصاص في هذا النوع حصرياً لصلاحيات وحدات المحكمة فهي التي تقوم بإنشاء المحاكم وتعيين القضاة ولا تكون للمحكمة الاتحادية العليا إلا الولاية على جميع من في الحكومة الفيدرالية، مثل النظام القضائي الموجود في كل من ألمانيا والعراق.

٣ – القضاء المشترك: ويكون إنشاء المحاكم وإدارتها من اختصاص الوحدة المكونة ولكن تعيين
 القضاء يكون حصرياً بيد السلطات الفيدرالية، مثل كندا والهند. (٤)

القضاء المزدوج: وأبرز صورة للنموذج المزدوج النموذج الأمريكي حيث توجد في الولايات طائفتين من الحكم، الأولى تابعة للولاية يتم تعيين القضاء فيها من قبل الحكومة المحلية وينظم إدارتها

(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ،بيروت،٢٠٠٧، ٢٠٠٠ .

⁽١) حسين الدوري وآخرون، تطور الإدارة العامة في العراق، مطبعة الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٧٩، ص١٣٩.

⁽٣) إيلي معلوف ،الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية ، منشورات زين الحقوقية ،بيروت ،لبنان ،ط٢٠٠٦، ، ص٣،

⁽٤) د. عبد العظيم عبد السلام، المصدر السابق، ص١١٥.

وطريقة العمل فيها القانون المحلي للولاية، حيث يوجد لكل ولاية نظامها الخاص بها أما الطائفة الثانية من المحاكم فتديرها السلطة الفيدرالية وتتولى تعيين القضاة فيها. وفيما يتعلق بالسلطة القضائية في العراق نجد أنها تتكون من مجلس القضاء الأعلى، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام الأشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقا لقانون، وقد أكد الدستور على استقلالية السلطات القضائية وأن لا سلطان عليهم غير القانون (1).

ويلاحظ بعض الإشكال في موقف الدستور الدائم تجاه المحكمة الاتحادية العليا بخلاف موقف قانون إدارة الدولة منها الخلط في طبيعة هذه المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري، الأولى تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بينما الثاني يمارس الرقابة السياسية على دستورية القوانين وهي وسيلة سهلة لإدراك الفرق بين القاضي وسواه من الأشخاص الآخرين وذلك بسبب عضوية خبراء الفقه الإسلامي في هذه المحكمة، حيث إن الكل من القضاء والخبرة وظيفتين مختلفتين حسب أحكام القانون؛ لأن التكوين القانوني لرجل القضاء والتخصص في المجال الدستوري والقانوني يؤهلهم للرقابة على دستورية القوانين، الأمر الذي لا يتوافر في الأشخاص والهيئات غير القضائية أو المختلطة (٢).

تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (١٥) خمس عشرة سنة . (٢) وللمحكمة أربعة أعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (١٥) خمس عشرة سنة (١٤) بصدد يتولى رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس الأقاليم في الإشراف القضائي اختيار رئيس المحكمة ونائبه والأعضاء من بين القضاة المرشحين مع تمثيل الأقاليم في

⁽١) د. مجاهد هاشم الطائي، المصدر السابق، ص١٥.

⁽٢) مجاهد هاشم الطائي، مصدر سابق، ص١٨٠.

⁽٣) المادة (١) من قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة

⁽٤) المادة (١)/ب من قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١

تكوين المحكمة وترفع أسماؤهم إلى رئيس الجمهورية لإصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين خلال مدة أقصاها (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ اختيارهم . (١).

من ذلك ترى الباحثة أنه تجد المحكمة الاتحادية العليا إن البت بالطعن بدستورية القوانين والأنظمة النافذة يعدُ اختصاصاً أصيلاً للمحكمة الاتحادية العليا بموجب أحكام المادة (٩٣/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والمادة (٤/ أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠١).

الفرع الثاني الاحتصاصات المالية للسلطة الاتحادية

إنَّ الدستور العراق لسنه ٢٠٠٥ منح السلطات المركزية صلاحيات واختصاصات عديدة على المستوى التشريعي أو التنفيذي والقضائي ما يهمنا هنا الاختصاصات المالية التي هي مورد مهم من المورد التي تحافظ على استقرار وأمن الدولة حيث عن طريقة تستطيع مؤسسات الحكومة من النهوض بالواقع الاقتصادي والقضاء على البطالة وارتفاع الأسعار وغيرها، من ذلك سوف نتناول هذه الفرع من خلال أربعة محاور وهي ما يلي:

أولاً- ايرادات السلطة المركزية.

ثانياً – السلطة المختصة بإنفاق الايرادات المالية في السلطة المركزية.

ثالثاً - اختلال التوازن المالي.

رابعاً - التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للسلطة المركزية.

أولاً- ايرادات السلطة المركزية:

⁽۱)المادة (۱)ثانيا / من قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١

أكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، والأمر نفسه ينسحب على تعديلها وجبايتها والاعفاء منها(۱). وهذا الصنف من القوانين وغير مستثنى بموجب الدستور صراحة من الأثر الرجعي للقوانين. وغنى عن القول أن جهة تشريع قوانين الضرائب والرسوم على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ هو السلطة الاتحادية وبالذات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الذي يقدم مشروعات القوانين، ومجلس النواب الذي يختص باقتراح وتشريع القوانين الاتحادية. لقد أشار الدستور على اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة، بما يأتي (۱):

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

٢-رسم السياسة المالية، والجمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.

٣-وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

إن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة في العراق وذلك للأسباب الآتية(7):

1 - تحتاج عملية إعداد الموازنة إلى معلومات وبيانات وكشوفات مالية وخبرات وكفاءات، فكل هذه المعلومات والخبرات تتوفر اكثر لدى السلطة التنفيذية.

⁽۱) ينظر: البند (اولا) من المادة (۲۸) من دستور العراق لعام ۲۰۰۵. لقد نص البند (ثانيا) من ذات المادة على ان: (يعفى اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الادنى اللازم للمعيشة ، وينظم ذلك بقانون) .

⁽٢) حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ٢٠٠٦ ، ص ٣٥٥ .

⁽٣) محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص١٢٧.

٢-السلطة التنفيذية، كونها مسؤولة عن المرافق العامة والخدمية والإدارات بصورة عامة؛ لذا فهي
 الاقدر والأكفأ على تقدير إيراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية.

٣-السلطة التنفيذية، هي التي تقوم بعملية تنفيذ الميزانية فالأجدر والأولى أن تقوم هي بالإعداد والتحضير؛ لأن التنفيذ إنما هو نتيجة للإعداد؛ ولأنه يسمح لها أن تعرف مواقع القوة والضعف فيها اكثر من أية سلطة أخرى.

3-إن الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي أن تترك للحكومة مهمة إعداد وتحضير الموازنة حتى تأتي معبرة عن هذه البرامج وبالتالي يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليها في البرلمان، في حال عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها الواردة في برامجها.

وتمر عملية تحضير الموازنة بعدة مراحل قبل احالتها بموجب مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب، فالموازنة الجارية للبلد تقوم وزارة المالية بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة. أما الموازنة الاستثمارية للبلد فتقوم وزارة التخطيط بإعداد تفصيلاتها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بتقرير عن نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية وانعكاساتها على الوضع الاقتصادي للبلد والتوقعات بالنسبة للسنة المالية التالية، وبعد وصولها إلى مجلس الوزراء مناقشتها في موعد لا يتجاوز شهر تشرين الأول من كل سنة (۱).

أما إعداد الخطة التجارة الخارجية فتقدم من قبل وزارة التجارة. وأخيراً موازنة النقد الاجنبي التي يتم وضعها من قبل البنك المركزي العراقي الذي يلتزم وخلال ثلاثة اشهر بعد نهاية كل سنة مالية بإعداد كشوفات مالية سنوية عن الوضع المالي والسياسة المالية والنقدية للبلد وهكذا تشترك السلطة الاتحادية التشريعية والتنفيذية في إعداد وسن قانون الموازنة العامة، إذ يعد مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، ويقدمه إلى مجلس النواب لمناقشته وإقراره، مع أن الدستور قد منح المجلس

⁽۱) د. بلند أبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الأتحادية والحكومات المحلية في النظم الفدرالية (دراسة حالة العراق)، جامعة السليمانية القديمة، ٢٠١٤، ص٧.

صلاحية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة، وللمجلس عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات. ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على قانون الموازنة العامة وإصداره (١).

وترى الباحثة إن الحكومة الاتحادية هي المختصة حصراً في فرض الضرائب والرسوم على المستوى الوطني، وهي المخولة بالاقتراض. ومع ذلك فأن القانون قد قرر الالتزام بعدالة توزيع القروض التي تقدم للحكومة الاتحادية على أقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الأخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً مع مراعاة الاسبقية بتوزيع القروض الجديدة للوزارات والاقاليم والمحافظات التي لم تستفد من القروض سابقاً، كما أن الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن ديون العراق الدولية؛ وبذلك لا يجوز للإقليم أو المحافظات بالاقتراض من أي عبئ ناجم عن الديون الخارجية للدولة. (٢)

لقد حدد الدستور معايير موضوعية لتوزيع الايرادات المالية على الأقاليم والمحافظات، وهي (٢):

١-أن يكون توزيع الواردات على وفق مبدأ الانصاف، والعدالة، التي تأخذ بنظر الاعتبار الأعباء والحاجات والموارد المتيسرة.

٢-اعتماد مبدأ النسبة والتناسب بين عدد السكان والواردات.

٣-منح حصة مالية لمدةٍ محددة للوحدات المكونة للدولة المتضررة والمحرومة، على أن تحدد تلك الحصة المالية والمدة الزمنية على وفق قانون ينظم ذلك.

-

⁽۱) د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام (تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، ۱۹۹۸، ص٦٨.

⁽٢)نفس المصدر, ص٦٦.

⁽٢) سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ،مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٦، ، ص٦٥ .

⁽٣) ينظر : البند (اولا) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

أما بالنسبة إلى الجمارك فأن الدستور قد جعل إدارتها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، وبالتنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن تنظم تلك الإدارة وذلك التنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون^(۱).

ثانياً - السلطة المختصة بإنفاق الايرادات المالية في الدولة الاتحادية:

تقوم السلطة الاتحادية من الناحية العملية بتخصيص انفاق العائدات المالية للوحدات المكونة للدولة، وهذا الأمر يشير الى إن توزيع الإيرادات المالية يكون توزيعا مركزيا، إما إنفاقه من قبل الإقليم والمحافظات فسيكون بالضرورة لا مركزيا(٢).

تعديل نص البند (أولا) من المادة ((YY) من الدستور ليحقق هذا الأمر(T).

ثالثًا - اختلال التوازن المالى:

إنّ اختلال التوازن العمودي والافقي في الموارد والايرادات المالية في الدولة الاتحادية. لقد نص الدستور على أن النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي كله، ومن ثم فإن هذا المجال لا بد وأن يكون من اختصاص السلطة الاتحادية، إلا إن الدستور قد أوجب أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، وكذلك أوجب الدستور أن يقوموا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز في العراق (٤).

أي أن المشاركة بين تلك المستويات الحكومية المختلفة: الاتحادية والإقليمية والمحلية المحددة في الدستور، تشمل إدارة الحقول المنتجة والمكتشفة في العراق حتى عام ٢٠٠٥، ولا تشمل الحقول التي سوف تكتشف بعد هذا التاريخ، إذ ستكون بالضرورة العملية تحت إدارة حكومات الاقاليم

(٢) طارق المجذوب، (الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٣٣.

⁽۱) حيدر مثنى محمد، علاقة المركز بالأطراف القسم الاداري والسلطة التشريعية، مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، بغداد، ۲۰۱۷، ص۱۳۶.

⁽٣) نص المادة (٢٧/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حيث نصت على أنه (الأموال العامة حرمة. وحمايتها واجب على كل مواطن).

⁽٤) د. اريج طالب كاظم، مصدر سابق، ص١٣٨.

والمحافظات المنتجة. كما لا يمكن للمحافظات غير المنتجة أن تشترك في تلك الإدارة، ولا في رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز. وفي هذا التنظيم الدستوري لإدارة النفط والغاز قصورا تشريعيا واضحا.

فقد اقر الدستور للإقليم والمحافظات كل الصلاحيات المتبقية التي لم ينص عليها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وأعطى الأولوية في تطبيق قانون الإقليم والمحافظات في حالة الخلاف بشأن الصلاحيات المشتركة مع الحكومة الاتحادية (۱).

أن أولوية تطبيق قانون الإقليم أو المحافظة غير المخالف للدستور الاتحادي على وفق المادة (١١٥) منه، لا يعني مطلقا تعديل القانون الاتحادي أو إلغائه في حالة الخلاف بينهما، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (٦- اتحادية) الصادر بتاريخ: 2/7/9, إذ جاء فيه: (لا يعتبر القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة معدلاً أو لاغياً للقانون الاتحادي)(٢).

ويتضح للباحثة تتجلى مشكلة اختلال التوازن في الهيكل المالي في العراق في عدة جوانب، حيث تقوم الحكومة الاتحادية بتوجيه معظم الأموال إلى الإقليم والمحافظات بنسبة تفوق ٩٩% من إجمالي الإيرادات المالية. يظهر هذا الاختلال العمودي في توزيع الأموال، حيث يتحكم القطاع الحكومي المركزي بشكل كبير في تخصيص الموارد المالية، دون إعطاء الإقليمات والمحافظات الحرية الكافية في إدارة مواردها.

وبالتالي ترى الباحثة تمت تخصيص حصة إضافية للحكومة الاتحادية، والتي تُمثل نسبة البترو-دولار، على سبيل المثال، لتشمل (دولار واحد) لكل برميل من النفط الخام المنتج في المحافظة، و(دولار واحد) لكل برميل من النفط الخام المكرر في مصافي المحافظة، و(دولار واحد) لكل برميل من النفاز الطبيعي المنتج في المحافظة. يتم توزيع هذه المبالغ وفقًا لإنتاج كل محافظة، ويتم التحويل الفوري لها إلى الحكومة الاتحادية.

⁽۱) د. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في أقليم (دراسة مقارنة)، سنة النشر غير مذكورة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ص١٠.

⁽٢) طارق المجذوب، المصدر السابق، ص١٣٢.

رابعاً - التحويلات المالية والاستقلال المالى للوحدات المكونة للسلطة المركزية:

على الرغم من أن لمجالس المحافظات مالية مستقلة، إلا أنها تبقى بحاجة الى التحويلات الحكومية الاتحادية، لعدم كفاية الموازنة المالية المخصصة لها، مع سوء توظيفها من الناحية العملية على ارض الواقع، وانتشار ظاهرة الفساد المالي. ومنح الدستور الاقاليم والمحافظات الحق في استلام حصة عادلة من الإيرادات المحصلة من قبل السلطة الاتحادية، تخصص لها بصورة تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بنظر الاعتبار مواردها المتاحة وحاجاتها الفعلية(۱).

وقد حددت حصة اقليم كردستان بنسبة (١٧%) من اجمالي النفقات، وحددت حصص المحافظات على أساس نسبة عدد سكانها من اجمالي النفقات، وأجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، على ان ينظم ذلك التفويض بقانون (٢).

بالنسبة للمنح والتبرعات التي تقدمها حكومات ومؤسسات أجنبية إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بأي وزارة أو المحافظات ومجالس المحافظات، يتم تقييدها إيرادًا نهائيًا للخزينة العامة الاتحادية. يشمل ذلك المنح والتبرعات التي تأتي على شكل مساعدات فنية أو تنفيذ مشاريع، ويتم تسجيل تقديرات قيمتها في سجلات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، والمحافظات ومجالس المحافظات ذات الصلة. (٢).

وترى الباحثة أنه ما تتمع به الحكومة الاتحادية من صلاحيات مالية تجعل لها القدرة على تحويل الأموال إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، المرجع السابق ،ص ١٤٥ .

⁽۱) خالد سمارة الزعبي ،تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ۲۲ ، ۲۷ .

⁽٣) طارق المجذوب، المصدر السابق، ص١٥٥.

المطلب الثاني

الاختصاصات الممنوحة للإدارة المحلية في العراق

يحظى الجانب الإداري والمالي للهيئات المحلية بأهمية بالغة إذ يعد مقياس التعرف على مدى نجاح أو اخفاق اللامركزية الإدارية من خلال أرضيتها الإدارية والمالية؛ لذلك اتجهت الدول إلى التوسع في توزيع الاختصاصات الإدارية والمالية ليس بين سلطاتها، فحسب بل بينها وبين الهيئات المحلية، ومما لا شك فيه أن استقلال الهيئات الإدارية يبقى من دون مضمون حقيقي، ومن دون فاعلية ما لم تكن لدى هذه الهيئات إدارتها وموازناتها المستقلة ومصادر تمويلها الخاصة بها. وأن اعترف المشرع العراقي بالاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية اللامركزية، بمقتضى الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، يكون قد مهد للركيزة الأولى، لحرية الهيئات الإدارية اللامركزية بإدارة شؤونها في المجال الإداري والمالي، ويتوقف الاستقلال الإداري والمالي بشكل أساسي على وفرة العوامل الأساسية قيام الادارة بشؤونها بشيء من الاستقلال وكذلك لا بد من توفير مصادر التمويل المحلية، فضلاً عن تشكل رأس مآل الهيئات المحلية، إذ بواسطته تستطيع إدارة شؤونها على وفق ما يخولها القانون، إذ من دونه يصبح هذا الاستقلال مجرد نصوص (۱۱). بذلك سوف نقسم المطلب إلى فرعين حيث سوف نتناول في الفرع الأول الاختصاصات الإدارية الهيئات المحلية كما سوف نتناول في الفرع الثاني الاختصاصات الإدارية الهيئات المحلية كما سوف نتناول في الفرع الثاني الاختصاصات الإدارية الهيئات المحلية كما سوف نتناول في الفرع الثاني الاختصاصات الإدارية الهيئات المحلية كما سوف نتناول في الفرع الثاني الاختصاصات

الفرع الأول الاختصاصات الإدارية للهيئات المحلية

بالإضافة إلى الأهمية السياسية على للإدارة المحلية فأن أهميتها في المجال الإداري تنبع من طبيعة الوظيفة التي تمارسها، والتي تتركز حول الأنشطة الإدارية والخدمية التي تؤديها على المستوى المحلي. إلا أن أهميتها تتعدى المجال المحلي حيث يعمل من خلالها على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية واتخاذها وسيلة للإصلاح الإداري، بالإضافة

⁽١) ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، بغداد: المكتبة القانونية، ١٩٩٦ ، ص.٣٩

إلى أهميتها في العمل على تأهيل المجتمع المحلي للصمود في أوقات الأزمات وكذلك الاختصاصات الإدارية في الدستور والقانون وفقا لما نص عليه المشرع العراقي وبذلك فان عرضنا لأهمية الإدارة المحلية في هذا المجال، سوف ينصب حول هذه المحاور الأربعة التي المحنا إليها والمتمثلة بالعناصر التالية^(۱):

اولاً- تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية.

ثانياً- الإصلاح الإداري.

ثالثاً- الصمود في وقت الأزمات.

رابعاً - الاختصاصات الإدارية للإدارة المحلية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل.

أولاً- في مجال تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية:

إن من أغراض اللامركزية الإدارية تخفيف العبء عن كاهل السلطة التنفيذية في المجال الإداري. فالسلطة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية وتعددها لا يمكن أن تضطلع بكل أنشطة الدولة المنتشرة في أرجاء البلاد كافة ومن ثم فأن نظام الإدارة المحلية يعد أداةً فعالةً للمساهمة في إدارة الأنشطة المحلية، وإتاحة الفرصة للسلطة المركزية كي تتفرغ للمسائل ذات الأهمية القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها^(٢). ولا يقتصر دور الإدارة المحلية في هذا المجال عند هذا الحد، بل إنها تتيح الفرصة للاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل الذي أضحى سمة من سمات الإدارة الحديثة، وهدفاً من أهداف التنظيم الإداري الذي ثبتت فعاليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري، وتحسين قدراته لمواجهة جميع المتغيرات التي طرأت نتيجة اتساع النشاط الإداري وتشعب وسائله^(۳).

(٢) د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص١٢٢.

-

⁽۱) د. شاهد علي سلمان الرواشده، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، حاضرها ومستقبلها، الطبعة ١، دار جدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧، ص١٤.

⁽٣) د. حاتم، فارس سعد رحيم، المصدر السابق، ص٢٢.

من ذلك تلاحظ الباحثة أنه الاستقلال الإداري الذي منحه المشرع للسلطات المحلية أهميته بالغة في تخفيف العبء عن السلطة المركزية التي في السابق كانت لا تقوم بوظائفها بالوجه المطلوب نتيجة التركز جميع المهام بيدها، إلى أنه في الوقت الحالي بعد أن نص المشرع على أعطى شيء من هذه المهام للسلطات المحلية لتمارسها نكون قد خففنا شيئًا من التضخم الإداري وغيرها من الأعباء التي تواجهها الحكومة المركزية.

ثانياً - الإدارة المحلية وسيلة للإصلاح الإداري:

يشكل الإصلاح الإداري في أية دولة من الدول الشغل الشاغل للقائمين على هذا الإصلاح، وما فتنوا في محاولاتهم الرامية إلى إيجاد الحلول، والبحث عن الوسائل التي تحقق هذا الهدف(۱). ويزداد الأمر صعوبة وتعقيداً في الدول النامية التي تعاني من تخلف أجهزتها الإدارية، بسبب قلة إمكانياتها المادية والفنية من ناحية، وبسبب ما خلفته الدول الاستعمارية من متناقضات سياسية واقتصادية واجتماعية انعكست بدورها على الأجهزة الإدارية لهذه الدول، وأصبح عبئا ثقيلا تنوء بحمله القيادات الوطنية، وتحتار في كيفية الخلاص منه. لا شك في أن الدول النامية قد وجدت في نظم اللامركزية المحلية وسيلة فعالة للبدء في أصلاح أجهزتها الإدارية، فانبرت تقنن في تشريعاتها قواعد هذا النظام وتتحمس في تطبيقه(۱).

تلاحظ الباحثة انه عن طريق نظام اللامركزية الإدارية يتم القضاء على النمطية التي تسود الجهاز البيروقراطي المركزي، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تنوع أساليب النشاط الإداري، وتبسيط إجراءاته وقربه من المستفيدين منه، وهم أبناء المجتمع المحلي. ناهيك عما يحقق من تعاون مثمر بين وحدات النظام المحلي، له مردوداته الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي والقومي على السواء.

⁽١) طارق المجذوب، المصدر السابق، ص١٥٩.

⁽٢) د. حاتم فارس سعيد رحيم، المصدر السابق، ص١٢٨.

ثالثاً - القدرة على الصمود في أوقات الأزمات:

لقد قيل إن من حسنات هذا النظام قدرته على الوقوف في وقت الأزمات والمحن التي يتعرض لها المجتمع المحلي أو المجتمع القومي والوقوف صامداً في مواجهتها والتغلب عليها، وذلك بفضل سهولة تعبئة المجتمع المحلي، وحشد طاقاته وإمكاناته المادية والبشرية وقدراته في اتخاذ القرارات الحاسمة في الوقت المناسب ودون انتظار لتدخل السلطة المركزية الذي قد يكون بعد فوات الأوان (۱).

من ذلك نلاحظ انه يمكن للسلطات المحلية من التدخل في أسرع وقت الحفاظ على النظام والأمن في حالة تعرض المجتمع المحلي الى تعدي قد يكون عن طريق خرق قواعد القانون او سلب سكينه وأمن المجتمع المحلي التي هي أساس النظام العام لذلك فأن السلطات المحلية هي الأقدر على حفظ النظام بأقصى سرعة لإنها تكون الأقرب من المشكلة من السلطات الاتحادية التي تكون في العاصمة فتكون إجراءاتها بطيئة بعض الشيء كما أنها تستهلك الكثير من الوقت والجهد والأموال لحل المشاكل المحلية.

رابعاً - الاختصاصات الإدارية للإدارة المحلية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل:

تمارس مجالس المحافظات جوانب عدة من الوظائف الإدارية منها يتعلق بالوظيفة العامة ومنها يتعلق بالوظيفة العامة ومنها يتعلق بتعلق بتقديم الخدمات العامة فيها، وفي ما يأتي سنتناول على ثلاث محاور (٢):

(٢) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، ١٩٨٩، ص٣٣.

⁽۱) د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، دار النهضة العربية، ط۱، القاهرة، ۲۰۱٤، ص۷۸.

١-اختصاصات تتعلق بالوظيفة العامة: وهذه الاختصاصات أو الصلاحيات تتمثل في(١):

أولاً - إختيار العاملين في بعض الوظائف لمجالس المحافظات إختيار بعض ممن يعتلي مناصب علياً أو هامه في المجلس والمحافظة، وسوف نحددهم من خلال ما يأتي:

أ-رئيس المجلس ونائبه: حيث أشارت إليه وإلى الآلية التي يتعين بها المادة (٧/أولا) حيث يتم اختيارهم في أول جلسة يعقدها مجلس المحافظة، والتي يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات على أن تعقد هذه الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنًا، ويصدر القرار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

u-المحافظ ونائبيه: حيث نصت على آلية تعينهم المادة (v-المبعًا-1) حيث يتم انتخاب هؤلاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفي أول جلسة له على أن تعقد خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً، وفي حالة لم يحصل إي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني (v-المابعًا-v-v-).

ج-المحافظ الجديد الذي يتم تعينه بعد إقالة المحافظ السابق، حيث يقوم المجلس بانتخاب محافظ جديد وفقاً لذات الألية المتبعة في انتخاب المحافظ ونائبيه خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من انتهاء مدة الطعن بقرار الإقالة أو صدور قرار المصادقة على قرار الإقالة من المحكمة المختصة، علماً أن القانون كان يشترط انتخاب محافظ جديد في مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن وفقًا لأحكام المادة (٧-ثامنًا-٤)(٣).

د-أصحاب المناصب العليا في المحافظة: دور مجلس المحافظة ينحصر هنا في المصادقة على ثلاثة أشخاص من بين خمس يقوم المحافظ باقتراحهم، أما بعد مصادقة المجلس على

⁽۱) عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير (منشوره)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ۲۰۰۷، ص۷۹.

⁽٢) المادة (٧/سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١)، لسنة ٢٠٠٨ المعدل,جريدة الوقائع العراقية,العدد ٤٠٠٠ لسنة ٢٠٠٣ المعدل,جريدة الوقائع

⁽٣) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ص٣٨.

ترشيح فيرفع الأمر إلى الوزير المختص ليقوم بتعيين واحد منهم وفقًا لأحكام المادة (٧/تاسعًا- ١) من القانون^(١).

ثانياً - أنها الرابطة الوظيفية الاعضاء مجلس المحافظة من ذوي المناصب العليا، على وفق ما يأتي (٢):

أ-رئيس مجلس المحافظة أو نائبه: حيث إنه للمجلس إقالة رئيسه أو نائب الرئيس من مناصبهم، بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد أعظاء المجلس في حالة تحقق أحد أسباب الإقالة التي إشارت لها المادة (٧/ثانيًا) من القانون.

ب-أصحاب المناصب العليا. كما انه لمجلس المحافظة سلطة أخرى وهي إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة من مناصبهم بناءً على طلب خمس عدد أعظاء المجلس أو بناءً على أقتراح من المحافظ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، عند تحقق أحد أسباب إقالة رئيس مجلس المحافظة، علماً أن لمجلس الوزراء كذلك حق إقالة أصحاب المناصب العليا في المحافظة باقتراح من الوزير المختص استنادا لذات الأسباب وفقًا لأحكام المادة (٧-تاسعًا-٢) من القانون (٣).

وبذلك فأنه يراد برسم السياسة العامة للمحافظة هو تحديد الأولويات الاستراتيجية للتنمية ضمن إطار عام لعمل الوحدة الإدارية أي المحافظة، فأن المحافظ يقوم أولاً بتحديد الأولويات الإستراتيجية للمرافق العامة المحلية بناءً على معلومات أو المعطيات القائمة على أساس الحاجة الفعلية لأبناء المحافظة، ولكى تصبح قاعدة لتوظيف الموارد لتحقيق الأولوبات الاستراتيجية.

ثانياً: إعداد المشاريع العامة: أنه لمجلس المحافظة نصيب من الموازنة العامة؛ لذلك فأن مشاريع المحافظة يتم درجها في الموازنة العامة للدولة وفقا لأحكام المادة (٧/خامسا-١) من القانون، أما الموازنة الخاصة بالمجلس والتي نقصد بها ذلك الجزء من الموازنة العامة للدولة الذي يبين نفقات وواردات المحافظة المعنية، والموازنة العامة على نوعين تشغيلية واستثمارية، فأنه النوع الأول يراد به

(٣) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، المصدر السابق، ص٣٩.

⁽۱) د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ولِاتُحته التنفيذية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٠، ص١٣٣.

⁽٢) د. خالد سمارة الزغبي، المصدر السابق، ص٢٢٣.

هو الذي يضم الرواتب ونفقات السلع والخدمات والتي تستعمل لإدامة العمل اليومي في ايه إدارة، في حين يراد بالموازنة الاستثمارية هي النفقات التي تخصص للمشاريع الجديدة وإعمال البني التحتية بصورة عامة، وأن القانون لم يوضع عمل المحافظات بذلك فأن هذه السكوت من جانب القانون جعل مجلس المحافظة يعد الموازنة الخاصة بنوعيها التشغيلية والاستثمارية(۱).

ثالثًا –تقديم الخدمات العامة: لعل تقديم الخدمات للوحدات المحلية على الوجه الأفضل كان من بين أسباب تبني اللامركزية الإدارية، ومن ثم يقع على عاتق مجالس المحافظات بوصفها الممثل الرئيس لأبناء المحافظة وتقديم الخدمات العامة لمواطني المحافظة وإدارة المرافق العامة بالتنسيق مع المركز (الوزارات) بما يكفل تقديم أفضل الخدمات واسرعها، ولمجلس المحافظة في سبيل تلك الاختصاصات التالية (۲):

1- المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية، كذلك فأن نص المادة (٧/عاشراً) التي بينت ماذا يراد بالتنسيق حيث يقصد به وجود نظام لتبادل المعلومات بين المستويات المحلية المختلفة للإدارة، بما يضمن العمل المشترك والتزامن والتناسق بين المحافظة والحكومة المركزية، من أجل تقديم أفضل الخدمات للمواطنين.

Y-المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة لاجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى في المحافظة اما بالدمج أو الاستحداث اوتغيير أسمائها ومركزها وجميع تشكيلاتها الادارية ضمن حدود المحافظة وبناءً على أقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس، وفق المادة (Y)احد عشر)(Y).

بهذه يمكن أن نطرح تساؤلات ماذا لو كان لمجلس القضاء أو الناحية أعتراض بشأن أي عمل يقوم به مجلس المحافظة من حيث التغيير بلاسم أو بالمركز أو بالشعار أو بالمخطط السكاني فهل الاعتراض صحيح؟

⁽١) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، المصدر السابق، ص٨٨.

⁽٢) د. ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٣٣.

⁽٣) د. ماجد الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص٣٥.

نلاحظ أن المادة (١٠٠) من الدستور العراق ٢٠٠٥ بينت أنه من حق القضاء والناحية الطعن بقرارات مجلس المحافظة أمام محكمة القضاء الإداري.

٣-تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية وفقا لأحكام المادة (٧/خامس عشر) من القانون، فلا ريب أن من أهم سبل تطوير المحافظة وضع الخطط اللازمه له، بذلك فأن نجاح أي عمل إداري يقضي التنسيق والتدقيق له، أي تشخيص واقع الخدمات المقدمة ووضع الخطط للارتقاء بها على أن تتفق مع السياسة العامة للمحافظة، فأنه في حاله وجود تعارض بين التشريعات وخطط التنمية الوطنية حيث في هذه الحالة أجاز رفع النزاع إلى المحكمة الاتحادية العليا وفقًا لنص المادة (٩٣) رابعا من الدستور، كونه يشكل نزاعاً بين سلطة مركزية وأخرى محلية (١٠).

الفرع الثاني

الاختصاصات المالية للهيئات المحلية

حدد المشرع الموارد المالية للإدارة المحلية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنه ٢٠٠٨ والتي تنقسم إلى نوعين، وإرادات محلية تتمثل بالضرائب، والرسوم، وواردات المؤسسات والأملاك المحلية، والواردات المحلية تشمل القروض، والإعانات والتبرعات. وكذلك الإيرادات المالية الأخرى واختصاصات المالية وفق الدستور والقانون العراقي حيث سوف نتناولها من خلال أربعة محاور منها كما يأتي (٢):

أُولاً: الواردات المحلية.

ثانياً: الإيرادات المالية الأخري.

ثالثاً: الاختصاصات المالية الممنوحة للإدارة المحلية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنه ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، ص٣٩.

⁽١) د. حاتم، فارس سعد رحيم، المصدر السابق، ص٢٧.

سوف نتناولها من خلال ما يأتى:

أولاً- الواردات المحلية:

قرر المشرع العراقي لهيئات الإدارة المحلية واردات محلية تستوفى وفقًا لأحكام القانون وهي:

أ- الضرائب المحلية:

إن الضريبة المحلية (هي كل فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة)(۱) ومثالها ضريبة العقار وضريبة ممارسة الأعمال والمهن وفي العراق نجد المشرع العراقي في دستور ٥٠٠٠ نص في المادة (١١١) منه على تنظيم العلاقة المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم(١) وفق لمبدأ اللامركزية، وقد عزز فكرة استقلال مجالس المحافظات، بصدور قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي منحها سلطة إصدار التشريعات المحلية المنظمة للشؤون المالية، ولقد نص القانون المذكور على الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات (١).

وعلى وفق السياق الذي أورده النص في قانون المحافظات يشير صراحة إلى صلاحية مجلس المحافظة في استيفاء الضرائب والرسوم والغرامات.

في ضوء استقرار النظام القانوني العراقي نجد أنه نص على نوعين من الضرائب هما الضرائب المحلية والضرائب البيئية، النوع الأول الضرائب المحلية تسمى (بالضميمة) نص عليه قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى والذي يعد أساسها القانوني، وقد نص عليه أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، وأما قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم النافذ لم ينص على الضميمة، وإذا رجعنا إلى قرار المحكمة الاتحادية اقرت بقانونية الضريبة المذكورة (الضميمة) وصلاحية مجلس المحافظة بفرضها، ولما كانت الضميمة ضريبة أضافية لذلك فإنها

⁽۱) د. عبد الله مصطفى النقشبندي، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم، ط۱، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٤، ص٥٨.

⁽٢)المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

⁽٣) الفقرة (٢) من المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

تخضع لذات الأحكام التي تخضع لها الضريبة الاتحادية ومن مقتضى تلك الاحكام هو مبدأ قانونية الضريبة والرسم، أي سيادة القانون في شؤون الضرائب والرسوم وما يؤيد ذلك قرار مجلس الدولة عدم امكانية فرض الضميمة. وقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى النوع الثاني الضرائب البيئية، بفرضها فقط على الشركات التي تلوث أو تلحق ضررًا بالبنية التحتية (١).

ونرى أن المشرع قيد سلطة مجلس المحافظات على الضرائب التي تلحق ضررًا بالبيئة، في حين توجد الكثير من الأنشطة الاقتصادية التي تسبب تلوثًا والتي تمارس من قبل الإفراد، لذا نأمل من المشرع التوسع في فرض الضرائب لتشمل جميع النشاطات سواء كانت صادرة من الشركات أو غيرها، وتخصيص حصيلة هذه الضرائب لمعالجة الآثار الناجمة من التلوث.

لقد تبين أن الدستور لم يتطرق إلى صلاحية فرض الضرائب والرسوم وإنما تطرق بصورة موجزة في نص المادة (٢٨/البند اولا) (٢).

ب- الرسوم المحلية:

الرسم المحلي (هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية بصفة إجبارية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات وأن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام)^(٣)، والرسوم في مركز قانوني واحد مع الضرائب فلا يمكن إنشاؤها إلا بمقتضى قانون. إن قانون المحافظات نص على رسم واحد، ضمن جملة الواردات المقررة للإدارة المحلية هو رسم (اجور) المعابر التي تعود لهذه الإدارة ولا شك إن حصيلة هذا الرسم منخفضة لا يمكن التعويل عليها في سد نفقاتها المتزايدة وقد صار إلغاء هذا المورد في ماليات أكثر الدول المعاصرة وأما الرسوم الأخرى فقد صنفها القانون تحت قسم الواردات البلدية. (3)

(٢) نص المادة (٢٨/البند اولا) (على أنه لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون)

⁽١) د. حاتم، فارس سعد رحيم، المصدر السابق، ص ٢٩.

⁽٣) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، المصدر السابق، ص١٣٣.

⁽٤) نبيل عبد الرحمن حياوي، الالمركزية والفدرالية،ط,١ بغداد: المكتبة القانونية ٢٠٠٤، ص.٢٥

ج- واردات المؤسسات والأملاك المحلية:

والمقصود بهذا المورد (هو ما يعود على الإدارة المحلية من أرباح مشاريع الماء والكهرباء ونقل الركاب وفوائد هذه الإرباح عند إيداعها في المصارف وفوائد الأسهم والسندات التي تقتنيها وإيجار عقاراتها وبدلات بيعها وما تدره المعارض التي تنظمها). فالإدارة المحلية بما تملكه من ذمة مالية مستقلة يكون من حقها تأسيس المشاريع وامتلاك العقارات وغيرها من الأموال المنقولة وغير المنقولة وبالتالي الحق في استيفاء الرسوم الناجمة منها. (١)

من ذلك نلاحظ أن مشاريع إسالة الماء والكهرباء ونقل الركاب تتولاها هذه الإدارة لطبيعتها المحلية ومن ثم تحصل على إيراداتها، والأملاك المحلية أما مملوكة ملكية خاصة يقصد منها الحصول على أرباح ويجوز التصرف بها حسب التحفظات والقيود التي يقررها القانون، وأما ملكية عامة بقصد بها أداء خدمات عامة وهذا النوع من الأملاك لا يجوز التصرف به عن طريق البيع أو نحوه إلا إذا انتهى تخصيصاً للمنفعة العامة فعلياً أو بمقتضى القانون. (٢)

د- القروض المحلية:

القرض العام (مبلغ من المال تستدينه هيئة عامة، الدولة أو غيرها من الجمهور مع التعهد برد المبلغ المقترض وبدفع فائدة عنه طوال مدة القرض وذلك طبقاً لأذن يصدر من البرلمان أو من يخوله ذلك يتضمن تحديد مبلغ القرض وفائدته ومدته وكيفية تسديده).

ولقد كانت القروض ومازالت أحد الموارد المالية التي تلجأ اليها الإدارة المحلية لتغطية النفقات التي تفتضيها مشاريعها الرئيسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، على أن عقد القروض لحساب الإدارة المحلية يجب أن يقترن بمصادقة السلطة المركزية بالشكل المبين في القانون، بالنسبة للقانون لم يتضمن ما يستشف منه صراحة على ممارسة المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية الاقتراض العام، وذلك من خلال نص المادة (٤٤) التي حددت المصادر المالية

⁽۱) فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١١، ص١٢٢.

⁽۲) المصدر نفسه، ص۱۸۳.

للمحافظة، إلا أنه لم يكن من بينها مدى احقية هذه المجالس من اللجوء إلى عقد القرض كمصدر لها، وأن ما ذكرته المادة (٤٤) من المصادر المالية كان على سبيل الحصر، وليس على سبيل التمثيل(١).

وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، قد اجازت لمجالس المحافظات في اللجوء إلى الاقتراض ولكن على وفق ضوابط وبحالات مشروطة يجب أن تراعى من قبل مجالس المحافظات، من أجل عقد القرض^(٢).

لذا ندعو المشرع الدستوري العراقي تشريع قانون يجيز للمحافظات غير المنظمة في اقليم، إمكانية الاقتراض سواء كان داخلياً أم خارجياً وفقا لنص المادة (١٢٣)(٢)، لكن بشروط موضوعية وأخرى إجرائية، فالشروط الموضوعية تتعلق بنسبة المديونية للوحدة الإدارية كذلك الالتزام بالخطة والموازنة المعتمدة للوحدة الادارية أما الشروط الإجرائية فهي موافقة رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، أو إنشاء مصرف حكومي يتولى إقراض الهيئات المحلية في المحافظات بفوائد رمزية، وعلى أن تخصص القروض لغرض إنشاء المشاريع الاستثمارية الإنتاجية للمحافظات وذلك لتشجيع الاستثمار المحل.

ه- الإعانات والتبرعات المحلية:

الاعانات نفقات تقرر الدولة منحها للهيئات العامة والخاصة والافراد على حد سواء من دون أن تحصل منهم على مقابل لتلك الأموال، وهي على نوعين: إعانات داخلية تقسم أما حسب غرضها الاجتماعي أو الاقتصادي أو الاداري، وأما حسب طريقة دفعها وأما حسب الشكل القانوني الذي تتخذه، وإعانات خارجية (٤).

والذي يعنينا هنا هي الاعانات الداخلية ذات الغرض الإداري، فالسلطة المركزية عندما تمنح الهيئات المحلية الإعانات فإنها تهدف الى تمكين الأخيرة من أداء وظائفها أو تهدف إلى سد العجز

⁽١) نص المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

⁽٢) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤

⁽٣) المادة (١٢٣) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الى المحافظات أو بالعكس وبالموافقة القانونية للطرفين.

⁽٤) مثنى اثير طه محمد أحمد، المصدر السابق، ص١٢٨.

المالي في ميزانيتها أو أنقاذاً لها من خسائر أو كوارث طبيعية. والهدف الاهم من تمويل المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية هو ضمان رقابة فعالة واكيدة عليها كي لا تخرج عن إطار الخطة العامة لسياسة الدولة ولقد أشار أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ المنحلة، إلى التبرعات والهبات التي يقدمها المانحون فقرر ((تأسيس مجلس يسمى المجلس العراقي لمراجعة الإستراتيجية، ليقوم بوضع التوجيهات العامة، فيما يتعلق بسياسة المساعدات المالية المقدمة للعراق، وكذلك ما يقدم له من مساعدات التنمية الاقتصادية من الأطراف الثنائية، ومتعددة الجوانب... فضلًا عن اتخاذ ما يلزم من إجراءات بناءً على التوصيات المرفوعة له من وازرة التخطيط فيما يتعلق بتوزيع المساعدات المالية وغير المالية لتلبية احتياجات العراق)(۱)، ولقد أوكل الأمرُ المشار إليه بوازرة التخطيط القيام بالمهام، وفضلًا عن أنه الزم الوزارات العراقية، بأن تقدم إلى وازرة التخطيط طلباتها الخاصة بإنفاق أموال المانحين، من أجل الحصول على موافقة المجلس عليها. قد اشار قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ إلى قبول المحافظات التبرعات والهبات بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية(۲).

أما قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد أجاز للمحافظات قبول التبرعات والهبات، ومع ذلك فأن المشرع قد قيد الوحدات الإدارية في قبول التبرعات والهبات بما جاء في نص المادة (٧/ البند ١٦) التي نصت على ان ((المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة)، لأنه اشترط لقبول مثل تلك التبرعات والهبات موافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المحافظة وبهذا يكون قانون المحافظات قد منح ضمانة لقبول او رفض الاعانة المقدمة بان يكون القرار صادرًا بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وان نطاق صرف تلك الأموال محددة بالجانب الإداري (٣).

كما ترى الباحثة أن المشرع قد ذكر الهبات والتبرعات بصورة مطلقة، ولم يبين الجهة المانحة هل هي مقدمة من قبل السكان المحليين أو من الجهات الخارجية الأخرى الوطنية منها

(٣) المادة (٧/ البند ١٦) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

⁽١) سهيلة عبد الانيس، " معيقات التحول اللاديمقراطي في العراق"، دراسة غير منشورة , المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص١٧٧

⁽٢) المصدر نفسه، ص٣٩.

أو الاجنبية، وبالنظر للأهمية الكبيرة بالنسبة للتبرعات والهبات، لا بدّ من وضع ضوابط الشروط الخاصة لقبول التبرعات والهبات المقدمة من المنظمات والدول الاجنبية، منعاً أن تكون وسيلة للتدخل في شؤون تلك المحافظات والضغط عليها الأمر يستلزم معه الحصول على مصادقة وزير المالية أو مجلس الوزراء على قرار الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المحافظة (۱).

ثانياً - الإيرادات المالية الأخرى:

١ - حصة المحافظة من إيرادات النفط والغاز:

نظم المشرع الدستوري العراقي في دستوره ٢٠٠٥ موضوع ملكية النفط والغاز وهما الثروة الطبيعية الأكثر أهمية في العراق وعلى مواردها تعتمد بنسبة كبيرة جدًا إيرادات الموازنة الاتحادية العامة، أكد الدستور في المادة (١١١)(٢) منه على أن النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، ومضمون هذا أن كل فرد من أبناء الشعب العراقي يملك حصة مساوية لحصة أي فرد عراقي في أي اقليم أو محافظة. أما المادة (١١٢)(٢) والتي جاءت بصياغة غامضة تحتمل أكثر من تفسير وقد يكون وضع هذا النص بهذه الصيغة متعمداً، أو قد يكون نتيجة عدم اهتمام بدقة الصياغة فقد أثارت صياغتها إشكالات في التفسير بين الحكومة الاتحادية وحكومة أقليم كردستان، فتكلمت عن تخطيط والتطوير الثروة النفطية وجعلته اختصاصًا مشتركًا بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة لهذه الثروة.

أيّ إيرادات النفط لوحدها تشكل بنسبة (٩٢%) تكاد تكون هي المصدر الوحيد من الإيرادات المتحصلة اتحادياً، سواء كان مصدرها النفط والغاز أو مصادر أخرى وتمثل هذه الإيرادات (المقابل النقدي) المتحققة من الثروة النفطية التي اعتمدت عليها الحكومة العراقية مقابل بيع النفط الخام في الأسوق

⁽۱) أحمد علي أحمد، التنظيم الإداري في الدول الاتحادية دارسة تحليلية مقارنة، ط۱ منشو ارت الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨، ص١٧٨.

⁽٢)المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

⁽٣) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

العالمية، أو الذي تحصل عليه نظير بيع النفط إلى المشترين المحليين. ويعد المصدر الأول الذي تعتمد عليه الحكومة العراقية في تمويل الموازنة والأساس الذي تستتد عليه عند إعداد الموازنة الاتحادية للدولة^(۱).

ولما كانت الموازنة العامة الاتحادية والتي تتضمن موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم تعتمد بشكل شبه كامل على إيرادات النفط اكثر من (٩٠%) من الإيرادات (٢).

ثانياً - الإيرادات المالية من غير النفط والغاز:

لقد أشارت المادة (١١٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ إلى أن إدارة المواقع الأثرية، من ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، كما نصت المادة (١١٤) في بعض بنودها على الاختصاصات المشتركة ومن بين هذه الاختصاصات إدارة الكمارك^(٣).

١ – إدارة المواقع الاثربة والبنى التراثية:

لقد أشار الدستور إلى المواقع الأثرية وجعلها من ضمن الاختصاصات المشتركة فيما بين السلطة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات، وقد عرفها قانون الآثار رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ في المادة (٤/ سابعًا) من قانون الآثار والتراث^(٤)، ((الأثار هي الأموال المنقولة وغير المنقولة التي بناها أو صنعها أو كتبها أو رسمها أو صورها الإنسان ولا يقل عمرها عن (٢٠٠) سنة مائتي سنة وكذلك التي شيدها أو صنعها، وكذلك المنجزات أي بقايا السلالات البشرية والحيوانية)). تعد الآثار بمجملها ثروة وطنية وتمثل الرصيد الدائم للشعب بأكمله، ولا تعد من الشؤون الداخلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ لذا جعل المشرع العراقي إدارة هذه المواقع من ضمن الاختصاصات المشتركة التي تدار من قبل السلطة المركزية بالتعاون مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكما ان السياحة في هذه مواقع البديل عن المورد النفطي التي

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

-

⁽۱) امير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، جامعة تكربت، ص١٢.

⁽٢) اثير طه محمد احمد، المصدر السابق، ص١٩٩.

⁽٤) المادة (٤/سابعاً) من قانون الأثار رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

يمكن تعتبر رفداً وموردًا إضافياً للعراق حسب التحسن في اداء الخدمات وتطور وسائل الاتصالات والاستقرار النقدي والأمني^(۱).

وإن الباحثة ترى إمكانية أن تكون الإدارة المشتركة من خلال قيام السلطة المركزية تطوير هذه المرافق العامة مقابل فرض ضرائب السياحية، وتحصل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، التي تكون فيها هذه المواقع الأثرية على نسبة من هذه الضرائب لتطوير المرافق السياحية والخدمات المرتبطة بها، ابتداء من النقل والطرق وانتهاء بالإقامة والفندقة من خلال تشريع قانون ينظم تلك استنادًا إلى المادة (١) من دستور جمهورية العراق.

٢ -إدارة الكمارك:

لقد حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١١٠) الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية وهي وضع السياسات المالية والكمركية... الخ، وجعل ادارة الكمارك من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات وهذا ما نصت عليه البند أولاً من المادة (١١٤) من الدستور إلى أن إدارة الكمارك من ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات، غير المنتظمة في أقليم ونلحظ ذلك في (البند ثالثًا /المادة ١١٠) من الدستور، فيما يتعلق برسم السياسة الجمركية(٢).

ومن جانبنا ندعو المشرع أن يكون كل ما يتعلق بإدارة الكمارك من ضمن الاختصاصات الحصرية لأهميتها الاقتصادية والسياسية وما تمثله السيادة الوطنية.

ومن كل ما تقدم لقد أعطى دستور ٢٠٠٥ حالة التعارض الأولوية للتشريع الاقليمي، فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة، استنادًا لأحكام المادة (١١٥)، بل ذهب إلى أكثر من ذلك حيث أعطى الأولوية لقانون الاقاليم والمحافظات سلطة تعديل تطبيق القانون الاتحادي، عند وجود تعارض

_

⁽۱) عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ واثرها في التنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم دارسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧، ص١٣٣.

⁽٢) ينظر المواد (١١٠-١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

أو تناقض بالاختصاصات التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وأن هذه سابقة لم تعدها أي من الدساتير الفيدرالية.

ثالثًا: الاختصاصات المالية الإدارة المحلية في الدستور العراقي ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

سوف نتناولها من خلال ما يأتي:

١. فيما يخص الأقاليم:

بالرجوع إلى المواد (١١٠، ١١٤) (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المشتركة مع سلطات الأقاليم نجد أنها خلت من النص على الضرائب والرسوم ليأتي حكم المادة (١١٥) الذي يعطي سلطات الأقاليم المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصا عاما في كل مالم يرد به نص في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهذا يعني أنها تركت لسلطات الأقاليم ومنعت السلطات الاتحادية من تنظيم شؤون الضرائب الرسوم وهذا لا يمكن قبوله من الناحية المنطقية ولا من الناحيتين القانونية والسياسية كون أن شؤون الضرائب و الرسوم من الاختصاصات السيادية للدولة على شعبها واقليمها الاتحادي، وأن الضرائب تعد أداة مهمة من أدوات السياسية المالية التي جعلها المشرع الدستورية من ضمن الاختصاصات الحصرية الواردة في المادة (١١٠) منه (٢).

٢. فيما يخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم:

أشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ الى تمتع المحافظات التي لم تنتظم في إقليم بالصلاحيات المالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون، وبموجب المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي الغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في (٦- نيسان –

⁽١) المادة (١١٠/١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

⁽٢) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢٠٠٤)(١)، وهو ما دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى القول بأحقية المحافظات غير المنتظمة في إقليم في سن القوانين الخاصة بفرض الضرائب المحلية وجبايتها وانفاقها وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٢). وهذا الأمر ناتج عن خلط المشرع الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وبناءً على ذلك فأن منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية يتعارض مع القواعد العامة السائدة في نظام اللامركزية الإدارية القائمة على منح الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرارات التي تتعلق بممارسة نشاطها الإداري داخل منطقة اختصاصها من دون أن تتعدى إلى السلطة التشريعية، فهي تبقى وحدات إدارية وظيفتها الأساسية إدارة المحافظات على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٣)، وهذا ما انتبه إليه المشرع في مواد آخري من القانون إذ أشار في البند (ثانياً) من المادة (٣١) إلى اختصاص المحافظ في (تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة) فالمشرع استخدم تعبير قرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وليس التشريعات الواردة في المادتين (٢/أولا و٧/ثالثًا) من القانون وكذلك ما بينته البند (ثاني عشر) من المادة (٧) من القانون عندما أشار إلى إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس، فأن هنا إشارة المشرع إلى القرارات والأوامر وليس الى التشريعات (٤).

كما أن الباحثة ترى من ناحية أخرى أن القانون أشار إلى أن المواد المالية للمحافظة تتكون من الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقًا للدستور والقوانين الاتحادية النافذة، أي القانون لم يشر إلى إيرادات الضرائب المفروضة من مجالس المحافظات، كما أن المحافظة تحصل على الرسوم والغرامات المحلية المتحصلة وفقًا للقوانين الاتحادية وليس وفقًا لقوانين مجالس المحافظات.

(١) المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

⁽٢) فلاح حسن عطية الياسري، مصدر سابق، ص٤٤. (٣) عمار رحيم عبيد الكناني، مصدر سابق، ص١٥٥.

⁽٤) المصدر نفسه، ص١٨٩.

الفصل الثاني

طبيعة الاليات القانونية لتطبيق اللامركزية الإدارية

الفصل الثانى

طبيعة الاليات القانونية لتطبيق اللامركزبة الإداربة

تشكل اللامركزية الإدارية تحديًا قانونيًا يعكس توازناً دقيقاً بين السلطات المركزية والمحلية. يتجلى هذا التحدي في صعوبة وضع معيار للتمييز بين المهام ذات الطابع المحلي التي تقع تحت اختصاص الهيئات المحلية، والمهام ذات الطابع الحكومي التي تقع تحت اختصاص الهيئات المركزية. يعكس ذلك حاجة مستمرة لتحديد نطاق وصلاحيات الهياكل الإدارية المركزية والمحلية في سياق هذا التحدي، قام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بتحديد صلاحيات الحكومة المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات، إلا أن الصعوبة في التمييز يأتي ذلك في ظل العقبات التي تعترض قدرة الهياكل الإدارية على تحديد طبيعة المهام بشكل دقيق.

وفي سياق التطورات القانونية، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة مدم المعدل، الذي جاء ليحدد صلاحيات السلطة المحلية بوضوح، ورغم التوجيهات الدستورية إلا أن هناك تحديات عديدة تواجه تنفيذه بشكل صحيح. تلك التحديات تشمل العقبات التشريعية والإدارية، فضلاً عن التحديات المالية التي تؤثر سلباً على قدرة المحافظات على تنفيذ مهامها بالشكل المطلوب لذلك فقد قسمنا هذه الفصل إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول المعوقات القانونية على مستوى النصوص التشريعية، وتناولنا في المبحث الثاني الحلول المناسبة للمعوقات القانونية وتنظيم العلاقة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية.

المبحث الاول

المعوقات القانونية على مستوى النصوص التشريعية

لقد احتوى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على اخطاء وفوضى تشريعية في صياغة النصوص والمواد الدستورية، خاصة فيما يتعلق بشكل النظام السياسي وتوزيع الاختصاصات للأقاليم، والاختصاصات المشتركة والخاصة بالحكومة الاتحادية، فالدستور يعاني من تنازع القوانين وتعدد التفسيرات والغموض، إضافة إلى تناقض في بنوده بعضها مع بعض، وبذلك أصبحت مرجع للقوانين وخاصة ما يتعلق باللامركزية خطوة للمزيد من الخلافات بدلاً من أن تكون المرجع والقاعدة التي يحتكم إليها المتخاصمون في توزيع الاختصاصات والثروات والموارد، وبناءً على ذلك تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين: تطرق الأول إلى الاختلاف حول تطبيق النصوص الدستورية اما المطلب الثاني فقد أختص بالمعوقات القانونية حول حدود الصلاحيات الإدارية والمالية الممنوحة للمحافظات.

المطلب الاول

الاختلاف حول تطبيق النصوص الدستوربة

إن الجوهر الحقيقي للامركزية الإدارية لأول وهلة، يغلب الظن عليه ان للوحدات المحلية في مواجهة الهيئات الدستورية الاتحادية للدولة ذات المركز الذي لغيرها من الاشخاص العامة، باعتبارها نظام يعمل في توزيع الوظيفة الادارية بين هيئات مركزية (أو اتحادية كما هو الحال في العراق) واخرى اقليمية أو مرفقية (محلية)، أي تخويل هيئات سواء أكانت تمثل وحدات جغرافية (محلية)، أو وحدات مصلحية لتستقل في مباشرة بعض الاختصاصات ضمن دائرة اقليمية أو مرفقية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية.

وتتنوع اختصاصات السلطة الاتحادية بين الاقاليم وبين مجالس الحكومات المحلية، ويختلف نطاقها اتساعاً أو تضييقاً من نظام دستوري إلى آخر، فضلاً عن تأثيرات الجوانب العلمية والتطبيقية

⁽۱) د. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلية-دراسة مقارنة، ب-ط، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٥، ص ٦٩.

على التمتع الفعلي لتلك المجالس بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور أو القانون النافذ في الدول، وتعد مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقليم أو الحكومات المحلية في الدول الفيدرالية من المسائل الهامة والصعبة في النظام القانوني للدولة لعلاقتها الوثيقة في تحديد العلاقات القانونية والسياسية بينها، وتختلف الدساتير في اعتمادها لأسلوب أو لطريقة توزيع تلك الاختصاصات فيما بين تلك الحكومات، نتيجة لطبيعة الايديولوجية السياسية والاقتصادية التي تتبناها الدولة، فضلاً عن ظروف نشأة تلك الدولة(۱).

ويتجلى للمتابع للساحة الدستورية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ ولاسيما بعد سن الدستور العراقي ويتجلى للمتابع للساحة السابقة، الدائم لعام ٢٠٠٥، أن موضوع الفصل بين السلطات في العراق برز بشكل أدق من المرحلة السابقة، خاصة موضوع الحفاظ على الحدود الدستورية بين هذه السلطات وعدم التداخل في الاختصاصات فيما بينها والتي من ابرزها الاختصاص التشريعي، لذا كان لابد من بيان مدى التعارض بين النصوص القانونية الصادرة عن السلطات التشريعية وحدود نفاذ كل نص من هذه النصوص ومجال تطبيقه، وفق قواعد عامة (٢). لذلك سوف نتناول في هذا المطلب علوية النصوص القانونية الوطنية في الفرع الأول وهيمنة النصوص المحلية في الشؤون الإدارية والمالية في الفرع الثاني.

الفرع الاول

علوية النصوص القانونية الوطنية

علاقة الحكومة الاتحادية بالسلطات المحلية متشعبة النواحي والآثار، وبتظهر ملامحها في كل ركن من اركان النظام اللامركزي، ولكن مع ذلك تقضي طبيعة التنظيم الإداري وجوب ترتيب السلطات الإدارية في الدولة ضمن سلم إداري تشغل كل سلطة درجه من درجاته، وتخضع كل منها للسلطة التي تعلوها^(٣).

⁽۱) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية-دراسة تحليلية مقارنة، ط۱، مكتبة السنهوري ومكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت-لبنان، ۲۰۱۱، ص۷۲.

⁽٢) عامر ابراهيم احمد الشمري، المصدر السابق، ص١٧٥.

⁽٣) د. فريد كريم علي حسون الشيباني، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة في كلية القانون-جامعة ميسان، المجلد رقم (١) العدد (١)، ٢٠٢٠، ص٢٧٢.

وبالرغم من ذلك ونتيجة لتعدد الجهات في تلك السلطات ومنها جهات التشريع، فقد يحصل أن تتداخل وتتنازع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية وهنا لا بد من العمل بموجب القواعد الفقهية السائدة في فض هكذا تنازع أو تداخل في الاختصاص، والتي منها ما يعرف بتدرج القاعدة القانونية أي أنه عندما يتمتع مستويين للحكومة في بلد ما بسلطة قانونية متزامنة على موضوع معين، يجب أن تسود قوانين أحد هذين المستويين في حالات النزاع، وعليه توضح الدساتير اي من هذين المستويين له السلطة العليا، ويدافع كل مستوى عن قوانينه لأنها مشتقه من سلطات متباينة، مثلاً، قد يكون الأصل في السلطة العليا لقوانين الحكومة الاتحادية، غير أن هناك استثناءاً قد يرد على بعض الحالات نتيجة لنصوص دستورية(۱).

أما بالنسبة للصلاحيات الحصرية فقبل الحديث عنها لا بد من تفصيل أبرز الاشكال أو الطرق الأخرى المعتمدة لتوزيع الصلاحيات والتي غالباً ما ترسمها الدساتير في الدول، فالدستور الاتحادي هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات سواء أكانت بطريقة الصلاحيات الحصرية أي ما يعرف بطريقة الصلاحيات المشتركة أي حصر الصلاحيات بجهة واحدة، أو بطريقة تحديد الاختصاصات بشكل حصري للطرفين، وقد تكون بتحديد الاختصاصات المشتركة فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية للاقاليم او المحافظات، وتعد هذه المسألة من المسائل الجوهرية التي يجرى تحديدها في نصوص الدستور الفيدرالي لأنها في حالة حدوث نزاعات مستقبلية بين الطرفين فان الدستور الاتحادي سيكون مرجعاً حاسم لحل تلك المنازعات، وبالرجوع إلى الطريقة الأولى المتعلقة بحصر الصلاحيات في الملطة الاتحادية وبالتالي علو نصوصها القانونية التي تشرعها، فيكون لها عدما يتم تحديد المسائل أو القضايا أو المواضيع التي تدخل في اختصاص الملطة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها ليكون ضمن اختصاصات الاقاليم والحكومات المحلية ، فأن اختصاصات حكومات الاقاليم والمحافظات هي الأصل بينما اختصاصات الحكومة الاتحادية هي الاستثناء، وهذا الأسلوب يعزز من مظاهر الاستقلال الذاتي للاقاليم والمحافظات، وقد أخذت به معظم الدول الفيدرالية ومنها سوسرا، المكسيك(۱).

⁽١) د. عبد الله طلبة، مقرر الادارة المحلية، ب-ط، منشورات جامعة دمشق-كلية الحقوق، سوريا، ٢٠١٧، ص٥٠.

⁽٢) د. عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي-دراسة تحليلية مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت-لبنان، ٢٠١٥، ص٤٤٧.

وإذا كان الاختصاص التشريعي للعراق يتقيد بالمسائل التي نص عليها الدستور من حيث التوزيع للسلطات في العراق، إلا أنه مع ذلك تقيد من ناحية اخرى بالتوزيع أو التقسيم الرأسي لسلطة التشريع، أي التقسيم على أساس تدرج القاعدة القانونية، وهذا التدرج هو محاولة من جانب المشرع الدستوري للتوفيق بين الاستقلال التشريعي للحكومة الاتحادية وسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم (۱).

فمن استقراء نصوص الباب الرابع من الدستور العراقي والمتعلقة بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات، يتبين بوضوح على ان الدستور العراقي قد اعتنق الاسلوب الذي يقضي بتحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر ومن ثم ذهب الى تحديد بعض الصلاحيات المشتركة، وترك ما عداها إلى سلطات الاقاليم والمحافظات (۲).

وتطبيقاً لمقتضيات قيام الدولة الفيدرالية حدد الدستور العراقي مستويين للتشريع، الاول هو المستوى التشريعي الاتحادي (الفيدرالي) والمتمثل بمجلس النواب والاتحاد اللذان يكونان معاً السلطة التشريعية الاتحادية وبالرغم من عدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الآن، فأن مجلس النواب يختص بموجب الدستور بتشريع القوانين الاتحادية (⁷⁾، أما المستوى الثاني من مستويات التشريع فيتمثل بالاقاليم التي اعترف لها الدستور العراقي صراحة بممارسة السلطة التشريعية وفي هذه الحالة سوف يكون أكثر من مستوى للتشريع في العراق، ولكن لكل جهة تشريعها الخاص بها ضمن ما محدد لها في الدستور، لذلك يجب أن تحدد طبيعة العلاقة فيما بينها تنبأ لحدوث تنازع بين القوانين أي كان نوعه سواء كان اليجابياً ام سلبياً أناً.

أما بالنسبة إلى عد مجلس المحافظة كسلطة تشريعية، لو سلمنا جدلاً بأن مجلس المحافظة يُعد سلطة تشريعية مخول بسن التشريعات المحلية أيّ كان نوعها، فأنه بالتأكيد لا يمكن أن يتصور

(٢) مصطفى حميد عبد الله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية-دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٩، ص٨٥.

_

⁽١) عامر ابراهيم احمد الشمري، المصدر السابق، ص١٧٧-١٧٨.

⁽٣) د. أزهار هاشم احمد، المصدر السابق، ص٢٢٥.

⁽٤) المصدر نفسه، ص٢٢٥.

حدوث التنازع فيما بين نصوصه ونصوص القوانين الاتحادية؛ لأن النصوص التي تصدر عن الحكومات المحلية محكومة بعدم مخالفتها للنصوص الاتحادية، وفيما يتعلق بالاولوية لأي من القوانين في حالة حصول خلاف على الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم الواردة في المادة (١١٥) من الدستور، يرى البعض، بأن ما يصدر عن مجالس المحافظات من قوانين هي اقرب إلى وصفها بقرارات تنظيمية اقليمية تصدر بناءً على قانون عادي، وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وعليه عدم امكانية تصور ذلك الخلاف والتنازع؛ لأن قانون المركز لا يعلو عليه أي قانون آخر غير الدستور وله الأولوية في السريان على القرارات التنظيمية طبقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية (١٠).

ترى الباحثة أنه لكي تقوم مجالس المحافظات بمهامها التي أوكلت لها بالشكل الصحيح وحتى لا تتباين النصوص لا تتم فيها مخالفة لقانون الدولة الأتحادي، وحتى تتجانس هذه القوانين، وحتى لا تتباين النصوص القانونية الواجبة التطبيق، فأن الأسلوب الأمثل يتجسد في سن نظام داخلي موحد ينظم أعمال مجالس المحافظات، شرط أن تشارك في وصفه جميع المجالس.

الفرع الثاني

هيمنة النصوص المحلية في الشؤون الإدارية والمالية

إن قسماً صغيراً فقط من شؤون البلاد العامة هي التي تستطيع السلطات الاتحادية المركزية أن تعالجها بشكل صالح أو تحاول أن تعالجها بجودة من خلال التعديل، لذا ليس على السلطة التشريعية أن تشغل نفسها كثيراً بالشؤون المحلية بينما يجب أن تكون هناك وسائل وسلطات أقل منها هي من تتولى تلك المسؤولية، والاحتفاظ بوقت البرلمان الاتحادي بما تمثل بعض القضايا من شأن خطير وكبير لعموم البلاد^(۲).

لذا بعد تغيير نظام الإدارة في العراق من النظام المركزي في الإدارة إلى النظام اللامركزية الادارية، أصبحت المحافظات التي لم تنتظم في اقليم تمتع بسلطات وصلاحيات كبيرة لم تعهدها في

⁽١) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، المصدر السابق ص١٣٨.

⁽٢) د. عثمان علي ويسي، المصدر السابق، ص٢٢.

ظل النظام السابق ومن هذه السلطات، سلطة إصدار التشريعات المحلية في جوانب محددة ضمن الحدود الادارية للمحافظة^(۱)، ومن الممكن أن نستدل على هذا الرأي من خلال مراجعة أحكام المادة (١١٥) من الدستور التي أشارت إلى أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وأعطت هذه المادة الغلبة لقانون الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما، ومن خلال الاستدلال باحكام هذه المادة نرى ارادة صريحة للمشرع العراقي بمنح المحافظات سلطة سن التشريعات المحلية السوة بالاقاليم التي تمتلك هذا الحق استناداً للنظام الفيدرالي^(۱)، بل منحت ذات المادة الغلبة للقوانين الاتحادية في موضوع ليس من ضمن المواضيع الحصرية للحكومة المحلية والواردة في المادة (١١٠) من الدستور^(۱).

وبطبيعة الحال هذا يتعارض مع جوهر اللامركزية الادارية في العراق اذ انهايجب ان تمارس صلاحيتها بموجب تفويض من الحكومة المركزية ، وللمحافظات الاولوية على الحكومة في حالة النزاع فهذا مخالف لجوهر اللامركزية الادارية .

وللوقوف بشكل مفصل عن أبرز المعوقات التي من الممكن للحكومات المحلية اصدار تشريعات محلية لتنظيمها، سيتم تخصيص فقرة للحديث عن كل من المعوقات الإدارية والمالية وكما يأتى:

أولاً- المعوقات الإدارية لمجالس المحافظات:

يعد الاستقلال الإداري من أهم عناصر اللامركزية الإدارية، بل أنه سيؤدي دوراً مؤثراً في تدعيم المبدأ الفدرالي في العراق وتثبيت اسسه (٤)، ولا يتحقق الاستقلال الإداري إلا بوجود شخصية معنوية مستقلة وسلطات قانونية للهيئات المحلية تجاه السلطة الاتحادية، وتتعدد صور الاستقلال

(۳) سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية-دراسة مقارنة، ب-ط، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ۲۰۱۹، ص ۱۵۰، ص ۱۰۸.

_

⁽۱) عامر حسان فياض،" بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية ، بغداد ، جامعة بغداد ، دراسة غير منشوري ، ۲۰۰۸ ، ص ۱۷۰ .

⁽٢) خالد كاظم عودة الابراهيمي، المصدر السابق، ص٧٢.

⁽٤) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٦، ص٢٢٧.

الإداري من وجود أعضاء منتخبين في الحكومات المحلية من السكان المحليين، إلى وجود صلاحيات قانونية في ممارسة الوظيفة الإدارية بعيداً عن تدخل السلطة الاتحادية (۱۱)، ونتيجة لذلك أن الحكومات المحلية تملك الشخصية المعنوية التي تمكنها من تفرد إداري يكون لها بموجبه الاستثثار بأجهزة تتولى تمثيلها في علاقتها مع الغير وتعبر عن إرادتها، وتبعاً لذلك فهي تختص بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات الإدارية الواسعة التي تمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية (۱۲)، فمثلا تختص الحكومات المحلية بالعديد من الصلاحيات، منها اصدار التشريعات التي تصدر لغرض تنظيم جانب اداري فيها (۱۲)، كالجوانب المتعلقة بالضبط الاداري أو الجوانب المتعلقة بتقديم الخدمات لكافة المواطنين داخل الحدود الادارية للمحافظة او التي تتعلق بادارة المرافق العامة فيها، وذلك كون كل محافظة من المحافظة من المحافظة او التي تتعلق بادارة المرافق العامة فيها، وذلك كون كل محافظة من المحافظات تمتلك مصالح خاصة بها قد تختلف اقتصادياً أو اجتماعياً أو ثقافياً، وعليه ينبغي فسح المجال أمامها لتأخذ دورها في اشباع حاجاتها وتسيير أمورها (۱۶).

أما التشريعات التي تتعلق بالضبط الإداري فهي مجموعة من الاجراءات والقرارات التي تتخذها مجالس المحافظات لحماية النظام العام في المجتمع سواء تعلق الأمر بعناصر الضبط الاداري التقليدية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، أم غير التقليدية كالتي تتعلق بالجانب الاخلاقي أو الجانب الجمالي أو الجانب الاقتصادي. (٥)

فمثلاً فيما تتعلق بالجانب التقليدي للضبط الإداري وتحديداً تلك التي تخص جانب الصحة العامة، يمكن لمجالس المحافظات أن تصدر تشريعات تتطلب اتخاذ إجراءات معينه من بعض الدوائر ولاسيما دائرة الصحة في المحافظة في سبيل الوقاية من خطر وباء قد يصيب المحافظة أو يهددها بالاصابة، وهنا بأمكان مجالس المحافظات أصدار هكذا تشريعات تتعلق بسبل معالجة ذلك الوباء

(٢) د. عمار دعير فالح، الصعوبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق، المصدر السابق، ص١٠.

⁽١) د. حسين عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلية-دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص٤٣.

⁽٣) احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها-دراسة مقارنة، اطروحه دكتوراه مقدمه الى كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص٧.

⁽٤) حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص١٣٠.

⁽٥) جمال ناصر جبار، "اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق ، مجلة حوار الفكر ، المعهد العراقي لحوار الفكر ، العدد ١٨ ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص٧٠

ومكافحته والوقاية منه، وكذلك من العناصر التقليدية للضبط الإداري والتي يمكن أن نسوق مثالاً فيها تلك التي تتعلق بالجانب الأخلاقي، فهنا يحق لمجالس المحافظات أن تصدر تشريعات إدارية تتعلق بمنع فتح الملاهي في المدن الدينية أو مناطق معينة منها، كالتي تكون قرب المساجد، وكالتشريعات التي تتعلق بمنع ارتداء ملابس مخلة بالحياة في دوائر الدولة أو في المدارس ضمن الرقعة الجغرافية لحدود المحافظة الإدارية (۱).

ثانياً - المعوقات والتحديات المالية لمجالس المحافظات:

تحظى عملية تنظيم الشؤون المالية في الدولة الاتحادية خصوصاً فيما يتعلق بسلطة تجميع الاموال والانفاق باهمية كبيرة لكل مستوى من مستويات الحكم فيها^(١)، فعندما يعترف مثلا للحكومات المحلية بالشخصية الاعتبارية العامة استناداً لأحكام اللامركزية الإدارية فأن ابرز ما يترتب على ذلك هو تمتع تلك الهيئات المنتخبة بقدر من الاستقلال بادارة المرفق المحلي تحت رقابة السلطة الاتحادية، ونتيجة لذلك تكون ذات ذمة مالية مستقلة تملك أجهزة ادارية ومالية لها صلاحيات تتمتع بمدى من الاستقلال، وانطلاقاً من هذا المفهوم فأن اللامركزية الإدارية في أحد تعاريفها تُعد بانها عملية تحويل السلطات والاختصاصات الخدمية ذات الطابع المالي من المركز إلى الوحدات المحلية، خاصة فيما يتعلق بجمع الضرائب والإيرادات وتوزيع الدخل وجلب الاستثمارات وكل ما يتعلق بالقضايا المالية والاقتصادية (١).

فمسألة توفير الموارد المالية تُعد من أكبر التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية لتغطية نفقاتها والاضطلاع بمهامها المحدودة لها قانوناً، والتي وجدت من أجلها، فبقدر ما تكون الحكومة المحلية مستقلة مالياً تكون قادرة على محاكاة حاجاتها المحلية، إلا أن ضعف تلك الموارد لأسباب قانونية وادارية وتنظيمية ادت الى تبعية النظام المالى المحلى للسلطة

(۲) د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، ط۱، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ۲۰۱۸، ص٤٤.

⁽۱) د. رائد حمدان عاجل المالكي، الحكومات المحلية، ط۱، مؤسسة ام أبيها، العراق، ۲۰۱۵، ص۱۹۱ – ص۱۹۲ موسسة ام أبيها، العراق، ۲۰۱۵، ص۱۹۱ موس

⁽٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، ود. ميادة عبد القادر، أصول القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ط١، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٢٤.

الاتحادية بالمطلق، فالقيود المفروضة على المالية المحلية ابتداءاً من حقها باصدار تشريعات تنظم الايرادات المالية المحلية أو عدم وجود وعاء مالي محلي واضح ومنظم، وغيرها، كلها تُعد أمورغير واضحة المعالم، تجعل من الحكومات المحلية شريك غير حقيقي، من المفروض أن يمارس دوره في ظل صلاحيات حقيقية مع احتفاظ السلطة الاتحادية بالرقابة عليه على نطاق واسع (۱).

لذلك يسمح عادةً في معظم الدول للمجالس المحلية ممارسة اختصاصات تشريعية محددة تخول لها بموجب التفويض ما قد يمكنها من فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية من أجل دعم التمويل المحلي، حيث تكمن قوة الإدارة المحلية في مدى اعتمادها على مواردها الذاتية(٢).

ولكن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج بشكل صريح الايرادات التي تختص الحكومة الاتحادية بفرضها وجبايتها، وتلك الإيرادات التي تختص الحكومة المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في القليم بفرضها وجبايتها، بل جاء النص على اعتبار رسم السياسة المالية والكمركية... ومن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية (۲)، دون تحديد لجهة وأدوات تنفيذها وإدارتها، وترك الأمر إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۰۸ المعدل، لتنظيم الايرادات المالية المحلية للمحافظات (٤)، ومن النصوص القانونية التي نصت على معالجة الصلاحيات المالية هو نص المادة (۲) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ذي الرقم (۱۹) لسنة ۲۰۱۳، وما يعزز رأينا هذا أيضاً ما ورد في المادة (٤٤/ ثانياً الفقرتين ۲، ٥) من أحكام نص القانون حيث جاء فيهما (تانياً/ الايرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز: ٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية في المحافظة عدا النفط والغاز: ٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية

⁽۱) الامير وليد الايوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية تنمية ادارية واستراتيجة)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٨١.

⁽۲) د. سارة زويني ود. خالد تونيس ود. مريم عثمان ود. شراف عقون، السلوك الاداري (الإدارة المحلية-القيادة الادارية-التغيير التنظيمي)، ط١، دار الايام للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٩، ص١١.

⁽٣) ينظر: نص المادة (١١٠/ثالثًا) من الدستور العراقي والتي نصت على (ثالثًا: رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية بمد حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي العراقي وإدارته).

⁽٤) د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ظل التوازن بين السلطات-دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٦، ص٤٢٦.

النافذة ضمن المحافظة)، والفقرة (٥- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية)، وهاتين الفقرتين تؤكدان على أمرين، الأول هو أن لمجالس المحافظات إصدار التشريعات مالية بالاضافة إلى التشريعات الاتحادية المطبقة في المحافظة، والأمر الثاني أن مجالس المحافظات إصدار قوانين تنظم فرض الضرائب والرسوم والغرامات لتشكل ايراداً محليا للمحافظة بالإضافة إلى ما يخصص لها ضمن الموازنة الاتحادية (١).

نلاحظ أنه من أجل الأستقلال المالي ندعو المشرع إلى منح مجالس المحافظات وأيجاد منافذ تمويل محلية، لكي تتمكن من زيادة مصادر تمويل من خلال ادراج مواد قانونية في قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم تبين فيه الضرائب المحلية التي يمكن لها أن تفرضها وأعطاءها صلاحية فرض الرسوم المحلية، كما نقترح تنظيم بعض رسوم الترخيص على البناء.

المطلب الثاني

المعوقات القانونية حول حدود الصلاحيات الإدارية والمالية الممنوحة للمحافظات

سنتطرق في هذا المطلب إلى عدم الاتفاق على منح المحافظات الصلاحيات الإدارية الكافية في الفرع الاول، أما الفرع الثاني سنخصصه إلى عدم الاتفاق على منح المحافظات الصلاحيات المالية الكافية.

الفرع الأول

منح المحافظات الصلاحيات الإدارية الكافية

الدولة عند وضعها للقوانين أنما تتبع قواعد معينة بالدستور تحدد اختصاص الجهة التي تسنها وتبين ميدان نشاطها، وسلطة التشريع لا بد أن تمارس من قبل الممثل الحقيقي للشعب والموكول به وحده سلطة الافصاح عن الإرادة العامة، والمتمثلة في الأنظمة البرلمانية بالبرلمان الاتحادي وبرلمانات الاقاليم، لذا فان مسألة ممارسة مجالس المحافظات في العراق لسلطة

⁽۱) فلاح حسن الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٧، ص٢٤٠.

التشريع استناداً لمبدأ اللامركزية الإدارية قد أثارت الجدل في الاتفاق حول امكانية اضطلاع هذه المجالس بمهمة التشريع الخاصة بسن قوانين محلية كونها مخالفة لقواعد الاختصاص الدستورية التي اسندت مهمة التشريع للسلطة التشريعية المشار إليها في اعلاه، مما يجعل القانون الصادر عن مجالس المحافظات مشوباً بعدم الدستورية (۱).

حيث انكر العديد من المختصين على مجالس المحافظات الحق باصدار التشريعات التي ترقى لمستوى القانون المشرع من السلطة التشريعية المختصة في العراق لمجرد الاعتماد على أحكام المادة (٧/ثالثاً)(٢)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبالتالي لا يمكن القبول اطلاقاً للمحافظات التي تعمل وفق مبدا اللامركزية أن تُخول صلاحية إصدار تشريعات بهذا المستوى، بل أن هذا الأمر يمثل تجاوزاً على وظيفة المشرع، والمقصود به هنا البرلمان العراقي، لأن التشريعات المحلية لا يتأتى لها إلا أن تكون مفسرة للتشريعات الاتحادية ومسهلة لإدارة الشؤون المحلية، بالاضافة إلى أن نص المادة السالفة الذكر لا يدل على معناها الدقيق؛ لأنه جاء بصيغة واسعة، إذ لم يذكر ما هي الأمور التشريعية التي يجوز لمجلس المحافظة سنها وفق الامور المسلم بها في ظل نظام اللامركزية الإدارية(٢).

وعزز الرأي السابق بآراء بعض من يقولون بأن احتجاج البعض كون مجالس المحافظات تملك الأساس القانوني في ممارستها لسلطتها في إصدار التشريعات أمر غير مقبول كون ما يقدموه من حجج على الأساس القانوني مثل الفقرة الثالثة من المادة (٧) من أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي جاءت غير مطابقة أصلاً لنص المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي تشير إلى الصلاحيات الإدارية والمالية من دون أن تشير إلى

(۱) هبة عبد المطلب الفضلي ود. حميد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الأنظمة الادارية مقارنة بالدفع بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة،

المجلد (۱)، العدد (٥)، ٢٠٢١، ص٨٥-ص٨٦.

⁽٢) ينظر: المادة (٧) التي نصت على صلاحيات مجالس المحافظات، اذ جاء في الفقرة ثالثًا منها: إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

⁽٣) د. عثمان سلمان غيلان، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦) اتحادية ٢٠٠٨، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، (تموز -اب-ايلول)، ٢٠٠٩، ص ٢٤٩.

التشريعات المحلية، وكبر فرقاً ذاك الذي بين الصلاحية والتشريع، فلو حمل النص على معناه الواسع لضربنا عن رغبة المشرع الدستوري حتماً، إذ لو قصد المشرع بالصلاحيات المالية والإدارية التشريعات المحلية لنص على ذلك في صلب الوثيقة الدستورية^(١)، هذا من جانب، ومن جانب آخر فأن الأمور المالية تنظم بقانون اتحادي على وفق "مبدأ سيادة القانون في شؤون الضرائب والرسوم" وهذا المبدأ تلقفه الدستور العراقي ونص عليه بصريح العبارة في المادة (٢٨/ اولاً) منه إذ جاءت بصيغة "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون"، واقرار هذا المبدأ في الواقع هدفه الحفاظ على حقوق المكلفين وحماية الخزينة العامة، وتترتب عليه نتيجة مهمة هي عدم جواز تفويض السلطة التنفيذية وأي سلطة أخرى حق ممارسة الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية والمتعلق بفرض الضرائب أو جبايتها أو تعديلها أو الاعفاء منها، إذاً استناداً لمبدأ قانونية الضرببة والرسم، فأن امكانية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم تعتمد على مدى تمتعه بممارسة التشريع من عدمه والتي لم يوجد لها سند صريح في الدستور (٢)، وهكذا أصبحت صلاحيات السلطة التشريعية الاتحادية واسعة في هذا المجال حتى لا تكاد توجد حدود معينة يحضر عليها تجاوزها إلا باستثناء ما نص عليه في الدستور من قيود موضوعية وأخرى شكلية تحدد من خلالها عمل هذه السلطة في ممارسة نشاطها لسن القوانين (٣).

بالاضافة إلى أنه لو سُلم جدلاً بأن مجلس المحافظة يملك سلطة تشريع القوانين المحلية، فأنه من خلال مطالعة نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لا نجد أي نص فيه يتعلق بتنظيم مراحل العملية التشريعية فيه كما هو المفترض في هذا الشأن، كأن ينص المشرع على الجهة التي تقدم مقترح مشروع القانون المحلى، وآلية التصويت ونسبته، والجهة التي تملك المصادقة عليه، واصداره، ونفاذه، بل حتى صيغة النشر للتشريعات المحلية جاءت مبهمة، فقد استخدم المشرع في المادة (٧/ثاني عشر) عبارة (اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر

⁽١) د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زبن الحقوقية والادبية، لبنان، ٢٠١٨، ص ۲۱۰.

⁽٢) د. سامى حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة-مصر، ٢٠١٤، ص٣٢٠-٣٢١.

⁽٣) د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضرببية وتطبيقاته في احكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠٠٣، ص١٠.

التي تصدر من المجلس)، ولم يتضمن النص الإشارة إلى التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة، واكتفى بذكر القرارات والأوامر، وهذا يدل على أن المجلس لا يملك سلطة تشريع نصوص بمستوى قوانين^(۱).

وإن لمجالس المحافظات لها الحق باصدار تشريعات محدودة وبمجالات محدودة، فهي تلك التشريعات التي تصدرها المجالس لتنظيم الشؤون الادارية والمالية للمحافظة ولا يتعدى حدود نفاذها الحدود الإدارية لتلك المحافظة، شرط أن لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية في حدود الصلاحيات الحصرية الممنوحة لها في المادة (١١٠) من الدستور (٢).

فكما ان ممثلي الشعب في البرلمان بشكل ديمقراطي حر، يمارسون عملية مزدوجة من التشريع والرقابة بالنسبة لأجهزة الدولة وهي تنفذ واجباتها القانونية على المستوى الاتحادي للبلاد، فأيضاً من الناحية الديمقراطية لا ضير من قبول تمثيل الشعب على المستوى المحلي من خلال انتخاب أشخاص يمارسون صلاحيات ذات خصوصية على المستوى المحلى وادارة الخدمات تحت رعاية ورقابة السلطة الاتحادية (٣).

(١) د. فاضل الغراوي، المصدر السابق، ص٢٢٢.

(٢) ينظر: المادة (١١٠) من الدستور العراقي التي نصت على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهي: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية.

ثانيا: وضع سياسية الأمن الوطني وتنفيذها وانشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين أمن حدود العراق، والدفاع عنه. ثالثًا: رسم السياسة المالية والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية بمد حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وادارته.

رابعا: تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامسا: تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا: تنظيم سياسة الترددات البيئية والبريد.

سابعا: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامنًا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياة في خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه وآلية توزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعا: الاحصاء والتعداد العام للسكان.

(٣) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، المجلد الثالث، الجزء السادس عشر، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٥.

وإنّ ما ذهب إليه أصحاب الرأي الأول، بالقول أن ليس لمجالس المحافظات الحق في إصدار تشريعات محلية، بحجة أن الدستور العراقي في نص المادة (١٢٢/ثانياً) لم يشر بشكل صريح الى امتلاك مجالس المحافظات لحق التشريع، أمر مردود عليه من حيث إن تنظيم الشؤون الإدارية والمالية على وفق التحول الجديد للمحافظات يتطلب اصدار نصوص قانونية محلية تمكنها من إدارة وممارسة تلك الصلاحيات بما ينعكس ايجاباً على نجاحها في تحقيق مصالح مواطنيها على المستوى المحلي، كما هو الحال في العراق (١).

أما عن حجتهم في الأشارة إلى المادة (٢٨/اولاً) من الدستور التي نصت على عدم فرض الضرائب والرسوم الا بقانون، فاستناداً الى ما طرحناه سابقاً فأن بأمكان مجالس المحافظات تشريع قوانين محلية مالية تنص على فرض الرسوم والضرائب والغرامات وهذا ما اكدته بصريح العبارة المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (٢).

وهذا ما ذهبت إليه أيضاً المحكمة الاتحادية العليا^(۱) في ردها على كتاب مجلس النواب العراقي – لجنة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والذي جاءت فيه (بصدد النقطة المتعلقة بصلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تجد المحكمة الاتحادية العليا أن هذا الموضوع تحكمه المواد (٦١/ اولاً و ١١٠ و ١١٤ و ١١٠ و ١٢٢/ ثانياً) من الدستور (أ)، وأن استقراء مضامين هذه المواد تشير إلى صلاحية مجلس المحافظة في سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق، ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية من الدستور الاولوية في التطبيق، ذلك أن المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية

(۱) د. اسامة الناشي، الفدرالية بين العراق وإسبانيا-دراسة مقارنة، ط۱، دار ومطبعة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد-العراق، ۲۰۱۸، ص۳۶-۳۵.

⁽٢) المادة (٤٤) تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي: ثانياً - الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل الفقرة (٥) الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظة.

⁽٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٧٥٧٦) في ٢٠٠٧/٦/٢٦، عندما اصدرت قرارها المرقم (١٣ت/ ٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٢/٢، في ٢٠٠٧/٢/٢،

⁽٤) طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، ب-ط، مكتبة دار السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٧، ص ٢٠١١-١١١.

وليس له اختصاص اصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً لاحكام المادة (٦١/اولاً) من الدستور، وكذلك قرارها المرقم (٦٦ اتحادية ٢٠٠٨) عندما اقرت بالحق لمجالس المحافظات بفرض الرسوم والغرامات والضرائب، وفرض الضميمة^(۱).

واجابت المحكمة ذاتها كذلك على طلب استيضاح من مجلس محافظة البصرة حول صلاحياته في فرض الضرائب والرسوم المحلية من خلال قرارها المرقم (٢٥/ اتحادية/ ٢٠٠٨) في مسلاحياته في فرض الضرائب والرسوم المحلية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد (٢١/اولاً و ١١٠ و ١١٤ و ١١٠ و ١٢/ثانياً) من الدستور، واستقراء مضامين هذه المواد تشير إلى صلاحية مجلس المحافظة في سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ".

أما تعليقهم على أحكام المادة (٧/ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل من أنها لا تمنح مجالس المحافظات سلطة التشريع، وبأنها لا تمثل إرادة المشرع الواردة في المادة (٢٢/ثانياً) من الدستور، فأن المتتبع لإرادة المشرع في التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، والتعديل الثاني لذات القانون بالرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، فأنه يرى إرادة صريحة وواضحة كانت للمشرع في تعديل المواد المتعلقة بمنح مجالس المحافظات لسلطة التشريع وظهر هذا الأمر واضح في تعديل أحكام المادة (٢/ اولاً) عندما كانت سابقاً تنص على ان (المجلس هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة) إلى نص جديد تضمن عبارة أن (المجلس هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة) بالإضافة ألى أضافة فقرة (بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)(٢)، حيث نرى هنا أن

(۱) علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠١٦، ص١٦٧-١٦٨.

⁽۲) عباس عطوان فاخر ود.محمد سلمان محمود، أهلية الوحدات الفدرالية في ممارسة النشاطات الدولية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، مجلد (۳) العدد (۱)، ۲۰۲۱، ص۸۸-۸۹.

⁽٣) المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اذ جاء فيها: (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من ادارة

المشرع ضيق من حدود التعارض مع القوانين الاتحادية بحدود القوانين المتعلقة بالصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية ووسع من سلطة مجالس المحافظات في إصدار التشريعات حتى مع تعارضها للقوانين الاتحادية مادامت خارج السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية الواردة في احكام المادة (١١٠) من الدستور، وكذلك برزت هذه الإرادة للمشرع باضافته لاحكام الفقرة سادساً للمادة (٢) من ذات القانون^(۱)، وهذا الرأي يتناسب بشكل كبير مع ما أراد المشرع في أحكام المادة (٢) من ذات القانون وكذلك ما ورد في أحكام المادة (١١٥)^(٢)، من الدستور.

الفرع الثاني

المعوقات المالية الممنوحة للإدارة المحلية

نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبشكل صريح على أن تكون للسلطة المحلية، مصالح مالية مستقلة عن المواد المالية التي تكون تابعة للسلطة المركزية، بذلك فأن ما تحصل عليه السلطة المحلية من الأموال، لكي تكون لها القدرة على تيسير أعمالها وكذلك متحصله من الإيرادات من أجل الانفاق على أعمال السلطة المحلية، يترتب عليه جمله من المشاكل أو التحديات التي تقف عائقًا أمام السلطة المحلية، من ذلك سوف نتناول هذه الفرع على فقرتين، حيث سوف نتناول في الفقرة الأولى الإشكاليات الدستورية والقانونية للمعوقات المالية في الإدارة المحلية، كما سوف نتطرق في الفقرة الثانية الى التمويل حيث يعد من المشاكل الأساسية في الإدارة المحلية، وذلك في ضوء ما يأتي:

شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).

⁽۱) المادة (۲/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (۲۱) لسنه ۲۰۰۸ المعدل، جاء فيها: تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (۱۱۲، ۱۱۳، ۱۱۶) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما وفقًا لأحكام المادة (۱۱۵) من الدستور.

⁽٢) المادة (١١٥) من الدستور العراقي نصت على أن: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم وتكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

الفقرة الأولى - الإشكاليات الدستورية والقانونية:

إن نظام اللامركزية التي سعى لها المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥، وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، كانت لغاية منه عدم تركيز السلطة في يد السلطة المركزية وتوزيع الوظيفة الإدارية، إلا أن سعة الصلاحيات والاختصاصات وعدم التوازن بين تلك الصلاحيات والاختصاصات وعدم وضوح بعض النصوص ودلالاتها ادى إلى حدوث اشكاليات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومن بينها ما يلي(١):

١ – الفراغ التشريعي:

يحتل تشريع قانون النفط والغاز، أهمية كبيرة ربما قد تأتي بعد الدستور، على أحتساب أنه يتعلق بالمورد الأساسي في الموازنة الاتحادية، وأن عدم تشريعه لغاية ٢٠١٩، أدى إلى حدوث فراغ تشريعي وتفاقم الخلافات بين السلطة المركزية والاقاليم، وقد أدى إلى حدوث الخلافات المماثلة وتعاظمها مع المحافظات المنتجة, لذلك نرى أن الضابط الدستوري بنص المادتين (١١١ و١١٦) يحتاج إلى ضابط قانوني ليحكمه أو يضبط شتاته، وهو إقرار قانون النفط والغاز الاتحادي(٢).

٢-تداخل في الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحافظات المنتجة (النفط والغاز):

إن الأثر المترتب على هذا التداخل أما بسبب الاختلاف في تفسير النصوص الدستورية والقانونية، من قبل الهيئات المحلية، حيث إن كل جهة تدعي أنها صاحبة الاختصاص القانوني ولا سيما في مسألة النفط والغاز، فضلًا عن تجاهل مبدأ أولوية لمحافظات غير المنتظمة في اقليم عند ممارسة الاختصاصات المشتركة في الدستور، وغالباً ما يتم تغليب صلاحيات المركز على المحافظات وما يترتب عليه عرقلة الكثير من المشاريع بسبب غياب التشريعات الفاصلة لحدود هذه الصلاحيات، أو التناقض بين مواد الدستور، فيما يتعلق

(٢) طه حميد حشن العنبكي ، العراق بين اللامركزية والفيدرالية ، العدد ١٥٥ ، ط٢ ، دولة الامارات العربية المتحدة ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٤ ، ص٤٩ .

_

⁽١) وائل محمد اسماعيل المخلافي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، المصدر السابق، ص١٢٢.

بالاختصاصات المشتركة، بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم التي واردتها المادة (١١٤) والتي تنص على إدارة الكمارك بالتنسيق بينهم، والذي يتعارض مع المادة (١١٠) من الدستور جعلت رسم السياسة المالية والكمركية من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (١).

٣- القصور التشريعي:

من أهم المعوقات الدستورية التي انعكست بصورة سلبية على العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ناتج عن ضعف المنظومة التشريعية التي تعزز اللامركزية الإدارية، فهنالك العديد من النصوص الدستورية التي تحتاج إلى تشريع حزمة من القوانين اللازمة لها لتعزيزها ومنع التعارض مع غيرها من التشريعات ولم تسن قوانينها الأمر الذي أحدث خلافًا بين السلطة المركزية وسلطات المحافظات فيما يتعلق بنطاق تطبيق اللامركزية والإدارية (١٠٠٠). وأن الغموض الذي يعتلي الاختصاص التشريعي بفرض الضرائب والرسوم من المعوقات التي واجهت قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ إن المشرع حدد هذه الاختصاصات بصورة متداخلة وغامضة ولم يتطرق إلى المسائل التقصيلية كما فعل قانون المحافظات رقم (١٩٥١) لسنة ١٩٦٩ الملغى فيما الرغم من اختلاف الطبيعة القانونية وذلك أدى إلى الخلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وأدى إلى التداخل فيما بينهم، وأما موضوع تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات المحلية عند توزيع المساعدات والمنح الدولية، تحقيقًا للشفافية والعدالة، بين المواطنين في الحصول على الخدمات (١٠٠).

وترى الباحثة ان اهميه تحقيق العدالة في توزيع الإيرادات الاتحادية على المحافظات، وهذا يؤكد على إصرار السلطة المركزية على حرمان المحافظات من المشاركة في تخصيص الإيرادات الاتحادية وكذلك على عدم رغبتها في تأسيس هذه الهيئة التي تحدد من سلطاتها على المحافظات. لقد

⁽١) د. خالد سماره الزعبي، المصدر السابق، ص١٠٩.

⁽٢) د. كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص١٨٨.

⁽٣) حسن محمد الرفاعي، إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية، مصدر سابق، ص٥٥.

أدى القصور التشريعي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى ضعف التنسيق العمل بين هذه الاخيرة والسلطة التنفيذية الاتحادية؛ لأن المادة الوحيدة التي تعمل على التنسيق هي المادة (٤٥)^(١) من القانون المشار اليه التي نصت على تشكيل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، إلا أنها اصطدمت بالعديد من العقبات التي واجهتها، منها الخلافات حول نقل الصلاحيات الوزارات إلى المحافظات، ولقد أشار قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٠٩، إلى نقل الاختصاصات من بعض الوزارات والحاقها بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم ماليًا واداريًا، بما يتوافق مع قانون المحافظات المشار إليه، إلا أنه قصر في بيان الحدود السلطات المنقولة من السلطة المركزية إلى تلك المحافظات، فضلًا عن الغموض الذي احاط صلاحية المحافظة في التشريع إذ إنه لم يحدد. آلية سن التشريعات المحلية، إذا أعطى دور لمجلس المحافظة والذي قصره على مرحلة الاجتماعية، والمالية تنفيذ قرار مجلس محافظة بغداد المرقم (١٣) في ٢٠٠٥/١/ والمتضمن فرض رسم قيمته (١٣) على كافة عقود المقاولات، والعقود التجارية التي توقع بين أطراف حكومية وغير حكومية. (١٣)

إن أهم ما يلاحظ على مالية الهيئات المحلية في العراق، أنها قليلة لا تكاد تسد حجم النفقات والخدمات التي تناط بها، فضلًا عن أن المحافظات تعتمد على ما تقدمه الحكومة المركزية من الموازنة الاتحادية، مما يجعلها بحالة التبعية المالية في قراراتها وهذا بدوره يؤدي إلى تدخل الحكومة المركزية في نشاط المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إن جميع هذه الإيرادات تثير اشكالات من الناحية العملية والقانونية، فضلًا عن ما يكتنفها بعض الغموض، وعدم الوضوح فمثلاً أن المشرع عد الرسوم والغرامات المتحصلة وفقًا للقوانين الاتحادية من ضمن أي إرادات المحافظة، مع أنها تؤول إلى الخزينة العامة للحكومة المركزية، فكيف عدها من ضمن مصادر التمويل المالية للمحافظة.

(١) المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

⁽٢) قرار مجلس محافظة بغداد المرقم (١٣) في ٢٠٠٥/٧/١٨

ومما تقدم يظهر جليًا بأن دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لم يكونا واضحين في تحديد مستوى العلاقة بين السلطة المركزية والاقاليم والهيئات المحلية، فضلًا عن أن ما جاء به الدستور لموضوع النفط والغاز لم يكن موفقًا حيث نجد أن الدستور لم يضع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وكذلك سكت عن موضوع الموارد الطبيعية ولم ينظمها ضمن الاختصاصات المشتركة مما يعني انه قد اسندها إلى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مما أثار خلافات حول هذا الموضوع، وهذا يقتضي أن تكون الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز والموارد الطبيعية من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.

الفقرة الثانية - التمويل أحد المشاكل الأساسية في الإدارة المحلية:

يعد التمويل من الأمور والمسائل الجوهرية في مدى نجاح أو فشل النظام اللامركزي الإداري في الإدارة المحلية، إذ لا تكون هنالك فائدة من منح الصلاحيات والمسؤوليات إذا لم تقابلها كفاية مالية لأن من دون هذه الأخيرة تكون أمام إدارات محلية ذوات صلاحيات، ولكن في الوقت نفسه لا تستطيع ممارسة هذه الصلاحيات بنجاح، وهذه الكفاية المالية مرتبطة وبشكل رئيس بالموارد الذاتية أو الخارجية التي بإمكان الإدارة المحلية أن تحصل عليها وهي تعمل داخل أجهزة المجتمع المحلي، فكل ما كانت مصادر أموال الإدارة المحلية متعددة نكون أمام إدارة محلية قوية، وصالحة للقيام بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عانقها وبخلاف ذلك تكون أمام إدارات ذوات نشاطات غير كفوءة وغير فاعلة في تطور وتنمية المجتمع المحلي⁽¹⁾. وإن مصادر تلك الأموال غالباً ما يتم ذكرها في القوانين في أغلب دول العالم، اذ أن هذه القوانين تشير لمصادر تمويل هذه الإدارات، ولكن بشكل عام فإن أو قد تأتي من السكان المحليين مثل (رسوم البلدية) أو قد تأتي من ميزانية العامة للدولة وتكون بشكل مساعدات وهذا الأمر ينطبق على الإدارة المحلية في العراق، إذ نجد هنائك قوانين كثير تعاقبت على تنظيم الإدارة المحلية في العراق حددت مصادر تمويل هذه الإدارات، مما يدل على اهتمام المشرع العراق, بالتمويل وإن لم يدخل فى التفصيلات لتلك تمويل هذه الإدارات، مما يدل على اهتمام المشرع العراق, بالتمويل وإن لم يدخل فى التفصيلات لتلك

⁽١) انتصار شلال مارد، المصدر السابق، ص٥.

المصادر، وعلى الرغم من ذلك مازالت الإدارة المحلية في العراق شأنها شأن إدارات محلية كثيرة في العالم تعاني من ضعف الموارد الذاتية، وقلة مصادرها، مما ترك ذلك أثراً سلبياً كبيراً في قدرة تلك الإدارات المحلية على القيام بواجباتها في إعداد وصياغة وتخصيص وتنفيذ المشاريع التي تتمي تلك المناطق المحلية التي تعد الهدف الجوهري في تطبيق اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، وان الإدارات المحلية في العراق في ظل النظام المركزي تشترك في مسألة اعتمادها على المساعدات المالية المقدمة لها من الحكومة المركزية بالدرجة الأساس، وكان لذلك أثر كبير في تراجع مستوى وفاعلية الإدارة المحلية في العراق على الرغم من النجاحات النسبية التي تحققت في بعض الأحيان (۱۱) نتيجة لاتخاذ الحكومة المركزية في العراق هذه المساعدات في أحيان كثيرة ذريعة للتدخل في الشؤون المحلية، فضلاً عن ذلك عدم وجود التخطيط الاستراتيجي، الذي يعد أحد الأمور الأساسية في تقوية الإدارة المحلية، وفي الوقت نفسه في تقوية وتعدد مصادر تمويلها، ولاسيما وأن العراق لسنوات عديدة يأخذ بالتخطيط الشمولي المركزي في القطاعات كافة، التي تعد أحد مصادر موارد الإدارات المحلية، مناطق معينة مثل (بغداد – البصرة)، مما أدى ذلك إلى ازدياد وارداتها الذاتية، وكان ذلك على حساب مصادر تمويلها. (تمويلها الذاتية، وكان ذلك على حساب وحدات إدارية أخرى، فنجم عن ذلك تفاوت كبير بين تلك الوحدات الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وتباين مصادر تمويلها. (۱۲)

ترى الباحثة انه بعد استعراض التمويل بوصفه أحد مشاكل الإدارة المحلية في العراق، يمكن أن نصل الى أن الضعف في التمويل ناجم عن ضعف التخطيط الاستراتيجي للدولة العراقية، أو قد تكون وراءه دوافع سياسية خفية في ربط الإدارات المحلية جميعها بالسلطة المركزية وجوداً أو عدماً.

(۱) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٣٥.

⁽٢) محمد دحام كردي, "مستقبل الدولة العراقية بين التقسيم والفيدرالية ", مجلة جامعة الانبار للعلوم السياسية ، المجلد

١ ، العدد ٨ ، الانبار ، كلية القانون والعلوم السياسية ، ٢٠١٣ ، ص٢٨٧.

المبحث الثاني

الحلول المناسبة لنجاح اللامركزية الادارية في العراق

لجعل العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية علاقة أكثر دقة وتنظيم يكون من خلال نجاح تجربة اللامركزية الإدارية من ذلك سوف نتناول هذه المبحث في مطلبين سوف يكون الحلول المناسبة لنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في المطلب الأول اما المطلب الثاني سوف نتناول فية الحلول المقترحة لتنظيم العلاقة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية

المطلب الأول

التجربة اللامركزية الإدارية في العراق

بعد أنْ تمَّ بيان المعوقات التي تقف عائقًا أمام نجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق وما تطرحه من إشكاليات عديدة، لأنّها تحمل مضمونًا مهماً وهو استقلال الهيئات المحلية بالمهام التي أوكلت لها من قبل الحكومة المركزية، لذلك لا بدَّ من وضع رؤيا مستقبلية لنجاح هذه التجربة، وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب من خلال فرعين، حيث في الفرع الأول الرؤيا الدستورية والقانونية لنجاح اللامركزية الإدارية في العراق، وفي الفرع الثاني الرؤيا الإدارية والمالية المستقبلية لنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق وذلك من خلال ما يأتي:

الفرع الأول

الرؤيا الدستورية والقانونية لنجاح اللامركزية الادارية في العراق

بعد التطرق للمواد الدستورية التي تناولت اللامركزية في العراق، وبعد دراسة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من خلال تطبيقه لنظام اللامركزية الإدارية في العراق، كما أن كثرة الصلاحيات سواءً كانت إدارية أو مالية التي تتمتع بها المحافظات في العراق والتي منحت من قبل المشرع، لذلك فمن الرؤيا المستقبلية سواءً كانت دستورية آو قانونية هي ما يأتي:

اولًا- الدور للحكومة المركزية على الهيئات المحلية:

لضمان حسن سير المرافق العامة وإدارة دورها بشكل فاعل لا يتم دون رقابة السلطة التنفيذية، لذلك فلا يمكن الاستغناء عن هذه الرقابة؛ لأنها تُعطي لنظام اللامركزية الاستقلالية في أعلى درجاتها، كما يمكنها من إعداد كوادر في الحكومة المحلية قادرة على القيام بمسؤولياتها في إدارة شؤون البلاد على أكمل وجه. (١)

كما تتمكن من بناء قاعدة شعبية يكون لها الحق في مراقبة الأشخاص الذين تم انتخابهم بشكل موضوعي وبعيدًا عن الاعتبارات السياسية أو الاجتماعية والتي يتم في الوقت الحاضر الانتخاب على أساسهم رغمًا من أنّ المشرع العراقي جعل الرقابة مختصرة على البرلمان، الا أنها رقابة غير فعالة، بسبب التداخلات السياسية والاعتبارات الأخرى، وذلك وفق نص المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل(٢)، جاء فيه لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة وجود المخالفة، فالمجلس النواب إزالة المخالفة، وذلك بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائه.

على الرغم من أنّ القانون لم يبين طبيعة هذه الرقابة وكيفية عملها، كما أن هذه الرقابة تهدف الى ضمان احترام المجالس للشرعية ولحدود اختصاصاتها، الاّ انّه يجب أن لا تصل هذه الرقابة الى

(٢) ينظر نص المادة (٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

⁽١) انتصار شلال مارد، المصدر السابق، ص٥٥.

حد المساس باستقلال الهيئات المحلية وفي بعض الحالات الغائها، على الرغم من وجود ضوابط عديدة منها أنّه لا يمكن فرض رقابة مسبقة على أعمال مجالس المحافظات إلا إذا ورد في القوانين النافذة استثناء معين، وأنّ لمجلس النواب سلطة التصديق أو عدم التصديق على القرارات والأعمال التي تقوم بها مجالس المحافظات مع جواز تعديلها، وأنه يجوز لمجلس المحافظة العدول عن القرار الى حين التصديق عليه من قبل مجلس النواب اذا رأى مجلس المحافظة أنّ المصلحة العامة تتطلب العدول عن القرار، وكما يحق لمجالس المحافظات الطعن بالقرارات الصادرة من مجلس النواب وفق القانون، كذلك في حالة تجاوزه حدود الرقابة التي يمارسها على المجالس المحلية، حيث تمثل ضمانة الاستقلال مجالس المحافظات، لذلك يجب على مجلس النواب أن يصدر تشريعًا خاصًا يذكر فيه ماهية هذه الرقابة وطبيعتها وحدودها التي تحقق الموازنة في مجالس المحافظات من عدة جوانب سواء كانت في عدم خروجها عن صلاحياتها التي حددها لها الدستور او القوانين، وذلك من أجل الابتعاد عن تقتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية فيما بين المركز والهيئات المحلية، ومن جانب آخر يجب عدم تحمل الهيئات المحلية قيود تعرقل عملها وتوقف حركتها وتعيق نشاطها، لكي يتسنى للهيئات المحلية تحقيق التنمية في جميع مستويات المحافظة (۱).

وأنّ إقحام السلطة التشريعية في هذا الخضم من خلال منحها حق الرقابة على المجالس المحلية، حتى وإن كانت هذه الرقابة واقعية بالنسبة للرقابة السياسية، إلّا أنّها ليست كذلك بالنسبة للرقابة الإدارية، بسبب أن جميع الدول أخذت بنظام اللامركزية الإدارية من حيث صفاتها القائمة على الوصاية الإدارية للسلطة المركزية على المحافظات فأن ما جاء في المادة (خامسًا/١٢٢) من الدستور العراقي لسنه ٢٠٠٥، كذلك فأن التعديل الأخير لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ المعدل، كما جاء في التعديل الثالث لقانون المحافظات بالمادة (الثالثة/٤٥) تلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المتخصصة، وللمتضرر الطعن بالقرار الصادرة أمام المحكمة المختصة خلال مدة (١٥) يومًا من تاريخ التبليغ بالقرار، ويكون قرارها باتاً. مما نشاهده أنّ النص في قانون المحافظات جاء مخالف لما نص عليه الدستور العراقي في

⁽١) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٥٥.

⁽٢) ينظر نص المادة (خامساً/١٢٢) من الدستور العراقي لسنه ٢٠٠٥ نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة).

المادة (١٢٢) التي ترفض أي شكل من الرقابة الوزارية أو ارتباط بها إلّا أن المادة (٤٥) من قانون المحافظات، قد جاءت مناقضة لهذه المادة حيث أعلنت حق كل مواطن بالطعن أمام القضاء المختص، في مهلة أقصاها (١٥) يومًا في حالة إخلال المحافظة بالواجبات التي يجب أن تقوم بها وفق السياسة العامة التي وضعها مجلس الوزراء او الوزارات المختصة. (١)

لذا يتعين تحقيق تنظيم دستوري وقانوني أكثر دقة لقيام التجربة اللامركزية الإدارية، من خلال إدخال تعديل على القانون بما يتلاءم مع الدستور من أجل إزالة التداخل بين الهيئات المحلية، وبما أن الهيئات المحلية تمارس وظائف إدارية في الدولة فلا بد أن يكون القضاء الإداري هو المختص في البحث بمدى مشروعيتها أو مشروعية القرارات التي تتخذها.

وترى الباحثة أنّ قدرة السلطة التنفيذية على رقابة الهيئات المحلية يمكنه من انجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق؛ وذلك لأنّ السلطة التنفيذية تكون أقرب في أشرافها على مؤسساتها أو دوائرها في المحافظة، ففي حالة وجود مخالفة من قبل مجالس المحافظات يكون للسلطة التنفيذية الحق في إزالة هذه المخالفة ، كذلك لابد من احترام التعدد الاجتماعي، ومن إجراء تعديل على نص المادة (١١٠) من الدستور وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فتكون هناك موازنة بين منح المحافظات الحق في إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبين مراقبة حسن أداء المرافق العامة المحلية بما يحقق المصلحة العامة.

ثانيًا - توجيه العمل الرقابي:

لأجل الدراسة والتحقيق في المواضيع والقضايا كافة التي تتعلق بالأخطاء والانحرافات الإدارية والمالية يتم عن طريق تشكيل عدة لجان مهمتها متابعة خاصةً بمجلس النواب وذلك عن طريق التنسيق مع الجهات الرقابية الاتحادية في المحافظة منها ديوان الرقابة المالية (۱)، وهيئة النزاهة العامة، ويكون بصورة دائمة من خلال عقد عدد من الاجتماعات الدورية، هذا ما يجعل من المراقبة المحلية ذات شفافية في دراسة التقارير التي تصدر عن المجالس المحلية ونتائج الأعمال التي تقوم بها حيث

⁽١)ينظر نص المادة (٤٥/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الجديد رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ المعدل.

⁽٢) د. حازم صباح أحمد، ود. سهيل علي عبد المجمعي، المصدر السابق، ص٥٥.

يسهم ذلك في تطوير كفاءة الجهات الخاضعة لرقابتها من جانب، أمّا من جانب آخر فأنه يحفظ أموال الدولة من الإهمال والتقصير.

الفرع الثاني

الرؤيا الإدارية والمالية لنجاح اللامركزية في العراق

الرؤيا الإدارية لهيئات المحلية تتمثل في إصلاح الإدارة وإيجاد قيادات ذات كفاءة عالية تتناسب مع المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، أمّا ما يراد بالرؤيا المالية ان الموارد المالية تمثل عصب الحياة في الحكومات المحلية حيث من خلالها تستطيع انجاز الكثير من الأعمال، ولذلك سنتطرق من خلال ما يلي:

١ - الرؤيا الإدارية:

لدعم وتنمية وإصلاح الإدارة المحلية تحتاج إلى تقليص مظاهر الفساد وذلك من خلال الاعتماد على وجود قيادات إدارية محلية ذات كفاءة تتناسب مع الوظائف المسندة إليهم، وقدرتهم على استيعاب التنمية وتحدياتها، ويقع على عاتق القيادات حل التناقضات التي تتشأ بين الأطراف المختلفة، كما يجب أنْ تكون لها القدرة على فك التحالفات التي تقف عائقًا أمام نجاح العمل الإداري في الهيئات المحلية، ويجب ان تكون لديهم القدرة على تحديد الأهداف والسياسات الموضوعية أو الإجرائية بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة حتى تكون أهداف الهيئات المحلية قابلة للتحقيق من دون أن يترتب عليها استنزاف للقدرات أو الطاقات المحلية في اتجاهات عديمة الفائدة، على الهيئات المحلية أن تكون لديها سلطة بحيث تستطيع مواجهة المواقف التنظيمية والتكنولوجية والبشرية، وغيرها من الأزمات سواءً كانت اقتصادية أو اجتماعية أو مالية التي تواجهها المحافظة خلال فترة معينه (")، ولإصلاح الإدارة المحلية لا بدّ أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري والإجراءات التي تتخذها، وتحسين إجراءات التوظيف وتطبيق قواعد لها الجدارة والاستحقاق من أجل تكافئ الفرص بين جميع مواطني المحافظة بعيدًا عن المحسوبية والمنسوبية في العمل الإداري. (")

⁽١) طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو الالمركزية السياسية، بيروت: دار هناوند ، ٢٠١٢ ، ص ٣٤

⁽٢) د. حازم صباح أحمد، ود. سهيل علي عبد المجمعي، المصدر السابق، ص٨٥.

كما يُعد جانب الأمن في الحكومة المحلية من الجوانب المهمة وهذه ما أكد عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبشكل مباشر عن اختصاص مجالس المحافظات في الضبط الإداري العام أو الخاص، وذلك من خلال منحها صلاحية المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المعدة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة الخطط الأمنية التي تضعها الحكومة الاتحادية.(١)

كما ان قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة المعدل ٢٠٠٨، أعطيت للمحافظ سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العام في المحافظة، كما أنّ من صلاحيات المحافظ إذا رأى أن الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها (٢)، فأن المحافظ يعرض الأمر فورًا على القائد العام للقوات المسلحة مبينًا مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات^(٣)، وتنسيق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقًا عندما تنفذ مهام أمنية ضمن المحافظة، فيجب على المحافظ اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد جميع أعمال الشغب والتخريب والانفجارات والاغتيالات والاضطرابات المدنية والتمرد، وشبح الحرب الأهلية التي تحدث في محيط الحكومة المحلية حيث تؤدي هذه الإعمال الى أتساع رقعة الفساد الإداري وانتشار الفقر، كذلك تدنى المستوى الثقافي في المحافظة، فالمحافظات التي تتسم بوضع أمنى مستقر تكون من المحافظات المزدهرة والمستقرة مما يؤدي الى رفع مستوى التعليم وانتهاء ظاهرة الفساد الإداري في العمل الإداري لمحافظة، إضافة لذلك فقد أكد الدستور العراقي لسنه (٢٠٠٥) على ان العمل حق لكل العراقيين، إلّا أن الحكومة العراقية فشلت في توفير فرص العمل للقادرين عليه، لذلك يتعين الإقرار بان أغلب مرتكبي الجرائم سواء كانت داخل إقليم المحافظة أو خارجها هم من العاطلين عن العمل، وإن هؤلاء هم الشريحة الأهم التي يتسلط عليها الإرهاب والعصابات المنظمة والاهتمام بهم بهدف الانضمام إليهم، وبالرغم من ذلك فأن فرص العمل ما زالت غير متوفرة بشكل يجعل مستوى المحافظة بالمستوى المطلوب. لذا ينبغي عدم التفريط بحقوق ومصالح

(١) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

⁽۲) المصدر نفسه، ص٦٦.

⁽٣) المادة (١٠) من قانون التعديل الثالث رقم (١٩) لسنة (٢٠١٣) لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

المواطنين؛ لأن هذا التفريط يقود إلى التمرد على السلطة السياسية بمعنى آخر أن غياب الثابت الوطني السياسي سواء كان مقصوداً وغير مقصود يؤدي الى تشتيت السلطة وإضعاف المركز، مما يقتضي إعطاء رمزية عالية للعاصمة سياسيًا ورمزية عالية لوجود مركز يدير البلاد ويعالج مشاكل المواطنين. (۱)

وترى الباحثة أنه على الرغم من أنّ الهيئات المحلية تقوم بعملها بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية، الا أنها لازالت تفتقر الى الخبرة الإدارية والكفاءة في صنوف موظفيها، كما أن الأمن وعدم توفير فرص العمل جعلت من واقع الهيئات المحلية، يشاع الفساد الإداري والفقر والبطالة والمستوى الثقافي المتدني وكثرة الاغتيالات وأعمال الشغب، فيه بشكل متزايد مع تزايد إعداد العاطلين عن العمل مما جعل منهم مرتكبي جرائم وقيامهم بالمتاجرة بالمخدرات والبشر بشكل مخيف في جميع المحافظات.

ثانياً - الرؤيا المالية:

بعد البدء بتطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. والاطلاع على نص المادة (٤٤) من القانون المذكور (٢)، يتضح أن التخصيصات المالية الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال الموازنة العامة الاتحادية، هي أهم موارد الإدارة المحلية، بل أنها تشكل المورد المالي الوحيد المتحقق فعليًا، كما أن الحكومة المركزية اعتمدت توزيع التخصيصات المالية على معيار أساسي هو إحصاء عدد السكان المحليين في المحافظة، إلّا أن هذه المعيار أدى الى حصول ضعف في مستوى الخدمات المقدمة في المحافظات التي تحتاج الى أعباء إضافية، حيث تقوم الحكومة المحلية باستنزاف ما يخصص لها من مبالغ في الموازنة العامة الاتحادية سنويًا، حيث إن هذه المحافظات تحتاج الى نفقات إضافية كبيرة لمراعاة مدى حاجة هذه المحافظات للتنمية منها المحافظات الدينية وغيرها، وأمام هذا التفاوت في الواردات التي تمنح للمحافظات غير المنتظمة في إقليم لا بد من تطبيق المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي نصت

-

⁽١) اثري ادريس عبد الزهرة, مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، ط١ ، دار ومكتبة البصائر ٢٠١١ ، ص١٩٩٠

⁽٢) المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

على (١): تؤسس بقانون هيئة عامةً لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتكون مسؤوليتها التحقيق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية التي تكون من استحقاقات المحافظات غير المنتظمة أقليم، كما لابد من ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

لذلك على الحكومة تقديم مشروع قانون يضمن مشاركة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تخصيص الواردات الاتحادية، كما أن من أهم شروط نجاح اللامركزية هو توفير موارد مالية تتناسب مع الوظائف التي نقلت الى مستوى الحكومة، كما أن أحد أهم شروط نجاح اللامركزية هو ضمان توفير قاعدة موارد مالية مستدامة تتناسب مع الوظائف التي نُقلت إلى مستويات الحكومة المختلفة.

وهذا بحاجة إلى تعزيز القدرات المحلية على توليد الدخل الذي لا يزال ضعيفًا للغاية. وعلاوة على ذلك، ما زال نقص التدفقات المالية إلى المحافظات يعيق جهود التنمية المحلية.

ونظرًا الى اتساع نطاق سلطات الحكومات المحلية، فإن القدرة على فرض الضرائب وزيادة الإيرادات أمر حيوي لنجاح نموذج اللامركزية الإدارية (٢)، وتستلزم استجابة الخدمات العامة المحلية للاحتياجات الناشئة على أرض الواقع مرونة كافية في سلطات الإنفاق. وينبغي في الحالة المثالية أن تخصص نظم التمويل الأموال على المستوى المحلي بحيث لا تلبى احتياجات المجتمعات المحلية فحسب، بل تتوفر أيضاً فرص توليد الإيرادات وتنمية قدرات الإدارة المالية.

ولا تلغي هذه الخطوات دور الحكومة المركزية في رصد سياسات المالية العامة المحلية لضمان التقيّد بأهداف الاقتصاد الكلي وعدم توسيع عجز الموازنات أو التضخم، كما لا تلغي الوظائف الأساسية لهيئات مراجعة الحسابات ومكافحة الفساد على المستوى المحلي. لذلك تبقى الحاجة ماسة بتوزيع الإيرادات المشتركة بين المحافظات بشكل عادل.

⁽١) المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

⁽٢) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ثائر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١، ص١٢٠.

وترى الباحثة ان من أهم المعوقات التي تقف أمام نجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق، هو عدم وجود توزيع عادل للإيرادات بين المحافظات، مما جعل الحكومة المحلية لا تستطيع تقديم الخدمات لمواطني المحافظة أدى ذلك الى انخفاض في مستوى الخدمات المقدمة وانتشار الفساد المالي بشكل كبير، كما نرى لابد من الإفادة من التجارب العالمية للدول الاتحادية الفيدرالية في مجال اليات جمع الموارد المالية وأساليب توزيعها ومجالات انفاقها على المستوى الحكومة المركزية والحكومة المحلية.

المطلب الثاني

تنظيم العلاقة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية

اللامركزية الإدارية التي تمارس في المحافظات تقوم بوظائف تنفيذية متعددة، حيث ترمي إلى إشباع حاجات المواطنين أي المجتمع المحلى من أجل تحقيق المصلحة العامة، فأن كان الدستور والقوانين قد منح الوحدات المحلية نوعًا من الاستقلال الإداري والمالي في ظل نظام اللامركزية الإدارية، من أجل أن تكون لها القدرة على إنجاز مهامها وأعماله سواءً أكانت إدارية أم مالية من أجل أنجاح العملية المحلية، إلا أن ذلك لا يعنى أن تكون هذه الوحدات بمنأى عن المحاسبة، وهذا في حالة عدم قيامها بالواجبات الموكلة إليها، أو في حالة تعسفها في أستعمال السلطة أو الصلاحيات المفوضة إليها، كذلك في حالة اضرارها بمواطني الوحدات المحلية، ومن أجل ضمان أن لا تقوم الوحدات المحلية بطرق ملتوية أو عدم خضوعها لمبدأ المشروعية والتزامها بعدم مخالفة القوانين والأنظمة، لذلك من الضروري أن تكون هناك رقابة موضوعية فعالة، وأن تكون هذه الرقابة أقرها أساس قانوني ودستوري من أجل الوصول إلى رقابة توجيهية وتصحيحية. كذلك لا بد من إيجاد حلول مناسبة للمشاكل أو المعوقات التي تواجه اللامركزية الإدارية، وكذلك الوصول الى الرؤبا المستقبلية لتطوير نظام اللامركزية الإدارية في العراق عليه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سوف نتناول في الفرع الأول آليات معالجة معوقات التعاون في النظام اللامركزي، أمًا في الفرع الثاني سوف نتناول تفعيل رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، بسبب وجود المعوقات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بأقليم القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اذا اعطاها صلاحيات كثيرة.

الفرع الاول

آليات معالجة معوقات التعاون في النظام اللامركزي

هناك عدة اليات لحسم التداخل في الاختصاصات بين السلطة التشريعية الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم، نتناول الآليات في محورين نتطرق في المحور الأول عن دور المحكمة الاتحادية العليا ونعقبه في المحور الثاني الآليات القانونية لمعالجة معوقات التعاون وكما يأتي:

اولا: دور المحكمة الاتحادية العليا

اناطت المادة (٩٣) من الدستور بالمحكمة الإتحادية العليا عدة اختصاصات هامة، إذ تختص وفقا لهذه المادة (٩٣) من الدستور بـ(... ثالثاً: الفصل في القضايا التي تتشاً عن تطبيق القوانين الإتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الإتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الإتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والادارات المحلية). وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإتحادية العليا (١١) في قرارها (٢٥/ اتحادية/٢٠٠٨) في ١٠٠٨/٦/٣٣ بنفسير نص المادة (١١٥) من الدستور على أثر استفسار مجلس الحافظة البصرة بكتابه (ن/٢٥٢٣م/م) في ١٤ /٥/٨٠٠ عن صلاحيته في فرض الرسوم المحلية التي كان يبيحها له أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) في العراق رقم (١١) لسنة ٢٠٠٤ وقد جاء في قرار المحكمة الإتحادية العليا (إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية وتنظيم الشؤون المواد (١٦/اولا) و(١١١) و(١١١) و(١١٤) و (١١٥) و(١١١) و(١١٤) من الدستور وأن استقراء مضامين هذه المواد يشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية وتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة الإدارية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية المدافظة استنادا لأحكام المادة (١١٥/ولا) من الدستور الأولوية في التطبيق ذلك أن المجلس النيابي يختص حصرا بتشريع القوانين الإحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية المحافظة استنادا لأحكام المادة (١١/اولا)

⁽١) قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٥/ اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٦/٢٣

من الدستور ولمجلس المحافظة وضمن صلاحياته الدستورية اصدار جميع القرارات عدا التي تختص بإصدارها السلطة الإتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٠-١١٠-١١٣ من الدستور، والملاحظ أن القضاء الدستوري أكد على أن التشريعات التي يصدرها مجلس المحافظة انما هي (قرارات)، وبذلك فإن مفهوم التشريع المحلي الصادر عن المحافظات انما ينصرف الى التشريعات الفرعية لا غير (١).

واللافت النظر أن السمة التي طغت على القضاء الدستوري العراقي هي عدم وحدة التوجه القضائي في التفسير، إذ سبق للمحكمة الإتحادية العليا أن إصدرت القرار (١٦/اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٤/٢١ في الأمور والذي جاء فيه (لما كان فرض الضرائب وجبايتها وانفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي اشارت اليها المادة (١٢٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تمنحها المادة (١١٥) من الدستور حق الاولوية في التطبيق عدا ما ورد في المادة (١٦٠/ اولا) منه الذي يختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الإتحادية وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الإتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٠/ ١١١ ا ا ١١٠ ١١٠) من الدستور).

لابد ان يلتزم الإقليم بوضع دستور ينظم شؤونه الداخلية، يحدد فيه هيكل سلطات الإقليم وصلاحياتها، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات. يجب أن يكون هذا الدستور متسقًا مع الدستور الوطني، وعلى أن لا يتعارض مع أحكامه أو يخالفه في أي شكل من الأشكال حيث نصت المادة (١٢٠) على ان يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور. (٢)

(۱) د. حنان محمد القيسي واخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۰۸ المعدل، مؤسسة النور الجامعية بغداد، ۲۰۱۰، ص۲۷ وما بعدها.

_

⁽٢) المادة (١٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

والمادة ١٢١ من الدستور تنص على حق السلطات في الأقاليم بممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقًا لأحكام الدستور، باستثناء الاختصاصات الحصرية التي تخص السلطات الاتحادية. وتمنح السلطة الإقليمية الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم إذا كان هناك تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، شريطة ألا يدخل الموضوع في اختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية. وتخصص الأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات الاتحادية، مع مراعاة مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها، لتمكينها من تحمل الأعباء والمسؤوليات. وتنص المادة أيضًا على إنشاء مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والتتموية. وأخيرًا، تُخوّل حكومة الإقليم سلطة كاملة في إدارة الإقليم، بما في ذلك إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم، مثل الشرطة والأمن وحرس الإقليم. (١)

إتجه مجلس الدولة الى الإقدام والحزم في إبداء الرأي والمشورة، وإنتهى المجلس الى اقتصار صلاحية مجلس المحافظات على إصدار التشريعات الفرعية (القرارات) لأن الدستور قيدها بمبدأ اللامركزية الإدارية (۲)، فعلى إثر قانون المولدات ذات النفع العام رقم (۲) لسنة ۲۰۰۹ الذي اصدره مجلس محافظة بابل، أبدى مجلس الدولة رأيه ذا العدد (۲) (۲۰۰۹/۱۹۷۲) في ۲۰۰۹/۱۰/۲۰ الذي جاء فيه (۱- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها، وان القوانين لا تصدر الا استنادا الى نص دستوري. ۲- ان المادة (۱۲۱) من الدستور خولت سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقاً لأحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه إشارة بأن تصدر المحافظات قوانين. ٣- ان القانون لا يكون سنده في الإصدار قانون آخر، ولم يسبق أن صدر قانون استناداً لنص في قانون آخر منذ تشكيل الدولة العراقية، وبالتالي فإن اقرار هذا الإتجاه هو مخالفة لأحكام الدستور ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانون ودول العالم في تشريعها للقوانين (٤). واللافت للنظر ان ويتعارض مع ما استقر عليه فقهاء القانوني لمعنى التشريعات التي تتمتع بإصدارها مجالس الدولة كان دقيقاً جداً في التوصيف القانوني لمعنى التشريعات التي تتمتع بإصدارها مجالس

(۱) المادة (۱۲۱) من دستور جمهورية العراق لعام ۲۰۰۵

⁽۲) د. حنان محمد القيسي، د. طه حميد العنبكي، د. اسامة باقر مرتضى، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۰۸، المصدر السابق، ص۲۲ وما بعدها.

⁽٣) رأي مجلس الدولة ذو العدد (٢٠٠٩/١٩٧٢) في ٥٦/١٠/٢٠

⁽٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المصدر السابق، ص١٤٠.

المحافظات، فالتشريع هنا ينصرف إلى المعنى الواسع؛ لأن كل تشريع هو قانون وليس العكس، وبالتالى فمجالس المحافظات تملك سلطة اصدار التعليمات والقرارات لا غير (١).

ثانيا: الآليات القانونية لمعالجة معوقات التعاون في النظام اللامركزي:

ليس من شك أن ممارسة الاختصاصات الدستورية في إطار التعاون مسألة تشوبها المحاذير، ولذا تمت احاطتها ببعض المحددات، فرغبة الإستحواذ على الصلاحيات الأكبر سمة ملازمة للنزاع بين المركز والإدارات اللامركزية (٢)، ولذلك على المحافظات التقيد بالآتي:

١ - عدم المساس بالإختصاصات الحصرية لسلطات الإتحاد:

في سياق الحكم الفيدرالي في العراق، يُعتبر عدم المساس بالإختصاصات الحصرية لسلطات الاتحاد أمرًا أساسيًا لضمان توازن فعّال بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. يقوم النظام الفيدرالي بتوزيع الصلاحيات بين هذين المستويين، ويتعين على كل منهما أداء وظائفه دون التجاوز على حساب الآخر و ينص الدستور العراقي على تحديد صلاحيات كل سلطة، ويُلزم جميع الأطراف بالالتزام بهذه الإختصاصات حيث يُشدد على أهمية التعاون والتنسيق بين السلطات المختلفة لتحقيق التنمية والاستقرار، مع الحفاظ على استقلالية كل سلطة. يلعب القضاء الدستوري دورًا حيويًا في فحص أي نزاعات حول الصلاحيات وتحديد الحلول الدستورية لضمان تفادي الخروقات وتعزيز مبدأ سيادة القانون واحترام الدستور".

حيث اتجه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى النص على الإختصاصات التي تنفرد بها سلطة المركز حصرا في المادة (١١) منه، وجاء في المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النص على (أولاً: - مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية

(۲) د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ۲۰۰۸، ص۱۰۳ وما بعدها.

⁽۱) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص٥٦.

⁽٣) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دارسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص١٢٢.

والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية... خامساً: تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الإتحادية في الشؤون المحلية عدا الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور...). (١)

ووفقاً لهذا النص تمتك المحافظات سلطة التشريع في المسائل غير المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور، فتستطيع التشريع فيها بما يمكنها ادارة شؤونها المحلية (٢). ولكن ينبغي لها ان لا تمس المصلحة العليا للدولة او الحكمة الدستورية من منحها هذا الإستقلال

٢ - التقيد بمبدأ اللامركزية الإدارية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية فقد اشترط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أن تمارس المحافظات صلاحياتها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية في المادة (١٢٢/ ثانياً) منه، ولا يتجاوز النظام اللامركزي سوى منح جانب من الإختصاصات التنفيذية (٣).

المحور الثاني- معوقات التفويض الاداري وآليات معالجتها:

جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بنص ينظم التفويض في الإختصاصات بين حكومة الإتحاد والوحدات الإدارية، وهو نص المادة (١٢٣) الذي جاء فيه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الإتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وبنظم ذلك بقانون)(٤).

ويلاحظ على هذا النص انه تحدث عن تفويض بين حكومتين (اتحادية-محلية)، ومن المعلوم أن (الحكومة سواء كانت اتحادية أم محلية فإنها تمارس الإختصاص التشريعي الفرعي.

⁽١) ينظر: نص المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

⁽٢) د. مصطفى الجندي، الحكم المحلى والديموقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧، ص١٢٣.

⁽٣) ينظر: نص المادة (١٢٢/ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

⁽٤) ينظر: نص المادة (١٢٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

اولاً- معوقات التفويض الإداري:

جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بنص جعل فيه التفويض متبادل، أي يمكن إجراؤه بين حكومة المركز وحكومات المحافظات أو بالعكس أي بين حكومات المحافظات والمركز.

١ - حصر التفويض الاداري بالحكومة المركزية الى المحافظات:

حددت المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعلى وجه الحصر اختصاصات السلطات الإتحادية، وطبيعي أن ما عداها يدخل ضمن الإختصاصات المشتركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالتالي لا يمكن التغويض في تلك الإختصاصات كونها تتعلق بهيبة النظام الإتحادي ككل وتهم الدولة بأسرها، ومن ثم لا يمكن إلا ان تقوم بها السلطة العليا لخطورتها واهميتها القصوى (١)، كذلك حدد الدستور العراقي لعام ١٠٠٥ السلطات الحصرية فقط للحكومة الاتحادية رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته .(١)

من الملفت للنظر أن هناك اختصاصات معينة لا يمكن التقويض فيها، كما هو الحال في قضايا الشؤون الخارجية، في المقابل، تأتي المادة (١٢٣) لتكون صيغتها عامة، تمكن من التقويض في جميع المجالات. وفي هذا السياق، هناك اختصاصات لا يمكن منحها للمحافظات، مثل نقل الدوائر الفرعية والاختصاصات التابعة لوزارة المالية يظهر أن شمول وزارة المالية بنقل الدوائر الفرعية والاختصاصات إلى المحافظات يتعارض بشكل واضح مع أحكام الدستور. يشدد الدستور في المادة (١١٠) على أهمية اختصاصات السلطات الاتحادية، مثل رسم السياسة المالية والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات. ويضيف الدستور أيضًا مسؤولية وزارة المالية في وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية بناءً على ذلك، يبدو أن نقل دوائر وزارة المالية الفرعية، مثل المصارف والعقارات الحكومية والخزينة العامة، إلى المحافظات يتعارض بشكل

⁽١)السيد صبري، حكومة الوزارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٠٠.

⁽٢) ينظر: نص المادة (١١٠/ثالثا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

واضح مع هذه الاختصاصات الحصرية المنصوص عليها في الدستور، والتي يقوم بتنفيذها وزارة المالية بموجبه. (١)

"يظهر بشكل واضح أن المادة (١٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قد تناولت قضية نقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات بشكل تدريجي، وليس مجرد تفويض عابر. وهو ما يثير تساؤلات حول إمكانية استعادة الحكومة الاتحادية بعض الصلاحيات الدستورية التي قامت بتفويضها للمحافظات وفي ضوء ذلك، يبدو أنه من الصعب على الحكومة الاتحادية التراجع عن تلك الصلاحيات بالكامل، حيث أصبحت مهمتها مقتصرة على رسم السياسة العامة دون التدخل في التفاصيل، ويُظهر نص المادة (١٢) من القانون المذكور أن هذا التفويض لم يُحدد كمؤقت، مما يُشير إلى استمراريته وثباته في الزمن.

٢ - جواز التفويض من المحافظات الى الحكومة المركزبة:

رغم ان المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن التقويض يكون إما من الحكومة الإتحادية الى المحافظات او بالعكس وبموافقة الطرفين، فإن تطبيق المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ انطوى على شق واحد تاركاً الثاني من النص الدستوري، فلم يرد التأكيد في تطبيق هذه المادة على انتقال بعض سلطات المحافظات الى المركز، وإنما انصب الأمر على تقويض الإختصاصات من المركز الى المحافظات، ولنا أن نتساءل عن حكمة المشرع من تغافل تطبيق الشق الثاني من النص الدستوري والتركيز فقط على الأول منه؟ فالواضح ان الحكومة الإتحادية قامت برالتنازل)عن بعض إختصاصاتها الى حكومات المحافظات تنازلاً مغلفاً بإطار التقويض (٢)، ومن الناحية العملية نجد أن الحكومة الإتحادية هي الطرف المُطالَب بمنح المحافظات سلطات اكبر (٣).

⁽۱) د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة التشريع والقضاء، جمعية القضاء العراقي، السنة الأولى، العدد (١)، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

⁽٢) د. كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص١٨٨٠.

⁽٣) حسن محمد الرفاعي، إدارة الأوقاف بين المركزبة واللامركزبة، مصدر سابق، ص٦٥.

المحور الثاني- آليات معالجة معوقات التفويض الإداري:

نصت المادة (۱۲) من قانون التعديل الثاني رقم (۱۹) لسنة ۲۰۱۳ التعديل الثاني على تأسيس هيئة عليا خاصة بتنفيذ نص المادة (۱۲۳) من الدستور، ولكن اجراءات هذه الهيئة المستندة إلى المادة أعلاه لا تتفق مع مبادي التفويض الإداري^(۱).

اولاً - التقيد بمبادئ التفويض الإداري:

أغفلت اللائحة الدستورية لدينا أن تفويض السلطات يخضع لشروط لا تتفق مع النص المنصوص عليه في المادة (١٢٣) من الدستور. حيث يُشترط لصحة التفويض أن يتضمن النص على التفويض بصورة صريحة، وأن يكون جزئياً ومحدد المحتوى، وأن يتم بوساطة أداة تشريعية لا تقل سلطتها عن الجهة التي منحت الاختصاص. كما يُشدد على أن الاختصاصات المفوضة يجب أن لا تتجاوز الإطار المحدد في النص التفويضي ويلاحظ أيضًا أن المادة (١٢) من الدستور تتحدث عن نقل التخصيصات من المركز إلى المحافظات تدريجياً، وليس مجرد تفويض. في هذا السياق، يُظهر أن الاختصاص سينتقل بالكامل من سلطة المركز إلى الوحدات الإدارية، حيث يتحول التفويض إلى قرار إداري يُفوض بموجبه الرئيس الإداري أحد مرؤوسيه لممارسة بعض سلطاته مؤقتًا. يجدر بالذكر أن الرئيس لديه الحق في سحب التفويض في أي وقت عبر إصدار قرار لاحق (٢٠).

ثانياً - القيام بالتفويض من جانب الحكومة المركزبة:

على الرغم من أن المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تحدد أن التقويض في الصلاحيات الدستورية يمكن أن يتم سواء من المركز إلى المحافظات أو العكس، وباستمرار بالتوافق بين الجانبين، إلا أن تطبيق المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لعام ٢٠١٣ كان يتعلق فقط بجانب واحد من النص الدستوري، حيث تم ترك الجانب الثاني منه دون ذكر أو تطبيق. ومن الواضح أنه لم يُؤكد في تنفيذ هذه المادة نقل السلطات من المحافظات إلى المركز، بل ركز الأمر فقط على تفويض الصلاحيات من المركز إلى المحافظات يثير ذلك استفسارًا حول الحكمة وراء

⁽١) لقمان عمر حسين، المصدر السابق، ٢٠١١، ص٩٢.

⁽٢) عامر ابراهيم احمد الشمري، المصدر السابق، ص٢٧.

اختيار المشرع العادي لتجاهل تطبيق الجانب الثاني من النص الدستوري والتركيز على الجانب الأول فقط. يبدو أن الحكومة الاتحادية قررت التنازل عن بعض صلاحياتها لصالح حكومات المحافظات، وذلك ضمن إطار التفويض، دون التأكيد على نقل السلطات في الاتجاه الآخر (١).

من الناحية العملية، يظهر أن هناك ضغطًا على الحكومة الاتحادية لمنح المحافظات صلاحيات أوسع، دون أن يُذكر بشكل واضح قيام الحكومة الاتحادية بالمطالبة بتفويض صلاحيات تعود في المقام الأول إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم. (٢).

إلا ان المشرع الدستوري اغفل بأن الدولة الموحدة التي تتحول الى اتحادية ينبغي ان تتجه الإرادة فيها الى الإبقاء على قوة المركز والإحتفاظ بأكبر قدر ممكن من السلطات بيد حكومة الإتحاد، لأنها بالأصل كانت تجمع كل الصلاحيات.

الفرع الثاني

رقابة السلطة المركزبة على الوحدات المحلية

تمثل الرقابة التي تمارسها الحكومة الاتحادية على أعمال السلطة المحلية، رقابة مهمة حيث نص على ذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لذا سوف نتطرق في هذا الفرع إلى الرقابة آلتي تمارسها السلطات المركزية على الأعمال التي تصدر من السلطة المحلية؛ وذلك من خلال محورين، نتناول في المحور الأول رقابة السلطة المركزية (التشريعية والإدارية) من قبل الحكومة المركزية على أعمال الإدارة المحلية، وفي المحور الثاني رقابة مجلس النواب والهيئات المستقلة على الموارد المالية للإدارات المحلية.

(٢) د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد٢٠٠٣ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١، ص٨.

⁽۱) وما يدلل على ذلك هو النص القانوني للأسباب الموجبة لقانون رقم (۱۹) لسنة ۲۰۱۳، إذ نص القانون على (الاسباب الموجبة، لأجل معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٠١٨ لسنة ٢٠٠٨ وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من ادارة شؤونها شرع هذا القانون).

المحور الأول- الرقابة التشريعية والرقابة الإدارية من قبل الحكومة المركزية على اعمال الإدارة المحلية:

قبل الشروع في استكشاف هذا الموضوع، يتعين علينا التذكير بأن السلطة التشريعية الممارسة من قبل السلطة المركزية في العراق، وفقًا لدستور عام ٢٠٠٥، تتألف من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. ومع ذلك، يلاحظ أن الحكومة المركزية في العراق، حتى اللحظة الحالية، لم تشرع في قانون يحدد اختصاصات مجلس الاتحاد أو كيفية تأسيسه (١). لذا، سنتناول في هذا السياق موضوع الرقابة التي يمارسها السلطة التشريعية، والتي تتجلى في مجلس النواب، وتحديداً رقابته على الأعمال التي يقوم بها الإدارة المحلية ، كما سنناقش أيضًا الرقابة الإدارية التي تمارسها شخصيات رئيسية مثل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء على أعمال الإدارة المحلية في العراق. يتم ذلك عبر الفقرة الأولى في هذا السياق. بالإضافة إلى ذلك، سنناقش في الفقرة الثانية رقابة الهيئات المستقلة في العراق، وكيف تؤدي دورًا في مراقبة الأنشطة التي تقوم بها الإدارة المحلية.

الفقرة الأولى - رقابة السلطة المركزية (التشريعية الادارية) على اعمال الإدارة المحلية:

إن رقابة السلطة المركزية على أعمال الإدارة المحلية، أهمية بالغة من خلال ما تشرعه بشكل قواعد دستورية أو قوانين عادية من قبل مجلس النواب وكذلك ما يصدر، لذلك سوف نتناول هذه الفقرة على قسمين حيث سوف نتناول في القسم الأول الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة المحلية، كما نتناول في القسم الثاني، الرقابة الادارية على أعمال الإدارة المحلية، من خلال ما يأتي:

_

⁽۱) د. محمد يوسف محيميد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (۱)، العدد (۳)، ٢٠٢١، ص١٨٠.

أ-الرقابة التشريعية على اعمال الادارة المحلية:

١ - الرقابة التشريعية لمجلس النواب:

لا بد لإشارة أن الرقابة التشريعية، في العراق متمثلة بمجلس النواب، والمجلس الاتحادي ولكن كما ذكرنا سابقاً فأنه لا وجود له بشكل فعلي بقرارات التشريعية في الدولة، لذلك سوف نتناول رقابة مجلس النواب على أعمال الإدارة المحلية...

من الوسائل الرقابية لمجلس النواب على الهيئات اللامركزية هي إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة للمجلس بناءً على أقتراح رئيس مجلس الوزراء لأسباب حددتها المادة (٧/ثامنًا/١)(١)، وهي (عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، والتسبب في هدر المال العام، فقدان أحد شروط العضوية، الإهمال أو التقصير في أداء الواجب والمسؤولية)، ومن الجدير بالذكر أن النص على إقالة المحافظ من قبل مجلس النواب هو ابتداع جديد لاختصاصات مجلس النواب وآلتي وردت على سبيل الحصر هذه من ناحية، أما من ناحية أخرى فأن إقالة المحافظ هو من أختصاص السلطة التنفيذية المركزية طالما أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وإذا كان مجلس النواب يمتلك مثل هذا الاختصاص في الدستور، فأنه توزيع أقاله المحافظ بين جهتين اداريتين لا يجوز، فما دام مجلس المحافظة مختص بإقالة المحافظ استنادا إلى أحكام البند (ثانيا) من المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وهذا تطبيق لنظرية القرار المضاد أي أن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة ولو لم ينص القانون على ذلك، وبذلك فلا يوجد مسوغ منطقي لاشتراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص الرقابة نلك، وبذلك فلا يوجد مسوغ أننا لم نلاحظ قيام مجلس النواب باستخدام هذا الاختصاص الرقابة وإقالة أي من المحافظين طيلة المدة التي تلت صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢٠).

⁽١) المادة (٧/ثامنًا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

⁽٢) المادة (٢) البند (ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لمنة ٢٠٠٨.

⁽٣) د. أزهار هاشم احمد، المصدر السابق، ص١٢٢.

كما ان مجلس النواب يستخدم الية خاصة لحل مجالس المحافظات، وهي موافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. (١)

حيث أننا نرى أن هذا لاختصاص المنوط بمجلس النواب يعد مخالفًا للدستور والنص المادة (٢٦) من الدستور العراقي ٢٠٠٥، والتي تشير الى الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب وليس من بينها اختصاصه في حل مجالس المحافظات. قد استخدم مجلس النواب هذا الاختصاص حين حل مجالس المحافظات في سنه ٢٠٢١. كما أن مجلس النواب يستخدم هذه الاختصاص بالرقابة على أعمال الإدارة المحلية من خلال لجان تشكل لهذا الغرض وذلك من غير البحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين يدور في إرجاء الإدارة المحلية، وأن هذه اللجان التي تشكل من قبل مجلس النواب التحقيق في موضوع معين في الهيئات المحلية فأن بعضها تكون دائما والبعض الاخر تكون مؤقتة، وذلك حسب الوضع الذي يطلبه التحقيق في الموضوع، وأن هذه اللجان تقوم بالبحث والتقصي عن طريق دعوة أي وزير ومن هم في درجة وزير، وكذلك أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الحكومة لغرض استجوابهم ومناقشتهم، ومن بين اللجان الدائمة التي شكلها مجلس النواب والتي تعنى بشؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعن طريق هذه اللجنة الدائمة وغيرها من اللجان يستطيع مجلس النواب فرض سيطرته بالرقابة على أعمال الإدارة المحلية، كما أن مجلس النواب له الأولوية حيث إنه يقوم بفتح مكاتب في المحافظات من أجل وضع خط يقوم بالنواصل بين أعضاء البرلمان والجماهير من أبناء المحافظات. (١)

ونرى أنه يجب على المشرع العراقي ان يقوم بتعديل نص المادة (٦١) من الدستور وإضافة هذه الاختصاص الى الاختصاصات الحصرية لمجلس النواب.

_

⁽۱) القانون رقم (۱۰) لسنة ۲۰۱۰ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (۲۱) لسنة

⁽٢) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تنض على يختص مجلس النواب بما يأتي:

[■] تشريع القوانين الاتحادية .

[■] الرقابة على اداء السلطة التنفيذية .

[■] انتخاب رئيس الجمهورية .

حيث ترى الباحثة أن الأسباب التي توجب حل مجالس المحافظات من قبل مجلس النواب والتي أشارت إليها المادة (٢٠/أولا/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ حيث تكون مخالفة الدستور والقوانين، إن هذه العبارة مرنه وتحتمل أكثر من تأويل مما قد يدفع مجلس النواب الى التمادي باستخدام سلطاته الرقابية على مجالس المحافظات بحجة مخالفتها الدستور والقوانين، على سبيل الحصر ضمانًا لحقوق مجالس المحافظات، ومع ذلك حسنًا فعل المشرع عندما نص على وجود ضمانات تجاه حل تلك المجالس، كما انه نص على قيام المجالس المنحلة بالاعتراض على قرار الحل أمام جهة قضائية وهي المحكمة الاتحادية العليا، كذلك أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يعط مجلس النواب الحق في حل تلك المجالس من تلقاء نفسه، إذا ما بدر من تلك المجالس تقصير أو خلل، او حتى في حالة توافر أي من الأسباب التي توجب الحل والتي أشارت إليها المادة (٢/أولا) من قانون المحافظات النافذ، وإنما قصر ذلك الدور على أقتراح المحافظ، او بناء على طلب ثلث أعضاء مجالس المحافظات، ومع ذلك فأن أضعاف الدور الرقابي لمجلس النواب مع أنه هذه المجالس تخضع لرقابته، على وفق ما نصت عليه المادة (٢/ثانيًا)(١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنه ٢٠٠٨، ومن هنا ندعو المشرع الي إعادة النظر في نص المادة (٢٠/ثانيًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وتعديلها وذلك بإعطاء الحق لمجلس النواب لحل مجالس المحافظات من تلقاء نفسه في حالة ثبوت تقصير تلك المجالس في أداء وظيفتها، أو في حالة توفير أحد الأسباب التي أشارت اليها المادة (٢٠/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، حيث جاء باختصاص جديد لمجلس النواب، إلا وهو الاعتراض على القرارات الصادرة من مجالس المحافظات إذًا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي هذه المسألة تقييد لمجالس المحافظات من آجل الالتزام بمبدأ المشروعية، ومع ذلك يؤيد الباحث ما ذهب اليه المشرع في هذا التعديل، طالما أن مجالس المحافظات تخضع لرقابة مجلس النواب، ولكن نرى أنه يجب تعديل نص المادة (٦١) (٢) من الدستور العراقي التي

⁽۱) نص المادة (۲/ثانيًا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (۲۱) لسنه ۲۰۰۸، على انه يخضع مجلس المحافظة و المجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.

⁽٢) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تنض على يختص مجلس النواب بما يأتي:

[■] تشريع القوانين الاتحادية .

[■] الرقابة على اداء السلطة التنفيذية .

فيها تبيان الختصاصات مجلس النواب؛ وذلك من خلال إضافةً أختصاص الرقابة على مجالس المحافظات، ويجب على الدستور تحديد الحالات التي تعد فيها مخالفة للدستور أو القوانين على سبيل الحصر، إضافة إلى ذلك فأن مجلس النواب يمارس دوره الرقابي على الهيئات المحلية بدوره صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار التشريعات في الدولة.

٢-الرقابة المالية لمجلس النواب (رقابة البرلمان على الموازنة المحلية):

يمارس البرلمان رقابته على الموازنة المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وذلك بتصديقه على الموازنة العامة وإجراء المناقلة بين أبوابها، أو من خلال تخفيض اجمالي مبلغها، ومن المعروف أن الحكومة الاتحادية تقدم الأموال للمحافظات التي تعد المصدر الرئيسي للموارد المحلية^(١)، حيث لا تستطيع المحافظات مباشرة اختصاصاتها من دون هذه الأموال، كما أن لكل محافظة موازنة خاصةً بها أي أن المحافظات لها ميزانية مستقلة لتستطيع إدارة اعمالها وفقًا للخطة المالية التي تضعها من آجل الوصول بواقع المحافظات إلى مستوى أعلى، كما أن البرلمان هو الذي يناقش الموازنة العامة للدولة بما فيها الموازنة الخاصة بالمحافظات، وأن موازنة المحافظة تشمل جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية^(٢).

حيث إن ما تطلبه المحافظات من نفقات وايرادات ترفع إلى وزارة المالية التي تكون في الحكومة المركزية من أجل توحيدها مع الموازنة العامة للدولة، ومن ثم تقوم وزارة المالية برفع الموازنة إلى البرلمان من أجل إقرارها والتصديق عليها، كما يمارس مجلس النواب رقابته على الإدارة اللامركزية من خلال فحص الحساب الختامي واقراره^(٣)، وبما أن البرلمان هو الذي اقر الموازنة العامة للحكومة المركزبة فيكون من الضروري عرض الحساب الختامي على البرلمان. ويما أن الموازنة العامة تقر من قبل البرلمان فأن موازنة المحافظات تعد جزاء من الموازنة العامة، لذلك يجب التأكد من الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب والتي تنفذ بالفعل، وذلك لضمان تحقيق النفقات العامة القصي قدر ممكن من المنافع االجتماعية، بحيث

انتخاب رئيس الجمهورية .

⁽١) بلند إبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية ، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية/ السليمانية. ٢٠١٤، ص١٣٣.

⁽٢) بلند إبراهيم حسين شالي، المصدر نفسه، ص١٣٤.

⁽٣) على حاتم عبد الحميد العانى، المصدر السابق، ص١٥٥.

يعرض الحساب الختامي بأساليبٍ مختلفةٍ ومن ضمنها العرض الجغرافي، وجميع البيانات من النفقات والإيرادات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم (١).

ترى الباحثة أن البرلمان يمارس سلطته الرقابية على الموازنة العامة التي تعد موازنة المحافظة المحافظة جزءا منها، بذلك فأن الموازنة هي المحور الذي من خلاله تظهر مدى قدرة المحافظة القيام بالواقع العملي والاقتصادي للمحافظة، حيث تمثل واردات المحافظات في مدى قدرتها على القيام بالبنى التحتية للمحافظة والقيام بالمشاريع المهمة.

ب- الرقابة الإدارية على اعمال الهيئات المحلية:

نتناول في هذه القسم ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٢٢١)، وذلك على عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، إلّا أن ذلك لا يعني عدم خضوع تلك المجالس لرقابة الحكومة الاتحادية، ومع ذلك فقد مارست الحكومة المركزية الرقابة الإدارية على اعمال المجالس المحلية، كما أن بعض إجراءاتها الرقابية مطابقة لنصوص الدستور والقانون، ومع ذلك وجود قسم آخر وهو مخالف لتلك النصوص، ومن يقوم بهذه الرقابة عده جهات حكومية مركزية، حيث سوف نتناول في هذه القسم الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على أعمال الإدارة المحلية أولاً، كما نتناول الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء على الإعمال التي تصدر عن الهيئات المحلية ثانياً.

أولاً- الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على اعمال الإدارة المحلية:

لقد جاء في دستور العراق بأنه نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي برلماني، ويراد بهذه النص أن السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلس النواب والمجلس الاتحادي، كما أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وذلك ما جاء في نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، كما نص الدستور أن منصب رئيس الجمهورية في دورته الأولى يمثله مجلس الرئاسة وليس رئيس الجمهورية

_

⁽١) إبتهال محمد رضا داود الجبوري، المصدر السابق، ص٤٩.

بمفرده (۱)، وكما معلوم أن النظام البرلماني يقوم على عدم ممارسة رئيس الجمهورية لمهام فعلية، إنما أعماله التي يقوم بها تكون تشريفية. إن رئيس الجمهورية في العراق في ظل الدستور الحالي لا يتمتع بالكثير من الصلاحيات؛ وذلك لأن جميع الإعمال الموكلة له تمارس من قبل مجلس الوزراء، فأن رئيس الجمهورية ليس الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، على الرغم من ذلك فأن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد أشار بدور الرقابة الذي يمارسه رئيس الجمهورية على الهيئات المحلية وأن هذه الدور يكون محدود، كما أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أكد أن رئيس الجمهورية يمارس دوره الرقابي على الهيئات المحلية وذلك بصدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ خلال (١٥) يوم من تاريخ انتخابه من قبل مجلس المحافظة، كما أن المحافظ يباشر عمله بعد انتهاء مدة التي حددها القانون، بذلك يظهر الدور الرقابي لرئيس الجمهورية حيث يمكن له ان ينقض قرار التعيين للمحافظ شريطة أن يكون ذلك مبنيًا على أسباب معقولة

كما أن المادة (٧/ثامنًا/١)(٢)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشارت أنه من أختصاصات مجلس المحافظة إقالة المحافظ، إلّا أنه لم يتطرق إلى أن يكون إقالته بمرسوم جمهوري، وذلك يكون وفقًا لقاعدة توازي الاختصاصات، وهذه القاعدة تنص أنه من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإقالة.

ترى الباحثة أنه بعد انتهاء المدة القانونية لصدور المرسوم الجمهوري والتي هي فترة (١٥) يوم، هل يمكن للمحافظ المنتخب من مباشرة مهامه الوظيفية، مع العلم أنه لم يرد المحافظ بعد انتهاء المدة القانونية على قبول المنصب أو بالنقض، يمكن أن نلاحظ أن صدور المرسوم الجمهوري بتعيين المحافظ يعد من الشروط الشكلية لتعيين المحافظ، كما أن المادة (٢٦/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم اكدت أن المحافظ لا يستطيع مباشرةً مهامه إلا بعد صدور المرسوم الجمهوري، كما أن لرئيس الجمهورية يستطيع نقض قرار مجلس المحافظة بتعيين المحافظ المنتخب، وذلك بشروط منها في حالة لم تتوفر لدى المحافظ الجديد الشروط القانونية المطلوبة، مع هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية إلى أنه ملزم بتطبيق القانون على القرار الذي يصدر من مجلس المحافظة وذلك خلال المدة القانونية ويجب أن يكون رد رئيس الجمهورية سواء بالرفض أو القبول.

⁽١) د. زكريا حمدان، اللامركزية الطريق إلى الأنماء والأستقرار، المصدر السابق، ص٥٥.

⁽٢) المادة (٧/ثامنًا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً - رقابة مجلس الوزراء على اعمال الإدارة المحلية:

العلاقة بين الهيئات اللامركزية وبين الحكومة المركزية هي علاقة تنسيقية وليست رقابية وفقاً لما أكد عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وهذا فيه خروج وأضح عن نظام اللامركزية الإدارية، ومع ذلك فآن مجلس الوزراء يمارس دور رقابة على الهيئات اللامركزية وذلك من خلال ما يأتي (١):

١-أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على أن مجلس الوزراء يمارس دوراً رقابياً على
 الهيئات اللامركزية وذلك من خلال ترأسه للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات.

٢-تظهر رقابة رئيس مجلس الوزراء من خلال سلطته في أعفاء أصحاب المناصب العليا في الهيئات المحلية، كما أكد القانون على قيام رئيس مجلس الوزراء بإعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءً على أقتراح الوزير المختص، كما أن الوزير المختص يراقب تلك الهيئات عندما يقوم بتعيين أحدٍ الأشخاص الثلاثة الذين يرشحهم مجلس المحافظة لشغل المناصب العليا في المحافظة (٢).

٣-الهيئات اللامركزية تمارس عليها رقابة قد تكون من قبل رئيس مجلس الوزراء، وذلك في اختصاصه في إقالة المحافظ، حيث يقدم رئيس مجلس الوزراء اقتراحه إلى مجلس النواب لإقالة المحافظ، ولكن ليس في كل الحالات إنما هناك حالات أكد عليها القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ في مادته (٧/ثامنًا/١) يكون من حق رئيس مجلس الوزراء إقالة المحافظ وهذه الحالات هي (٣):

أ-حالة تسبب المحافظ في هدر المال العام.

ب-فقدان أحد شروط العضوية.

ج-عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي.

⁽١) د. كمال خيري كصير الجشعمي، المصدر السابق، ص٢٩٠.

⁽٢) برهان الدين الخطيب، المصدر السابق، ص١٤٥.

⁽٣) المادة (٧/ثامناً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

د-الإهمال أو التقصير المعتمدين في آداء الواجب والمسؤولية.

في حالة ثبت لدى رئيس مجلس الوزراء أحد الحالات أعلاه فإن من حقه أقتراح إقالة المحافظ الى مجلس النواب لغرض اقالته، كما أنه تعيين المحافظ هو من الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة، ومن المعلوم ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يذكر أنه تعيين المحافظ من الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية التي أشارت اليها المادة (١١٠) من الدستور الحالي(١)، كذلك فأن المادة (١١٤) من الدستور أشارت أنه لم ينص على أنه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية أو من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كما أنه يكون من أختصاص المحافظات، كذلك فأن المادة (٢٢١/خامساً) من الدستور حيث نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقله مع ذلك فمجرد أقتراح رئيس مجلس الوزراء بإقالة المحافظ يعد تدخلًا من قبله في الاختصاصات الحصرية لمجلس المحافظة، وذلك فيه مخالفة صريحة لنص المادة (٢٢٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٤ -يمارس مجلس الوزراء رقابته على الهيئات اللامركزية إثناء قيامه بأعداد الموازنة العامة للدولة.

o—يمارس مجلس الوزراء دوره الرقابي عند تحديد موعد الانتخابات لمجالس المحافظات وهو ما أشارت إليه المادة (73)أولا) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (73) لسنة (73).

ترى الباحثة أن مجلس الوزراء يمارس دورًا الرقابة على الأعمال الهيئات المحلية، وعلى المحافظ من وقت تحديد موعد الانتخابات لمجلس المحافظة والأقضية والنواحي، وتعيين المحافظ ومعاوني المحافظ، كذلك رقابة رئيس مجلس الوزراء على الأنظمة والتعليمات التي تصدر عن المجالس المحلية، كما أنه المحافظ لم يصدر أمر تعيين معاوني الى بعد حصوله موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء على المرشح، وعلى الرغم من ذلك نلاحظ أن مجلس

_

⁽١) المادة (١١٠) و (١١٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

⁽٢) المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

⁽٣) المادة (٤٦/أولاً) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.

الوزراء سلطة تنفيذية إلى أنه يمارس دور الرقابة على الأعمال التي تصدر عن الهيئات المحلية.

الفقرة الثانية - رقابة الهيئات المستقلة في العراق على الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية:

للرقابة أهمية كبيرة فقد أخضعت الهيئات اللامركزية لنوع آخر من الرقابة، ومن هذه الرقابة التي تصدر عن الهيئات المستقلة، والتي نص عليها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، في المادة (٤٧) منه، فقد أكد على خضوع الهيئات اللامركزية الإدارية لرقابة الهيئات المستقلة، ومن هذه الهيئات الرقابة التي تصدر عن ديوان الرقابة المالية، كذلك الرقابة من قبل وزارة المالية، كما هناك رقابة من قبل وزارة التخطيط وغيرها، وذلك سوف نتناول من خلال ما يأتي:

أولاً- الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية على الهيئات المحلية:

ديوان الرقابة المالية من أهم وأقدم الهيئات الرقابية في العراق، وذلك ما أكدته المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، كما هو أحد الأعمدة الأساسية للنزاهة والعمل في مكافحة الفساد المالي، كما يعد النص عليه في الدستور من أهم الدعامات الدستورية لأنشائه، وتكون رقابة ديوان الرقابة المالية من خلال الرقابة على نفقات وايرادات السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة العليا للمالية والحارس الأمين على المال العام، وذلك من أجل الكشف الاستغلال والتبذير وسوء أستخدام المال العام، وذلك من أجل الكشف الاستغلال والتبذير

ومع خضوع الهيئات اللامركزية الإدارية لرقابة ديوان الرقابة المالية ورقابة البرلمان، إلا أن ذلك لم يوجد تعارض بين الرقابتين؛ وذلك فأن الرقابة لا تمارس إلى وفق حالة من التنسيق والانسجام، وذلك لوجود قاسم مشترك بينهما وهو وحده الهدف، كما أن ديوان الرقابة المالية يمثل مؤسسة مستقلة الى انها مرتبطة بشكل مباشر بالبرلمان(٤).

⁽١) المادة (٤٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

⁽٢) المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

⁽٣) حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص٥٥.

⁽٤) المصدر نفسه، ص٧٧.

وإنّ ديوان الرقابة المالية يمارس رقابته على الهيئات اللامركزية الإدارية، عندما يقوم بالكشف عن وجود المخالفات التي ترتكبها هذه الهيئات، ومنها في بعض الحالات أقرار منها عدم مشروعية بعض القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، وتكون مخالفة لأحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ومنها كحالة إقالة أصحاب المناصب العليا والذين تكون مهمة أقالتهم من أختصاص مجلس الوزراء، وكذلك عدم إتباع الإجراءات القانونية المفروضة عند إعفاء أصحاب المناصب العليًا كالاستجواب وغيرها(١).

ويمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على الهيئات اللامركزية الإدارية من خلال إجراءات متعددة على إعمال هذه الوحدات التي سوف نبينها فيما يلي^(٢):

١ -الرقابة السابقة لديوان الرقابة المالية على الهيئات المحلية:

تتم هذه الرقابة قبل اتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي الى أنفاق أموال العامة، حيث لا يمكن للهيئات اللامركزية الإدارية قيامها بأي ارتباط مالي أو صرف أي مبلغ، قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف.

والرجوع الى قوانين الديون لم نجدها تتضمن أي مادة صريحة تمنحه ديوان الرقابة القيام بالرقابة السابقة على المجال المالي للهيئات اللامركزية الإدارية، الى انه كما نلاحظ كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي منح الديوان رقابة السابقة على هذه الوحدات وذلك كما جاء في قراره (٣).

حيث يمارس ديوان الرقابة المالية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية من خلال عده رقابات وهي ما يأتي:

(٢) شاه أنور، التحديات الناشئة في الفدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، مركز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص٤٥.

⁽۱) فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ۲۰۱۸، ص۲۳.

⁽٣) د. مجاهد هاشم الطائي، المصدر السابق، ص٣٧.

۱ –قيام الوزارات والدوائر كافة غير المرتبطة بوزارة بالطلب من الوحدات الحكومية التابعة لها والمشار اليها في البند (۱) من القسم (۱) في قواعد العقود الحكومية من قرار مجلس الوزراء رقم (۸۷) لسنة ۲۰۰۶، ونلك بإيداع نسخة من أي عقد تلتزم به قيمته عن (۱۰۰) مليون دينار أو مايعادله بالدولار الأميركي الى ديوان الرقابة المالية في بغداد أو الدوائر الرقابية في المحافظات خلال (۱۰) يوم من تاريخ توقيع العقد (۱۰).

٢-يقوم ديوان الرقابة المالية بمفاتحة الجهات الحكومية وإبلاغها بالملاحظات إن وجدت في العقود
 وخلال مدة ثلاثين يومًا من تاريخ تسلمه نسخة العقد.

٢ - الرقابة الاحقة لديون الرقابة المالية على الهيئات المحلية:

يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابات، من خلال رقابته على أعمال الهيئات المحلية، وكذلك تدقيقه للحسابات والنشاطات الهيئات المحلية، كذلك فآن الديون يقوم بالتأكيد من مدى ملاءمة اعمال الهيئات المحلية وتطبيقها للأنظمة والقوانين، وعدم تجاوزها للاعتمادات المقررة في الميزانية، وكذلك التأكد من ان أموال ألدولة تستعمل من آجل الأغراض المخصصة لها وعدم حصول أي هدر أو تبذير فيها، ويقول الديون بأبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الإعمال والأوضاع المالية للهيئات اللامركزية الإدارية(٢).

٣-الرقابة الآنية لديوإن الرقابة المالية على الهيئات المحلية:

يتجه ديوان الرقابة المالية للرقابة على الصرف المبالغ الذي يكون من الميزانية المحلية للهيئات الإدارية، حيث يمارس رقابته بالاطلاع على الوثائق والمعلومات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواءً كانت هذه الرقابة سرية ام علنية، كما للديوان الحق في الحصول على جميع الإيضاحات من قبل المستويات الإدارية كافة في دوائر ألدولة وذلك من أجل أداء مهامه، وأن الرقابة تعطي للديوان القدرة على معرفة حقيقة المركز المالي للدوائر أو المؤسسات الحكومة الاتحادية وكذلك

⁽١) البند (١) من القسم (١) في قواعد العقود الحكومية من آمر سلطة ائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤.

⁽٢) شاه أنور، المصدر السابق، ص٧٤.

الهيئات المحلية، من أجل التحقيق في الإعمال التي قامت بها لمعرفة أنه قد تم تنفيذها طبقًا للمصروفات المقررة لها(١).

ترى الباحثة أن لديوان الرقابة المالية أهمية كبيرة فهو على الرغم من الرقابة التي يمارسها على أعمال الإدارة اللامركزية، فهو يقوم بالرقابة على المحافظات وجميع الدوائر التابعة لها فانها تخضع لرقابة الديوان، ومنها الدوائر الأمنية إذ يقوم الديوان بتفتيش الحسابات لتلك الدوائر وتدقيق الحساب الختامي لها، وكذلك التأكد من مدى مطابقة الأنفاق من قبل هذه الهيئات مع المشاريع الواردة في موازنة المحافظة. كما نلحظ أن الرقابة السابقة للديوان لم تنص صراحة على الرقابة السابقة للديوان الى من خلال قرار مجلس الوزراء كما أن قرارات مجلس الوزراء قرارات إدارية ولا تصل إلى مستوى التشريع، كما أن الرقابة اللاحقة للديوان للكشف عن حسابات وإعمال الهيئات المحلية ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين، أما الرقابة الآنية للديوان فهي الإطلاع على الوثائق والمعلومات المالية للوحدات اللامركزية سواء كانت هذه المعلومات سربة أو علنية.

ثانياً - رقابة وزارة المالية على اعمال الهيئات المحلية:

المعلوم ان وزارة المالية تمارس الرقابة على الموازنة المحلية وذلك من خلال متابعة الهيئات المحلية في حسن تنفيذها لقانون الموازنة العامة والقوانين التي تختص بالموازنة، حيث جاء قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، مبين الأهمية الرقابية التي تمارسها وزارة المالية حيث بينت يكون وزير المالية مسؤولًا عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم العائدة الى الموازنة العامة الاتحادية وعليه ان يراقب معاملاتها المالية والمحاسبية بالطرق التي تحددها وزارة المالية.

كما جاء في المادة (٣٣) من نفس القانون (تكون وزارة المالية مسؤولة عن تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة الموازنة والإشراف على الخزينة في الأمور المنصوص عليها في هذا القانون) كما ان هذه النصوص تشير إشارة واضحة الى مسؤولية وزارة المالية عن سلامة تنفيذ البرنامج المالي للحكومة

⁽١) د. مجاهد هاشم الطائي، المصدر السابق، ص٣٧.

المركزية الذي تعكسه الموازنة العامة وما تمارسه من رقابة تجاه الوزارات والوحدات اللامركزية الإدارية، وذلك من أجل ضمان تنفيذ الموازنة المحلية(١).

ان وزارة المالية تقوم بإعداد الموازنة العامة للدولة، وكذلك قيام وزير المالية بإرسال منشور الى الوزارات والوحدات اللامركزية الإدارية من أجل إعداد موازنتها الخاصة وذلك من أجل تقدير نفقاتها وايراداتها خلال سنة مالية قادمة، كما ان وزارة المالية تراعي بكل الطرق الاقتصاد في الإنفاق وعدم التوجه الى إدراج مشاريع جديدة، ثم تقوم وزارة المالية بمناقشة هذه التقديرات مع الوزارات والوحدات العامة، وذلك من أجل تدقيقها ومن ثم جمعها في وثيقة واحدة ومن ثم رفعها الى مجلس الوزراء، حيث يقوم المجلس بمناقشتها بشكل مفصل، من أجل عرضها على السلطة التشريعية، ووزارة المالية تمارس رقابتها على المؤسسات الحكومية من خلال متابعة عمليات الصرف التي تحدث داخل هذه المؤسسات ومن ثم التأكد من مدى صحتها وتطابقها مع الأحكام القانونية(۱).

كما اعطى القانون لوزارة المالية الحق في الاعتراض على موازنة الهيئات اللامركزية الإدارية وكذلك مناقلة التخصيصات المالية ومن ثم إعادة هذه الموازنة الى مجالس المحافظات لأجراء التعديلات الأزمة عليها، وذلك من أجل تحقيق المعايير الدستورية وتحقيق الانسجام مع الموازنة العامة(٢).

ترى الباحثة انه وزارة المالية تمارس الرقابة على الوحدات اللامركزية الإدارية، وفقاً لنص المادة (٣٣) من قانون إدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، حيث بينت هذه المادة الدور الرقابي المهم الذين تمارسه وزارة المالية وكما تقوم باستحصال موافقة وزير المالية من آجل الحصول على قرض، كما تقوم الوحدات اللامركزية برفع تقارير الى وزارة المالية، كما تلتزم بتقديم البيانات المالية الشهرية الى وزارة المالية، وذلك من آجل تدقيقها والكشف عن الخلافات التي تقع في الموازنة كمًا تقوم بتوحيد هذه البيانات مع حسابات الأشهر الماضية من السنة.

ثالثاً - رقابة وزارة التخطيط على اعمال الهيئات المحلية:

(٢) رضا صاحب، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، البصرة-العراق، ٢٠٠٢، ص١٦٥.

⁽١) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٣٧٧.

⁽٣) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٣٤.

تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بقيد جميع مبالغ المنح والتبرعات والجبايات النقدية التي تحصل عليها بموجب مذكرات التفاهم مع حكومات أو مؤسسات أجنبية أو بأي طريقة اخرى بعد قبولها من وزير المالية الاتحادي ايراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية، وعلى وزارة المالية الاتحادية إعادة تخصيصها للأغراض التي منحت لأجلها وذلك بالتنسيق بينها وبين وزارة التخطيط الاتحادية. (۱)، ان النص وضع بشكل مفصل الدور الرقابي لوزارة التخطيط على موازنة الوحدات اللامركزية الإدارية، كما ضهر مدى مراقبة وزارة التخطيط على اعمال الهيئات المحلية وكذلك الموازنة، المقدمة والمصدقة من قبل مجالس هذه الهيئات، إذ ان وزارة التخطيط تراعي المناطق الأكثر ضررًا داخل هذه الهيئات، كما تأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية في المحافظات، حيث يؤدي ذلك الى تحقيق التنمية المحلية التي تسعى الهيئات المحلية الى تحقيقها(۱).

ترى الباحثة انه وزارة التخطيط تمارس دورا رقابيًا على الوحدات اللامركزية الإدارية، وذلك من خلال النصوص القانونية الواضحة والتي أعطت مثل هذه الحق لوزارة التخطيط، كما أنها تقوم بالرقابة على الموازنة المالية للهيئات المحلية من أجل معرفة أكثر المناطق في المحافظات التي تحتاج الى إعادة بناءً البنى التحتية لها او تقديم مشاريع مهمة لها الرفع مستوى المعيشي لدى مواطنيها، وذلك من خلال معرفة الكثافة السكانية للمحافظة لتحقيق تنمية صحيحة في المستقبل.

الفقرة الثالثة - رقابة مجالس المحافظات على الأعمال التي تمارسها السلطة المحلية:

تمارس مجالس المحافظات رقابة على الهيئات المحلية من خلال الصلاحيات التي حددها لها الدستور والقانون، سوف نتناول هذه الفقرة من خلال نقطتين حيث سوف نتناول في النقطة الأول رقابة مجلس المحافظة على أعمال الإدارية لهيئات المحلية، كما نتناول في النقطة الثانية رقابة المحافظ على الموازنة المحلية من خلال ما يأتي:

_

⁽١) المادة (٢/اولاً/د/١) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٠٧.

⁽٢) جريدة الوقائع العراقية – العدد ٤٧٢٦ ٢٦/٦/٢٠٢٣

أولاً: أ- رقابة مجلس المحافظة على اعمال الهيئة المحلية.

تمارس مجالس المحافظات رقابة على اعمال الهيئات اللامركزية، ولا يقصد بها التدخل في جزيئات العمل التفصيلية للمجالس المحلية، وليس المقصود منها الأشراف الفني على اعمال الهيئات اللامركزية، إنما ما يقصد بها الإشراف الذي يؤدي الى تحسين مستوى المعيشة والخدمات وكذلك من أجل إزالة المعوقات داخل المجلس المحلي(). وهذه الرقابة لا تأتي من قبل مجالس المحافظات من دون سلطة ممنوحة لها من قبل المشرع، أنما تتمثل هذه الرقابة فيما منحه المشرع من سلطات إدارية لمجالس الوحدات الإدارية، كذلك فأن العلاقة التي تمارس بين مجالس المحافظات والمجالس المحلية لا تقوم على أساس الرقابة فقط، وإنما على أساس السلطة الأوسع والنطاق الأضيق، كما ان الهدف من هذه الرقابة هو من أجل التقارب ما بين المجالس المحلية بالوحدات الإدارية، وكذلك من أجل تخفيف الأعباء عن كاهل الحكومة المركزية().

إلا أن المشرع لم يبين في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بصورة صريحة على الدور الرقابي لمجلس المحافظة على المجالس المحلية، ولكن على الرغم من ذلك فهذا لا يعني انه لا توجد رقابة على المجالس المحلية من قبل مجالس المحافظات، فقد ذكر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت المادة (٢٠/ثالثا/١) (انه في حالة وجود تعارض بين قرارات مجلس القضاء وقرارات مجلس المحافظة تكون الأولوية لمجلس المحافظة فيما اذا كان القرار المتخذ متعلقًا بعموم المحافظة) (٢٠، كما انه من اختصاص مجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب القائممقام بالنسبة لمجلس القضاء، او مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية او ثلث أعضاء المجلس المحلي، او في حالة تحقيق احد الأسباب التي ذكرتها المادة (٢٠/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي مايأتي:

١-الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة للمجالس المحلية.

⁽۱) علي غني عباس، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، ط۱، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، مده.

⁽٢) عمار رحيم عبيد الكناني، المصدر السابق، ص٤٠.

⁽٣) المادة (٢٠/ثالثًا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٢-مخالفة المجالس المحلية الدستوري والقوانين.

٣-فقدان ثلث أعضاء المجلس المحلى شروط العضوية.

ترى الباحثة انه الدور الذي يمارسه مجلس المحافظة على المجالس المحلية، من خلال مراقبة إعمالها من آجل رفع مستوى الخدمات والإنتاج في المحافظة ولإيراد من هذه الرقابة الأشراف الفني على اعمال الهيئات المحلية، كما ان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٨٠٠٠ المعدل، أكد في بعض مواده على ان قرار مجلس المحافظة له الأولوية على القرارات الأخرى في حالة كان القرار يشمل عموم المحافظة، كما ان القانون أكد انه من حق المجلس حل مجالس المحلية إذا توفرت أحد الشروط التي ذكرتها المادة (٢٠/ثالثا/١).

ب- رقابة المحافظ على اعمال الهيئات المحلية:

المحافظ هو رئيس الجهة التنفيذية في المحافظة كما انه يقوم مقام رئيس الوزراء بالنسبة الحكومة المركزية، حيث يتم اختيار الشخص الذي يتولى منصب المحافظ في المحافظة عن طريق الانتخاب والذي يتم من قبل مجلس المحافظة، وبعد القيام بإجراءات الانتخابات واختيار الشخص تكون له صلاحيات كبيرة في حدود المحافظة، وذلك من آجل ان يمارس المحافظ مهامه التي وكل بها من قبل الحكومة المركزية، انه يمارس دورًا رقابيا على الاعمال التي تقوم بها الحكومة المركزية في حدود المحافظة والتي تكون من خلال عدة مهام منها(۱):

1-للمحافظ ألحق في اقتراح أسماء ثلاثة من المرشحين لشغل المناصب العليا في المحافظة، كما من حقه ان يطلب إعفاء أحد الأعضاء من منصبه اذا توفرت فيه أحد الأسباب الواردة في المادة (٢١/ثالثًا/فقرة ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وهي ما يأتى:

أ-عدم النزاهة واستغلال المنصب الوظيفي.

ب-التسبب في هدر المال العام.

_

⁽۱) احمد مصطفى محمد، المصدر السابق، ص٩٤.

ج-فقدان أحد شروط العضوبة.

د-الإهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

Y-للمحافظ الإشراف على الأمور المتعلقة بالجانب الأمني في المحافظة، كما له ان يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في جرائم معينة والتي تقع ضمن حدود المحافظة قد تكون جرائم جنائية او إدارية، كما له الحق في طلب الجهات المعنية باستكمال الإجراءات القانونية وذلك وفقًا لأحكام القانون، كما ان المحافظ يستطيع ان يأمر بتقديم أوراق القضايا الى قاضي التحقيق المختص من أجل التحقيق واتخاذ التدابير القانونية ألازمه كما لابد من اعلامه بالنتيجة التي توصل اليها(۱).

٣-تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإيصال إشعار الى المحافظ بالمخاطبات التي تجريها الحكومة المركزية ودوائرها مع دوائر ومرافق التي تكون ضمن المحافظة، وذلك من خلال إرسال نسخة من هذه المخاطبات الى مكتب المحافظ ليكون على اطلاع بالأمور التي تمت المخاطبات بشأنها من آجل ممارسة دوره الرقابي على مدى حسن تنفيذ المرافق العامة الموجودة في المحافظة لتلك المخاطبات(٢).

٤- للمحافظ صلاحيات واسعة منها النظر في مدى قدرة الأجهزة الأمنية الموجودة في المحافظة، على إكمال وإجباتها، فإن من ضمن صلاحيات المحافظ إذا وجد أن الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على إنجاز المهام الموكلة اليها، فأن من حقه أن يعرض على وزير الداخلية مقدار القوة اللازمة لإنجاز تلك الواجبات، ففي بعض الأحيان قد يطلب المحافظ إرسال قوات جديدة من محافظات أخرى من أجل السيطرة على الوضع في المحافظة كما في حالات النظاهر غير السلمي أو الاضطرابات الداخلية وغيرها من الأمور التي تجعل أمن المحافظة غير مستقر (٣).

بالإضافة الى ذلك فقد منح المشرع المحافظ صلاحيات أوسع فأصبح يستطيع ان يعترض على القرارات التي يصدرها مجلس المحافظة او المجالس المحلية، كما له حل مجلس المحافظة.

(٢) فلاح حسن عطية الياسري، المصدر السابق، ص٩٣.

⁽١) على خطار، المصدر السابق، ص١٣٩.

⁽٣) د. سامي حسن نجم الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المصدر السابق، ص٨٩.

ترى الباحثة انه اذا كانت رقابة المحافظ على المجلس المحلي صعبة من الناحية العملية، الا اننا نلاحظ أنها ليست رقابة مستحيلة، حيث ان المحافظ يمارس دوره الرقابي بصفته ممثلًا عن الحكومة المركزية، كما انه ممثل عن السلطة المحلية، كما ان المحافظ عندما يقوم بدوره الرقابي لا يكون له مطلق الحرية انما يحدد بالقانون، فقد الزم القانون المحافظ بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة وكذلك الحفاظ على السياسية العامة للدولة وتنفيذها، كما الزم القانون المحافظ ان يقوم بالتوافق بين مصلحة المحافظة ومصلحة الدولة لذلك فان مع الصلاحيات التي أعطيت للمحافظ الا انه ملزم بما يطلبه القانون منه، وفي حالة مخالفته القانون يعد خارج عن القانون وتطبيق عليه كذلك المادة (١٢/ثالثًا/فقرة ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثانيا: أ-رقابة مجلس المحافظة على الموازنة في الهيئات المحلية:

لمجلس المحافظة رقابة مالية، وهذا ما أعترف به المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وذلك من خلال التصديق على مشروع الموازنة العامة للمحافظة والتي يقوم المحافظ بإحالتها اليها، وكذلك تتم المناقلة بين أبوابها عن طريق موافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، الا ان القانون الزم المحافظ ومجلس المحافظة ان تراعي المعايير الدستورية والقانونية المطلوبة في توزيع الموازنة بين مركز المحافظة وأقضيتها والنواحي التابعة للمحافظة، وبعد ذلك يقوم مجلس المحافظة برفع الموازنة الى وزارة المالية في الحكومة المركزية من أجل توحيدها مع الموازنة الاتحادية(۱).

بعد معرفة الموازنة التشغيلية لا بد من معرفة الموازنة الاستثمارية والتي تتضمن أموال إستثمارات التي تقوم بها الوزارات في الحكومة المركزية، والتي تضم استثمارات الوحدات المحلية، أما الأموال التي تستخدم للتنمية في المحافظة يكون فيها الإعمار مقتصرًا على الوحدات الإدارية فقط، وأنها تكون منفصلة عن بعض، وتخصص من أجل إنشاء مشاريع جديدة في المحافظة كالمدارس والشوارع الأسواق والحدائق الترفيهية حيث يكون من شأن هذه المشاريع التأثير في رفاهية المواطنين وسلامتهم وكذلك تحقيق التنمية المحلية، لذا فان مجلس

⁽١) أحمد مصطفى محمد، المصدر السابق، ص٢٣.

المحافظة هو الذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة الخاص بالمحافظة ببنديها التشغيلي او الاستثماري. (١)

ترى الباحثة ان مجلس المحافظة يمارس الرقابة ليس فقط على الأمور الإدارية في المحافظة، فأنه يمارس رقابة مالية حيث ان القانون أعطى للمجلس هذه الصلاحية وهي الرقابة المالية على موازنة المحافظة من اجل ان يتم توزيعها توزيعًا عادلًا بين كل من مركز المحافظة وقضائها وكذلك الناحية، ان الموازنة التي تعد بشكل صحيح تمثل شربان تغذيه المحافظة فيمكن من خلالها قيام الكثير من المشاريع الخدمية والصحية والتعليمية التي تخدم المواطنون، وأننا نلاحظ ان الموازنة التي تعد من قبل مجلس المحافظة سواء كانت تشغيلية او استثمارية فأنها ترفع بتقرير الى وزارة المالية في الحكومة المركزية، والتي بودها تخصص مبالغ لكي تدفع الى المحافظة والأخيرة تدفع بعد حساب الكثافة السكانية ووجود بعض المناطق المحرومة، لا انه على الرغم من وجود الكثير من الإجراءات لإقرار الموازنة سواء كانت الاتحادية او المحلية فان الفساد المالي لازال يمارس دوره بشكل فعال بحيث ان ما يخصص من الميزانية العامة الى المحافظات يتم نهبه وتسليبه من قبل إصحاب النفوذ الفاسدين حتى قبل ان يصل الى الجهة المعنية في المحافظة، كما ان المحافظات عندما تصلها المبالغ المخصص لها فأنها تقوم برفع تقارير بانها سوف تقدم خدمات صحية وتعليمية للمواطنين، الا انه فقط كلام حيث ان أعضاء مجلس المحافظات يقومون بتقسيم الأموال فيما بينهم، بذلك لازال الواقع في المحافظات العراقية على حالة من بعد عام ٢٠٠٣، وحتى بعد مجيء دستور ٢٠٠٥ لم يستطيع القضاء على الفساد المالي بشكل تام.

ب-رقابة المحافظ على الموازنة المحلية:

كما هو معروف ان المحافظ يمثل رئيس الجهة التنفيذية في المحافظة، فأن يقوم مقام الوزبر في الحكومة الاتحادية، كما ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في مادته (٢٢/(ثالثًا)، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل في مادته (٢٤) التي أكدت على ان المحافظ يمارس العديد من الصلاحيات ومنها رقابته على الموازنة المحلية وكذلك اعداد مشروع الموازنة في المحافظة، حيث تظهر هذه الرقابة من خلال نص المادة (٣١/أولا) من قانون المحافظات غير

(١) هادي كمال، بلديات لبنان بين الرقابة والتوجيه، ط١، المجموعة الطباعية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص٤٩

المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل(١)، كما انه يمارس رقابته على موازنة المحافظة سواءً كانت نفقات او إيرادات لمدة سنةً مالية قادمة، ويراد بهذه المشاريع ان تحقق الأهداف التي تسعى المحافظة الى تحقيقها، كما ان موازنة المحافظة تحتوي على الكثير من التفاصيل منها الاعتماد المالي الرأسمالي والاعتماد الجاري التي يجب صرفها خلال السنة القادمة، وتحتوي على الإيرادات التي من المتوقع الحصول عليها من المشاريع ومصادر التمويل التي تكون في الهيئات المحلية، بهذا فان النفقات سواء استحصلت عن طريق الإعانات والتبرعات التي تمنحها الحكومة المركزية السلطة المحلية(١).

او النفقات التي تستحصلها عن طريق الضرائب والرسوم التي تقوم الحكومة المركزية بفرضها على السلطة المحلية، كما ان المحافظ عندما يقوم بإعداد مشروع الموازنة في المحافظة يجب عليه ان يراعي الاختصاصات الحصرية التي نص عليها الدستور، وبعد ان ينتهي المحافظ يقوم برفع مشروع الموازنة الى مجلس المحافظة من أجل التصديق عليه ورفعه الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية، لذا فان المحافظ نتيجة لما يمارس من الرقابة على الموازنة تكون له علاقة مباشرة وقوية مع الحكومة المركزبة.

ترى الباحثة انه الرقابة التي يمارسها المحافظ تتمثل في أعداد مشروع الموازنة المحلية، لذا يقع على عانقه ان يقوم بتحديد إيرادات ونفقات الوحدات المحلية بشكل صحيح دون أي لبس او غموض ودون أن يتخلل إعداد الموازنة المحلية الفساد المالي المتفشي بشكل واسع، فلا يمكن له ان يعد مشروع أكثر مما تحتاجه المحافظة في مشاريعها بحجة إكثار موارد المحافظة، ولكن بالحقيقة ان أموال الموازنة تذهب الى أجندات في المحافظة سواء كانت أجندات من المجلس المحلي ذاته او من خارجه، كما ان للأحزاب التي في المحافظة دورًا مهم في جعل واقع العراق والمحافظة بشكل خاص لا يعرف الى اين سوف يصل الحال اسوء من ذلك، فأن نتيجة لسرقه موازنة المحافظات وعدم وجود مشاريع جديدة، حيث كثرت الأيدى العاملة العاطلة عن العمل، كما أدت الى كثرت التسول وانتشرت

(١) المادة (٣١/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

⁽٢)د. اثير طه محمد احمد، مدى دستورية تشريعات الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتواره، مقدمة كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠١٦، ص٣٦.

جرائم القتل والفساد والمخدرات والرشوة والاختلاس في جميع المجالات، وذلك نتيجة لتردي الأوضاع المالية والأمنية في المحافظات.

ج-رقابة القائممقام في المحافظة على الموازنة المحلية:

يمارس القائمقامية رقابته على إعداد الموازنة المحلية، وذلك من خلال ما منحه له المشرع من أختصاصات عديدة، ووفق ما نصت عليه المادة (٤١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حيث جاء فيها (القائممقام إعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء وفق الإجراءات القانونية وإحالتها الى مجلس القضاء ليتولى تصديقها ومن ثم أحالتها الى المحافظ)(۱)، كما ان إعداد مشروع الموازنة يمثل الركن الأول والاساسي من أساس العمل في المجال المالي، لذلك لا بد من العثور على وسائل لتمويل الحكومة المحلية من أجل قدرتها على الصرف بالطرق الصحيحة، وتمكنها من تقديم أفضل الخدمات لمواطنيها سواءً كانت خدمات صحية او تعليمية او غيرها من الخدمات التي توفع مستوى المعيشة لمواطني المحافظة، لذا فان القائممقام يقوم بتنظيم ميزانية المحافظة التي يجب ان تتضمن مبالغ لها القدرة على تحقيق هذه الخدمات ولا بد ان تكون هذه المبالغ كافية لتمويل المشاريع في المحافظة، ان الإيرادات التي يحصل عليها القضاء بناءً على تقديمه للخدمات وكذلك النفقات المثبتة في فصول الميزانية المحلية وأبوابها، وفق ما نصت عليه المادة للخدمات وكذلك النفقات المثبتة في فصول الميزانية المحلية وأبوابها، وفق ما نصت عليه المادة (٤١/ثالثًا/فقرة ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة ف إقليم رقم (٢١) لمنة ٢٠٠٨ المعدل(٢).

حيث منحت القائممقام أختصاصات رقابية تتمثل في حماية ممتلكات الدولة وكذلك الحفاظ على أملاكها، ان من اختصاصاته جباية الضرائب وكذلك جميع الأمور التي تتعلق بأجور الخدمة العامة، ويراد به ان القائممقام يكون مسؤولًا عن صيانة أملاك الدولة والحفاظ على حقوقها وكذلك تحصيل الإيراداتها، وتحصل النفقات في القضاء الذي يكون جزءً من المحافظة، ويعد القائممقام ممثل عن هذه القضاء في المحافظة.

ترى الباحثة انه الدور الذي يمارسه القائممقام في الرقابة على الاعمال المالية التي تحصل ضمن الحدود المخصصة للقضاء أي انه لا يمارس رقابته على موازنه المحافظة جميعها، حيث

⁽١) المادة (٤١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

⁽٢) المادة (٤١/ثالثاً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

أعطى القانون القائممقام العديدين من الصلاحيات ومنها ما نص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك دستور، بأن القائممقام يستطيع ان يقوم بإعداد مشروع الموازنة وتحديد الخدمات التي يحتاجها القضاء، ومن ثم رفع هذه الموازنة الى المحافظ الذي يقوم بدوره برفعها على مجلس المحافظة، لكي يتم تخصيص جزءً من موازنة المحافظة الى القضاء من أجل تقديم خدمات لمواطنيها الذي هم بدورهم يمثلوا جزءً من المحافظة وليس منفصلين عنها لذلك يوجب على المحافظة تقديم أفضل الخدمات والوسائل التي من شأنها رفع مستوى المعيشة في القضاء الى احسنه.

د- رقابة مجلس الناحية على الموازنة المحلية:

يمارس مجلس الناحية دوره الرقابي على إعداد مشروع موازنة المحافظة من خلال نص المادة (٢١/سادسًا/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل(١)، ان إعداد مشروع موازنة مجلس الناحية الذي يضم نوعين من الموازنة منها الموازنة التشغيلية والاستثمارية، الى انه هذه الموازنة تكون اقل من موازنة المحافظة والقضاء وذلك لقلة الدوائر الموجودة فيها، ودوائرها تكون أصغر وعدد الموظفين فيها اقل من عدد الموظفين في المحافظة والقضاء، لذلك تبرز رقابة مجلس الناحية على الموازنة من خلال إعداد مشروع الموازنة في مجلس الناحية من خلال ما نصت عليه المادة (١٢/سادسًا/٢) حيث أكدت ان مجلس الناحية يقوم بتصديق على خطط الموازنة التي تخص دوائر الناحية(١٠/سادسًا/٢) حيث أكدت ان مجلس الناحية يقوم بتصديق على خطط الموازنة التي تخص دوائر الناحية(١٠/سادسًا/٢).

وعلى الرغم من ان القانون أعطى لمجلس الناحية حق التصديق على الموازنة الى انه لم يحدد الأغلبية المطلوبة لتصديق على الموازنة، هل يجب ان تكون أغلبية مطلقة أي يتم التصويت من قبل ثلث أعضاء المجلس على الموازنة، ام أن المجلس يتبع ذات الأغلبية التي يتبعها كل من مجلس القضاء والمحافظة في التصديق على الموازنة، وعند الانتهاء من عملية التصديق يقوم مجلس الناحية برفع مشروع الموازنة الى مجلس القضاء باعتباره السلطة الأعلى من مجلس الناحية، كمًا يقوم مجلس

(٢) (١٢/سادساً /٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

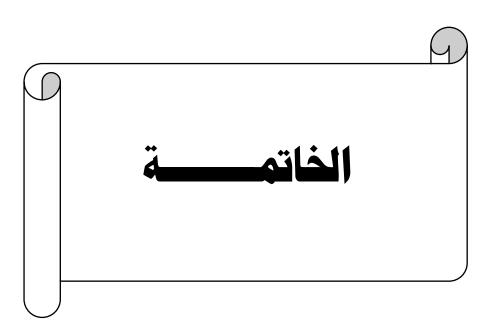
-

⁽١) (١٢/سادساً/١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

القضاء بتوحيد الموازنة مع جميع مجالس النواحي في المحافظة من اجل رفعها الى مجلس المحافظة(۱).

ترى الباحثة انه مجلس الناحية في المحافظة له هو الآخر دور رقابي على موازنة المحافظة حيث يقوم بالتصديق على موازنة المجلس، وتحديد المبالغ التي يحتاجها مجلس الناحية لتقديم خدمات على مستوى أفضل لمواطنيها، لذلك فأن المجلس عندما ينتهي من التصديق على الموازنة يقوم برفعها الى مجلس القضاء الذي بدوره يقوم برفعها الى مجلس المحافظة والذي بدوره يقوم برفعها الى وزارة المالية من أجل تخصيص مبالغ من قبلها الى مجلس المحافظة من الموازنة العامة، ومن ثم يقوم مجلس المحافظة بإعطاء نصيب كل من مجلس القضاء ومجلس الناحية من الموازنة سواءً كانت تشغيلية او استثمارية.

⁽۱) عامر إبراهيم، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، المصدر السابق، ص٣٩.



الخاتمـــة

الخاتمسة

تبنى المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ وكذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نظام اللامركزية الادارية، وقد منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم استناداً لهذه النصوص صلاحيات واسعة لإدارة شؤونها الإدارية والمالية، حيث حدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وأشار إلى الصلاحيات المشتركة فيما بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وما عدا ذلك من صلاحيات يكون من اختصاص السلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بل أشار بشكل صريح أنه في حالة الخلاف بين تشريعين صادرين من السلطتين الاتحادية والمحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقايم، بل أشار بشكل عريح غير المنتظمة في اقايم في الصلاحيات المشتركة فان الغلبة تكون لنصوص السلطات المحلية.

وعلى الرغم من أن المشرع تبنى نظام اللامركزية بالنسبة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إلا أن تنظيمها في النصوص الدستورية والقانونية لم يكن أمراً سهلاً ولا متكاملاً، إذ واجهت العديد من الصعوبات في أثناء تطبيقها في العراق، وبما أن حديثنا ينصب في هذه الدراسة على صعوبات تطبيق اللامركزية الإدارية والتي هي في حقيقتها معوقات التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية، والتي من أبرز أسبابها عدم وضوح النصوص التي أشارت إلى صلاحياتها من حيث الدلالة تارة او الخلاف في تفسيرها تارة أخرى أو التعمد في التجاوز على اختصاصات سلطة من قبل سلطة أخرى، لعدم القناعة أو الاتفاق على منح هذا الاختصاص إلى السلطات المحلية وبسلطات توازي السلطات الاتحادية على الرغم من النص على ذلك في الدستور والقانون.

ومن ثم هذا القصور أو التعارض أثار جدلاً حول المقصود من عبارة (الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة للمحافظات)، حيث إن العلاقة في إطار التعاون بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية تدور في مجال التشريعات التي تنظم هذه الصلاحيات ومدى التداخل أو التعارض أو التعاون في ما بينهما، كما ان هنالك قصور أخر هو إذا كانت مجالس المحافظات تملك سلطة اصدار تشريعات محلية وأنظمة وتعليمات فما هو نطاق أو مجال هذه التشريعات، ومدى تكاملها مع التشريعات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطة الاتحادية في غير الصلاحيات الحصرية، والتي قد تثير نزاعات في التطبيق ويؤدي إلى تداخل الاختصاصات نتيجة للتعارض

الخاتمـــة

والقصور التشريعي في تنظيم تلك الاختصاصات، لذلك قد توصلنا في اثناء عملية البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات الهامة وكما يأتى:

أولاً- النتائج:

- 1- إن اللامركزية الإدارية المطبقة في العراق هي لامركزية إقليمية تقوم على منح صلاحيات إدارية ومالية واسعة على أساس هيئات إقليمية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية بإشراف السلطة الاتحادية ورقابتها.
- ٧- إنّ المشرع العراقي من خلال النصوص الدستورية والقانونية يميل إلى توسيع اختصاصات السلطة الهيئات المحلية بصورة عامة، حيث أخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، ومن ثم أشار الى بعض الصلاحيات المشتركة، وما عدا ذلك جعله من اختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٣- يتبين من حجم الصلاحيات الواسعة الممنوحة الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم، أن المشرع أراد لها أن تكون وحدات إدارية، لكنها تبقى في اطار الدولة وتتخذ هذه الفكرة في (الحكم الذاتي) اي هناك وحدة ادارية تتمتع بميزات اللغة والدين والطبيعة الجغرافية والدولة تعجز عن اخضاع الوحدات لتجربة الادارة المحلية قسمتها صلاحيات ادارية على الصعيد الداخلي دون الخارجي
- 3- إن أغلب الآراء المنتقدة لحجم الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفي مقدمتها صلاحية تشريع القوانين المحلية نابع من أسس فقهية وتجارب القانون ، وهو على خلاف إرادة المشرع العراقي الصريحة المتمثلة في الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي أراد لتجربة الحكومات المحلية في المحافظات دور قريب لسلطات الاقليم، وهو يعكس توجه السلطة التشريعية في حماية الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية في ممارسة السلطة، لما شهدته المحافظات من تهميش في ظل النظام السابق قبل عام
- ٥- إن ما ورد في المادة (٢/ اولاً وسادساً) ومواد أخرى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ما هي إلا قواعد كاشفة لإرادة المشرع الدستورية الذي منح

الخاتمية الخاتمية

لمجالس المحافظات سلطة اصدار القوانين لتنظيم الشؤون المحلية وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية فيما عدا الاختصاصات الحصربة للسلطة الاتحادية والتي قيدها في المادة (١١٠) من الدستور.

7- إن التنظيم القانوني الذي نص على التعاون بين السلطات الاتحادية المركزية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم اعترته بعض المعوقات سواء كان على مستوى الاختصاصات التشريعية أم التنفيذية، وهذا الأمر نعزوه إلى عيوب في الصياغة وضعف المنظومة التشريعية في صياغة القواعد التشريعية التي تحاول أن تعززمن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية.

ثانياً - المقترحات:

- 1- تعديل نص المادة (١١٥) من الدستور بشكل يحفظ مظاهر الاستقلال في النظام اللامركزي الاداري ووحدة الدولة، ليكون النص على النحو التالي (اولا. كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المشتركة يكون من صلاحيات السلطات الاتحادية. ثانيا. للقوانين الاتحادية الاعلوية على تشريعات الاقاليم والمحافظات كافة)
- ٧- سن مجموعة من القوانين التي نص عليها الدستور والتي تعزز نظام اللامركزية الإدارية في العراق والتي منها قانون مجلس الاتحاد الذي نصت على تشكيله المادة (٦٥) من الدستور، وقانون تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي نصت عليه المادة (١٠٥) من الدستور.
- ٣- الالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية التي أكدت على ممارسة المحافظات غير المنتظمة في اقليم لصلاحياتها الإدارية والمالية الواسعة، وتطبيق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي مقدمتها أحكام المادة (٧) منه وبما يمنح المحافظات القدرة على إدارة شؤونها بنفسها.
- 3- العمل على تضمين مشروع قانون التعديل الرابع لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لنصوص قانونية تعالج بها الصياغات الفضفاضة التي تحمل معاني غير دقيقة، وبما يعزز إرادة المشرع الدستورية في تطبيق نظام اللامركزية المطلقة في العراق من خلال منح المحافظات لصلاحيات واسعة تمكنها من تقديم الخدمات لأبنائها.
- ٥- نرى من الضروري مراجعة بعض نصوص الدستور العراقي ذات الصلة باختصاصات السلطات الاتحادية وسطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، غير الواضحة في دلالتها، الامر

الخاتمـــة

الذي آثار الكثير من المنازعات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ولذا لابد من إعادة تعديل هذه النصوص الدستورية لتحديدها بوضوح لا يقبل اللبس والتأويل.

7- نأمل من الحكومة الاتحادية الالتزام بجميع الاتفاقيات وبرامج العمل التي تم الاتفاق عليها مع الحكومات المحلية والتي تم اقرار البعض منها من قبل مجلس الوزراء، فيما يخص تمكين المحافظات غير المنتظمة في اقليم من عدم التجاوز في صلاحياتها المنصوص عليها دستورياً وفي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفي مقدمتها تلك المتعلقة بتعظيم الحكومات المحلية في المحافظات لايراداتها المالية، واحترام التشريعات المحلية المتخذة بهذا الشأن.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

القرآن الكريم.

أولاً- المعاجم:

المنجد الأبجدي، ط١، بيروت، دار المشرق، ١٩٦٧.

ثانياً - الكتب:

- ١. اثري ادريس عبد الزهرة, مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، ط١ ، دار ومكتبة البصائر ٢٠١١
- ٢. أحمد خليف العفيفي، التطور الاداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جرير للنشر والطباعة، بغداد، لسنة ٢٠٠٨
- ٣. أحمد رشيد، نظرية الادارة العامة-السياسة العامة والجهاز الاداري، دار المعارف، القاهرة، لسنة ١٩٨١
- ٤. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة –مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية، بيروت،
 لسنة ١٩٧٩
- ٥. أحمد عبد الفتاح ناجي، التخطيط للتنمية في البلدان النامية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، ٢٠١١
- ٦. أحمد علي أحمد، التنظيم الإداري في الدول الاتحادية دارسة تحليلية مقارنة، ط١
 منشو ارت الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨
- ٧. أحمد مصطفى خاطر، (التنمية الاجتماعية)، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، لسنة ٢٠٠٢
- ٨. أمم سرحان، القانون الدستوري والنظم السياسية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لسنة ٢٠٠٣
- ٩. امير عبد الله احمد عبود، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، ب- ط، مكتبة القانون المقارن، بغداد- العراق، ٢٠١٤
- 1. الأمير وليد الايوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية تنمية ادارية واستراتيجة)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٧

المسادر والمراجع.....

11. انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨

- 11. إيلي معلوف ،الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية ، منشورات زبن الحقوقية ،بيروت ،ابنان ،ط١ ، ٢٠٠٦
- 17. بلند إبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية ، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية/ السليمانية. ٢٠١٤
- 11. جعفر ضياء جعفر وآخرون، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، من إصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، ط٢، بيروت لبنان، ٢٠٠٧
- 10. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لسنة ٢٠٠٦
- 11. حسين الدوري وآخرون، تطور الإدارة العامة في العراق، مطبعة الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٧٩
- 11. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ٢٠٠٦،
- ١٨. حيدر مثنى محمد، علاقة المركز بالأطراف القسم الاداري والسلطة التشريعية،
 مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، بغداد، ٢٠١٧
- 19. خالد سمارة الزعبي ،تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة ، منشأة المعارف بالإسكندرية
- ٠٢. د . علي محمد بدير ، د . عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د . مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢١.
- ٢١. د. اثير طه محمد احمد، مدى دستورية تشريعات الضرائب المباشرة في العراق،
 أطروحة دكتواره، مقدمة كلية الحقوق جامعة النهربن، ٢٠١٦
- ٢٢. د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت لبنان، ٢٠١٣

٢٣. د. اسامة الناشي، الفدرالية بين العراق وإسبانيا-دراسة مقارنة، ط١، دار ومطبعة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد-العراق، ٢٠١٨

- ٢٤. د. آعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع المالي-الكتاب الثاني، بيت الحكمة،
 عداد، ١٩٨٨
- ٠٢٠. د. بلند أبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الأتحادية والحكومات المحلية في النظم الفدرالية (دراسة حالة العراق)، جامعة السليمانية القديمة، ٢٠١٤
- 77. د. حسين الرحال وعبد المجيد، مكونات الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق، مطبعة كريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣
- ۲۷. د. حسین عثمان محمد عثمان، الادارة الحرة للوحدات المحلیة -دراسة مقارنة، ب- ط، دار الجامعة الجدیدة، الاسکندریة، مصر، ۲۰۱۵
- ۲۸. د. حسین عثمان محمد عثمان، ود. میادة عبد القادر، أصول القانون الإداري،
 دار الجامعة الجدیدة، ط۱، الاسکندریة، ۲۰۱٤
- ۲۰. د. حنان محمد القيسي واخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۱۸ المعدل، مؤسسة النور الجامعية بغداد، ۲۰۱۰
 - ٠٣٠. د. حنان محمد القيسي، الوجيز في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم
- ۳۱. د. حنان محمد القيسي، د. طه حميد العنبكي، د. اسامة باقر مرتضى، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (۲۱) لسنة ۲۰۰۸
- ٣٢. د. خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، ١٩٩٣
- ٣٣. د. خالد موسى عبد الحسني، القانون وإدارة الدولة في بلاد وادي الرافدين دراسة تاريخية، دار الكتب والدراسات العربية، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٦
- ٣٤. د. رائد حمدان المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٨
- ٣٥. د. رائد حمدان عاجل المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة ام أبيها، العراق، ٢٠١٥

٣٦. د. زكريا حمدان، اللامركزية الطريق إلى الأنماء والأستقراء، الطبعة الأولى، دار سائر المشرق للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٥

- ٣٧. د. سارة زويني ود. خالد تونيس ود. مريم عثمان ود. شراف عقون، السلوك الاداري (الإدارة المحلية-القيادة الادارية-التغيير التنظيمي)، ط١، دار الايام للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٩
- ٣٨. د. سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤
- ٣٩. د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ٢٠١٤
- ٠٤٠ د. سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة-مصر، ٢٠١٤
- ٤١. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، لسنة ١٩٨٩
- ٤٢. د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، القانون رقم (٤٣) لسنة العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٠
- ٤٣. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦
- 33. د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، كليه الأقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مركز الدراسات والاستشارات العامة، ٢٠٠٩
- 25. د. شاهد علي سلمان الرواشده، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، حاضرها ومستقبلها، الطبعة ١، دار جدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧
- 23. د. عبد السلام إبراهيم بغدادي، اللامركزية الإدارية مالها وما عليها، وسبل النهوض بها، نشرة قضايا سياسية، العراق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، لسنة ٢٠١٦

٤٧. د. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأول، ١٩٨٧

- ٤٨. د. عبد الله طلبة، مقرر الادارة المحلية، ب-ط، منشورات جامعة دمشق-كلية الحقوق، سوربا، ٢٠١٧
- 29. د. عبد الله مصطفى النقشبندي، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم، ط١، مطبعة العانى، بغداد، ١٩٦٤
- ٠٥. د. عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي-دراسة تحليلية مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت-لبنان، ٢٠١٥
- ٥١. د. علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٨
- ٥٢. د. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وأثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في أقليم (دراسة مقارنة)، سنة النشر غير مذكورة، مكتبة القانون المقارن، بغداد
- ٥٣. د. عيسات العمري، (معوقات والتنمية الاجتماعية بالمجتمع المحلي ورهانات الفعل التتموي)، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف، لسنة ٢٠١٦
- ٥٥. د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان، ٢٠١٨
- ٥٥. د. كريم كشاش، التنظيم الإداري المحلي (المركزي واللامركزية) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، جامعة اليرموك، عمان، ١٩٧٩.
 - ٥٦. د. ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧
- ٥٧. د. مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية، مركز ادارك للدراسات والاستشارات، ٢٠١٦
- ۰۸. د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ظل التوازن بين السلطات- دراسة مقارنة، ط۱، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ۲۰۱٦
- ٥٩. د. محمد علوم محمد علي المحمود، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاته في التشريعات الضريبية -دراسة مقارنة- منشوارت الحلبي للحقوق، ٢٠١٠

٦٠. د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية،
 منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢

- 71. د. مصطفى الجندي، الحكم المحلي والديموقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 197٧
- 77. د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام (تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية)، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، ١٩٩٨
- 77. د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ،بيروت،٢٠٠٧
- 37. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، ط١، مؤسسة أم أبيها، العراق، لسنة ٢٠١٥
- رضا صاحب، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، البصرة-العراق،
 ٢٠٠٢
- 77. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، ١٩٨٩
- 77. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ،مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٦،
- ٦٨. سهى زكي نوري عياش، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية-دراسة مقارنة،
 ب-ط، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٩،
 - ٦٩. السيد صبري، حكومة الوزارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص١١٠.
- ٠٧٠. شاه أنور، التحديات الناشئة في الفدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية، مركز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧
- ٧١. طارق المجذوب، (الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥
- ٧٢. طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، ب-ط، مكتبة دار السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٧
- ٧٣. طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو الالمركزية السياسية، بيروت: دار هناوند ، ٢٠١٢

٧٤. عبد الفتاح حسن ،التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ،دار النهضة العربية ،بيروت ،١٩٧١،١٩٧١

- ٧٥. عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، (دراسة للنظام الإداري البريطاني)، مطبعة الرابطة، بغداد، لسنة ١٩٥٦
- ٧٦. عبد الهادي الجوهري، (المنظور التنموي في الخدمة الاجتماعية)، القاهرة، مكتبة نهضة الشروق، لسنة ١٩٨٠
- ٧٧. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، مكتبة السنهوري، لبنان، ٢٠١٦
- ٧٨. علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠١٦
- ٧٩. علي غني عباس، الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥
- ٨٠. عمار رحيم عبيد الكناني، اللامركزية الإدارية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ واثرها في التنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم دارسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، يغداد، ٢٠١٧
- ٨١. فراس الوحاح، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات، طبعة مزيدة ومنقحة، مكتبة السنهوري، لبنان بيروت، ٢٠١٧
- ٨٢. فلاح حسن الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٧
- ٨٣. فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت-لبنان، ٢٠١٨،
- ٨٤. فلاح حسن عطية الياسري، الاختصاص المالي لمحافظة غير المنتظمة في إقليم -دراسة مقارنة- مكتبة السنهوري، بيروت، لسنة ٢٠١٣
- ٨٥. فوزي فرحات ، القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ،بيروت ٢٠٠٤،

٨٦. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية-دراسة تحليلية مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري ومكتبة زبن الحقوقية والادبية، بيروت-لبنان، ٢٠١١

- ٨٧. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، بغداد: المكتبة القانونية، ١٩٩٦
- ٨٨. محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، لسنة ١٩٩٧
- ۸۹. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة للطباعة، بيروت، ١٩٦٩
- .٩٠. محمود عاطف ألبنا ، مبادئ القانون الإداري تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها ، مكتبة القاهرة الحديثة
- 91. مصطفى حميد عبد الله الشافعي، التنظيم القانوني للعلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية-دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٩
- 9۲. منير محمود الوتري، القانون العام (المركزية واللامركزية)، مطبعة المعارف، يغداد، ١٩٧٦
- ٩٣. نبيل عبد الرحمن حياوي، الالمركزية والفدرالية،ط,١ بغداد: المكتبة القانونية
- 9٤. هادي كمال، بلديات لبنان بين الرقابة والتوجيه، ط١، المجموعة الطباعية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧

ثالثاً - الرسائل والاطاريح:

أ-الرسائل:

- 1. إسراء علاء الدين، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين بغداد
- ١٠ امير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها ، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت، ٢٠٠٤، مكتبة القانون المقارن، جامعة تكريت

٣. تومي عيسى، المعوقات التنظيمية وآثرها على فعالية الإدارة المحلية (البلدية)،
 رسالة ماجستير، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة المسلة، ٢٠١٢

- ٤. خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دارسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١
- عبد العظيم جبر حافظ: التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل،
 رسالة ماجستير (منشوره)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧
- 7. عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير (منشوره)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧
- ٧. فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت،
 ٢٠١١
- ٨. محمد برهان علي الزبيدي، اثر الرقابة المالية في موازنات تنمية الوحدات اللامركزية، كلية الحقوق، جامعة الإسلامية في لبنان، رسالة ماجستير، ٢٠٢٠ ب-الإطاريح:
- 1. احمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الاداري ورقابة القضاء عليها-دراسة مقارنة، اطروحه دكتوراه مقدمه الى كلية القانون في جامعة الموصل، ٢٠٠٣
- ٢. أنتصار شلال مارد، الجذور القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الأقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، لسنة ٢٠٠٨
- ٣. د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨
- ٤. د. عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبية وتطبيقاته في احكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين،
 ٣٠٠٣

٥. كمال خيري كصير الجشعمي، افاق وتحديات اللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة)، اطروحه دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة العلوم الإسلامية، ٢٠٢٠

7. محمد خشمون، (مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية-دراسة ميدانية على بلديات ولاية قسنطينة)، رسالة دكتوراه العلوم، قسم علم الاجتماع، جامعة منتوري قسطنطينية، الجزائر، ٢٠١١

ثالثاً - البحوث والمجلات:

- 1. اسماعيل صعصاع غيدان، رفاه كريم كربل، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد (١)، القادسية، لسنة ٢٠٠٨
- ٢. جمال ناصر جبار، "اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد ١٨، بغداد، ٢٠١١
- ٣. د. حاتم، فارس سعد رحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، مجلة الكوفة العدد (٢)، جمهورية العراق لسنة ٢٠١٠
- ٤. د. صلاح الموسوي، النظام السياسي في العراق بعد٣٠٠٠ إشارة إلى مسألة العلاقات الخارجية في النظام الإتحادي، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات، العدد (٢١)، بغداد، ٢٠١١
- ٥. د. عثمان سلمان غيلان، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦) اتحادية ٢٠٠٨، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثالث، (تموز -اب-ايلول)، ٢٠٠٩
- ٦. د. غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥،
 مجلة التشريع والقضاء، جمعية القضاء العراقي، السنة الأولى، العدد (١)، بغداد،
 ٢٠٠٩
- ٧. د. فريد كريم علي حسون الشيباني، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية -دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة في كلية القانون جامعة ميسان، المجلد رقم (١) العدد (١)، ٢٠٢٠

٨. د. محمد فاضل نعمة الياس، اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة (دراسة استطلاعية لأعضاء المجلس ومدراء الدوائر المحلية في محافظة كربلاء)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية، المجلد ٩، العدد ٣، سنة ٢٠١٩

- ٩. د. محمد يوسف محيميد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥،
 دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٣)،
 ٢٠٢١
- ۱۰. رافع خضر صالح، علي هادي حميدي، علاء عبد الحسن العنزي، (تطبيق الفيدرالية في العراق دراسة الإشكاليات والمعالجات)، مجلة جامعة بابل، العلوم الإدارية والقانونية، المجلد (۱۰)، العدد (٦)، لسنة ٢٠٠٥
- 11. رشيد عماره، اشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي، مجلة المستقبل العربي، العدد (١٦)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لسنة ٢٠٠٥
- 11. سهيلة عبد الانيس، " معيقات التحول اللاديمقراطي في العراق"، دراسة غير منشورة , المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص١٧٧
- 17. شيخلي، عبد الرازق، لسنة ٢٠٠٨، دراسة تحليلية إتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جمهورية العراق، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد ١٤
- 12. طه حميد حشن العنبكي ، العراق بين اللامركزية والفيدرالية ، العدد ١٥٥ ، ط٢ ، دولة الامارات العربية المتحدة ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٤
- ١٥. عامر حسان فياض،" بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية ، بغداد ، جامعة بغداد ، دراسة غير منشوري ، ٢٠٠٨
- 17. عباس عطوان فاخر ود.محمد سلمان محمود، أهلية الوحدات الفدرالية في ممارسة النشاطات الدولية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، مجلد (٣) العدد (١)، ٢٠٢١

المسادر والمراجع......اله ١٥٥ المسادر والمراجع..................................

11. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، المجلد الثالث، الجزء السادس عشر، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩

- ۱۸. محمد دحام كردي, "مستقبل الدولة العراقية بين التقسيم والفيدرالية ", مجلة جامعة الانبار للعلوم السياسية ، المجلد ۱ ، العدد ۸ ، الانبار ، كلية القانون والعلوم السياسية ، ۲۰۱۳
- 19. مها عبد اللطيف الحديثي، العلاقة بين السياسة والإدارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد (١)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٠ يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ثائر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١،
- ٢٠. هبة عبد المطلب الفضلي ود. حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الأنظمة الادارية مقارنة بالدفع بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٥)،
 ٢٠٢١

رابعاً - التشريعات:

أ- الدساتير:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين والقرارات:

- ١. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤
- ٢. قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا
 رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١
 - ٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الجديد رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ المعدل.
 - ٤. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.
 - ٥. قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.
- ٦. القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة
 في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٥/ اتحادية/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٦/٢٣

- ٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٧٥٧٦) في ٢٠٠٧/٦/٢٦، عندما اصدرت قرارها المرقم (١٣٠٣/ ٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٣١،
 - ٩. قرار مجلس محافظة بغداد المرقم (١٣) في ٢٠٠٥/٧/١٨
 - ١٠. آمر سلطة ائتلاف المؤقتة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤.
 - ١١. جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٦/٦/٢٠٢٣

Abstract

The current study aims to explain the legal obstacles and address them for implementing administrative decentralization in Iraq, as Iraq's experience with decentralization is a contemporary issue, even though Law No. 109 issued in 1979 established local administrations and the previous regime was the one who controlled them, but after the Gulf War, the Kurdistan region was formed. Which enjoyed a degree of self-government, regardless of the imposition of a form of asymmetric federalism until Y., and after the issuance of the Constitution of the Republic of Iraq in Y..., Article stipulated that the federal system in the Republic of Iraq be composed of a capital, region, decentralized governorates, and local administrations, where the importance of the study is highlighted in Administrative decentralization at the present time is of great importance and interest to the majority of countries, including in particular countries that have adopted democracy as their system, where the process of democratic transformation is often in harmony with decentralization and expanding the base of local government. As a result of that development, decision-making centers have moved from the authorities. Centralization to smaller administrative units, which in turn were closest to the citizen.

The problem of the study is the extent of the effectiveness of implementing the administrative decentralization system in providing a suitable environment for local governments to provide services to citizens, and it discusses the extent of the need to develop legal texts that provide strong foundations for implementing this system. Hence, the analytical approach was adopted to study the research topic through studying constitutional and legal texts. Which addresses the issue of administrative decentralization, as well as following the original approach to research the most prominent reasons that caused the problems that prevented the proper implementation of administrative decentralization.

The researcher reached the following set of conclusions and recommendations:

\. The administrative decentralization applied in Iraq is regional decentralization based on granting broad administrative and financial powers

Abstract

on the basis of independent regional bodies that have a legal personality under the supervision and control of the federal authority.

- The Iraqi legislator, through constitutional and legal texts, tends to expand the powers of local bodies in general, as he adopted the general method in determining the powers of the federal authority exclusively, and then referred to some common powers, and otherwise made it the jurisdiction of the regions and unorganized governorates. In the territory.
- The Amending the text of Article (''o') of the Constitution in a way that preserves the aspects of independence in the decentralized administrative system and the unity of the state, so that the text will be as follows (First: Everything that is not stipulated in the joint competencies shall be within the powers of the federal authorities. Second: Federal laws are superior to legislation All regions and governorates(
- Enacting a set of laws stipulated in the Constitution that strengthen the system of administrative decentralization in Iraq, including the Law of the Federation Council, the formation of which was stipulated in Article (3 °) of the Constitution, and the law establishing a public authority to guarantee the rights of regions and governorates not organized into a region, which was stipulated in Article (3 °) of the Constitution.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Misan
College of Law
Public low Department



Legal constrants to implemens administrative decentralization in Iraq

Thesis submitted by the student

Russell Qasim Laibi

To the Council of College of Law - University of Misan as part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

Supervised by Assis. Prof. Dr. Osama Karim badan

AD Y.YY AH \1550