الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

م.م سهى زكي نوري
كلية القانون و السياسة / جامعة البصرة
م.م وهج خضير عباس
كلية القانون و السياسة / جامعة البصرة

الملخص

تعد اللامركزية الادارية الاقليمية من اهم اساليب التنظيم الاداري للدولة المعاصرة . فبعد صدور دستور العراق الدائم في ٢٠٠٥ نص على نظام اللامركزية الادارية في ادارة المحافظات واستنادا اليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، وقد منح المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة لادارة شؤونها . فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يعد عنصر مهما لضمان حسن تطبيق نظام اللامركزية الادارية ، فضلا عن توافر الموارد المالية ، اذ ان قوة هذا النظام وفعاليته تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية . فلا جدوى من منح مجالس المحافظات صلاحيات متعددة وهامة دون توافر الموارد المالية الكافية حتى تستطيع القيام بهذه الصلاحيات ، ولذلك فان عدم توافر الموارد المالية يجعل من مجالس المحافظات تحت رحمة السلطات المالية المركزية ، بل ويجعلها تابعة لها .

Abstract

The decentralization administrative is conceived as one of most important of administrative organization to the modern state . After the issuance of the

permanent constitution of Iraq in 2005 adopted on the system of administrative decentralization administrative in the management of the Iraqi provinces . On that basis a law concerning provinces are not organized in territory , no 21 of 2008 , which were given wide powers related to administrative and financial . The financial autonomy to local units is an important element to ensure the proper application of administrative decentralization system , in addition to the availability of financial resources, as the strength of this system depends on the availability of financial resources . do not benefit from grant of provinces councils multiple and significant of financial resources that are sufficient to be able to implement these powers ,therefore the lack of financial resources make the provinces councils under the control of the central financial authorities , also makes it affiliates .

المقدمة

ان النظام الاداري يرتبط بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة ، سابقا كانت الدول بشكلها البسيط تتميز باحكام السلطة بيد فئة حاكمة تهيمن على جميع السلطات في الدولة وفق نظام اصطلح تسميته (بالنظام المركزي لادارة السلطة) . الا ان الحال لم يبقى على ماهو عليه نتيجة لازدياد اوجه نشاط الدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وتشعب وتنوع حاجات المجتمع ، مما حدا بالدول الى اتباع انظمة ادارية تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين حكومة مركزية ووحدات

ادارية كالمحافظات وهذا ما اطلق عليه باللامركزية الادارية . وفي العراق بعد التاسع من نيسان لسنة ٢٠٠٣ تبدل النظام الاداري فيه ، فبعد ان كان نظامه مركزيا من الناحية العملية ، ولامركزيا من الناحية النظرية . جاء الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لينص في المادة ١ على تبني الدولة للنظام الاتحادي ، وان تكوينه الاداري يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات غير منتظمة في اقليم ، وان يتم ادارة الاخيرة وفق نظام الادارة اللامركزية . ونظرا للصلاحيات الواسعة التي منحت للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بموجب الدستور وعلى ان ينظم ذلك بقانون ، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . الذي تضمن صلاحيات التي تتمتع بها مجلس المحافظة .

اهمية البحث

تنطلق اهمية هذه الدراسة من الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجلس المحافظة ، فمن دون هذا الاستقلال لايمكن لمجلس المحافظة القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ المشاريع التنموية ، لذا فغالبا ماتنص الدساتير والقوانين بيان التنظيم القانوني للصلاحيات المالية ، فضلا عن بيان وجود مصادر لتمويل هذه المجالس وان تكون لها ميزانيتها وحساباتها الخاصة بها . فالموارد المالية لمجالس المحافظة تعد من ضرورات الجانب المالي للمجلس ، وتعتبر الموارد المالية من العناصر المهمة لتطبيق اللامركزية الادارية الاقليمية ، اذ ان قوة هذه هذا النظام وفعاليته تعتمد على وفرة الموارد المالية . وبسبب شحة الموارد المالية لمجالس المحافظات وقلة المدخرات المحلية ، كان لابد من معرفة الصلاحيات المالية الممنوحة لمجالس المحافظات في اطار تطبيق اللامركزية الادارية .

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في انه على الرغم ن وجود تنظيم دستوري وقانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات الغير منتظمة في اقليم الا ان هنالك اختلالا واضحا في

توزيع الصلاحيات المالية فضلا عن توزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، خصوصا وان التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم جاء بتعديلات عديدة فيما يتعلق بالصلاحيات والموارد الماليه ، لذا كان من الضروري القاء الضوء على الجوانب الايجابية والسلبية من هذا القانون ، ومدى اثره في تطوير وتحسين الموارد المالية لمجالس المحافظات .

هيكلية البحث

المطلب الاول : مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الفرع الاول : التعريف بمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الفرع الثاني : الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

المطلب الثاني التنظيم القانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الفرع الاول : الاساس الدستوري لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الفرع الثاني : الاساس القانوني لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

المطلب الاول : مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

يتم توزيع السلطة الادارية في السلطة الاتحادية على اساس موضوعي للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، على انها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يتولاها رئيس واعضاء مجالس الاقاليم والمحافظات للقيام بالخدمة العامة . وهذا لايعني ابقائها دون اخضاع للرقابة عند مخالفتها لواجباتها الادارية والمالية ، فهي تخضع الى الرقابة القانونية او القضائية او الشعبية وبالتالي توجد رقابة مركزية تمارسها السلطة المركزية على هذه المجالس ، بالاضافة الى وجود رقابة لامركزية عليها تقوم بها المجالس

الاعلى على المجالس الادنى . وعلى هذا الاساس سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، الاول التعريف بمجلس المحافظة . اما الثاني فهو لبيان الرقابة المركزية مجلس المحافظة في ممارسة صلاحياته .

الفرع الاول : التعريف بمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي يمنحها دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ للمحافظات وادارتها [١] . جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تفصيلا لهذه الصلاحيات ، ولمعالجة تنظيمها وانسجامها بما يتلائم مع شكل الدولة والظروف الجديدة للعراق صدر قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ [٢] ، والذي وفقا له عدلت المادة (٢) من قانون المحافظات مبينة تعريف مجلس المحافظة بأنه سلطة تشريعية ورقابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يمثلها رئيسها او من يخوله ، لها الحق في اصدار تشريعات محلية تمكنها من ادارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [٣] . يمكن اجمال ما ورد في تعريف مجلس المحافظة وفقا لما ياتي :

اولا : نجد ان ماورد في المادة (٢) المعدلة من قانون المحافظات قد حذفت عبارة (مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية) مكتفية بالقول بان (مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية)، نعتقد ان ذلك قد جاء تماشيا مع ماهو عليه الحال في الدول الاتحادية في العالم خصوصا بعد ان حصل تعارض في ظل المادة (٢) سابقة الذكر التي كانت تشير الى ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية مما الى حصول بعض الالتباس بشان طبيعة التشريعات التي تصدر من السلطة المحلية هل هي بمرتبة قوانين

ام قرارات تنظيمية . ان هذا اللبس قد جاء نتيجة الاستقراء غير الصحيح لنص المادة (١١٥) من الدستور التي اشارت الى الاختصاصات المشتركة بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم وارفقت معها المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وقد جاء هذا الخطا قد وقع فيه المشرع الدستوري بخلط بين النظام الاتحادي الذي وزع فيه الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والاقاليم ويختص بتنظيمه الدستور ، وبين النظام الادارة اللامركزية وهو توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية وتختص بتنظيمه التشريعات العادية ويضع الدستور التفاصيل العامة هذا من ناحية ومن ناحية اخرى. ومن ناحية اخرى نجد ان التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ابقى على المادة (٢) والتي اثارت جدلا واسعا حول صلاحية التشريع لمجالس المحافظات وتناولت بالبحث من قبل الكثير من القانونين ، اذا اشارت هذه المادة الى ان لمجالس المحافظات من صلاحية سن التشريعات المحلية الخاصة بالشؤون المالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية [٤].

هذا من جهه ومن جهه اخرى فالمشرع عاد لبين في المادة (٧/ف١٢) من القانون نفسه على ان ((تصدر مجالس المحافظات جريدة رسمية تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر من المجلس)) فالملاحظ هنا ان نص القانون لم يذكر القوانين بل مجرد الاوامر والقرارات. اي ان التشريعات التي تصدر عن مجلس المحافظة لاتعدو ان تكون مجرد قرارات ادارية تنظيمية (انظمة وتعليمات) لتنظيم امورها المالية والادارية ، لذا كان من الاجدر بالمشرع من تعديل هذه المادة بموجب التعديل الثاني والاشاره صراحة الى ان مجالس المحافظات هي هيئات ادارية ليس لها الحق في اصدار التشريعات بل مجرد سلطة تنظيمية وهذا ماجاء في قرار مجلس شورى الدولة المرقم

٢٠٠٩/٧٥ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٣ [٥] . ومن هنا يتبين ان عبارة التشريعات الواردة في المادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل تعني القواعد الخاصة بتنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يخدم سكان المحافظة ، وتوفير الخدمات في المجالات كافة ولاتعني اصدار القوانين لان ذلك يتعارض مع المادة (٦١/ اولا) من الدستور والتي تعطي صلاحية اصدار القوانين حصرا للسلطة التشريعية وكذلك القرارات التي تختص باصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٤، ١١٣، ١١٢ ،١١١، ١١٠) من الدستور [٦] .فمثلا لمجلس المحافظة صلاحية اصدار قرار ينظم الشؤون المالية للمحافظة بما لا يخالف الدستور والقوانين الاتحادية مثل اصدار قرارات يصدر بموجبها طوابع مالية او بريدية للمحافظة . فممارسة مجالس المحافظات لمهامها وصلاحياتها امر لايحتاج الى اصدار قوانين ويمكن ممارسته عن طريق الانظمة والتعليمات ، والقول بخلاف ذلك يؤدي الى وجود سلطات هجينه انشاها قانون المحافظات متمثلة بسلطة تشريعية تخرج عن اطار المالوف او المتعارف عليه على مستوى اللامركزية الادارية التي لاتمنح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات تشريعية ، وتبقى الاخيرة من خصائص اللامركزية السياسية ، مما يعني وجود سلطات هجينة في قانون المحافظات [٧] . ومن ناحية اخرى ان الدستور العراقي اكد على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم الا بقانون ، والامر نفسه ينسحب على تعديلها والاعفاء منها [٨] . وهذا الصنف من القوانين غير مستثنى بموجب الدستور صراحة من الاثر الرجعي [٩] . لذا لابد وان ترفع صلاحية فرضها من المحافظات والابقاء على صلاحية جبايتها . كما نرى من الضرورة تعديل المادة ١١٥ من الدستور على الرغم من الدستور العراقي هو دستور جامد ،

وذلك باعطاء الاقاليم فقط صلاحية اصدار القوانين فقط وليس المحاقظات غير المنتظمة في اقليم لان ذلك يتعارض مع مبد اللامركزية الادارية .

ثانيا: تم الاشارة الى ان مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها الرئيس او من يخوله . رغم ان هذه الفقرة قد ذكرت سابقا بشكل مستقل قبل التعديل الثاني ، الا ان ايرادها ضمن المادة (٢) المعدلة جاءت في محلها الصحيح لانها تعتبر صوره متكاملة تعريف مجلس المحافظة ومايتمتع به من صلاحيات ادارية ومالية واسعة ، لابد ان تكون متوازية مع تمتعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي . وبهذا التعديل تم منح مجالس المحافظات الاعتبار الشخصي من الناحيتين القانونية والاستقلال المالي وله الحق في اقامة الدعوى والخصومة امام القضاء .

اما بالنسبة الى تكوين مجالس المحافظات فيتكون المجلس كوحدة ادارية [١٠] وفقا للمادة (٣) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل يتم تحديد عدد المقاعد حسب نوع الوحدة الادارية ، فالمقاعد المحددة لمجلس المحافظة اكثر من تلك المحددة لمجلس الناحية وهكذا . فيكون اعضاء جميع المحافظات متساوية من حيث عدد الاعضاء الاصليين اي الحد الادنى المشترك بينهم في حين تكون المقاعد الاضافية تتناسب مع الزيادة في عدد السكان والمحافظة . ويتم انتخاب اعضاء المجالس بطريق الانتخاب السري المباشر [١١] وفقا لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . اي ان جميع اعضاء مجالس المحافظة يتم اختيارهم عن طريق الانتخابات الدورية – كل اربع سنوات ، فوجود مجالس محلية منتخبة يعتبر عنصر من عناصر المهمة لتطبيق اللامركزية الادارية لاستجابته لافكار الديمقراطية ، ومن ثم كان من العناصر الاساسية لمنح هذه المجالس الصلاحيات الواسعة ازاء السلطة المركزية ، وبما يحقق له الاستقلال في

مباشرة صلاحياته ، ومن ثم كان الانتخاب الاسلوب الامثل لتكوين مجالس معبرة عن ارادة الشخص المعنوي الاقليمي [١٢] ، لكون اعضائه غير خاضعين للسلطة الاتحادية من حيث التعيين. وان تم تحديد الشروط موضوعية للقانون يتطلب توافرها في اعضاء المجالس المحلية وكذلك اسباب انتهاء العضوية [١٣] . كما اكدت هذه الاستقلالية باقرار مبدأ مسؤولية مجالس المحافظات عن كل ما تتطلبه ادارة الوحدة الادارية [١٤].

ونعتقد بان هذه اضافة جيدة لانه على قدر الصلاحيات الواسعة المعطاة لمجلس المحافظة يجب ان تترتب عليها مسؤولية قانونية تتناسب مع هذه الصلاحيات .

مماتقدم يتبين ان مجالس المحافظات قد تمتعت وفقا للتعديل الثاني بصلاحيات ادارية ومالية واسعة ونعتقد ان ذلك خطوة جيدة في مجال زيادة موارد والاستثمارات التي يمكن ان يضطلع بها مجلس المحافظة . ولكن لابد من الاشارة الى دور السلطات الاتحادية في الرقابة المركزية على هذه الصلاحيات ومبدأ استقلالية مجالس المحافظة في تأدية مهامه وذلك ماسنبينه في المطلب الثاني .

الفرع الثاني : الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ان جوهر اللامركزية الادارية الاقليمية اقامة نوع من التوافق بين نقيضين هما استقلال الشخص الاداري الاقليمي من ناحية وضرورة رقابة السلطة المركزية من ناحية اخرى ، والمشرع هو الذي يرسم ويحدد التوافق بين بين الامرين السابقين طبقا لاسس وقواعد مستقرة لدى الفقه والقضاء . فمع تسليم الفقه في القانون الاداري بضرورة ان يتمتع الشخص الاداري الاقليمي بقدر مناسب من الاستقلال في انشاء وادارة المرافق المحلية ومن ثم تامين المصالح الاقليمية ، وهذا يتطلب ان تتمتع المجالس المحلية بحرية ممارسة الصلاحيات

الممنوحة لها وسواء اكان مصدر هذه الصلاحيات الدستور ام التشريع [١٥] .
غير ان هذا الاستقلال في ادارة المرافق المحلية ليس مطلقا ، وانما تخضع مجالس المحافظات في ممارسة صلاحياتها لنوع من رقابة السلطة المركزية ويسمى ذلك بالوصاية او الرقابة الادارية ، وذلك حتى لايؤدي استقلال هذه المجالس الى المساس بوحدة الدولة السياسية والاضرار بالمصالح المحلية ، ولكن هذه الرقابة لها مفهومها وحدودها المعلومة والتي يجب عدم تجاوزها من قبل السلطة المركزية وبخلاف ذلك تفقد الادارة اللامركزية الاقليمية صورتها الحقيقة [١٦] . وعلى اساس ماتقدم سوف نقوم بعرض صور الرقابة المركزية على مجالس المحافظات في العراق وهي :

اولا – الرقابة السلطة التشريعية

قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل على ان تخضع مجالس المحافظات رقابة مجلس النواب [١٧] ، وهذا يعني انه بامكان مجلس النواب يراقب مجلس المحافظة عند ممارستها لمختلف نشاطاتها . والصلاحية الرقابية الاخرى الممنوحة لمجلس النواب بموجب القانون المذكور تتمثل في حل مجلس المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من المحافظ او طلب من ثلث عدد اعضائه [١٨] . والملاحظ هنا ان هذه النصوص تتعارض مع احكام الدستور ، كما انه يخالف مبدأ اللامركزية الادارية . اذ ان الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة ٦١ منه على سبيل الحصر ، ولم يشر الى اختصاص مجلس النواب في الرقابة على مجالس المحافظات ومن ثم لايجوز اضافة اختصاص جديدة لمجلس النواب بموجب القانون . اما فيما يتعلق بمخالفة النصوص لمبدأ اللامركزية الادارية فتتمثل في ان الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية الموجودة في العاصمة ، وان اقحام السلطة التشريعية في هذا الامر ومنحها سلطة الرقابة المجالس

المحلية فهو خرق واضح لأركان اللامركزية الادارية . فضلا عن ان حق الحل هو اختصاص اداري بحت وبالتالي لايجوز اقحام مجلس النواب في ممارسته . فضلا عن اشارة القانون الى ان لمجلس النواب الاعتراض على القرارات الصادرة من مجلس المحافظة اذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذه ، وفي حالة عدم ازالة المخالفة لمجلس النواب الغاء القرار بالاغلبية البسيطة [١٩] . هذا من ناحيه ومن ناحيه اخرى نجد انه وبموجب الماده ٢ من قانون المحافظات سالفة الذكر والتي اشارت الى مجلس المحافظة هي سلطة تشريعية وهذا يعني ان مجلس المحافظة بموجب هذه الصفه يرتبط بمجلس النواب باعتباره يمثل السلطة التشريعية الاتحادية وهذا يعطي الحق لمجلس النواب حق الرقابه على مجالس المحافظات ، هذا يدل على ان المشرع قد اغفل عن المادة ٦١ من الدستور وهذا نقص تشريعي واضح .

ثانيا- الرقابة الادارية

نص الدستور العراقي الدائم في المادة ١٢٢/خامسا على ان ((لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او جهه غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)) وبذلك لايخضع مجلس المحافظة للرقابة الادارية من قبل مجلس الوزراء او ماتسمى بالوصاية الادارية . الا انه على الرغم من ذلك يلاحظ ان رئيس مجلس الوزراء مكلف بإعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية [٢٠] . ان هذه النصوص جاءت مطلقة فيما يتعلق بالميزانية العامة لعموم القطر ولكافة المحافظات [٢١] ، فالملاحظ هنا ان السلطة التنفيذية تقوم بإعداد مشروع الموازنه العامة وبالتالي يخضع مجلس المحافظة لسيطرة السلطة التنفيذية واشرافها فيما يتعلق بموازنة مجلس المحافظة وفي ذلك تعارض بين نصوص الدستور .غير ان استبعاد رقابة السلطة التنفيذية على مجالس المحافظات فيه تشويه وابتعاد عن مقومات

اللامركزية الادارية ومن ثم تقترب هذه المجالس من السلطات التشريعية في الدولة الاتحادية ، وهذا يعني ان الدستور خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية .

ثالثا – رقابة الهيئات المستقلة

اخذ الدستور العراقي برقابة الهيئات المستقلة بدلا من رقابة الحكومة المركزية التي تاخذ اغلب الدول، فاشار الدستور الى انشاء هيئات مستقلة واناط بها مهمة الرقابة على امور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير والفساد الاداري والمالي ، من امثلة ذلك هيئة النزاهه وديوان الرقابة المالية التي اشار اليها الدستور [٢٢] . واكد قانون المحافظات برقابة الهيئات المستقلة على مجالس المحافظات ، اذ اشار على ان تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور [٢٣] .

رابعا : الرقابة القضائية

يتوجب على مجالس المحافظات احترام الدستور والقوانين النافذه عند ممارستها لاعمالها ، والا اصبحت اعمالها غير مشروعة وتكوين عرضة للطعن امام القضاء الذي يفرض رقابته على تلك الاعمال . ولقد اشار قانون المحافظات المعدل الى نوعين من الرقابة القضائية وهي رقابة المحكمة الاتحادية العليا والتي تمارسها وفقا للمادة ٩٣ من الدستور ، فضلا عن اشارة قانون المحافظات المعدل الى ان للمجلس المنحل او ثلث اعضائه الاعتراض على قرار الحل امام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره وعلى المحكمة ان تبت بقرار الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيلها لديها [٢٤] . كما جعل المشرع العراقي من محكمة القضاء الاداري مرجعا للطعن ، فقد اشار القانون على ان لعضو المجلس الطعن

بقرار انهاء العضوية امام محكمة القضاء الاداري خلال ثلاثون يوما من تاريخ تبلغه بالقرار[٢٥] ، فضلا عن رقابة محكمة القضاء الاداري على صحة الاوامر الادارية التي قد تصدر عن المجلس كان يصدر قرار اداريا من المجلس بفصل موظف دون سبب من القانون او دون التقيد بما اوجبه القانون من اجراءات تسبق الفصل كاجراء التحقيق الاصولي مع الموظف وغيرها .اما اذا كانت الرقابه تنصب على الافعال التي يمارسها عضو والتي تعد جرائم في نظر القانون كجرائم الرشوة والاختلاس وغيرها يكون اختصاص النظر فيها للمحاكم العادية وكل حسب اختصاصها .

يتبين ان استقلال مجالس المحافظات هو استقلال نسبي تحدده الرقابة التي تمنحها المشرع للسلطات الاتحادية وعلى اعمالها ، وان الهدف من رقابة السلطات المركزية التاكيد على وحدة الدولة السياسية والادارية وضمان مشروعية اعمال تلك المجالس . وان الاستقلالية النسبية التي منحها الدستور وقانون المحافظات المعدل لمجالس المحافظات لغرض انجاح مهامها ومنحها الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل في تحقيق حاجات المحافظة .

المطلب الثاني : التنظيم القانوني لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

ان اللامركزية الادارية الاقليمية اسلوبا يتم فيه توزيع الصلاحيات سواء اكان ذلك في اطار الدول البسيطة ام الدول الاتحادية ، على اساس تخويل وحدات او هيئات اقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الادارية اللازمة الملبية لحاجاتها والمحققة لمصالحها مع الاخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة الاتحادية ، الذي يتعين الا يتخطى استقلال تلك الوحدات او الهيئات الادارية والمالية . ويعد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الاساس الدستوري والقانوني لممارسة

المجالس لصلاحياتها . وهذا ما سنبينه في هذا المبحث من خلا ل تقسيمه الى مطلبين تناول المطلب الاول الاساس الدستوري للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والمطلب الثاني الاساس القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الفرع الاول : الاساس الدستوري لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

غالبا ما تنص الدساتير ان تنظم صلاحيات الوحدات المكونه للدولة بقانون ومنها الصلاحيات المالية، فالصلاحيات المالية لمجالس المحافظات تعتبر ضرورية ولازمة للقيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذها للمشاريعها التنموية وفق مبدأ اللامركزية الادارية . فالدستور هو المصدر العام الذي يحدد الصلاحيات وتوضيح مايدخل منها في مجال السلطة ووضع حدود لهذه الصلاحيات ، حتى يكون لكل جهه ان تعمل ضمن الحيز القانوني المبين لها فيه وعدم تجاوزها للصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ في الباب الخامس منه ، اذ اشار الى صلاحيات المحافظة غير المنتظمة في اقليم في الفصل الثاني منه [٢٦] . فالدستور منح في المادة (١٢٢/ ثانيا) منه الى صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون . لقد حدد الدستور صلاحيات الحكومة الاتحادية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة بما يأتي [٢٧] :

١- رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ، رسم 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 الموازنه العامة والاستثمارية .

اذ يقدم مشروع الموازنه العامة والحسابات الختامية الى مجلس النواب لاقراره ، ولمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنه العامة وتخفيض مجمل مبالغها [٢٨] .

وفيما يتعلق بالاختصاصات المالية المشتركة بين الحكومات الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والتي تتمثل بادارة النفط والغاز ، اذ تقوم الحكومات الاتحادية بادارة النفط والغاز مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد ، مع تحديد حصة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون [٢٩] . فالدستور اشار الى ان النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي كله [٣٠] ، ومن ثم لابد ان يكون من اختصاص السلطة الاتحادية لان الدستور اوجب كما بينا بان الادارة المشتركة للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ، فضلا عن ان رسم السياسات الاسيتراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز في العراق تكون ايضا مشتركة بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي ، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار [٣١] . اي ان المشاركة بين تلك المستويات الحكومية المختلفة الاتحادية والاقليمية والمحلية المحددة في الدستور تشمل ادارة الحقول المنتجة والمكتشفة في العراق حتى عام ٢٠٠٥ ولاتشمل الحقول التي سوف تكتشف بعد هذا

التاريخ ، اذ ستكون بالضرورة العملية تحت ادارة حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، كما لايمكن للمحافظات غير المنتجة ان تشترك في تلك الادارة ، ولا في رسم السياسات الاستيراتيجة لتطوير ثروة النفط والغاز ، وفي هذا التنظيم الدستوري لادارة النفط والغاز قصورا تشريعيا واضحا . اما بالنسبة الى الجمارك فان الدستور جعل ادارتها مشتركة بين الحكومات الاتحادية والاقاليم بالتنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، على ان تنظم تلك الادارة وذلك بالتنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون [٣٢].

مماتقدم يتبين ان الدستور قد بين اختصاصات السلطات الاتحادية المالية فضلا عن الاختصاصات المالية المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وان ادخاله المحافظات في هذا المجال دلالة على عدم تمييز المشرع الدستوري بين نظام الاتحادي ونظام اللامركزية الادارية هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نجد ان الدستور قد اشار في المادة (١٢٣) منه على امكانية التفويض السلطات الاتحادية للمحافظات وبالعكس وبموافقة الطرفين . وهذا خلل دستوري لان التفويض يكون من سلطة اعلى الى سلطة ادنى ولايمكن ان يحصل العكس ولابد من اعادة صياغة هذا النص كما ان التفويض يجب ان يكون بصورة جزئية وليس كلية لان في ذلك التفويض تنازل عن الاختصاصات .فضلا عن ان التفويض لاينسجم مع السمو والجمود الذي يتسم بهما الدستور العراقي

الفرع الثاني : الاساس القانوني لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم

يعد الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجالس المحافظة فمن دون تخصيص الاموال اللازمة لايمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية فالاستقلال المالي لمجالس المحافظات يدخل

ضمن مبدأ اللامركزية الادارية . وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي الدائم كما بينا في المادة ١٢٢ منه ، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي نص على جملة من الاختصاصات المالية لمجالس المحافظة ويمكن اجمالها بما يأتي :

١- يقوم مجلس المحافظة باعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانه وتقديمها الى وزارة المالية الاتحادية . وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل الرواتب ومصاريف الوقود وتجهيزات المكتبة ، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية واعادة الاعمار التي يعدها المحافظ ، ومن ثم رفعها الى وزارة التخطيط الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة [٣٣] . اي ان المجلس تارة يعد وتارة يصادق .

٢- اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنه العامة للمحافظة وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات اعضاء المجلس والكوادر البشريه والنثرية [٣٤] .

٣- للمجلس صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة اليه من المحافظ، وله اجراء المناقله بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ، على ان تراعي المعايير الدستورية في توزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية [٣٥] .

ويبدو هنا ان تخصيصات مجلس المحافظة محددة ومستقلة عن ميزانية المحافظة الا ان مشروع الميزانية العامة للمحافظة يخضع لمصادقة مجلس المحافظة باعتبار ان مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة وفقا للمادة (٢) من التعديل الثاني لقانون المحافظات ، ولابد من

الاشاره ان هذا يؤكد الفصل بين السلطات . ان الطريقة التي رسمها القانون بالنسبة لموازنة المحافظة هو اقتراح وضع الخطط المالية والمشروعات مع بيان الايرادات والمصروفات وكل مايتعلق بابواب وفصول الميزانية . الا ان الامر متروك تقديره للسلطة الاتحادية مع التركيز على وجوب مراعاة المعايير الدستورية على التوزيع بين مركز المحافظة والاقضية والنواحي .وعلى الرغم من نص هذه المادة من القانون صلاحيات مجلس المحافظة المالية ، الا ان هذه المادة عادت وذكرت في فقرة اخرى على ان لمجلس المحافظة ممارسة اي من الاختصاصات الاخرى المنصوص عليها في الدستور والقوانين الاخرى [٣٦]. اي امكانية زيادة صلاحياتها ومنها الصلاحيات المالية بموجب الدستور والقوانين الاخرى التي ستشرع مستقبلا . وغالبا ماتنص الدساتير والقوانين على وجود مصادر لتمويل هذه المجالس ويتوجب ان تكون لها ميزانية وحسابات خاصة بها ، ويعتبر الفقه الفرنسي تخصيص الموارد المالية للمجالس ركنا اساسيا من اركان اللامركزية الادارية [٣٧] . فالدستور العراقي الدائم اعتمد مجموعة من المعايير لتقسيم الموارد المالية بين المحافظات والاقاليم اذ اشار الى ان تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الواردات وحاجتها وسعة السكان فيها [٣٨] . ويتضح من هذا النص ان توزيع الموارد المالية للمحافظات سيكون وفقا لمعايير معينة وهي:

١- مقدار موارد المحافظة

٢- حاجة المحافظة للموارد المالية

٣- عدالة الحصص

٤- كفايتها للقيام باعباء المحافظة ومسؤولياتها

٥- عدد السكان فيها .

وكمثال هنا تاخذ البصرة عند تخصيص المبالغ لها الموارد المالية الموجودة فيها سواء النفطية ومايرد اليها من ضرائب من الميناء البحري الرئيسي للعراق ومدى ماتضررت به من ويلات الحروب التي خاضها العراق في العهد السابق وعدد السكان فيها . الا ان ذلك لايمكن حسمه بيسر وسهوله [٣٩] . ولضمان عادلة التوزيع فقد نص الدستور على ان ((تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الاتية[٤٠] :

١- التحقق من عدالة توزيع المنح والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم .

٢- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا للنسب المقررة .

علما بان القانون المنصوص عليه في هذه المادة لم يصدر لحد الان رغم اهميته في مجال تقسيم الثروات العامة ، وينجلى من هذا النص ان الهيئة المزمع تشكيلها سيكون هدفها رقابي وليس تقسيم الموارد اصلا ، اذ ان مهمتها التحقق من عدالة التوزيع والاستخدام الامثل للموارد المالية واقتسامها ، ودورها سيكون بعد ذلك توزيع تلك الموارد . ولم يبين النص كيفية الاعتراض على التقسيم الا انه من الممكن بيان ذلك عند تشريع القانون او اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا والتي من اختصاصها وفقا للمادة (٩٢/ رابعا) من الدستور الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارة المحلية .

اما بالنسبة لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم فقد جاء التعديل الثاني لهذا القانون بجملة من التعديلات ومن بينها فيما يتعلق بالموارد الماليه ،اذ اشار الى كيفية تكوين الموارد المالية للمحافظة على النحو الاتي [٤١] :

اولا- ماتخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بمسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد .

ولابد من الاشارة هنا الى الميزانية المخصصة للمحافظة والواردة ضمن الموازنة الاتحادية تسلم وفقا للمادة (٥٢) من القانون الى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاسيتراتيجية فيها .

ثانيا – الايرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل :

١- اجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها .

ان اساس قيام الوحدات الادارية المحلية هو تقديم الخدمات للجمهور المنتفعين فيها مقابل رسوم معينه ، وقد اضحت الادارة اليوم تنشيء وتدير مرافق اقتصادية متنوعة ومشاريع استثمارية تسعى من خلالها الى تحقيق بعض الواردات للخزينة العامة ، وكل ذلك يدخل ضمن موارد الوحدة الادارية المحلية.

٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق قوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات .

فالملاحظ هنا ان من الموارد المالية الهامة ، والتي تساهم في تمويل الانشطة المحلية مبالغ الرسوم والغرامات المحلية [٤٢] ، سواء تلك التي فرضتها القوانين الاتحادية ام الدساتير ، والتي يقع عبء استحصالها على عاتق الوحدة الادارية المحلية [٤٣] .

٣- بدلات بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة [٤٤] .

٤- بدلات ايجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات .
٥- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضا عن ثلوث البيئة وتضرر البنى التحتية .
٦- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية .
ولم يحدد القانون هنا فيما اذ كانت تلك التبرعات والهبات الداخلية ام من الخارج ، ولم يحظر بعضها ويبيح البعض الاخر ، وترك الامر للضوابط التي نصت عليها القوانين الاتحادية ، علما ان الدستور لم يتطرق الى مسالة الهبات والتبرعات لامن قريب ولا من بعيد [٤٥] .
٧- نصف ايرادات المناطق الحدودية .
٨- (٥) خمسة دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و(٥) خمسة دولارات عن كل (١٥٠) مئة وخمسين مترا مكعبا منتجا من الغاز الطبيعي في المحافظة .

مما تجدر الاشارة اليه انه وعلى الرغم من نص قانون التعديل الثاني المحافظات غير المنتظمة في اقليم باعطاء المحافظة الـ 5 دولار عن كل برميل نفط منتج ، الا ان قانون الموازنة الاتحادية رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ [٤٦] اشار الى اعتماد مبلغ (٢) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و (٢) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و (٢) دولار عن كل (١٥٠) مترا مكعبا منتجا من الغاز الطبيعي في المحافظة [٤٧] . اذ ان اعتماد مبلغ الـ (٢) دولار سوف لن يغطي تكاليف مشاريع الاستثمار في البصرة ، فضلا عن تعطيل عجلة العمل . لذا نرى من الضروري تفعيل قانون المحافظات المعدل ، لكي يعطي الصلاحيات اللامركزية للمحافظة وبالتالي ستكون المشاريع محلية بدلا من كونها وزارية بغية تحقيق الفائدة بشكل مباشر للمواطن ، مع ان محافظة البصرة بامس

الحاجة الى الـ (٥) دولار لما تعانيه من مشاكل قلة المشاريع والبطالة والتلوث وغيرها.

ثالثا – تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض باعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها .

على ضوء ماتقدم يتبين نجد ان قانون المحافظات اشار الى الصلاحيات المالية لمجلس المحافظة بصورة مستقلة اي انه يمتمع بصلاحيات مالية واسعة الى جانب التفويض بالاختصاص بموجب الدستور فضلا عن الصلاحيات الجديدة التي يمكن ان تضاف اليها بموجب الدستور والقوانين الجديدة. فضلا عن ان قانون التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد عزز الجانب المالي لمجلس الحافظة وزيادة القدرة المالية للمجلس ومنحها المرونه الكافية في المناقلة بين التخصيصات مما يجعلها قادرة على تحقيق اهدافها في حالة الاستخدام الامثل للموارد .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من هذه الدراسة توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات :

اولا – النتائج

١- تعد اللامركزية الادارية الاقليمية طريقة من طرق الادارة التي بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة ، والتي تمثل سكان الوحدات الادارية الاقليمية ، على ان يكون ذلك تحت رقابة السلطات المركزية ، وذلك لصيانة وحدة الدولة السياسية ولضمان مشروعية اعمالها بما ينسجم والدولة القانونية .

٢- ان اشارة الدستور الى الاختصاصات المشتركة ومنها الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم وثم ادخال المحافظات فيها دلالة على عدم تمييز المشرع بين النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الادارية .

٣- وجود تداخل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات ، فضلا عن وجود قصور تشريعي في تنظيم الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات .

٤- عزز قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الجانب المالي لمجلس المحافظة وخصوصا بعد التعديلات التي اجريت على جانب الموارد المالية وهذا سيمكن المجلس من اداء صلاحياته المالية بشكل افضل ، فضلا عن منحها الشخصية المعنوية .

٥- ان توافر الموارد المالية يعتبر عنصرا مهما لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزية الادارية ، اذ ان قوة هذا النظام وفعاليته تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية ، فلا جدوى من منح مجالس المحافظات صلاحيات متعددة وهامة دون توافر الموارد المالية الكافية حتى تستطيع القيام بهذه الصلاحيات ، ولذلك فان عدم توافر الموارد المالية يجعل من مجالس المحافظات تحت رحمة

السلطات المالية المركزية ، بل ويجعلها تابعة لها ، ويشل من حركتها للقيام بمهامها ويفرغ اللامركزية الادارية الاقليمية من مضمونها ومحتواها وان كان لا يعدمها .

ثانيا- التوصيات

١- حاجة التنظيم القانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات الى تطوير من خلال اجراء التعديلات الدستورية والقانونية اللازمة .

٢- تعديل نص المادة ٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل باعطاء مجلس المحافظة سلطة اصدار القرارات والاوامر والتعليمات فقط بما ينسجم مع مبدا اللامركزية الادارية .

٣- بما ان الدستور قد حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة ٦١ منه على سبيل الحصر ، ولم يشر الى ان من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات ، لذلك لا يجوز اضافة اختصاصات جديدة اليها بقانون .

٤- ضرورة اصدار القانون المنصوص عليه في المادة ١٠٦ من الدستور والذي يؤسس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وذلك لاهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة في مجال تقسيم الثروات ، اذ ان مهمتها التحقق من عدالة التوزيع والاستخدام الامثل للموارد المالية واقتسامها للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الهوامش

(١) افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لبيان التنظيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم .اذ نصت على ذلك المادة (١٢٢ /اولا ، ثانيا) منه على ان (ان المحافظة تتكون من عدد من الاقضية والنواحي والقرى وتمنح المحافظات صلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) .

(٢) تم نشر قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في جريدة الوقائع العراقية – ذي عدد ٤٢٨٤ بتاريخ ٢٠١٣/٨/٥ .

(٣) اخذ الدستور العراقي الدائم بأسلوب تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) منه . وتعد هذه الطريقة الاكثر شيوعا في تحديد الاختصاصات في الدول الاتحادية فأخذت به الولايات المتحدة الامريكية وألمانيا وسويسرا . ولمزيد من المعلومات ينظر :

م.م اريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، ص ١٤٠ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

www.jast.net.

ينظر الى المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

(٤) ولمزيد من المعلومات ينظر : د.حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٨٠ ـ٨١ .

(٥)د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر ، ٢٠١٢ ، ص٣٢ .

(٦)د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ،ص ٧٦ .

(٧)ينظر الى المادة (٨ / اولا – ثانيا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٨)ينظر الى المادة (١٩ / تاسعا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٩)يجري تقسيم الدولة الى وحدات ادارية جغرافية ، وقد اخذ العراق بالتقسيم الثلاثي والذي ترجع جذوره الى عهد الدولة العثمانية اي تقسيم الدولة الى محافظات والمحافظات الى اقضية ونواح يكون لكل منها شخصية معنوية في نطاق الوظيفة التي تمارسها . وهذا التقسيم قد حددته المادة (١٢٢/اولا)من الدستور اذ جاء فيها (تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى) . ولمزيد من المعلومات ينظر :
د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص١٧ .

(١٠) يقصد بالانتخاب السري ان تجري عملية اختيار المرشحين بصورة سرية بدون ضغط او اكراه ودون ان يكون هناك اطلاع على كيفية ادلاء الناخب بصوته . اما المقصود بالانتخاب المباشر اي ان الناخب يقوم بدوره في العملية الانتخابية ولايجوز التوكيل او الانابة فيها . ولمزيد من المعلومات ينظر :

د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص٣٣١ .

(١١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الاداري ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ،ص ٩١.

(١٢) ينظر الى المادتين (٥ ، ٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

(١٣) ينظر الى المادة (٢/رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

(١٤) د. اسماعيل صعصاع غيدان ، مصدر سابق ، ص ٢٨ .

(١٥) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص٨١.

(١٦) ينظر الى المادة (٢/ ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

(١٧) ينظر الى المادة (٤/ ثانيا/ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

(١٨) ينظر الى المادة (٤/ ثانيا /أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

(١٩) ينظر الى المادة ١٠٦ من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٠) اي ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة في العراق وللأسباب الاتية:

- تحتاج عملية الموازنة الى معلومات وبيانات وكشوفات مالية وخبرات وكفاءات ، فكل هذه المعلومات والخبرات تتوفر اكثر لدى السلطة التنفيذية .
- السلطة التنفيذية كونها مسؤولة عن المرافق العامة والخدمية والإدارات بصورة عامة ، لذا فهي الاقدر والاكفا على تقدير ايراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية .
- السلطة التنفيذية هي التي تقوم بعملية تنفيذ الميزانية فالأجدر والأولى ان تقوم هي بالإعداد والتحضير ، لان التنفيذ انما هو نتيجة الاعداد ولانه يسمح لها بالتعرف على مواقع القوة والضعف فيها اكثر من اي سلطة اخرى .
- ان الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة فيكون من المنطقي ان تترك للسلطة التنفيذية مهمة اعداد وتحضير الموازنة حتى تاتي معبرة عن هذه البرامج وبالتالي يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليها في البرلمان ، في حالة عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها الواردة في برامجها . ولمزيد من المعلومات ينظر :

د. علي هادي ، د.اسماعيل غيدان ، د.علاء عبد الحسين ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراق) مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الثالثة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٠٧ .

(٢٢) ينظر الى المادتين (١٠٢ – ١٠٣) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٣) ينظر الى المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢٤) ينظر الى المادة (٢٠/ثالثا -٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢٥) ينظر الى المادة ١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

(٢٦)م.م محمود عبد علي الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص ٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

-www.jast.net.

(٢٧) ينظر الى المادة (١١٠/ ثالثا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٨) ينظر الى المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٩) ينظر الى المادة (١٢٢/ اولا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٠) ينظر الى المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣١) ينظر الى المادة (١٢٢ / ثانيا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٢) ينظر الى المادة (١١٤ / اولا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٣) د.علي هادي حميدي الشكراوي ، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ٢٠١١ ، ص ٧ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

-http;//www.babylon.un.edu

(٣٤) ينظر الى المادة (٧/خامسا-١) من قانون المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٥) ينظر الى المادة (٧/خامسا-٢) من قانون المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٦) ينظر الى المادة (٧/اثني عشر) من قانون المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣٧) عامر محمد علي ، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ص ٩ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني : -www.jast.net.

(٣٨) ينظر الى المادة (١٢١ / ثالثا) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٣٩) عامر محمد علي ، مصدر سابق ، ص٩ .

(٤٠) ينظر الى المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٤١) ينظر الى المادة (١١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

(٤٢) وفي هذا الشأن رأى مجلس شورى الدولة : ان ايرادات دوائر الدولة الاخرى في المحافظة تقيد ايرادا نهائيا للدولة ، وان ايرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتيا تقيد لحساب تلك الدوائر ، وهو الرأي الذي ابداه المجلس في

قراره رقم (٧٦ /٢٠٠٩) بشان الحالة الرابعة عشر من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ /كربلاء / ٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ للحصول على رأي مجلس شورى الدولة استنادا الى احكام البند خامسا من المادة ٦ من قانون المجلس رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ، والمتعلقة بتسجيل ايرادات الدوائر الفرعية في المحافظة التي تتبع وزارات اخرى ايرادا للمحافظة ام لا ؟ وعلى هذا الاساس لابد من ان تسجل ايرادات دوائر الدولة الممولة مركزيا ايرادا نهائيا للدولة . ولمزيد من المعلومات ينظر : د. علي هادي ، د.اسماعيل غيدان ، د.علاء عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص٢٢٦ .

(٤٣) د.حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .

(٤٤) وفي هذا الصدد يرى مجلس شورى الدولة ان الايرادات المتحصلة من بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ضمن المحافظة تقيد ايرادا للدولة ، وهو الراي الذي ابداه المجلس في قراره رقم (٧٦ /٢٠٠٩) بشان الحالة الرابعة عشر من استيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ /كربلاء / ٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١ للحصول على راي مجلس شورى الدولة . ولمزيد من المعلومات ينظر : د. علي هادي ، د.اسماعيل غيدان ، د.علاء عبد الحسين ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ .

(٤٥) د.حنان محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .

(٤٦) تم نشر قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٥ رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ بجريدة الوقائع العراقية رقم ٤٣٥٢ بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦ .

(٤٧) ولمزيد من المعلومات ينظر الى المادة (٢/اولا/هـ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ .

المصادر

اولا- الكتب

١- د.حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .

٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الاداري ، منشاة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

٣- د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .

٤- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .

ثانيا – المجلات والدوريات

١- د. اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر ، ٢٠١٢.

٢- د. علي هادي ، د.اسماعيل غيدان ، د.علاء عبد الحسين ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراق) مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الثالثة ، ٢٠١١ .

ثالثا – الدساتير والقوانين

١- دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ .

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .

٤- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٢ لسنة ٢٠١٥ .

رابعا – مصادر الانترنت

١- م.م اريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، منشور على الموقع الالكتروني : -www.jast.net.

٢- عامر محمد علي ، الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

-www.jast.net.

٣- د.علي هادي حميدي الشكراوي ، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

-http;//www.babylon.un.edu

٤- م.م محمود عبد علي الزبيدي ، الصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، ص ٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

-www.jast.net.