

التنظيم القانوني للامركزية الإدارية والمالية في العراق

أ.م.د. بدر حمادة صالح

جامعة تكريت/كلية الحقوق

المقدمة

أدى ظهور الدولة بشكلها الحديث، وتعدد الوظائف الإدارية والمالية التي تمارسها، وكثرة المرافق العامة التي يقع على الدولة واجب حسن ودام انتظام سيرها، إلى تغيير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة مي تتمكن من مواكبة التطور الحاصل على الخدمات ولتتمكن من تقديمها عن طريق تنظيم الجوانب الإدارية والمالية والاقتصادية.

واكب المشرع العراقي التطور الحاصل على دور الدولة، فتنبنى نظام اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كما اخذ باللامركزية المالية في ذات الدستور، تصب اختصاصات مجلس المحافظة وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في ممارسة وظائف إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات وإقرار نظام داخلي له، ورسم السياسات العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها، والرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة فيها، وأداء الوظيفة المالية الخاصة بموازنة المحافظة وقبول التبرعات والهبات وغيرها، فضلا عن الوظائف السياسية كانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، وانتخاب المحافظ ونائبيه، وإقالتهم، والموافقة على تعيين الأشخاص لإشغال المناصب العليا، وإعفائهم، والمصادقة على الخطط الأمنية المحلية. كما إن للمجلس صلاحيات إدارية كإجراء التغييرات الإدارية على وحدات المحافظة بالدمج أو الاستحداث أو تغيير أسمائها ومراكزها.

ويفرض منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات المالية الواسعة إلى تمتعها بسلطة الحصول على الموارد المالية اللازمة لهذا الاستقلال، مما يستتبع ضرورة العمل على تحقيق التوازن بين الإيرادات عموديا - بين إيرادات الحكومة

المركزية والمحافظة- وأفقيا بين إيرادات المحافظات فيما بينها، مراعاة لتوزيع الثروات الطبيعية، وانتشار الأعمال الصناعية والتجارية بين تلك المحافظات.

أولاً: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث في بيان التنظيم الدستوري والقانوني للامركزية الإدارية والمالية في الدولة الفيدرالية ومقارنة ذلك مع القوانين العراقية لما بعد عام ٢٠٠٣، معرفة الاختصاصات المالية الممنوحة للمحافظات في اطار تطبيق اللامركزية المالية، تحديد التداخل الحاصل في الاختصاصات المالية بين الحكومة المركزية والمحافظات في اطار تطبيق اللامركزية المالية، بيان القصور التشريعي الحاصل في تنظيم الإيرادات المالية في القانون العراقي في ظل تطبيقات اللامركزية المالية، وأخيراً تقديم مقترحات قابلة للتطبيق للمشرع العراقي.

ثانياً: فرضية البحث

يفترض البحث أن حادثة التجربة العراقية في نطاق اللامركزية الإدارية والمالية أقت بظلالها على التنظيم القانوني للإيرادات، فلم يكن المشرع موفقاً في تنظيمه للإيرادات بنصوص عامة، كما يفترض البحث أن المشرع العراقي أخفق في عدم تحديده لأنواع الضرائب التي تختص المحافظات بفرضها وتحصيلها، كما انه سعى جاهداً إلى تحقيق التوازن العمودي والأفقي في الإيرادات.

ثالثاً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في أن التنظيم القانوني للإيرادات لا يزال في طور النمو فلم تحدد بعض أنواع الإيرادات بشكل دقيق، كما لم يحدد المشرع وعاء تلك الإيرادات، وهل يتم فرضها بقانون محلي، أم إنها تفرض بقانون اتحادي وتجبي محلياً، والمشكلة الأخرى هي وجود نوع من الاختلال العمودي في الإيرادات بسبب حادثة التنظيم القانوني لها، ووجود خلل في التوازن الأفقي للإيرادات.

رابعاً: منهجية البحث

تم اعتماد منهج البحث التحليلي، والمنهج المقارن، في بحث هذا الموضوع، لكونهما المنهجين الأكثر ملائمة مع طبيعة الموضوع، وفي التوصل إلى النتائج المتوخاة منه، مع الأخذ بنظر الاعتبار انه لا يوجد تنظيم نموذجي للإيرادات وتوازنها أفقياً وعمودياً بسبب الاختلافات في الأنظمة السياسية والاقتصادية المتبناة في الدول موضوع المقارنة.

خامساً: هيكلية البحث

على أساس ما تقدم وبغية الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب قسمناه وفق الهيكلية الآتية:

المبحث الأول: مقومات وجود اللامركزية الإدارية في العراق.

المطلب الأول: وجود وحدات إدارية مستقلة.

المطلب الثاني: قيام مجالس محلية منتخبة.

المطلب الثالث: استقلال الهيئات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الهيئات المركزية

المبحث الثاني: الأساس القانوني للامركزية الإدارية والمالية.

المطلب الأول: الأساس القانوني للامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للامركزية المالية.

المطلب الثالث: التنظيم القانوني لتوازن الإيرادات.

المبحث الأول: مقومات وجود اللامركزية الإدارية في العراق

المطلب الأول: وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة على أن تكون هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، وبالنتيجة تقوم هذه الوحدات الإدارية المستقلة بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلاً من الحكومة المركزية^(١).

وكما قلنا إن هذه الوحدات تعد مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل للإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها فتوصف تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذه الوحدات التي عدت أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبحت قادرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنح من حقوق وما يفرض عليها

١. د. محمد صلاح عبد البديع: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٢٠.

من التزامات وهذا الأمر يتبعه تمتعها بذمة مالية مستقلة مما يسمح لها القيام باختصاصاتها على أحسن وجه^(١).

ولا بد من الإشارة إلى أن الوحدات الإدارية بوصفها أشخاصاً معنوية لا تتمتع بالتشخيص القانوني السالف الذكر إلا برضاء الدولة واعترافها لها بهذا التشخيص صراحةً أو ضمناً، وعلة ذلك هي تمتع هؤلاء الأشخاص إلى جانب حقوقهم المالية ببعض حقوق السلطة العامة كما ذكرنا سلفاً^(٢).

وجدير بالذكر أن الشخصية المعنوية إنما تثبت للوحدات الإقليمية وليس للمجلس، وذلك لأن المجلس لا يعدو أن يكون أداة للتعبير عن إرادة هذه الوحدات التي يجب أن تتمتع بالشخصية المعنوية، هذا بالإضافة إلى خطورة النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للمجلس، إذ إن بإمكان المجلس الجديد أن يتحلل من التزامات المجلس السابق لاختلاف شخص الملتزم^(٣). وقد سلك المشرع العراقي ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ لم يرد فيه نص صريح يمنح المجلس الشخصية المعنوية، إذ إن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص اللامركزية لا يمكن أن يتحقق إلا بالاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية، لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية المعنوية فستكون هذه الهيئات مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية أي تابعة للشخص المعنوي الوحيد وهو الدولة، ومن ثم نكون إزاء عدم تركيز إداري وهو صورة مخففة للمركزية ولا نكون في ظل اللامركزية^(٤).

وبالنسبة إلى تنظيم الوحدات الإدارية التي تعمل بصورة لامركزية فيتم عن طريق تقسيم إقليم الدولة إلى تقسيمات فرعية مختلفة وحسب ظروف كل دولة، وفي هذا

1. Benoit, Le droit administratif, paris, 1968, p130.

٢. د. بكر القباني: القانون الإداري في دول الخليج العربي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٥١، ود جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٢٧، ود. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ١١٤.
٣. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٩٠. ود. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١١٥- ١١٦.
٤. د. فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، من دون مكان طبع، من دون ناشر، ٢٠٠٤، ص ٦٥، د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، منشورات الحلبي، بيروت، د.س.ن، ص ١٣٥، ود. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٦٦.

الصدد يمكن أن نشير إلى النظام الإنكليزي والنظام الفرنسي عند إجراء التقسيمات الإدارية.

أ. النظام الإنكليزي: ويقوم هذا النظام على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية غير متماثلة في أهميتها بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تختلف في طريقة تشكيل هيئاتها واختصاصاتها والرقابة عليها.^(١) وتبعاً لذلك تعددت وتنوعت الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية في المملكة المتحدة، حيث نشأت أنواع متعددة منها أصبح من الصعب التمييز بينها بسهولة، ويعود هذا التعدد والتنوع إلى قدم النظام الإنكليزي إضافة إلى احتفاظ واعتزاز الإنكليز بملامح نظمهم المحلية القديمة، كما أنهم كانوا يفضلون تحديث هذه النظم دون إلغائها مباشرة، لذا فإن تحديث نظمهم المحلية مستمر لا يتوقف.^(٢)

ب. النظام الفرنسي: يقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية متشابهة في عموم إقليم الدولة، وبمقتضى القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ يوجد ثلاثة مستويات للإدارة المحلية أي ثلاث وحدات إدارية محلية وهي الإقليم والمحافظة والبلدية، ويقوم هذا النظام على الأخذ بوحدة النمط والأسلوب في تنظيم إدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية سواء في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطاتها أم طريقة تحديد اختصاصاتها أم علاقتها بالحكومة المركزية بغض النظر عن ظروفها المحلية وعدد سكانها وإمكانياتها المالية، باستثناء العاصمة باريس فلها قانون خاص ينظمها صدر في تموز ١٩٦٩.^(٣)

وعلة اختلاف هذه التقسيمات الإدارية تكمن في تمييز المصالح والمرافق المحلية عن المصالح والمرافق القومية.^(٤) وهناك من يقول بأن قيام مصالح محلية متميزة إذا كانت من مبررات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية فهي ليست عنصراً أساسياً من عناصره فالمشرع هو الذي يتولى توزيع هذه الاختصاصات بين الهيئات المحلية وبين الحكومة المركزية، وهذا التوزيع لا يقوم على وجود مصالح وحاجات محلية متميزة عن المصالح والحاجات القومية فحسب وإنما يتأثر المشرع في ذلك بالظروف السياسية والاجتماعية والجغرافية للبلد بل كثيراً ما تعزى التفرقة إلى محض الصدفة أو إلى ظروف تاريخية لا يحكمها منطق أو يحددها مبدأ عام، ومن ثم فإن تفضيل إدارة مرفق من المرافق وفقاً للنظام المركزي أو اللامركزي ليس معناه استحالة

١. د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مصدر سابق، ص ٧٠.

٢. د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ١١٥.

٣. د. خالد سمارة الزعبي: المصدر سابق، ص ٧٢.

٤. د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ١١٥ وما بعدها.

إدارة المرفق نفسه وفقاً للنظام الآخر فالمسألة اعتبارية يفقدها المشرع طبقاً للظروف المحيطة بالدولة.^(١) ونميل إلى الأخذ بالرأي السابق ذلك أن وجود مصالح محلية متميزة هي الأساس الأول لكل لامركزية إدارية إقليمية وركناً أساسياً من أركانها، صحيح أن المشرع هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات ولكن هذا التوزيع يرتكز أساساً على وجود مصالح محلية متميزة يعهد بإدارتها عن طريق هذا التوزيع للسكان المحليين وإذا وجدت بعض العوامل فإنها لا تعدو أن تكون عوامل ثانوية لا ترقى إلى مستوى تأثير وجود هذه المصالح .

وهناك من يرى أن مثل هذا التحديد يمكن أن يكون عن طريق الدستور الذي يعترف بوجود الجماعات المحلية وينيط بهيئاتها صلاحيات يحددها حصراً.^(٢) وسواء وجدت هذه النصوص الدستورية التي يسترشد بها المشرع عند تحديده لاختصاصات المجالس المحلية أم انعدمت فإن الفقه وفي ضوء استقرائه للقوانين ونظم الدول المختلفة أقر بوجود أسلوبين لتحديد هذه المصالح التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها وهي كالآتي:

الأسلوب الإنكليزي: يقضي بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للهيئات المحلية ممارسة غير ما منحها المشرع من اختصاصات، وإن ممارسة أي اختصاص آخر يستلزم صدور قانون من المشرع يرخص لها ممارسة مثل هذا الاختصاص، ويعد التباين والتنوع في الاختصاصات بين الهيئات المحلية سمة بارزة في ظل هذا الأسلوب ولا يشمل هذا التباين في الاختصاصات الأنواع المختلفة من الهيئات المحلية فحسب بل يمتد إلى النوع الواحد منها، إذ نجد أن هناك هيئات محلية تتمتع باختصاصات أكثر من هيئة أخرى مشابهة لها تقع في نفس المستوى، ويتبع هذا الأسلوب في الدول الإنجلوسكسونية ومثالها إنكلترا والولايات المتحدة، وما يؤخذ على هذا الأسلوب أنه لا يعطي المرونة والحرية للهيئات المحلية للقيام بكل المرافق والخدمات التي تهم السكان المحليين، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية هي أنه لا يجوز للمجالس النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون وإلاّ عد تصرفها غير مشروع ومخالف لقواعد الاختصاص.^(٣)

١. د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق، ص ١٥٠ .
٢. د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٧، ص ٧٤ .
٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٣٠٠٤، ص ٩٠، وكذلك د. رفعت عيد سيد: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٣٠.

الأسلوب الفرنسي: تحدد بمقتضاه اختصاصات الهيئات المحلية وفقاً لمبدأ عام أو قاعدة عامة تاركاً للهيئات المحلية ذاتها تحديد مضمون ذلك المبدأ أو تلك القاعدة تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، فيمكن عن طريق هذا الأسلوب قيام الهيئات المحلية بكل ما هو محلي ويترك ما هو مركزي للسلطة المركزية ويدخل ضمن هذا الأسلوب نص القانون على حق الهيئات المحلية في إدارة المرافق والخدمات التي لا يحرمها القانون والتي لا تدخل في اختصاصات سلطة أخرى، وهذا الأسلوب متبع في فرنسا ومصر، ويؤخذ على هذا الأسلوب عدم تحقيقه الوضوح الكافي لاختصاصات الهيئات المحلية إذ تنور في ظله مسألة التمييز بين المرافق المحلية التي يترك أمر إدارتها للهيئات المحلية وبين المرافق القومية التي تحتفظ السلطة المركزية بإدارتها وتوجد إلى جانب ذلك مسألة المرافق الاختيارية التي يعود للهيئات المحلية حرية القيام بها من عدمه حسب ما يترأى لها وما يتفق مع إمكاناتها وبين المرافق الإجبارية التي يلزم المشرع تلك الهيئات القيام بها تقديراً منه لأهميتها في حياة المواطنين ومع ذلك يتميز الأسلوب الفرنسي بوحدة الأسلوب الذي تدار به الأقاليم المحلية فلا تتعدد أساليب الإدارة بتعدد الأقاليم مهما اختلفت ظروفها وإمكاناتها.^(١) وقد أخذ العراق في الآونة الأخيرة

وتجدر الإشارة إلى أن أسلوب تحديد الاختصاص على سبيل الحصر كان متبعاً من المشرع العراقي منذ قانون إدارة الألوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ وأيضاً اتبع الأسلوب نفسه في قانون إدارة الألوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ ولكن هذا الموقف تغير بصدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي تضمن في المادة (٨٤) السالفة الذكر أن للمجالس المحلية اختصاصاً عاماً بكل ما هو محلي وقد صدر في ظل هذا الدستور قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، لذا يمكن القول أن المجالس البلدية المشكلة بموجب هذا القانون كانت تتمتع في ظل هذا الدستور باختصاص عام يشمل كل ما هو محلي استناداً لنص المادة (٨٤) الواردة في هذا الدستور. وعندما صدر دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ تضمن في المادة (٧٨) منه ذات النص الوارد في المادة (٨٤) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، وقد صدر في ظل هذا الدستور قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى وهذا يعني أن المجالس المحلية التي كانت مشكلة في ظله وفي ظل دستور عام ١٩٦٨ كانت تتمتع باختصاص عام يشمل كل ما هو محلي إلا أنه بصدر دستور عام ١٩٧٠ والذي لم يتضمن أي نص يمنح المجالس المحلية اختصاصاً عاماً في الشؤون المحلية على غرار دستوري ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ فإن اختصاصات تلك المجالس باتت محصورة بما جاء به قانون المحافظات فقط، دون أن يكون لها ممارسة أي اختصاص آخر، وهذا ما فعله أيضاً المشرع العراقي في تحديده لاختصاصات مجالس الشعب فقد حدها على سبيل الحصر وذلك في المواد (٦٥-٤٦) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ هذا من جهة، وأضاف إلى هذه الاختصاصات ما كانت تمارسه مجالس الشعب المركزية السابقة من اختصاصات من جهة أخرى وتضمنت ذلك المادة (١٠٠) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى ينظر في ذلك سعيد فروري غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بابل، ١٩٩٨، ص ٧٦ هامش رقم (٢).

١. د. عدنان عمرو: مصدر سابق، ص ٨٦ وما بعدها، وكذلك د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، ط ١، ج ١، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٨، ص ١٣٤.

بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات السلطات المحلية، فالأمر تبدل بعد تغيير النظام السياسي إذ منحت المجالس المحلية قدراً كبيراً من الاختصاصات، فبالنسبة لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الملغى فقد نص في الفقرة (أ) من المادة (٥٧) على ((أن جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات...))

وكذلك حدد الاختصاصات للحكومة العراقية الانتقالية في المادة (٢٥) على سبيل الحصر، وهذا يعني أنه أخذ بالأسلوب الفرنسي الذي يقضي بعمومية الاختصاصات للسلطات المحلية، وهذا ما أخذ به أيضاً الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الذي نص في المادة (١١٥) على أن ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)) . ونلاحظ أن المشرع الدستوري منح السلطات المحلية صلاحيات أخرى بالإضافة إلى الصلاحيات غير الحصرية للسلطات الاتحادية وهي الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في حالة نشوء الخلاف بينهما بشأن توزيع الاختصاصات واستناداً إلى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقد أشار إلى اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٧) منه وهي لم تكن اختصاصات حصرية، بل يدخل فيها أية اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقوانين النافذة كما ورد ذلك ضمن اختصاصات مجلس المحافظة في الفقرة (السابعة عشر) من المادة (٧) على ((ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة)) . وهذا ما سنبحثه لاحقاً بالتفصيل .

إلاً أننا نؤيد الأخذ بالأسلوب الإنكليزي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية لأن ذلك سوف يؤدي إلى أن تكون هذه المجالس على بينة من الاختصاصات التي لها أن تمارسها وهذا أمر يؤدي إلى تجنبها أي تخبط في مباشرة هذه الاختصاصات نتيجة لعدم تحديدها بشكل واضح، بالإضافة إلى أن الأخذ بالأسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاصات سيكون مدعاة للنزاع بين المجالس المحلية الإقليمية والسلطات المركزية حول تحديد هذه الاختصاصات لأنه ينقصه الوضوح الكافي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية .

المطلب الثاني: قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية

إن الجوهر الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، أو الهدف النهائي لها، هو ترك إدارة الشؤون المحلية وإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها، مستقلة في عملها عن الدولة وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة على النحو السابق وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح من يهتمهم الأمر بأنفسهم، وقد لخص نابليون الثالث ذلك بقوله: ((أنه بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب)) فأبناء الإقليم هم أدرى الأشخاص بمشاكل الإقليم وهم أقدر على حل تلك المشاكل.^(١)

فمضمون هذا الركن يقتضي أن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية من سكان أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية ليتولوا بذلك إشباع حاجاتهم بأنفسهم، غير أنه لما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، ولذلك صار ضرورياً أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الأسلوب الأمثل لتكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي.^(٢) ولذلك نجد أن الدول على اختلاف نظمها السياسية تلجأ إلى تشكيل مجالسها المحلية التي تسمى أحياناً بمجالس المحافظات أو المجالس الشعبية المحلية أو البرلمانات المحلية عن طريق الانتخاب بل ويقوم كثير منها بانتخاب أجهزة التنفيذ من بين أعضائها.^(٣)

ويجب أن يمثل الشخص المعنوي مجلساً محلياً منتخباً بوصف الانتخاب وسيلة فنية ممتازة تسهم في تحقيق الاستقلال المحلي، ويعد عنصر الانتخاب من العناصر ذات الأهمية في نظام اللامركزية نظراً لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية ورفع درجة وعي الرأي العام وتربية المواطنين سياسياً، والمساهمة في تكوين القيادات، وغالباً ما تكون القيادات المنتخبة أكثر الماماً ودراية بمشاكل وشؤون وحدتهم المحلية.^(٤)

وعليه فيجب أن تكون الهيئة التي تقاسم الدولة وظيفتها التنفيذية هيئة منتخبة أساساً بواسطة الناخبين فاللامركزية الإقليمية تقوم على أكتاف مبدأ الانتخاب أما إذا

١. د. محمد عبد العال السناري: مصدر سابق، ص ١٧٩، للمزيد ينظر عمر شريف: نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٣٧.
٢. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١١٧. و د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مصدر سابق، ص ١٤٨، وكذلك د. فوزت فرحات: مصدر سابق، ص ٦٤.
٣. د. خالد سمارة الزعبي: مصدر سابق، ص ٨٠.
٤. د. كريم يوسف كشاكش: مصدر سابق، ص ٤٣. و د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص ١١٦.

كانت الإدارة في يد أشخاص تعينهم الحكومة وحدها كان النظام مركزياً وعليه فأساس اللامركزية الإقليمية انتخاب عمال الإدارة في حين أن أساس المركزية هو تعيينهم بواسطة الدولة.^(١)

غير أن الرأي الراجح في الفقه الإداري - والذي نؤيده - يقر بأن انتخاب أعضاء مجالس الأقاليم أو المحافظات يعد أحد الأركان الجوهرية للإدارة اللامركزية الإقليمية، ومن ثم فهو يشكل ضماناً لاستقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية فالإدارة اللامركزية الإقليمية هي امتداد للنظرية الديمقراطية في النشاط الإداري، لذلك يجب أن تقوم أساساً على مبدأ الانتخاب المباشر الذي هو الحد الأدنى لقيام هذا التنظيم الإداري الإقليمي.^(٢)

ويرى أنصار الرأي الراجح أن الانتخاب شرط أساسي لاستقلال مجالس الوحدات الإقليمية ويقول أنصار هذا الرأي رداً على أصحاب الرأي الأول أنه لا عبرة في الاحتجاج بتعيين القضاة واستقلالهم من أجل الوصول إلى تعيين أعضاء المجالس المحلية، لأن المهمة مختلفة في الحالتين، ومن ناحية أخرى فإن تعيين القضاة يحاط بضمانات تجعل السلطة القضائية نفسها صاحبة الحق الأصيل في هذا التعيين، ومن ناحية ثالثة فإن الذين يعتقدون هذه المقارنة يتناسون أن اللامركزية نوع من الديمقراطية أو هي امتداد لها، ويتفق مع هذا المنطق أن يأتي ممثلو الأشخاص المعنية بالانتخاب لا بالتعيين .

كذلك فإنه وإن تباينت مهمة أعضاء المجالس التشريعية عن مهام أعضاء المجالس المحلية فإن الأصل العام وراء وجودهم هو أصل مشترك، وهو ضرورة أن يقوم على سد الحاجة المعنية لأفراد المجتمع، وإذا كان التشريع حاجة قومية عامة، وكانت وظائف المجالس النيابية هي وظائف تتعلق بالأمة كلها أو بشعب الدولة كله، فإن الحاجات الخاصة بدورها يجب أن يقوم بأدائها ممثلون لأصحاب هذه الحاجات فهم أقدر على إدراكها من غيرهم . وأما ما يقال من أن الانتخاب يؤدي في العادة إلى المجيء بعناصر ضعيفة لا تحسن القيام بالخدمات الإدارية، فإن هذا القول في حد ذاته يعد مغمراً خطيراً للنظام الديمقراطي كله، إذ إن فيه اتهاماً لكفاءة الشعوب ومقدرتها على انتخاب ممثلها، وإذا صح هذا القول في مجال الإدارة المحلية فإنه لا بد أن يصح في مجال المجالس النيابية، مما يؤدي إلى انهيار أساس من أسس الديمقراطية .

١. ينظر في ذلك د.: عثمان خليل عثمان: مصدر سابق، ص ١٩٠ .

٢. د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق، ص ١٢١ ويشير إلى

- 92. P . 1980، Andre delaubadere: traite de droit administratif، paris

وينتهي أنصار هذا الرأي إلى القول بأن اللامركزية في جوهرها ليست إلا نوعاً من التطور الديمقراطي وليست إلا مدرسة له في الوقت ذاته، ومؤدى ذلك ولازمه أن يكون القائمون على أمر الخدمات المحلية المتميزة، هم أصحاب الحاجة الفعلية وهو ما لا يتأتى إلا عن طريق الانتخاب.^(١)

وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص أيضاً على ((أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس)).^(٢)

هذا وتأخذ أجهزة السلطة الإدارية المحلية عادة شكل حكومة مصغرة تتكون من مجلس منتخب يشبه البرلمان يمارس سلطة المراقبة والمداولة والتقرير النهائي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة الإدارية تتولى مهمة التنفيذ والإشراف على إدارة المرافق المحلية، ولعل ذلك هو السبب الحقيقي الكامن وراء إطلاق اصطلاح الحكم المحلي على الإدارات اللامركزية الإقليمية في بعض الدول، على الرغم من أن الواقع فيها لا يتجاوز في الحقيقة ممارسة الوظيفة الإدارية على مستوى الوحدة الإقليمية، فضلاً عن اعتبارات الدعاية السياسية، والرغبة في استخدام العبارات البراقة الأخاذة للجماهير.^(٣)

المطلب الثالث: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها

يعد كل ركن من أركان اللامركزية من العناصر الأساسية والهامة في تأمين وضمان استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها كما ذكرنا سابقاً، فالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية تبرر منح هذه الهيئات اختصاصات محددة لا يشاركها فيها أحد، ومفاده ألا تستطيع السلطة المركزية الافتئات عليها أو الانتقاص منها أو إلغائها .

كما أن تشكيل الأجهزة المحلية عن طريق الانتخاب من قبل السكان المحليين وقيام هذه الأجهزة بإدارة وتأمين تلك المصالح المحلية يؤكد ويعزز استقلال الهيئات المحلية عن السلطات المركزية، ذلك أنه ينزع عنها سلطة التأثير على هذه الهيئات فيما لو تم اختيارها عن طريق التعيين .

١. د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص ٦٧.

٢. الفقرة ((٤)) من البند ((أولاً)) من المادة ((٣)) من الدستور اعلاه .

٣. د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص ١١٦ .

وكذلك فإن منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية يلبس هذه الهيئات لباساً قانونياً يؤكد استقلالها ويضفي عليها كياناً ذاتياً ووجوداً مميزاً .

يتضح أن العناصر أعلاه تساهم جميعها في توفير أكبر قسط من استقلال الهيئات أو المجالس المحلية، هذا الاستقلال الذي يعد حجر الزاوية لنظام اللامركزية.^(١) وقد عدّ الفقيه الفرنسي(فالين) الاستقلال في إدارة الوحدات المحلية المعيار الأساسي لوجود اللامركزية التي لا يرتفع بنينها إلا إذا كان استقلال مجالسها مؤمناً ومضموناً بصورة عملية^(٢).

واستقلال الهيئات المحلية (مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم) مفاده أن تكون هذه الهيئات قادرة على القيام بأعمالها وممارسة اختصاصاتها باختيارها وإرادتها دون أن يكون هناك أي تدخل أو ضغط أو تأثير عليها من السلطة المركزية، والاستقلال بهذا المعنى هو الضمان لهذه الهيئات لتمكينها من أداء رسالتها وممارسة اختصاصاتها على الوجه الذي يحقق أهدافها وغاياتها.^(٣)

وقد منح دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم استقلالية تامة في ممارسة أعمالها ومهامها الإدارية والمالية في المحافظة، كما أنه لم يجعلها خاضعة لحكومة المركز؛ لأنها منتخبة من سكان المحافظة، ولا تمارس حكومة المركز أية رقابة عليها.^(٤)

وجدير بالذكر أن استقلال الهيئات المحلية يتمثل في استقلالها في اتخاذ القرارات الداخلة ضمن اختصاصاتها من ناحية، وفي استقلالها المالي من ناحية أخرى^(٥)، وهذا ما سنبينه تباعاً:

أولاً: استقلال الهيئات المحلية في اتخاذ قراراتها

يتحقق استقلال الهيئات المحلية في اتخاذ قراراتها عندما يكون لهذه الهيئات دور رئيس في الإدارة والإشراف على المرافق العامة التابعة لها، بحيث إذا كانت الإدارة الفعلية بيد السلطة المركزية وانحصرت وظيفة الشخص اللامركزي (الهيئات المحلية) في القيام بدور ثانوي، فإن ذلك يمثل خروجاً عن مفهوم النظام اللامركزي،

١. د. خالد قباني: مصدر سابق، ص ٨٨، ٨٩ .

2WalineTraite de DroitAdministratif، 1963opcit، P . 302.

٣. د. محمد الشافعي أبو راس: مصدر سابق، ص ٢٧٢ .

٤. الفقرة (ثانياً) والفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور المذكور .

٥. د. خالد قباني: المصدر السابق، ص ٨٩ .

وكذلك يجب أن يكون لممثلي الشخص اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، ومفاد ذلك أن يكون لهؤلاء الممثلين الحق في إصدار قرارات إدارية تنفيذية باختيارهم وإرادتهم دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر وتوجيهات السلطة المركزية، كما يجب أن لا يكون اختصاص الهيئات المحلية استشارياً فقط بأن يقتصر دورها في المسائل الداخلة في اختصاصها على مجرد إبداء آراء أو رغبات أو تقديم مشورة، ومن ثم إذا كان اختصاصها استشارياً فقط، فإن ذلك أيضاً يمثل خروجاً عن مفهوم النظام اللامركزي.^(١)

وجدير بالتنويه أن الأشخاص العامة اللامركزية يكون لها سلطة تقريرية لا ينافيها فيها أحد، ومفاد هذه السلطة أن يكون لهذه الأشخاص أن تقرر وتحدد ما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تقوم بإدارته والإشراف عليه، وبالتالي فهي لا تخضع لتوجيهات السلطة المركزية ولا تتلقى منها الأوامر والتعليمات لأنها لا تخضع أساساً لسلطتها الإدارية المركزية (السلطة الرئاسية)، والقرارات التي تصدرها الهيئات المحلية قد تكون قرارات فردية كمنح امتياز أو إعطاء ترخيص بالبناء، وقد يكون لها طابع عام كالأنظمة المتعلقة بالسير أو بالصحة العامة، كما أن بعض هذه القرارات قد يكون نافذاً بطبيعته، وقد يكون البعض الآخر نافذاً بناءً على مصادقة السلطة المركزية عليه.

ومن نافلة القول أن سلطة اتخاذ القرارات أو سلطة التقرير المستقلة التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية تعرف في القانون الإداري بسلطة المبادرة أو المبادرة والتي بمقتضاها يمارس الشخص اللامركزي اختصاصاته بمحض اختياره وإرادته من دون أن يكون للسلطة المركزية أن تقوم بنفسها بممارسة هذه الاختصاصات، ونتيجة لذلك يكون الشخص اللامركزي مسؤولاً وحده عن الآثار التي تترتب على بعض القرارات التي يتخذها والتي ينص القانون على ضرورة التصديق عليها من السلطة المركزية كما يكون للشخص اللامركزي مقابل قيام مسؤوليته عن القرارات التي يتخذها، حرية التصرف في هذه القرارات بشرط أن لا تكون تلك القرارات رتبت حقوقاً مكتسبة

١. د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ط١، دار الثقافة العربية، عمان، ٢٠٠٦، ص١٤٦، و د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، دون مكان نشر، ١٩٥٨، ص١٩١ وما بعدها. و د. محمد طه بدوي ود. محمد طلعت الغنيمي: مصدر سابق، ص١٠٢. و د. حنان محمد القيسي: نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٥٩.

للغير، الحق في الرجوع عنها أو إلغائها على الرغم من تصديق السلطة المركزية عليها، في حين أنه لا يحق للأخيرة إدخال أي تعديل أو تغيير عليها.^(١)

ولا بد من الإشارة إلى أن سلطة التقرير سالف الذكر تختلف جوهرياً عن سلطة التقرير التي يمارسها الشخص المركزي في ظل المركزية الإدارية، ذلك أن المروّس لا يتمتع بالاستقلال في ممارسة هذه السلطة، بل يكون للرئيس الإداري الكلمة العليا في مجال التقرير عن طريق سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال المروّسين، ويتمثل هذا الاستقلال في صورته القانونية بحق الشخص اللامركزي بمقاضاة الدولة ذاتها، وطلب إبطال القرارات الصادرة عن سلطتها المختصة، إذا كانت تلك القرارات تمس حقوقه أو تنتقص من استقلاله، وهذا ما يمثل سلطة الوصاية أمام القضاء الإداري، في حين لا يحق قانوناً للموظف الخاضع للسلطة الرئاسية (المركزية) الطعن بقرارات رئيسه أمام القضاء حتى وإن كانت هذه القرارات مخالفة للقانون، ما لم تكن ماسة بشخصه أو متعلقة بمصلحة شخصية له، إذ ليس له سلطة مستقلة عن سلطة رئيسه، فهو يتبعه ويخضع له في عمله الوظيفي، مما يفقده استقلاله، وهذا ما يميز الشخص المعنوي اللامركزي عن مجرد الموظف المركزي.^(٢)

وهذا الاستقلال في اتخاذ القرارات الإدارية الذي يركز عليه الاستقلال الإداري، يستلزم أن يكون للشخص اللامركزي جهاز إداري خاص به يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، وكذلك يمنح هذا الجهاز الهيئات اللامركزية بموجب سلطتها التقريرية الحق في إصدار الأنظمة أو التعليمات الخاصة بالعاملين فيها دون التقيد بالأنظمة الخاصة بموظفي الدولة، كما يضع هذا الجهاز نظاماً خاصاً له مستقلاً عن نظام الموظفين العامين، ونتيجة لذلك يكون للهيئات اللامركزية سلطة اختيار مستخدميها ووضع نظم وظيفية خاصة بهم تحدد أصول عملهم وترقياتهم وتدرجهم وتأديبهم إلى غير ذلك مما يدخل في أنظمة الموظفين عامة، فهذا الجهاز الإداري الذي يتبع عادة السلطة التنفيذية يعمل على تعزيز وتأكيد استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، كما يساهم في تكوين إرادتها الذاتية ووضعها موضع التنفيذ بعيداً عن الدولة وأجهزتها الإدارية الخاصة بها، إلا أن هذا الاستقلال الإداري بحاجة إلى ما يتممه وهو الاستقلال المالي.^(٣)

١. د. نواف كنعان: مصدر سابق، ص ١٦١. و د. خالد قباني: مصدر سابق، ص ٩٠، ٨٩.
٢. د. خالد قباني: المصدر سابق، ص ٩٠، وكذلك د. نواف كنعان: المصدر سابق، ص ١٦١.
٣. د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مصدر سابق، ص ٩٠، ٩١. و د. نواف كنعان: مصدر سابق، ص ١٦٢.

ثانياً: الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية

يعد الاستقلال المالي عاملاً ضرورياً وحاسماً في استقلال الهيئات اللامركزية، فمن دون المال لا يمكن للمجالس المحلية القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها أو تنفيذ المشروعات الملزمة بتنفيذها أو ممارسة الاختصاصات المناطة بها بموجب القانون، وتقوم غالباً القوانين التي تنشئ أو تخلق الهيئات اللامركزية بالنص على مصادر تمويلها، وتتباين هذه المصادر تبعاً إلى الجهة التي تأتي منها، فقد تكون متأتية من الأفراد كالهبات أو من السكان المحليين كالرسوم البلدية، وقد تكون متأتية من الدولة كالمساعدات أو الإعانات التي تقدمها لها أو الرسوم التي يتم جبايتها وتحصيلها لحسابها أي لحساب الهيئات اللامركزية، وقد تكون من هيئات خاصة أو منظمات دولية كالقروض والمساعدات الخارجية.

يتضح مما تقدم أن للهيئات اللامركزية ميزانية وحسابات خاصة متميزة عن ميزانية الدولة، تصدر نصوص قانونية لتنظيمها، وهذه الميزانية تكون على الأغلب ميزانية مستقلة تحتفظ الهيئات اللامركزية بمقتضاها بما قد يتبقى من فائض لإيراداتها على نفقاتها، وكل ذلك تأميناً وضماناً لاستقلال تلك الهيئات عن الدولة، لكي تمارس اختصاصاتها المناطة بها بموجب القانون بمعزل عن أي ضغط وتدخل من الحكومة.^(١) وجدير بالذكر أن بعضاً من الفقه الفرنسي يعد الموارد المالية للهيئات اللامركزية ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية.^(٢)

ونرى مع جانب آخر من الفقه إن وفرة الموارد المالية ليس ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإنما تمثل مجرد شرط أو عنصر لضمان وتأمين حسن تطبيق النظام اللامركزي الإقليمي، ذلك أن فاعلية هذا النظام وكفاءته تتوقف على مدى وفرة الموارد المالية، لذا فإن منح المجالس المحلية اختصاصات واسعة وهامة، وتشكيلها عن طريق الانتخاب لا جدوى منه، إذا لم تتوافر الموارد المالية الكافية، لكي تحقق تلك المجالس الطموحات المحلية وذلك في ضوء ترجمتها إلى واقع مادي ملموس، ومن ثم فإن عدم توافر المقدرة المالية للمجالس المحلية، سوف يؤدي إلى شل

١. د. خالد قباني: مصدر سابق، ص ٩١، ٩٠. و د. نواف كنعان: مصدر سابق، ص ١٦٢.
٢. من ذلك رأي الفقيه الفرنسي (f-Benoit) أشار إليه د. علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٣، ص ٢٣٢، ٢٣٣.

حركة تلك المجالس والتقليل من فاعليتها، وفي النهاية يفرغ اللامركزية الإدارية الإقليمية من مضمونها وفحواها، وإن كان لا يعدمها نهائياً^(١).

وجدير بالتنويه إلى أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ أشار إلى أن لمجلس المحافظة مالية مستقلة^(٢) وكذلك خصص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الباب الثالث منه لبيان الموارد المالية للمحافظة.

وقد ثارت بصدد المساعدات التي تقدمها الدولة إلى الهيئات اللامركزية مشكلة المساس باستقلال هذه الهيئات وتتمثل هذه المساعدات بأموال نقدية تمنحها الدولة إلى الهيئات اللامركزية لكي تتمكن الأخيرة من سد وتغطية نفقاتها لأنه يندر أن تكتفي تلك الهيئات بمواردها الذاتية، مما يجعلها بحاجة دائمة إلى مساعدة الدولة، ونتيجة لتلك الحاجة تتمكن الدولة من التدخل في شؤون الهيئات اللامركزية، الأمر الذي يفقد الأخيرة جزءاً من استقلالها ويفرض عليها رقابة أخرى بالإضافة إلى الرقابة القانونية، وهي ما يمكن وصفها بالرقابة الفعلية^(٣).

وجدير بالذكر أنه ليس باستطاعة أية هيئة لامركزية محلية في الوقت الحاضر أن تكتفي بمواردها الذاتية للقيام بأعمالها، ومن ثم فإنه يجب وضع هذه المساعدات في إطار الغاية التي تنبغيها وتمارسها في الوقت ذاته السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المحلية، بحيث تتضاعف تلك الغاية وتنشعب لتتحول إلى رقابة قانونية فعلية قد تبلغ حد الهيمنة والتقييد أو الانتقاص من حرية واستقلال الهيئات اللامركزية المحلية.

بناءً على ما تقدم يتضح أنه بقدر ما تعتمد الهيئات اللامركزية المحلية على المساعدات المالية الحكومية بقدر ما يضيق استقلالها وبقدر ما تعتمد على مواردها الذاتية في القيام بأعمالها بقدر ما يتسع هذا الاستقلال، ولكن مهما اتسع نطاقه فهو لا يبلغ حد القطيعة مع السلطة المركزية أو يصل إلى درجة التحرر والانفصال عنها لدرجة تهدد وحدة الدولة^(٤) وكما رأينا سابقاً أن استقلال الهيئات اللامركزية المحلية في

١. انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٠ وما بعدها. و د. علي خطر شطناوي: مصدر سابق، ص ٢٣٣.

٢. الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور.

3Joseph chaoul: PouvoirMunicipal et poidetutelleenDroitLibanaish
نقلاً عن د. خالد قباني: مصدر سابق، ص ٩٢. P . 2981967 these, Beyrout .

٤. د. خالد قباني: المصدر السابق، ص ٩٢، ٩٣.

ممارسة اختصاصاتها ليس منحة ولا تسامحاً من السلطة المركزية، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع الدستوري أو العادي دون تدخل من السلطة المركزية.^(١)

ولا بد من الإشارة إلى أن هذا الاستقلال مهما اتسع ليس من شأنه أن يقطع صلة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية، وتبدو هذه الصلة في أمرين:

١ - احتفاظ السلطة المركزية لنفسها ببعض المرافق العامة غير القابلة للتجزئة أو الانقسام بينها وبين الهيئات اللامركزية كمرافق الدفاع والقضاء والشؤون الخارجية .

٢ - ممارسة السلطة المركزية نوعاً من الإشراف والرقابة على نشاط وأعمال الهيئات اللامركزية، وهذا الإشراف يعرف عادةً بالرقابة الإدارية.^(٢)

فالمجالس المحلية تقوم بممارسة اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة، وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطة المركزية أعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ^(٣)، ونتيجة لذلك لا بد من وجود رقابة فعالة تضمن وتؤمن وحدة الدولة السياسية والإدارية، وتكفل صحة ومشروعية وملاءمة التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية نتيجة قيامها بالأعمال المناطة بها بموجب القانون.^(٤)

وجوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية إيجاد نوع من التوازن أو التوافق بين نقيضين هما استقلال وحرية الشخص الإداري الإقليمي في ممارسة اختصاصاته من ناحية، وضرورة خضوعه لرقابة السلطة المركزية بمعناها الواسع من ناحية أخرى، والمشرع هو من يتولى تحديد ورسم هذا التوافق أو التوازن بين الأمرين السابقين، تطبيقاً لقواعد وأسس مستقرة لدى الفقه والقضاء.^(٥)

غير أن استقلال الهيئات المحلية يجب أن لا يكون مطلقاً، وألاً أصبحت هذه الهيئات كيانات سياسية داخل الدولة، ولذلك يتفق التشريع والفقه على أن يكون هذا الاستقلال نسبياً تتمتع به هذه الهيئات في الحدود المقررة لها في القانون وتحت رقابة السلطة المركزية، حرصاً على ضمان وتأمين الوحدة السياسية والإدارية للدولة.^(٦)

١. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، مصدر سابق، ص ٣٦٤.
٢. د. عبد الله إسماعيل: مذكرات أولية في القانون الإداري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١، ص ٧٢، ٧٣. و د. محمد زهير جرانه: مصدر سابق، ص ٤٤.
٣. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٧٧، ٧٨.
٤. د. سعيد السيد علي: مصدر سابق، ص ١٨٠. و د. عدنان عمرو: مصدر سابق، ص ١٠٧.
٥. د. كريم يوسف كشاكش: مصدر سابق، ص ٣٩.
٦. د. طعيمة الجرف: مصدر سابق، ص ٢٨٣.

فاللامركزية الإقليمية في مفهومها الصحيح ليست تبعية، ذلك أن علاقتها بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع وهذا يعني أن ليس للسلطة المركزية سلطة رئاسية (مركزية) على الهيئات اللامركزية كسلطتها على موظفيها، كما أنها ليست استقلالاً ذلك أن الوحدات الإدارية الإقليمية لا تشكل كيانات مستقلة قائمة بذاتها يكون لها سلطات مشابهة لسلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، بل إن علاقتها بالسلطة المركزية لا تعدو أن تكون علاقة عضوية وليست علاقة دستورية^(١)، وقد تتضرر المصالح المحلية ذاتها في حالة عجز الهيئات المحلية عن إدارة مرافقها المحلية أما لقصور العنصر المالي أو الفني لديها أو لأنها تنحرف عن الطريق القويم في ممارسة اختصاصاتها، ولكن هذه الرقابة لها مفهومها المحدد وحدودها المعلومة التي يستلزم على السلطة المركزية احترامها بأن لا تتجاوزها، وإلا فقدت اللامركزية الإدارية الإقليمية مظهرها الحقيقي ومن ثم تصبح لامركزية شكلية أيًا كانت التسميات التي تطلق عليها^(٢) وبالتالي لا بد من توافر علاقة طيبة وتعاون مثمر وناجح بين السلطة المركزية والهيئات المحلية اللامركزية وهذا التعاون يستوجب وجود نظام دقيق وثابت ترتكز عليه قواعد هذه العلاقة، وتتمثل هذه القواعد في الإقرار للسلطة المركزية بحق الإشراف والرقابة، وهذه الرقابة تتفاوت في شدتها بحسب النظام السياسي السائد في الدولة^(٣) وقد اختلفت الدول في أساليب التعاون والاتصال بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المحلية غير أنها مع اختلافها تؤول في جملتها إلى أسلوبين^(٤) وهي كما يلي:

أ- **الأسلوب الإنكليزي للرقابة:** وفقاً لهذا الأسلوب تتمتع المجالس المحلية في المملكة المتحدة بسلطات واسعة تمارسها بحرية كبيرة مع خضوعها في الوقت ذاته لرقابة البرلمان (مجلس العموم) والقضاء بصفة أساسية ورقابة محدودة من الحكومة المركزية، وتحل الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان أهمية كبيرة؛ ذلك لأن البرلمان يوصف بأنه صاحب الإرادة العامة، ومن ثم يكون له نتيجة لذلك حق الرقابة على كيفية ممارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها، ومن ثم يكون له الحق في إلغاء أو تعديل القوانين الخاصة بها كنتيجة لرقابته عليها.

١. د. خالد قباني: مصدر سابق، ص ٩٤، ٩٣.
٢. د. ماجد راغب الحلو: مصدر سابق، ص ١١٥.
٣. د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري العراقي، مصدر سابق، ص ٤٥.
٤. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٢٧.

نخلص مما تقدم إلى أن الرقابة على المجالس المحلية بمقتضى الأسلوب الإنكليزي أكثر تماشياً مع المنطق الديمقراطي، إذ إنها تمنح الدور المتميز في الرقابة للبرلمان والقضاء كما لاحظنا، ولا شك في أن ذلك يمثل ضماناً هامة لاستقلال المجالس المحلية

ب. الأسلوب الفرنسي للرقابة: يقوم هذا الأسلوب على أسس مغايرة لما لاحظناه بالنسبة للأسلوب الإنكليزي، إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة دقيقة ومحكمة تتميز بقوتها وشدتها تمارسها الحكومة المركزية، بشكل يطغى ويفوق بكثير على رقابة البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) وكذلك القضاء الإداري .

ووفقاً لما تقدم تمارس الحكومة المركزية رقابة شاملة على المجالس المحلية ذاتها وعلى أعضائها من ناحية، وعلى أعمالها وتصرفاتها من ناحية أخرى، فبالنسبة للرقابة على المجالس المحلية ذاتها فيكون للحكومة المركزية حل تلك المجالس أو إيقافها، أما الأعضاء فيكون لها حق تعيينهم وتأديبهم كعزلهم أو وقفهم عن العمل .

أما رقابتها على أعمال وتصرفات هذه المجالس فتتمثل في حقها في الأذن السابق لاتخاذ التصرف أو التصديق اللاحق، وذلك لبيان مشروعية ذلك التصرف، وحقها في إلغاء أو سحب القرارات الصادرة عن المجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقانون، بالإضافة إلى حقها في الحلول محل المجالس المحلية في أداء العمل الذي امتنعت عن إدائه أو أهملته، إلا أن للمجالس المحلية حق مقاضاة الحكومة المركزية عند تجاوزها لحدود رقابتها الإدارية.^(١)

المبحث الثاني: الأساس القانوني للامركزية الإدارية والمالية

من أهم المسوغات التي أدت إلى إيجاد نظام اللامركزية الإدارية هو إشباع الحاجات المحلية لسكان الهيئات المحلية، حيث إن الثابت أن لسكان الهيئات المحلية حاجات تختلف عن الحاجات التي يطلبها السكان عموماً، ويقع عاتق إشباع الحاجات الوطنية على عاتق الهيئات المركزية.^(٢)

١. د. أنور أحمد أرسلان: وجيز القانون الإداري، دون مكان طباعة، ١٩٩٩، ص ١٦٦. و د. خالد خليل الظاهر: مصدر سابق، ص ١٣٧. و د. أحمد عبد القادر الجمال: مصدر سابق، ص ١١٤، وكذلك د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، دون مكان نشر وتاريخ طباعة، ص ١٠٢ وما بعدها.

٢. د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي: مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك للكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢١.

ومما لا شك فيه إن إشباع تلك الحاجات يتم عن طريق الإنفاق عليها، وهذا الإنفاق يختلف سعة وضيقاً، زيادة ونقصاناً، كثرة وقلة، مع حجم الإيرادات التي تحصل عليها الهيئة المسؤولة عن الإنفاق على الحاجات المراد إشباعها، وتختلف الإيرادات من حيث تنوع مصادرها فقد تكون من الضرائب والرسوم والمكوس، كما قد تتأتى من الموارد الطبيعية التي تتوافر لدى الهيئات المحلية وفي حدودها الإدارية، كما قد تلجا إلى الاقتراض إذا ما ندرت تلك الموارد وشحت تلك الإيرادات، حيث إن الإيرادات قد تنقص وتقل، وتشح وتندر، فكيف نظم المشرع اللامركزية الإدارية؟ والصيغة التي عالج المشرع العراقي مسألة تنظيم الإيرادات للمحافظات غير المنتظمة بإقليم؟ وما هي الإيرادات المتاحة للهيئات المحلية؟ وكيف يتم إنفاق هذه الإيرادات؟ وهل أصاب المشرع العراقي أم اخطأ؟ وأين مواطن الخطأ؟

سنجيب على هذه التساؤلات من خلال استعراض النصوص من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إلى امر سلطة الائتلاف المؤقتة، ثم دستور جمهورية العراق، ثم قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم^(١).

وبغية الإحاطة بالموضوع من كل الأوجه وكافة الجوانب سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نفرد الأول منهما الأساس التشريعي للامركزية الإدارية، والثاني لبيان التنظيم التشريعي للإيرادات المالية. ونخصص الثالث للتنظيم التشريعي لتوازن الإنفاق للموارد المالية.

المطلب الأول: الأساس القانوني للامركزية الإدارية

أولاً: الأساس الدستوري للامركزية الإدارية

بصدور الدستور العراقي الأول (القانون الأساسي) في ٢١ / آذار / ١٩٢١، أشارت المادة ١٠٩ منه إلى تعيين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم وتعيين موظفيها بقانون خاص. وتأسيساً على ذلك فقد صدر أول تنظيم لإدارة الألوية وطبق في ٢١ / ٧ / ١٩٢٧. كما نصت المادة (١١١) من دستور القانون الأساسي على وجوب صدور قانون البلديات، وبناءً على ذلك صدر

١. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
- امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥.
- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١ / ٣ / ٢٠٠٨.

القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ وتضمن هذا القانون في المادة الأولى فقرة (ب) منه تعريف المجلس البلدي باعتباره هيئة محلية لامركزية (كل هيئة منصوبة بالانتخاب لأداء الوظائف البلدية المعينة لها بهذا القانون) ولكن هذا القانون نص على تعيين رؤساء البلديات وعدم انتخابهم من قبل المواطنين. واستمر العمل بهذا القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ لحين صدور قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

لم يأخذ المشرع العراقي بالإدارة المحلية في أول قانون لإدارة الأولوية لسنة ١٩٢٧، أي أن مجالس الأولوية عبارة عن هيئات استشارية لا تتمتع بنظام لامركزي فلم يكن لها أي استقلال مالي أو إداري، وكذلك نجد إقرار الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ نقلة نوعية باتجاه اعتماد اللامركزية الإدارية فقد تضمن الدستور مواد نصت صراحةً على هذا المبدأ في المواد:

- المادة (١) من الدستور الحالي .

- المادة (١١) يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق .

- المادة (١٢٢) أ: ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم.

مثلت نصوص الدستور العراقي تقدماً كبيراً باتجاه الإدارة اللامركزية ولكن الكثير من هذه النصوص لم تكن حاسمة لكن الكثير من هذه النصوص لم تكن حاسمة وواضحة بل جاءت غامضة وتسمح لأكثر من تفسير وأكثر من دلالة مما خلق نوع من التنازع والإرباك لدى السلطات المحلية من جهة والوزارات الاتحادية من جهة أخرى، مثل المواد الدستورية التي جعلت في بعض الاختصاصات المشتركة بين المركز والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كما نصت عليها المادة (١٢١) (١٢٢) من الدستور وكذلك المواد (١١٣) و(١١٤) و(١١٥) منه.

ثانياً: الأساس التشريعي

بعد صدور قانون إدارة الأولوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ بين المشرع في هذا القانون التنظيم الإداري اللامركزي. وبعد قيام الجمهورية في عام ١٩٥٨ وإلغاء النظام الملكي صدر قانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ (قانون تعديل قانون إدارة الأولوية رقم ٦) لسنة ١٩٤٥ والذي جمد النصوص التي تنص على انتخاب أعضاء مجلس اللواء العام وأبقى على الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم وهم الأعضاء الدائمين. وبعد انقلاب ١٩٦٨ صدر قانون جديد بالرقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي ألغى قانون القوى رقم ١١ لسنة ١٩٥٧ وقانون إدارة الأولوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥، وقد ورد في الأسباب الموجبة لهذا القانون أنه (تتبنى مبادئ الإدارة اللامركزية ويهدف إلى تطوير النظم الإدارية

وتحقيق ديمقراطية الإدارة وتعميق مفاهيم السيادة الشعبية التي تقوم على ألمشاركة الجماهيرية في السلطة عن طريق المجالس المحلية).

هذا القانون شكل مجالس للمحافظات وكذلك للأقضية والنواحي تتكون من عدد من الأعضاء الدائمين وهم موظفين حكوميين اكتسبوا العضوية بمقتضى وظائفهم وأيضاً عدد من الأعضاء غير الدائمين وهم أعضاء منتخبون، ولكن على أرض الواقع لم تطبق هذه النصوص ولم يتم انتخاب الأعضاء المشار لهم في هذا القانون واقتصرت عضوية مجالس المحافظات على الموظفين الحكوميين فقط . وهذا يؤشر لنا التناقض التي كانت تعاني منه الحكومة في ذلك الوقت بين الاتجاه المركزي والنصوص القانونية اللامركزية التي أدرجت في هذا القانون .

وفي عام ١٩٧٧ صدر قانون إصلاح النظام القانوني الذي قرر وجوب تأسيس مجالس للشعب في كل الوحدات الإدارية في العراق؛ وذلك للتعبير عن إرادة الشعب وتنمية مبادرته الخلاقة، وكان من مهمات هذه المجالس مساهمتها في إعداد الخطة الاقتصادية وميزانية الوحدة الإدارية من الخطة الاقتصادية وميزانية الدولة .

بعد نيسان ٢٠٠٣ وبعد إعلان تشكيل سلطة الائتلاف المؤقتة وممارسة الحاكم المدني للعراق مهامه اختلفت توجهات التشريعات التي صدرت بخصوص الإدارة المحلية حيث ظهر هذا الخلاف جلياً واضحاً في القرار ٧١ الذي صدر عن الحاكم المدني في العراق في ٦/٤/٢٠٠٤، حيث لأول مرة يصدر في العراق تشريع يخص الوحدات الإدارية ويعطي الحق للمواطنين للمشاركة في اختيار مجالس تمثلهم تمارس الإشراف والرقابة على الدوائر الحكومية في الوحدة الإدارية بل وتقوم بانتخاب رئيس الوحدة الإدارية نيابة عن الشعب وتلزم الحكومة المركزية بتعيين من تنتخبه في المركز الذي انتخب له .

هذه الفلسفة الجديدة التي بني عليها هذا التشريع شكلت ثورة حقيقية في مفاهيم الإدارة المحلية في العراق.

ثالثاً: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

- المادة (٤) من هذا القانون (إن نظام الحكم جمهوري اتحادي ...)
- المادة (١٠) أشارت إلى تقسيم الهياكل الحكومية
- المادة (٢٥) حددت اختصاصات الحكومة الانتقالية على سبيل الحصر وتركت الباقي للهيئات المحلية.

- المادة (٥٢) أكدت على تأسيس النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية.

- المادة (٥٥) أجاز هذا القانون للمحافظات تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظه، وهذه الممارسة تمثل صلب اللامركزية الإدارية القائمة على الانتخاب ولكن ما يعاب على هذه النصوص من خلال الاطلاع عليها نجد أن المشرع هنا قد خلط بين اللامركزية السياسية والإدارية .

رابعاً: القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم)

بعد نفاذ الدستور العراقي في كانون الثاني سنة ٢٠٠٥ لم يستطع مجلس النواب العراقي إصدار قانون ينظم عمل المحافظات إلا في ١٩ آذار ٢٠٠٨ . مع أهمية هذا القانون وضرورة وجوده لتنظيم عمل المحافظات كما نص عليه الدستور العراقي، فقد ألغى هذا القانون امر سلطة الأتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وكذلك ألغى جملة من القوانين الأخرى التي نظمت عمل المحافظات سابقاً، ولكن للأسف فإن هذا القانون لم يرتق بنصوصه إلى المستوى الذي يجاري فيه النصوص الدستورية، بل جاء هذا القانون يحجم ويقلل الكثير من الصلاحيات التي منحها الدستور للمحافظات، على سبيل المثال :

- المادة (٢) أولاً (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .
- المادة (٢٢) من قانون المحافظات على أن لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري .
- المادة (٧) أيضاً من القانون على أن مجلس المحافظة يختص بالرقابة على جميع الأنشطة. وفقرة ٣ مهمة من المادة ٧ المشار إليها .

المطلب الثاني: الأساس القانوني للامركزية المالية

إن تخصيص الموارد المالية للهيئات المحلية، من الأمور الهامة، وذلك لسببين غاية في الأهمية^١:

١. رولاند. إل. واتس: الأنظمة الفيدرالية، ط١، ترجمة: غالي برهومه و مها البسطامي و مها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ٥٤

أولهما إن الموارد المالية سوف تمكن الحكومات أو الإدارات المحلية أو تقييدها في أداء مهامها الدستورية والقانونية.

وثانيهما هو إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق، أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه.

وتحدد معظم دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية الإدارية كنظام للإدارة السلطات المختصة بجمع وإنفاق الإيرادات الخاصة بمستويات الإدارة اللامركزية فتوزع تلك الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، وذلك لأهميتها الإدارية والاقتصادية.

واهم مصادر الإيرادات المالية في اللامركزية المالية هي الضرائب والرسوم، الموارد الطبيعية، والقروض، فكيف عالج المشرع العراقي تنظيم هذه الموارد؟ وهل اخذ بالمبادئ المتبعة في تنظيمها أم انه خرج على تلك المبادئ؟ هذا ما سنوضحه عندما نتناول التنظيم التشريعي لكل مورد من الموارد أعلاه.

أولاً: الضرائب والرسوم

يعد تحديد الضرائب والرسوم والجهة المختصة بتحصيلها أو جبايتها من الأمور المهمة بل من العناصر الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية المالية، حيث إن لها مساس مباشر بممارسة الاختصاص التشريعي، كما إنها تعد سلاحاً تستخدمه الهيئات المركزية للتأثير على الهيئات المحلية، وللسيطرة عليها ومنعها من التمرد والانفصال^١، وفي مجال اختصاص الهيئات المحلية بالضرائب والرسوم، فإن القاعدة العامة بشأن فرضها وجبايتها تنقسم إلى اتجاهين^٢:

الأول: يرى أن الإيرادات الذاتية وهي تلك الإيرادات التي يتم فرضها وجمعها بواسطة كل مستوى من مستويات الدولة باستخدام سلطاتها الدستورية، يفرض الضرائب والرسوم داخل حدوده. ومثل هذه الإيرادات يمكن الحصول عليها إما من هيئة مركزية حصرية أو هيئة محلية، فيعتمد الدستور أو القانون إلى منحها لهيئات المركزية أو المحلية السلطة اللازمة لفرض ضريبة أو رسم على مصدر إيراد معين، رغم أنه يمكن تقييد سلطة الوحدات المكونة اللازمة لتحديد الضريبة أو الرسوم.

أما الثاني: فهو الإيرادات المشتركة وتتمثل في الضرائب المشتركة، وهذه هي الضرائب التي يتم في العادة تشريعها وجمعها مركزياً، ثم توزيعها وفق معادلة وصيغة

١. جورج اندرسن: مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٧، ص ٢٨.

٢. جورج اندرسن: الفيدرالية المالية. ط١، مطبعة كنعان، صنعاء، اليمن، ٢٠١٠، ص ١٩.

معينة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، وعندما تكون هذه الصيغة ملزمة، تُعد الإيرادات أحياناً (ذاتية المصدر)؛ لأن كل حكومة يكون لها حق في حصتها من الضرائب والرسوم.

وبناءً على ما سبق فإن الرسوم الجمركية والمنافع العامة، وضرائب الشركات، وضريبة الدخل على الأفراد، وضرائب المبيعات والاستهلاك تشكل الموارد الضريبية الرئيسية في الدولة. وتكون الرسوم الجمركية والمنافع العامة في معظم الدول الفيدرالية من اختصاص السلطة الاتحادية بهدف تمكينها من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة. وفي بعض الدول الفيدرالية يمكن أن تكون من الاختصاصات المشتركة. أما ضريبة الدخل على الأفراد، فأنها تكون أكثر ارتباطاً بمكان الإقامة، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والإقليمية، على الرغم من أنها كانت في بعض الدول الفيدرالية كالهند والنمسا من اختصاص السلطة الاتحادية، وكذلك بالنسبة إلى ضرائب المبيعات والاستهلاك فهي في معظم الدول الفيدرالية من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات^١.

ففي فرنسا حدد المشرع الدستوري الأساس القانوني لتنظيم الضرائب والرسوم كأحد مصادر الإيرادات، فاسبغ الحماية الدستورية على حق الهيئات المحلية في قبض جزء من أو كل حصيلة الضرائب التي تفرض ضمن حدود اختصاص تلك الهيئات المكاني، كما منحها حق تحديد الوعاء الضريبي ونسب الضرائب التي يرخس بها القانون، وبالشروط التي يجيزها القانون، الأمر الذي يعني أن المشرع الفرنسي تبنى الاتجاه الأول الذي يجعل من اختصاص فرض الضرائب والرسوم اختصاص حصري للهيئات المركزية، أما جباية تلك الضرائب والرسوم فيمكن أن يكون من اختصاص الهيئات المحلية، كما أن تحديد الوعاء الضريبي هو من اختصاص الهيئات المحلية^٢.

١. رونالد، إل، واتس: مصدر سابق، ص ٥٥-٥٦.

٢. أساتذتنا د. عامر عياش عبد و د. احمد خلف حسين: دستورية الضرائب في العراق، بحث منشور في مجلة الراافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، السنة السادسة عشر، العدد التاسع والأربعون، حزيران، ٢٠١١، ص ٢٢٦.

ونصت المادة ٢/٧٢ من دستور جمهورية فرنسا على ((تستفيد الجماعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون ويجوز لها ان تقبض كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها مهما تكون طبيعتها ويجوز ان يرخس لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبها بالشروط التي يحددها، وتمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة بالجماعات المحلية جزء هام من مجموع موارد كل نوع من الجماعات)).

أما عن موقف المشرع الفرنسي، فانه أصدر العديد من القوانين التي تحدد الإيرادات، أهمها القانون رقم (٢١٣) لسنة (١٩٨٢)، حيث حدد هذا القانون الإيرادات المالية للمحافظة ومنها الضرائب والرسوم، ومنح المحافظات صلاحية جباية تلك الإيرادات وتحصيلها وتحديد الوعاء الضريبي^١.

أما جمهورية العراق فان تنظيم الإيرادات المالية مر بأربعة مراحل، أولها تنظيمها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي أعطى للهيئات المحلية اختصاص فرض ضرائب لغرض زيادة إيراداتها، والتي تعزز من إشباع الحاجات المحلية لسكان المحافظات غير المنتظمة بإقليم^٢. أما المرحلة الثانية فبدأت بصور امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة (٢٠٠٤) فقد أعطى للهيئات المحلية اختصاص فرض الضرائب والرسوم بشكل مستقل عن الهيئات المركزية، والملاحظ أن الأمر أعطى كل تلك الصلاحيات لكنه لم يمنح الهيئات المحلية أية إيرادات إذ كانت الإيرادات تخصص من الموازنة ولا تصرف إلا من قبل لجنة تتألف من المحافظ ومدير حسابات المحافظة وممثل سلطة الائتلاف المؤقتة، ولا يتم صرف أي مبلغ إلا بموافقة الأخير^٣. أما المرحلة الثالثة فكانت بدايتها بصور دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) فقد أعطى الهيئات المحلية اختصاصات مالية وإدارية واسعة ولكن وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وفي مجال فرض الضرائب والرسوم فان الدستور أكد على مبدأ قانونية الضرائب والرسوم فلا تفرض ضرائب ولا رسوم إلا بقانون^٤. وبصور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) بدأت المرحلة الرابعة من التنظيم التشريعي لإيرادات الهيئات المحلية، وعد القانون مجالس المحافظات السلطة التشريعية للمحافظة مما يعني انه منح الهيئات المحلية سلطة تنظيم الإيرادات المالية للهيئة المحلية، وجاءت المادة السابعة من القانون أعلاه لتؤكد على اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، كما منحه اختصاص إقرار موازنة المحافظة، وإجراء المناقلة بين أبوابها مع مراعاة المعايير الدستورية في إعداد

١. جورج فويل و بيل دلفولفيه: القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، مجد للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٨، ص٣٢٥.

٢. المادة ٢٦/ أ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٣. انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الاقليمية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص١٦٦.

٤. فلاح حسن عطية: الاختصاصات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص٦٨.

الموازنة ومنها عدم التعارض مع نصوص الدستور التي تؤكد على عدالة توزيع الإيرادات^١.

وأثارت المادة (١٢٢) من الدستور والفقرة ثالثاً من المادة (٧) جدلاً حول امكانية قيام مجلس المحافظة تشريع قوانين لتنظيم فرض الضرائب والرسوم وجبايتها، فذهب البعض إلى أن مجلس المحافظة لا يملك اختصاص تشريع القوانين وحجته في ذلك أن المشرع الدستوري قد وقع في خطأ في الصياغة، كما أن منح مجلس المحافظة اختصاص تشريع القوانين هو خلط ما بين اللامركزية الإدارية والسياسية^٢، وحسنت المحكمة الاتحادية العليا هذا الجدل بقرار لها صدر بناءً على طلب تقدم به مجلس محافظة النجف يروم فيه بيان رأي المحكمة بالبت في اختصاص مجلس المحافظة بتشريع القوانين اللازمة لتحصيل الإيرادات وفرض الضرائب والرسوم، فأجابت المحكمة في قرارها ((أن لمجلس المحافظة تشريع القوانين لفرض الضرائب والرسوم المحلية وتحصيلها، وسن القوانين الخاصة بإنفاق الضرائب والرسوم والضمان))^٣.

ثانياً: الاقتراض والموارد الطبيعية

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة اللامركزية والفدرالية من الخصائص الواضحة ومؤشراً على درجة الاستقلال المالي النسبية، ويتم تعزيز استقلال الوحدات المحلية (المحافظات) عندما تتمكن من الوصول إلى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، وهذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة، وتختلف الدول في عملية حركة الأموال بين أراضيتها. أما الاقتراض الخارجي أي من دول أخرى فيكون مقصوراً على أعمال السيادة، أي أنه يقع ضمن صلاحيات الهيئات المركزية (السلطة التنفيذية المركزية، الوزارات)^٤.

أما فيما يخص الموارد الطبيعية فإن تركز الموارد الطبيعية في بعض الأقاليم أو الوحدات الإدارية في الدولة سواء أكانت الدولة اتحادية أم تأخذ باللامركزية الإدارية دون غيرها من الأقاليم أو الهيئات المحلية في الوحدات الإدارية، أثارت خلافات بين السلطة الاتحادية أو الهيئات المركزية والسلطات الإقليمية أو الهيئات المحلية حول تحديد الجهة المختصة بفرض الضرائب وريع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد، كما

١. فلاح حسن عطية: مصدر سابق، ص ٧٠.

٢. فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد ٢، السنة الثامنة، ٢٠١٣، ص ١٤٥.

٣. انظر رأي المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٦ / اتحاديه / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١.

٤. جورج اندرسن: الفيدرالية المالية، مصدر سابق، ص ٦٣.

هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق، إذ يؤدي ذلك إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية فبينما تجني الهيئات المحلية إيرادات عالية من ريع الثروات الطبيعية نجد أن هناك هيئات محلية أخرى ووحدات إدارية أخرى تعاني شحة أو ندرة في الموارد المالية التي تدرها الثروات الطبيعية، بسبب ندرة وجود تلك الثروات أو قلتها أو انعدامها^١، ففي فرنسا مثلاً منحت الهيئات المحلية اختصاص جباية إيرادات الأملاك وهي من الثروات الطبيعية، وهي كذلك من الدومين الخاص بالهيئات المحلية، كما أن لتلك الهيئات الاقتراض الداخلي من الهيئات المركزية بغية تنمية الهيئات المحلية وذلك كله استناداً إلى النص الدستوري الذي منحها اختصاصاً مالية ونظم لها كيفية ممارستها، وجاء القانون ليقرر طرق الحصول على الإيرادات عن طريق القرض الداخلي أو موارد الثروات الطبيعية^٢.

أما عن الموقف في العراق فإن الدستور والقانون قد منح الهيئات المحلية اختصاص إدارة الموارد الطبيعية المستخرجة من الحقول المكتشفة حديثاً وتمارس هذا الاختصاص مع الهيئات المركزية، كما بين أن عائدات المناطق الأثرية تدار من قبل الهيئات المركزية والمحلية مما يعني أن إيراداتها مشتركة لكلا الهيئتين، كما منحت الهيئات المحلية نصف إيرادات المنافذ الحدودية، إضافة إلى مبلغ (٥ دولارات) مقطوعة كإيراد للمحافظة عن النفط الخام المنتج أو المكرر في حقولها النفطية^٣.

المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لتوازن الإيرادات

تحتاج الدول التي تتبنى اللامركزية المالية إلى تنظيم توازن الإيرادات مع النفقات، وكذلك إلى تصحيح اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية؛ وذلك لأنه هو أحد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الإدارية في الدولة خاصة في إعادة تحديد أدوارها من أجل الحفاظ على أهميتها بالنسبة للنظام العام. كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الإنفاق في مستويات الهيئات المحلية، ولاتزال الفجوات المالية واستقلالية الإيرادات فيها مجالا للقلق في الدول التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات بما فيها سلطة الإنفاق، ويؤدي إلى التأثير في سياساتها من خلال

١. رونالد، إل، واتس: مصدر سابق، ص ٥٦.

٢. جورج فوديل و بيار دلفولفيه: مصدر سابق، ص ٢٢٦،

٣. محمد حسن عطية: مصدر سابق، ص ٦٩.

المادة (١٢٢/أولاً وثانياً) و (١١٣) و (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
وينظر المواد (٢/أولاً وثانياً) و (٢٢) و (٣٢) و (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

استخدام التحويلات المالية^١، والاختلال في توازن الإيرادات قد يكون أفقياً في الهيئات المحلية ذاتها، وقد يكون عمودياً أي في الهيئات المركزية أو بين الأخيرة وبين الهيئات المحلية. فما هو الاختلال العمودي الأفقي؟ وكيف نظم المشرع العراقي التوازن للإيرادات؟ هذا ما سنجيب عنه في أدناه.

الفرع الأول: أنواع التوازن في تنظيم الإيرادات

مر بنا أن تنظيم التوازن في الإيرادات يكون أما عمودياً أو أفقياً، وسنتناول كل منهما في نقطة مستقلة:

١. التوازن العمودي

تحتاج الهيئات المركزية والمحلية في اللامركزية المالية إلى إعادة التوازن لإيراداتها، ويحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز الهيئات المركزية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً. إذ أثبتت التجربة على أنه من الأفضل تحديد اختصاص فرض الضرائب بالهيئات المركزية، لأن هذه السلطة (اختصاص تحصيل الإيرادات) مرتبطة مع تنمية الوحدات المركزية والوحدات الإدارية، فتختص الأولى بالضرائب الرئيسية والرسوم الجمركية. في حين أن بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية كانت عادة تعد من صلاحيات السلطات الإقليمية لضمان إدارة أفضل لها إذ يمكن الأخذ بنظر الاعتبار بعض الظروف الإقليمية الخاصة، كما أن أهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الإنفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن، لذلك يتطلب الأمر تصحيح حالة التوازن من فترة إلى أخرى^٢.

٢. التوازن الأفقي

تحتاج الهيئات المحلية إلى إعادة التوازن الأفقي لإيراداتها عندما يحدث اختلال التوازن الأفقي، عندما تكون قدرات العائدات لدى الهيئات المحلية المكونة للامركزية المالية، مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقاً من مستويات إيرادات مقارنة، كما يحدث اختلال التوازن الأفقي أيضاً في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق للوحدات المختلفة المكونة للامركزية المالية (هيئات مركزية وهيئات محلية) بسبب الاختلافات في الخصائص

١. انور شاه: تأملات حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، ج٤، إصدار اتحاد الفيدراليات، كندا، ٢٠٠٧، ص ٥٢.

٢. رونالد، إل، واتس: مصدر سابق، ص ٦٠.

الاجتماعية والديموغرافية لسكانها مثل: التوزيع السكاني، وظاهرة الانتقال إلى المدن، والتكوين الاجتماعي، وهيكل الإعمار، وكلفة توفير الخدمات^١.

الفرع الثاني: التنظيم التشريعي لتوازن الإيرادات في العراق.

إن من أهم التشريعات المالية اللامركزية التي صدرت في العراق بعد تغيير النظام السياسي منذ عام ٢٠٠٣ هي أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١- السلطات الحكومية المحلية - ٢٠٠٤ الملغى، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ - قانون الإدارة المالية والدين العام - ٢٠٠٤. وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وستتناول تنظيم كل من هذه التشريعات للتوازن الإيرادات في نقطة مستقلة.

أولاً: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ و ٩٤ لسنة ٢٠٠٤

أكدت ديباجة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، والمادة الأولى منه، على أن نظام الحكومة في العراق سيكون جمهورياً، اتحادياً، ديمقراطياً وتعددياً وان تنقسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ومنح كل محافظة حق تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية وان الأقاليم والمحافظات ستنظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية^٢.

ويلاحظ على ديباجة هذا الأمر والمادة الأولى منه، ما يأتي:

أ. دمج بين مستويات الحكومة والتقسيم الإداري في الدولة، إذ أشار إلى مستويين للحكم هما: الاتحادي والإقليمي، بينما قسم الدولة إدارياً تقسيماً رباعياً إلى الإقليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وهو نفس النهج الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ويبدو أن هذا التقسيم لم يركز على الأفضية والنواحي، وذكر البلديات كأحد مستويات التقسيم الإداري، والمعروف في العراق أن البلديات تدار مركزياً من قبل وزارة اتحادية هي وزارة البلديات وقبلها وزارة الداخلية، وان الأفضية والنواحي كانت على امتداد التاريخ الدستوري العراقي هي من التقسيمات الإدارية الأساسية.

١. جورج اندرسن: مصدر سابق، ص ٧٧،

٢. ديباجة امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٣ في ٢٠٠٤/٦/١.

ب. لم يحدد الأمر نوع اللامركزية التي ستنظم على أساسها الأقاليم والمحافظات هل هي سياسية أو إدارية، أم أنها سياسية وإدارية معاً. كما ذكر الأمر إن اللامركزية ستقوم على تفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية، وبالتالي فإنه لم يفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، إذ تتعلق الأولى بتقسيم وتحويل وتفويض سلطات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية، والثانية تتعلق بالاختصاص الإداري، أي الوظيفة الإدارية فقط الذي هو أصلاً جزء من وظائف السلطة التنفيذية في الدولة.

وقرر الأمر تشكيل مجلس محافظة في كل محافظة، يكون تمويله مركزياً أي من الموازنة العامة للدولة، وتكون حصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى، ومنح مجلس محافظة صلاحية تعديل أي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي الأعضاء، على أن لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة، أو يتعارض مع فاعلية تنفيذ الأهداف الوطنية الموحدة، وتوليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم، وتنظيم عمليات الإدارة في المحافظة^١.

وأجاز الأمر للمجالس المحلية في القضاء والناحية، ومجالس المدن، ومجالس البلديات، ومجالس وتحصيل والاحتفاظ بالإيرادات المحلية والضرائب والأجور، تحديد متطلبات الخزينة المحلية من خلال عملية تنظيم الميزانية الوطنية. كما وحظر الأمر الانتقاص من سلطة مؤسسات الحكم الإقليمية أو المحلية طبقاً للقوانين العراقية القائمة واللوائح الخاصة بفرض وتقدير وجباية والاحتفاظ وإدارة وإنفاق الضرائب والرسوم والتقديرات والإيرادات المشابهة، وخول الأمر مجلس محافظة فرض الضريبة بنسبة لا تتجاوز ٥% من الضرائب ذات الصلة^٢.

أما أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، والملحقين أ و ب^٣، فقد حددت الإيرادات وبين التنظيم التشريعي لتوازنها. وحدد الملحق وحدات الإنفاق بوزارات الحكومة الاتحادية والجهات الإدارية التابعة للحكومات الفيدرالية والمحلية بما

١. المادة ٢ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤.

٢. المواد ٤ و ٨ من الأمر أعلاه.

٣. يسمى هذا الأمر بقانون الإدارة المالية والدين العام منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ٢٠٠٤/٦/١.

فيها الحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية التي تخصص لها أموال في قانون الموازنة السنوية^١.

كما حدد الملحق الأول (أ) إيرادات الدولة التي تتألف مما يأتي^٢:

- العائدات الضريبية: عائدات النفط الضريبية، وعائدات ضريبية غير نفطية.
- عائدات غير ضريبية: عائدات نفطية غير ضريبية، وعائدات غير نفطية وغير ضريبية مثل: اشتراكات الضمان الاجتماعي، والمنح الخارجية، والقروض المحلية والخارجية، وإعادة تسديد قروض الحكومة، وما ينشأ من تحويل الأصول، وتحويل الأرباح الفائضة من البنك المركزي العراقي، وتحويلات من حكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية بما فيها أموال الخزينة الخاصة.

وفيما يخص إدارة العوائد النفطية، فقد أكد الملحق الأول (أ) على ما يأتي:

- كل العوائد الناتجة عن بيع النفط أو ما ينشأ حالياً ومستقبلياً من النفط المستخرج والمتكون من أسهم ومكوس إنتاج الحكومة الفيدرالية ومن المبالغ المدفوعة فيما يتعلق بحق الاستكشافات للمصادر النفطية وأي مبالغ تنشأ من استثمار أموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة.

- تخصص نسبة (٥ %) من عائدات النفط إلى لجنة التعويضات في الأمم المتحدة وفقاً للقرار ٢٠٠٣/١٤٨٣، وتودع ميزانية عوائد تصدير النفط في حساب عوائد النفط.

وفيما يخص ديون الحكومة الفيدرالية، فقد أكد الملحق الأول (أ) على ما يأتي:

- تكون ديون الحكومة الفيدرالية على شكل قروض محلية أو خارجية أو قروض قصيرة الأجل أو إصدار سندات مالية، وتدار هذه الإصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي كوكيل للحكومة الفيدرالية.
- يجوز للمحافظات والحكومات الإقليمية بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قروض وإصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية.

أما الملحق الثاني (ب) قانون الدين العام فقد نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بإصدار سندات الدين الحكومي الممنوحة إلى وزير المالية الذي يقوم بإيداع كل المدخولات الناتجة من بيع السندات الحكومية إلى الخزينة العامة أو إلى حساب مخول، كما نظم الصلاحيات والمهام المتعلقة بسندات الدين المستحقة، إذ يقوم وزير المالية بتخصيص دائم وغير محدود من الأموال العامة لأغراض الشراء أو استرداد أو إعادة

١. القسم الثاني الفقرة ٢١ من الامر ٩٤ اعلاه.

٢. القسم الثاني الفقرة ٧ من الامر اعلاه ذاته.

تمويل سندات الدين الحكومية أو دفع فوائدها، وحدد الملحق واجبات وزير المالية وسلطاته الإدارية في إصدار التعليمات أو فرض السياسات الإدارية لأغراض تنفيذية، وإدارة كافة الدفاتر والسجلات المتعلقة بسندات الدين الحكومية الجاهزة للتفتيش عند الطلب من قبل رئيس الحكومة أو من يمثلها^١.

ثانياً: قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم

جاء قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ليحدد إيرادات المحافظات بعد أن منحها النص الدستوري صلاحيات مالية واسعة، فنص على أن التخصيص المالي الذي تحصل عليه المحافظة من الموازنة العامة، التي يصادق عليها مجلس النواب. ويذهب البعض إلى القول أن هذا التخصيص يجب أن يتلاءم مع عدد سكان المحافظة كما ينبغي أن يتناسب مع الحاجات المحلية المراد إشباعها من قبل الهيئات المحلية^٢، والإيرادات المحلية التي يمكن الحصول كرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية (المحافظة) والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها من مراكز ترفيه، فنادق سياحية، أسواق تجارية، مصانع، شركات، وغير ذلك^٣. الإيرادات المحلية المتحصلة من الرسوم التي تدفع مقابل خدمات ذات نفع خاص للمواطن، ومن الرسوم التي تفرض جراء مخالفة القانون والتعليمات، حيث إن مجلس شورى الدولة قد افتى في الاستيضاح المقدم من وزارة الدولة لشؤون البلديات إن ((إيرادات دوائر الدولة الأخرى في المحافظة تقيد إيرادات نهائياً للدولة وإن إيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر^٤،

١. القسم ٥ الفقرة ٢٠١، القسم ١٠ الفقرات ٢٠١، من الملحق أ، الملحق ب القسم ٢ و القسم ٣، القسم ٥.

وينظر د. علي هادي الشجراوي: علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ص٧-ص٩. بحث منشور على الرابط الاتي <http://www.Babylon.un.edu> وقت اخر زيارة الساعة ١١٠٠ / ٢٦ / ١٠ / ٢٠١٦.

٢. د. عبد الجبار احمد: الفيدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ليبيرت، عمان، ٢٠١٢، ص٢٣.

٣. عبد الوهاب سمير، التحول إلى اللامركزية الواقع وآفاق المستقبل، ورقة عمل مقدمة إلى مركز استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة- كلية والاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١٣، ص١٢.

٤. قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦، بشأن الاستيضاح المقدم من وزارة الدولة لشؤون البلديات بكتابها المرقم (هـ/ كربلاء/ ٣١٢ في ٢٠٠٩/٣/٣١)، ونصه:

الحالة الرابعة عشر:

إن البند (خامساً) من المادة (٤٤) من القانون جعلت الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار اموال الدولة النافذ احدى الموارد المالية للمحافظة إلا ان المادة (٢١) من قانون الموازنة الاتحادية العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ قضت أن تقيد جميع إيرادات الدوائر الممولة مركزياً إيرادات نهائياً للخزينة العامة الاتحادية.

كما إن الهبات والتبرعات التي تتلاقها المحافظة على إثر تمتعها بالشخصية المعنوية تعد من مصادر الإيرادات الحصرية للمحافظة وليس للهيئات المركزية نصيب منها، كما إن أثمان بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة والمملوكة للمحافظة هي من الإيرادات التي تتمتع بها الهيئات المحلية حصرياً وليس للهيئات المركزية شيء منها، وهذا ما قرره مجلس شورى الدولة في قراره المشار إليه آنفاً.

مما ذكرنا أعلاه يتضح لنا أن المشرع أراد تلافي أي اختلال عمودي فجعل من النفقات الكبيرة من اختصاص الهيئات المركزية، وذلك عندما استثنى الأمن والدفاع والتعليم العالي من اختصاص مجلس المحافظة رقابة وانفاقاً، كما منح الهيئات المركزية فرض

تستوضح المحافظة هل ان قانون المحافظات هو الراجح في التطبيق باعتبار ان الخاص يقيد العام ؟ وهل تسجل إيرادات الدوائر الفرعية في المحافظة التي تتبع وزارات اخرى إيرادا للمحافظة. بينت وزارة الدولة المذكور آنفاً لم يصدر قانوناً بالرسوم والضرائب وفقاً للمادة (٢٨) من الدستور. وبينت وزارة المالية بكتابها المذكور آنفاً ان المادة (٤٤) من القانون المذكور آنفاً تضمنت الموارد المالية للمحافظة وقد ورد ضمن كل فقرة من فقرات المادة المذكورة عبارة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة وعليه فإن كافة تلك الموارد تؤول للخرينة العامة للدولة وفقاً لقانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وقانون الموازنة الاتحادية لعدم وجود قانون ينظم إليه تلك الموارد لحد الآن كما ان بدلات بيع وإيجار أموال الدولة تقيد إيراداً نهائياً لخرينة الدولة اما الدوائر الفرعية (الماء والمجاري والبلدية) فإنها ممولة ذاتياً، حيث ان البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من الدستور قضت بأن (تخصص للمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعمالها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها ونسب السكان فيها)، وحيث ان البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من الدستور قضت بان تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات مالية واسعة وينظم ذلك بقانون.

وحيث ان القانون المذكور لم يشرع لحد الآن . وحيث ان المادة (٤٤) من قانون المحافظات المذكور آنفاً نصت على ان تكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:-

اولاً: الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية...
خامساً: الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى.

وحيث ان قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قضى ان الإيرادات تؤول للخرينة العامة للدولة، وحيث ان المادة (٢١) من قانون الموازنة الاتحادية العامة للسنة المالية ٢٠٠٩ نصت على ان (تقيد جميع إيرادات الدوائر الممولة مركزياً إيراداً نهائياً للخرينة العامة الاتحادية للدولة ويتم اظهارها في موازين المراجعة)

وحيث ان المحافظة تمول مركزياً .
وحيث ان بعض الدوائر الفرعية في المحافظة ومنها (الماء والمجاري والبلدية) تمويل ذاتياً. وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس:

١- ان الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة ضمن المحافظة تقيد إيراداً للدولة.

٢- ان إيرادات دوائر الدولة الأخرى في المحافظة تقيد إيراداً نهائياً للدولة.

٣- ان إيرادات الدوائر الفرعية الممولة ذاتياً تقيد لحساب تلك الدوائر

الضرائب والرسوم، وسعى المشرع لتحقيق التوازن الأفقي عندما أعطى للهيئات المحلية فرض رسوم وضرائب محلية؛ وذلك بغية إيجاد توازن بين الإيرادات وبين النفقات على قطاعات الخدمات الصحية والتربية والتعليم، علماً أنه خصص للمحافظة حصة من الموازنة المركزية، كما حصر اختصاص إدارة إيرادات الثروات الطبيعية بيد الهيئات المركزية والمحلية معاً. إلا أن ما يعاب على المشرع هو تغليب القوانين التي تسنها الهيئات المحلية على القوانين المركزية، ذلك أنه يسبب غالباً خللاً في التوازن الأفقي يتبع خلل في التوازن العمودي، إذ يؤدي إلى حرمان الهيئات المركزية من الإيرادات التي تحتاجها لتدعيم إنفاقها على الهيئات المحلية، وهذا ما ذهب إليه رأيٌ ننتبناه^(١).

١. د. عبدالجبار احمد: مصدر سابق، ص ٢٢.

الخاتمة

بعد ان تعرفنا على مقومات اللامركزية الإدارية والاركان التي تقوم عليها كي يشتد عودها وتزهر اغصانها وتؤتي ثمارها، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات، نضعها بين يدي المختصين لغرض معالجة ما فات نتيجة السهو.

أولاً: الاستنتاجات:

١. تم تقسيم العراق إلى وحدات إدارية رئيسية هي المحافظات والتي بدورها قسمت إلى اقصية، والاخيرة قسمت إلى نواحي، الأمر الذي يعني ان المشرع اخذ بالنظام الفرنسي وهو التقسيم إلى وحدات إدارية متماثلة.
٢. جاء موقف المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ متسقاً الدستور من ناحية تسمية الوحدات الإدارية بالمحافظات.
٣. هناك نوعين اللامركزية الإدارية تامة، كاملة ومنقوصة، نسبية، حيث يتم في الأولى انتخاب جميع أعضاء الهيئة من قبل السكان، وهذا ما اخذ به القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، حيث اشترط انتخاب جميع أعضاء الهيئة المحلية.
٤. تخضع الهيئات الإدارية لرقابة مجلس النواب العراقي وهذا النوع من الرقابة اخذ به النظام الانكليزي.
٥. لا تملك الهيئات المركزية الرقابة الا في حدود ضيقة حيث تملك الهيئات المحلية الحرية الكاملة في اتخاذ القرارات.
٦. منحت الهيئات المحلية سلطات مالية واسعة في الامور المالية بنص المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٧. هناك اسلوبين في التنظيم التشريعي للإيرادات في اللامركزية المالية أولهما يجعل اختصاص فرض الرسوم والضرائب للهيئات المركزية الا ان جبايتها وتحصيلها يكون من اختصاص الهيئات المركزية والمحلية. اما الثاني فيعطي للهيئات المحلية اختصاص فرض الضرائب والرسوم في انواع محددة منها.
٨. موقف المشرع العراقي مزج بين الرائيين وذلك للحفاظ على استقلالية الهيئات المحلية وتجنب اثار الفساد الذي قد يعترى جباية وتحصيل تلك الإيرادات.
٩. يمكن للهيئات المحلية في فرنسا ومصر والعراق الاقتراض لسد عجز الإيرادات، ولكن اشترط المشرع الفرنسي ان يكون القرض داخلياً، وزاد

المشرع المصري شرطاً آخر وهو أن لا يتجاوز القرض في قيمته نسبة ٤٠٪ من مبلغ موازنة الهيئة المحلية الكلي.

ثانياً: المقترحات:

١. ضرورة تقييد الترشح لمنصب رؤساء الهيئات المحلية (الوحدات الإدارية) بشروط تتعلق بالشهادة كأن يكون المرشح حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون أو الإدارة والاقتصاد، واشتراط الممارسة الإدارية لمدة معينة كان تكون خمس سنوات مثلاً، لذا نقترح إضافة العبارة التالية إلى نص المادة (٢٥/أولاً) من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ أن يكون المرشح حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون أو الإدارة والاقتصاد، ولدية خبرة في ممارسة العمل الإداري لمدة لا تقل عن خمس سنوات .
٢. ضرورة ايجاد رقابة للهيئات المركزية على الهيئات المحلية وعدم اقتصرها على رقابة مجلس النواب، ذلك ان رقابة الاخير هي رقابة سياسية، وتستلزم اللامركزية الإدارية رقابة من الهيئات الإدارية المركزية.
٣. النص على الصلاحيات المالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية لغرض القيام بمهمتها في إشباع الحاجات لسكانها، ولتتلافى اثاره النزاعات امام القضاء الإداري.
٤. تنظيم طريقة تقاسم عائدات الموارد الطبيعية بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية وتحديد نسبة معينة من الإيراد الكلي أو من صافي الإيراد بعد دفع مستحقات الاستخراج والصيانة.

قائمة المصادر

أولاً. الكتب القانونية:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دار مجد للطباعة، بيروت.
٢. د. أحمد عبد القادر الجمال: القانون الإداري المصري والمقارن، ط١، ج١، مكتبة النهضة المصرية للطبع والنشر، من دون مكان طبع، ١٩٥٥.
٣. د. أنور أحمد أرسلان: وجيز القانون الإداري، دون مكان طباعة، ١٩٩٩.
٤. د. أنور شاه: تأملات حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، ج٤، إصدار اتحاد الفيدراليات، كندا، ٢٠٠٧.
٥. د. بكر القباني: القانون الإداري في دول الخليج العربي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٧٧.
٦. جورج اندرسن: الفيدرالية المالية. ط١، مطبعة كنعان، صنعاء، اليمن، ٢٠١٠.
٧. جورج اندرسن: مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ٢٠٠٧.
٨. د. جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
٩. جورج فويل و وبييل دلفولفيه: القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، مجد للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
١٠. د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، ط١، ج١، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٨.
١١. د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دار مجد، بيروت، ٢٠٠٤.
١٢. د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٧.
١٣. د. رفعت عيد سيد: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

١٤. د. سامي جمال الدين: اصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
١٥. د. سعيد السيد علي: الوجيز في مبادئ واصول علم الإدارة العامة، دون مكان نشر وسنة طباعة.
١٦. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
١٧. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والإدارة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٤.
١٨. د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.
١٩. د. شاب توما منصور: القانون الإداري، ط١، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٩.
٢٠. د. شاهر سليمان الرواشدة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، من دون سنة طبع.
٢١. د. طعيمه الجرف: القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٢. د. عبد الجبار احمد: الفيدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ليبيرت، عمان، ٢٠١٢.
٢٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٢٤. د. عبد الله إسماعيل: مذكرات أولية في القانون الإداري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١.
٢٥. د. عبد المجيد حسيب القيسي: الإدارة المحلية في انكلترا، دراسة للنظام الإداري البريطاني، دون مكان طباعة وتاريخ نشر.
٢٦. د. عثمان خليل عثمان: التنظيم الإداري في الدولة العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٥٦.

٢٧. د. عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٠٦.
٢٨. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك للكتاب، ٢٠١٠.
٢٩. د. علي خطار شطناوي: مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار حنين للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٣.
٣٠. د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، دون مكان نشر وتاريخ طباعة.
٣١. د. فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، دون ناشر ومكان نشر، ٢٠٠٤.
٣٢. د. كريم يوسف كشاكش: التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، ط١، جامعة اليرموك، عمان، ١٩٩٧.
٣٣. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤.
٣٤. د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦.
٣٥. د. محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤.
٣٦. د. حمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سابق، منشورات الحلبي، بيروت، د.س.ن.
٣٧. د. محمد زهير جرانه: مبادئ القانون الإداري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٤.
٣٨. محمد صلاح عبد البديع: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٧.
٣٩. د. حمد طه بدوي و د. محمد طلعت الغنيمي: الوجيز في النظم الإدارية، دار المعارف، القاهرة، دون سنة طباعة.
٤٠. د. محمد عبد العال السناري: اصول القانون الإداري، دون مكان نشر وسنة طباعة.

٤١. د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٤٢. د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، من دون مكان طبع، من دون ناشر، ١٩٥٨.
٤٣. د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الطبعة الثالثة، دار المعارف، ١٩٦٧.
٤٤. د. حمد مختار عثمان: المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ١٩٨٩.
٤٥. د. محمد ميرغني خيري: الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار المغرب، الرباط، ١٩٧٨.
٤٦. د. محمد يعقوب السعيد: مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجامعة، بغداد.
٤٧. د. محمود حلمي: التنظيم الإداري، النهضة العربية، القاهرة، د.س. ن.
٤٨. د. محمود عاطف البناء: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
٤٩. د. نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
٥٠. د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ط١، دار الثقافة العربية، عمان، ٢٠٠٦.
٥١. د. وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٥.

ثانياً. الأطاريح والرسائل والبحوث

١. انتصار شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٨.
٢. حنان محمد القيسي: نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.
٣. سعيد فروري غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بابل، ١٩٩٨.

٤. د. عامر عياش عبد و د. احمد خلف حسين: دستورية الضرائب في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، السنة السادسة عشر، العدد التاسع والاربعون، حزيران، ٢٠١١
٥. عبد الوهاب سمير، التحول إلى اللامركزية الواقع وآفاق المستقبل، ورقة عمل مقدمة إلى مركز استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة-كلية والاقتصاد والعلوم السياسية ٢٠١٣.
٦. د. فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد ٢، السنة الثامنة، ٢٠١٣.
٧. فلاح حسن عطية: الاختصاصات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.
٨. هدى محمد عبد الرحمن: كفاءة الإدارة المحلية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، ٢٠٠٨

ثالثاً. الدساتير والقوانين.

١. الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨ .
٢. دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى.
٣. دستور ٢١ أيلول لعام ١٩٦٨ الملغى.
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥ .
٥. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل
٦. قانون مجالس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.
٧. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١ اذار ٢٠٠٨.
٨. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥ .
٩. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٣١/٣/٢٠٠٨.

١٠. امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٣ في ١/٦/٢٠٠٤.

١١. امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ١/٦/٢٠٠٤.

رابعاً. الاحكام والقرارات القضائية

١. حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في ٢ حزيران سنة ١٩٥٧ .

٢. حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٩١٧ لسنة ٦ ق الصادر في ١٢/٥/١٩٥٣، مجموعة السنة السابعة.

٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٩ / اتحاديه / ٢٠٠٧ بتاريخ ١٦ / ٧ / ٢٠٠٩.

٤. قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٧٦، بشأن الاستيضاح المقدم من وزارة الدولة لشؤون البلديات بكتابها المرقم (٥/ كربلاء/ ٣١٢ في ٣١/٣/٢٠٠٩).

المستخلص:

يتلخص موضوع بحثنا في الوقوف على اللامركزية الإدارية والمالية وأهميتهما في تنظيم الدول الحديثة. ويستلزم ذلك بحث مفهوم اللامركزية الإدارية والمالية مروراً ببيان أهميتها ومقوماتها التي تركز عليها، ثم نتطرق بعدها إلى بيان أساسها الدستوري والقانوني في العراق، وانتهاءً بمزاياها ومثالبها وما قد يكتنفها من إشكاليات قانونية وفنية من وجود تناقضات بين النصوص القانونية المنظمة لها وما قد يحصل من اختلال في توازن الإيرادات والنفقات ودور التنظيم القانوني في إيجاد الحلول لها .

Abstract:

The theme of our research is to identify administrative and financial decentralization and their importance in the organization of modern countries. It is necessary to discuss the concept of administrative and financial decentralization through the statement of its importance and its underlying elements. Then we turn to the statement of its constitutional and legal basis in Iraq and its advantages and disadvantages and the legal and technical problems that may arise from contradictions between the legal texts regulating them and Balance of revenues and expenditures and the role of legal regulation in finding solutions to them .