الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

عامر محمد علي أبو نايلة
قسم القانون، كلية مدينة العلم الجامعة

الخلاصة

تميز مفهوم الدولة بشكلها البسيط باحتكار السلطة بيد فئة حاكمة تهيمن على جميع السلطات وقابضة على زمام الأمور بشكل تام. الا انه في بداية القرن السادس عشر بزغ عاملان أخذا يضغطان بشكل كبير على هذا النمط يتركز في اسلوبين. أولهما:تنامي الوعي والنهوض الفكري لدى الشعوب وعدم رضوخها للسلطات المستبدة،والثاني حصول التطورات الاقتصادية والاجتماعية وتشعب وتنوع حاجات المجتمع مما أصبح من المتعذر أن تقوم السلطة المركزية من إشباع تلك الحاجات. ويمكن إضافة عامل آخر الا وهو التمايز والتحيز في توزيع وتلبية حاجات سكان الاقاليم بصورة متساوية وعادلة. وإستدعى هذا التطور ان تضطر الحكومة المركزية عن التخلي عن بعض سلطاتها وصلاحياتها لصالح الادارات المحلية كالاقاليم او المحافظات.

وبناء عليه تباين نوع الدول فإذا كانت هناك سلطة واحدة في المجتمع فهي حكومة مركزية،أما اذا كان الى جانبها سلطات محلية اخرى فهي حكومة لامركزية.

إن تركيز السلطة هو العقبة الكأداء في انجاز المشروعات التنموية والخدمات نحو الافضل.

وتتنوع وتتوزع السلطة في صور شتى منها تفويض السلطة من الرئيس الى معاونيه أو لامركزية اقليمية او لامركزية سياسية.

وبأختصار فأن المقصود باللامركزية هو توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية وبمعنى آخر ان اللامركزية تؤدي الى نقل السلطة في اتخاذ القرارات الى اجهزة محلية. ولكي تقوم الادارة المركزية على مبدأ الديمقراطية الحقة يذهب اكثر الفقهاء الى ان استقلال الهيئات اللامركزية لايكون حقيقيا الا بأنتخاب اعضاء تلك الهيئات.

الا ان البعض يرى ان يكون من بينهم اعضاء معينون من قبل السلطة المركزية. كما ان مبدأ المركزية الادارية هو قصر الوظيفة الادارية في الدولة على سلطة واحدة وان تعددت هيئات الحكم مادام شاغليها يخضعون الى سلطة رئاسية واحدة ولقواعد وانظمة واحدة.

اما اللامركزية فتعني بأختصار ان توجد في الدولة سلطات متعددة من نوع واحد اي لايكون في الدولة سلطة واحدة من انواع السلطات الثلاث"تشريعية،تنفيذية،قضائية" إنما توجد فيها اكثر من سلطة واحدة من كل نوع من هذه السلطات او بعضها. وقد تعددت انواع اللامركزية فمنها اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية كما ان الاخيرة تتخذ انواع متعددة اهمها اللامركزية الادارية المطلقة التي اخذ بها الدستور العراقي بالنسبة الى المحافظات الغير المنتظمة في اقليم.

Abstract

Distinguish the concept of state simple form of monopolizing power, however, ruling class to dominate all the authorities and holding the reins fully. However, in the beginning of the sixteenth century dawned, taking factors are pushing heavily on this mode is concentrated in two ways:
First: the growing awareness and promote the intellectual among the people and failure to submit to the oppressive authorities, and the second: for economic and social developments and complexity and diversity of the needs of the community, which has become impossible to the central authority to satisfy those needs.
The concentration of power is a serious obstacle in completing the development projects and services better .And diverse and distributed power in various forms, including delegation of authority from the president to his stuff or decentralized regional or political decentralization. In short, intended to decentralize the administrative function is the distribution between the central government and created local and other words that decentralization lead to the transfer of power in decision-making to local bodies.
In order for the central administration to the principle of democracy the truth go to most scholars that the independence of decentralized bodies can never be true unless the election of members of those bodies, but some maintain that they include members appointed by the central authority.
The principle of central administrative palace is a management function in the state on the authority of one, even from multiple government bodies as long as the occupants are subject to the authority of one presidential term and the rules and regulation of one.

Decentralization means a short, that there are multiple authorities in the state of the one type does not have any authority in the state and one of the authorities of the three types of "legislative, executive, judicial" but where more than one authority, one of each type such authorities or some of them. The many types of decentralization mismatch political decentralization and administrative decentralization, as the latter take the most important of several types of administrative decentralization taking the absolute by the constitution for the Iraqi governorates boiled non-regular in the region.

مقدمة

تميز مفهوم الدولة بشكلها البسيط بأحتكار السلطة بيد فئة حاكمة تهيمن على جميع السلطات وقابضة على زمام الامور بشكل تام.الا انه في بداية القرن السادس عشر بزغ عاملان اخذا يضغطان بشكل كبير على هذا النمط يتركز في اسلوبين.

أولهما: تنامي الوعي والنهوض الفكري لدى الشعوب وعدم رضوخها للسلطات المستبدة،والثاني حصول التطورات الاقتصادية والاجتماعية وتشعب وتنوع حاجات المجتمع مما أصبح من المتعذر أن تقوم السلطة المركزية من إشباع تلك الحاجات.

ويمكن إضافة عامل آخر الا وهو التمايز والتحيز في توزيع وتلبية حاجات سكان الاقاليم بصورة متساوية وعادلة.

وإستدعى هذا التطور ان تضطر الحكومة المركزية عن التخلي عن بعض سلطاتها وصلاحياتها لصالح الادارات المحلية كالاقاليم او المحافظات.

وبناء عليه تباين نوع الدول فإذا كانت هناك سلطة واحدة في المجتمع فهي حكومة مركزية،أما اذا كان الى جانبها سلطات محلية اخرى فهي حكومة لامركزية.

إن تركيز السلطة هو العقبة الكأداء في انجاز المشروعات التنموية والخدمات نحو الافضل.

وتتنوع وتتوزع السلطة في صور شتى منها تفويض السلطة من الرئيس الى معاونيه أو لامركزية اقليمية او لامركزية سياسية.

وبأختصار فأن المقصود باللامركزية هو توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية وبمعنى آخر ان اللامركزية تؤدي الى نقل السلطة في اتخاذ القرارات الى اجهزة محلية (1).

ولكي تقوم الادارة المركزية على مبدأ الديمقراطية الحقة يذهب اكثر الفقهاء الى ان استقلال الهيئات اللامركزية لايكون حقيقيا الا بأنتخاب اعضاء تلك الهيئات.

الا ان البعض يرى ان يكون من بينهم اعضاء معينون من قبل السلطة المركزية (2).

كما ان مبدأ المركزية الادارية هو قصر الوظيفة الادارية في الدولة على سلطة واحدة وان تعددت هيئات الحكم مادام شاغليها يخضعون الى سلطة رئاسية واحدة ولقواعد وانظمة واحدة.

فمفهوم اللامركزية تعني بأختصار ان توجد في الدولة سلطات متعددة من نوع واحد اي لايكون في الدولة سلطة واحدة من انواع السلطات الثلاث"تشريعية،تنفيذية،قضائية" إنما توجد فيها اكثر من سلطة واحدة من كل نوع من هذه السلطات او بعضها.

وقد تعددت انواع اللامركزية فمنها اللامركزية السياسية وهي سياسية دائما لانها تتعلق وقبل كل شئ بممارسة سلطة من قبل الحكام (الحكام الثانويون) و يرى الشاوي (4) ان اللامركزية هي سياسية دائما لانها تتعلق وقبل كل شئ بممارسة سلطة من قبل الحكام (الحكام الثانويون) وينفي تسمية اللامركزية الادارية. كما ان الاخيرة تتخذ انواع متعددة اهمها اللامركزية الادارية المطلقة التي اخذ بها الدستور العراقي بالنسبة الى المحافظات الغير المنتظمة في اقليم.(5).

لقد عرف العراق نظام الادارة المحلية منذ عصر الخلفاء الراشدين واستمر في العهد الاموي والعباسي

ويذهب بعض المؤرخين الى نظام ادارة الاقطار الاسلامية كان نظاما لامركزيا كاملاً (6).

وقسم العراق في العهد العثماني الى سبعة عشر سنجقاً (متصرفيات). الى ان الامر تحول ابان الاحتلال البريطاني حيث اصبح الحكم عسكريا واصبح العراق تحت الانتداب البريطاني.واستمر الامر على حاله حتى تولى الملك فيصل عرش العراق بتاريخ 1921/7/23.وبعد صدور القانون الاساسي الذي وافق عليه المجلس التأسيسي بتاريخ1925/3/21 وقد خصصت المواد 112,109 لموضوع ادارة الاقاليم.وفي عام 1931 صدر قانون ادارة البلديات برقم 84 حيث اكد بأن البلدية مؤسسة محلية ذات شخصية حكمية وتقوم على مبدأ الانتخاب ماعدا رئيس البلدية حيث يكون عن طريق التعيين.ثم صدر قانون ادارة الالوية في عام 1945برقم 16 ويعتبر هذا اول تنظيم اخذ بنظام اللامركزية الادارية في العراق.

وبعد ثورة 14 تموز 1958 صدر قانون المحافظات تحت رقم159 لسنة 1969 وجاء بمبادئ تقوم على اللامركزية الادارية وفي عام 1974صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان(7).

ان بحثي سيقتصر على الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم دون بقية الاختصاصات الاخرى وذلك لكثرة تلك الاختصاصات من جهة ولأهمية هاذين الاختصاصيين من جهة اخرى.

خطة البحث

ان خطة البحث ستكون على النحو الآتي:

المبحث الاول:الاساس الدستوري للاختصاصات التشريعية والمالية.

المطلب الاول:الاساس الدستوري للاختصاص التشريعي.

المطلب الثاني:الاساس الدستوري للاختصاص المالي.

المبحث الثاني:الاساس القانوني للاختصاصات التشريعية والمالية.

المطلب الاول:الاساس القانوني للاختصاص التشريعي.

المطلب الثاني:الاساس القانوني للاختصاص المالي.

المبحث الأول

الأساس الدستوري للاختصاص التشريعي والمالي لمجالس المحافظات:

ابتداء يلزم القول بأن الدستور العراقي الصادر في عام 2005(8) جاء بمبادئ واسعه جديده تتماشى مع احدث المبادئ الديمقراطيه التي اخذت بها الدول المتقدمة، الا انني اود الاشارة الى ان العبرة بالتطبيق العملي الصحيح من نصوص وترجمتها الى الواقع العملي الملموس.

واغلب الظن انه لايوجد في اعتى دول الديكتاتورية دستور ينص على التحكم الكيفي في رقاب الشعب وخاصة في الوقت الحاضر. وكمثال لما سبق فأن الدستور العراقي في ظل النظام السابق كان ينص على (المتهم برئ حتى تثبت ادانته) و(لاعقوبة ولاجريمة الا بنص)الا ان الممارسات الكيفية والفردية وما جرى من اعدامات دون اجراء محاكمات و كذلك المقابر الجماعية خير دليل على ذلك. ان اول مايطالعنا في الدستور العراقي الجديد

في مادته الاولى هو ان(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة،ذات سيادة كاملة.نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

وكل كلمة في هذه المادة لها معنى وبحاجة الى شرح مسهب وطويل الا ان الذي يهمنا ان العراق هو دولة اتحادية وان النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية حسب **المادة 166 من الدستور.**

المطلب الاول: الاساس الدستوري للاختصاص التشريعي:

خولت المادة (119) من الدستور على انه (لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم وفق الأسس المنصوص عليها في هذه المادة) حيث تنص ***المادة 119 من الدستور على (يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بأحدى طريقتين:1.طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.2.يطلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم المادة122،ثانيا،من الدستور"***. وفي حالة بقاء المحافظة لوحدها والتي لاتروم الانضمام الى إقليم فقد منح الدستور الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة من ادارة شؤونها على مبدأ اللامركزية وينظم ذلك بقانون.

وفعلا صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم برقم 21 لسنة 2008 (9).

ولدى الرجوع الى المادة 61 من الدستور نجد انها تتضمن (يختص مجلس النواب بما يأتي:

اولا:تشريع القوانين الاتحادية). كما ان المادة 110 من الدستور قد عددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولم يرد ضمن هذه الصلاحيات احتكار التشريع على السلطات الاتحادية بل حصرها على التشريع للقوانين الاتحادية. وحيث ان المادة 115 من الدستور قد نصت على كل مالم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما.ومن هذا النص يبدو جليا وواضحا ان الدستور ضمن للمحافظات غير المنتظمة في اقليم بأصدار القوانين الخاصة بالمحافظة وبشرط عدم مخالفتها لأحكام الدستور والتشريعات الاتحادية والتي تنص على ما يأتي: *"تنص المادة13 من الدستور: اولا: يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء. ثانيا: لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او اي نص قانوني اخر يتعارض معه".*

لذا فمن حق كل محافظة غير منتظمة في اقليم دستوريا اصدار تشريع خاص بها. ولغرض الانسجام في وحدة التشريع في عموم القطر وبعيدا عن التعارض والتناقض فقد نصت المادة 65من الدستور على انه (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى

(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون) ولم يصدر هذا القانون لحد الان.

وفي ضوء هذه النصوص الدستورية صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم برقم 21لسنة 2008 واصبح نافذ المفعول ومعمول به في كافة انحاء القطر اعتبارا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ31 اذار 2008.

المطلب الثاني: الاساس الدستوري للاختصاصات المالية

ورد في المادة (62) من الدستور ما يأتي: ***اولا: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية الى مجلس النواب لإقراره. ثانيا: لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها.***

كما اشارت المادة (80) من الدستور/البند رابعا "ان رئيس الوزراء مكلف بأعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية، ومن مفهوم النصوص اعلاه، انها جاءت مطلقة فيما يتعلق بالميزانية العامة لعموم القطر ولكافة المحافظات. فضلاً عن ذلك حصر الدستور رسم السياسة العامة والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإداراته من ضمن اختصاصات السلطة الاتحادية **(المادة 110/البند ثالثا)**. وكذلك وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية **(المادة 110/البند سابعا)**.

بينت المادة (112) الأسس العامة بما يتعلق بموضوع ادارة النفط بالتعاون مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة وكيفية توزيع وادارتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني مع تحديد حصة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك.

وجاء البند ثانيا من المادة (122) واضحا في منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة مما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ونظم ذلك بقانون وفعلا صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم محققا ماجاء بهذه المادة.

اعتمد الدستور بموجب المادة121/ثالثا، ثلاثة معايير لتقسيم الموارد المالية بين المحافظات حيث ورد في النص **(تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من الواردات المحصلة اتحاديا تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها وبسعة السكان فيها)**.

ويتحصل من هذا النص ان توزيع الموارد المالية للمحافظات سيكون وفق المعايير الاتية:

1: مقدار موارد المحافظة.

2: حاجة المحافظة للموارد المالية.

3: عدد السكان فيها.

وبناء عليه فأن محافظة البصرة كمثال تأخذ 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 لا يمكن حسمه وتوزيعه بيسر وسهولة ولضمان عدالة التوزيع فقد نصت المادة (106) من الدستور على ما يلي:

(تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الاتية):

1. التحقق من العدالة توزيع المنح والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
2. التطبيق الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
3. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقا للنسب المقررة.

علما بأن القانون المنصوص عليه في هذه المادة لم يصدر لحد الان رغم اهميته في مجال تقسيم الثروات العامة. ويتجلى من هذا النص ان الهيئة المزمع تشكيلها سيكون هدفها رقابي وليس تقسيم الموارد اصلا. إذ أن مهمتها التحقق من عدالة التوزيع والاستخدام الامثل للموارد المالية واقتسامها.ودورها سيكون بعد توزيع تلك الموارد.

ولم يبين النص كيفية الاعتراض على التقسيم او التوزيع الا انه من الممكن بيان ذلك عند تشريع القانون او الركون الى المحكمة الاتحادية والتي من اختصاصاتها وفق المادة 92/البند رابعا من الدستور ***(الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية)***.

كما اجازت المادة (123) من الدستور ***(تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون)***.

ان النص المتقدم خفف كثيرا من الصلاحيات التي يطلق عليها (الحصرية) للسلطات الاتحادية بل ترك المجال رحبا لكي تفوض السلطات الاتحادية بعض الصلاحيات للمحافظات او بالعكس. وهذا يدل على حسن التعاون والتنسيق المطلوب لتجاوز بعض المعوقات وتذليل الصعاب.

انني ارى ان الضرورة باتت ملحة لتشريع قانونين مهمين لتعزيز قدرات المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهما:

القانون الاول: هو ما منصوص عليه في المادة 106 من الدستور المارة الذكر في اعلاه لما ينطوي في ذلك من فرض الرقابة عن عدالة التوزيع للموارد المالية حسب المعايير الدستورية الثلاث وعدم التلاعب او التجاوز عليها بل توزيعها بشفافية وعدالة ولكي تأخذ كل محافظة نصيبها غير منقوص.

القانون الثاني: العمل على تشريع قانون اخر وهو ما أشارت اليه المادة (105) والتي تنص على: (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون).

ان هذا النص لايتعلق بالجانب المالي فقط الا ان تشريع مثل هذا القانون فيه تفعيل في دور المحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجالات مهمة وواسعة وايلائها المكانة المناسبة بالاشتراك مع السلطة المحلية في الاختصاصات الوارد ذكرها في النص اعلاه. ان عدم تشريع القانونين اعلاه

يشكل ثغرات في حسن تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ويحد من نشاطها ويقلل في اداء دورها في مسائل مهمة.

المبحث الثاني

الاساس القانوني للاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات

ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم جملة من الاختصاصات في مجالات شتى ووفقا لخطة البحث سوف اقتصر الكلام عن نوعين فقط من هذه الاختصاصات وهما التشريعية والتي ستكون تحت المطلب الاول والمالية التي سيتم شرحها في المطلب الثاني.

المطلب الاول: الاختصاصات التشريعية

بعد ان استخلصنا من ان الدستور قد اعطى لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحية اصدار القوانين الخاصة بالمحافظة بالشكل الذي لايتعارض مع القوانين الاتحادية، جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفي المادة السابعة /البند ثالثا ليؤكد صراحة إعطاء الحق لمجلس المحافظة لاصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات حيث يتضمن النص ما يلي: **(المادة السابعة/ثالثا: إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).**

يستخلص من هذا النص ما يلي:

1. لمجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم اصدار القوانين الخاصة بمحافظته حصرا.
2. اصدار الانظمة والتعليمات.

وكل ذلك لتنظيم الشؤون الادارية والمالية وفقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية من حيث قوتها (دستور، قانون، نظام، تعليمات).

ومن المبادئ القانونية العامة هو عدم جواز تعارض القانون لمبادئ الدستور والا تعرض الى مبدأ عدم دستورية القانون وبالتالي عدم شرعيته. وكذلك عدم جواز تناقض النظام للقانون او التعليمات للنظام حيث ان التعليمات ماهي الاتبسيط وشرح لما هو اعلى منها.

ان الغاية والهدف من هذه التشريعات هو تكمين مجلس المحافظة من ادارة شؤون المحافظة وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية **(المادة 92/الفقرة خامسا من الدستور)**. كما نصت المادة السابعة/البند خامسا اولا: على ان من ضمن اختصاصات مجلس المحافظة اعداد مشروع الموازنة الخاصة بمجلس المحافظة لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة وذلك بعد اعداده من قبل المحافظ ويتم رفع هذا المقترح الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيده ضمن الموازنة العامة.

كما اشار البند (الحادي عشر من نفس المادة) الى صلاحية مجلس المحافظة بالمصادقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث.

ويترتب على هذا تغييرالتشكيلات الادارية ضمن حدود المحافظة مما قد يولد تنازعا بين المحافظات ويكون الفصل فيه امام المحكمة الاتحادية. اما البند الرابع عشر من نفس المادة فقد اعطى لمجلس المحافظة صلاحية اصدار نظام داخلي لعمل المجلس ومن المعروف ان من يملك الكل يملك الجزء وحيث ان مجلس المحافظة له الحق في

اصدار القوانين فمن حقه اصدار الانظمة تبعا لذلك.

ويذهب الاسدي (10) الى ان المادة 2 من قانون المحافظات قد نصت على (بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وفي هذا تعارض مع المادة 56 من الدستور التي اعطت الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات في حالة الخلاف بينهما. اما مهدي (11) فيرى ان نص المادة 2 من قانون المحافظات يتعارض مع احكام البند ثانيا من المادة 122من الدستور والتي تنص(تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة) وان وجه الاعتراض ان الدستور اوجب منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة ولم ينص على منحها سلطات تشريعية لسبب بسيط هو انها تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية والمبدأ المذكور يعني تقاسم الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء أكانت اقليمية او مصلحية.

المطلب الثاني: الاساس القانوني للصلاحيات المالية لمجالس المحافظات

يعد الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجالس المحافظات فمن دون تخصيص الاموال اللازمة لا يمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية. لذا فأنه غالبا ما تنص 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 (12، 13).

لقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم حسبما ورد في المادة 44 منه حول كيفية تكوين الموارد المالية للمحافظة على النحو الاتي:

1. الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية الثلاث المار ذكرها والتي تضعها وزارة المالية ويصادق عليه مجلس النواب.
2. الايرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
3. الايرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية.
4. التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
5. الايرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجاراموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقا لقانون بيع وإيجار اموال الدولة والقوانين الاخرى.

مع العلم ان موضوع توزيع الواردات النفطية افرد لها الدستور حكما خاصا كما جاء في المادة 112منه كما ورد سابقا.

ان الدستور رسم طريقا خاصا في كيفية توزيع وادارة حقول النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني مع تحديد حصة محددة للاقاليم المتضررة ولم يرد ذكر للمحافظات.

واقتصر النص على الحقول الحالية في الاقاليم والمحافظات ولم يتطرق الى الحقول التي ستظهر مستقبلا. الا ان النص ترك الامر معلقا على اصدار قانون خاص لذلك ولم يصدر القانون لحد

الان. كما ان نص البند ثالثا من المادة السابعة من قانون المحافظات الذي مر ذكره خول مجلس المحافظة لاصدار التشريعات الخاصة لتنظيم الشؤون المالية. فضلاً عما تقدم فقد نص البند خامسا من المادة نفسها التي تتحدث عن اختصاصات مجلس المحافظة على انه (اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة). ويبدو من هذا النص ان تخصيصات مجلس المحافظة محددة ومستقلة عن ميزانية المحافظة ولكنها تكون ضمن الميزانية العامة للمحافظة الا ان مشروع الميزانية العامة للمحافظة يخضع لمصادقة مجلس المحافظة بأعتبار ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية للمحافظة وفقاً "**المادة7/خامسا/1**" من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم. وترفع هذه الموازنة الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة العامة .ان الطريقة التي رسمها القانون بالنسبة الى موازنة المحافظة هو اقتراح وضع الخطط المالية والمشروعات مع بيان الايرادات والمصروفات وكل ما يتعلق بأبواب وفصول الميزانية. الا ان الامر متروك تقديره للسلطة الاتحادية مع التركيز على وجوب مراعاة المعايير الدستورية على التوزيع بين مركز المحافظة والاقضية والنواحي **وفق** "**المادة 7/خامسا/2**" من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ومن الواضح ان لمجلس المحافظة الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية والمحلية بأستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها وتشمل هذه الرقابة الجانب المالي " **المادة 7/البند سادسا/من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم**".

الاستنتاجات والتوصيات

لقد شهد العراق طفرة نوعية بعد تحريره وصدور الدستور الجديد في عام 2005. حيث تضمن هذا الدستور مبادئ واهداف لم يألفها العراق منذ تأسيس الحكم الوطني. ان المادة الاولى من الدستور قد رسمت شكل نظام الحكم في العراق بكونه نظاما اتحاديا جمهوريا نيابيا وديمقراطيا وكل كلمة من هذه الكلمات لها معاني وذات مدلول واسع وعميق. والذي يهمنا في بحثنا هذا هو ما نصت عليه المادة 116 من الدستور والتي اخذت بالنظام اللامركزي الاداري كشكل في كيفية ادارة الحكم في الجمهورية العراقية.

ان مبدأ اللامركزية كان معروفا في العراق ونصت عليه قوانين سابقة كما جاء في متن البحث.فبعد ثورة 14/تموز/1958 صدر قانون المحافظات برقم 159 لسنة1969 وجاء بمبادئ تقوم على اللامركزية الادارية ثم صدر قانون الحكم الذاتي لمنظمة كردستان، الا ان التطبيق العملي لم يكن مطابقا لنصوص القانون وخاصة بعد ان اصبح نظام الحكم بيد رئيس الدولة ويتمتع بكافة الصلاحيات مما ركز مبدأ المركزية بشكل واضح.

وكتفعيل لمبدأ اللامركزية الادارية وتركيزه صدر قانون الاقاليم وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم برقم21 لسنة2008.

ان قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم أتاح لهذه المحافظات صلاحيات واسعة سواء من الناحية التشريعية تجسد في اصدار التشريعات الخاصة بها وتمتعها باستقلال مالي واداري بأتخاذ القرارات في تنفيذ المشاريع في المحافظات حسبما يخصص لها وفق الضوابط المرسومة في الدستور دون الرجوع الى السلطة الاتحادية. وكل ذلك مقيد

بأن لا تكون هذه الصلاحيات متعارضة مع نصوص الدستور الاتحادي.

إن الضرورة تقتضي بأصدار القانونين المنصوص عليهما في المادة 105 و 106 من الدستور.

لقد كان صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وكذلك قانون انتخاب مجالس المحافظات تتويجا وانتصارا لمبدأ اللامركزية الادارية وتعتبر تجربة رائدة في هذا الطريق وتؤدي ثمارها لوأحسن تطبيقها بالشكل السليم.

المراجع

1. منصور، شاب توما. القانون الاداري، الجزء الاول_الكتاب الاول، بغداد1976،ص118.
2. طماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الاداري،ط2 1966،ص89.وكذلك د.ثروت بدوي،مبادئ القانون الاداري، المجلد الاول 1966،ص175
3. د.علي خليف،انتخابات مجالس المحافظات والايجابية لنظام اللامركزية،مجلة الملتقى العدد11،بغداد2008،ص177.
4. الشاوي، منذر.،القانون الدستوري، بغداد1967، ص217.
5. حياوي، نبيل عبد الرحمن. المركزية والفيدرالية،بغداد2007، ص15.وللمزيد من التفاصيل ينظر د.خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره في كفايتها (الاسكندرية 1984).
6. عبد الهادي، حمدي امين . الادارة المحلية في الجمهورية العراقية من منشورات مركز وثائق ودراسات قوانين البلاد العربية والافريقية،جامعة عين شمس،1969،ص3.
7. كشكاش، كريم يوسف. التنظيم الاداري المحلي دراسة مقارنة،عمان1990،ص70.
8. الوقائع العراقية في العدد 4012 في 2005/12/28.ونشر بيان لتصحيح المادتين 7,9 في العدد 4015 في 2006/1/17.
9. الوقائع العراقية بالعدد 4007 في 31 اذار 2008.
10. الأسدي، محمد ملاحضات حول قانون المحافظات الاخير،مجلة الملتقى العدد11،بغداد2008.
11. مهدي، غازي فيصل. نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم،رقم21 لسنة2008 في الميزان،مجلة الملتقى العدد11،بغداد2008.
12. شطناوي،ة علي خطار. مبادئ القانون الاداري،التنظيم الاداري،الكتاب الاول،عمان1993،ص232.
13. القيسي، حنان محمد. نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق،مجلة الملتقى،المرجع السابق،ص153.