

النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية

عليها في العراق

- دراسة قانونية تحليلية -

محمد حاكم عزوز هاشم المحنه

طالب دكتوراه، قسم القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة مازندران، إيران

Abdmuhana99979@gmail.com

د. مسعود فريادي

أستاذ مشارك، قسم القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة مازندران، إيران

M.faryadi@umz.ac.ir

The Financial System of Local Councils and Central Government Oversight in Iraq - An Analytical Legal Study -

Mohammad Hakim Azouz Hashem Al-Muhanna

PhD student , Department of Public Law , Faculty of Law and Political
Science , University of Mazandaran , Iran

Dr. Masoud Faryadi

Associate Professor , Department of Public Law , Faculty of Law and
Political Science , University of Mazandaran , Iran

Abstract:-

The financial system of local councils in Iraq is one of the essential pillars of the success of administrative decentralization, as it constitutes the basis for enabling these councils to perform their duties and provide public services. However, the fact that this system is subject to central government oversight raises a fundamental problem related to the balance between local financial autonomy and ensuring central oversight. Hence, the importance of this research, which focuses on how the central government supervises local council finances, while analyzing the implications of this for the principle of decentralization enshrined in the Iraqi Constitution of 2005. The research aims to clarify the legal framework regulating local council finances by examining their sources of funding, the mechanisms for preparing local budgets, and their connection to the federal general budget. It then reveals legislative and practical shortcomings, such as weak local revenues and conflicting jurisdictions with the central government. The research also examines forms of central oversight—whether financial, administrative, or judicial—and compares them with relevant constitutional principles to clarify whether such oversight serves as a tool to ensure transparency or restricts local autonomy. The study adopted a descriptive and analytical legal approach, analyzing relevant Iraqi constitutional texts and laws and comparing them with practical reality. Critical analysis was employed to measure the effectiveness of the current financial system. The results concluded that achieving a balance between the independence of local councils and the effectiveness of central oversight requires legislative and institutional reforms that ensure increased local revenues and expanded council financial powers, while maintaining sound oversight based on the principles of legitimacy and transparency.

Key words: Financial system, local councils, administrative decentralization, central oversight, central government, local budget, Iraqi legislation, local financing.

المخلص:-

يُعدّ النظام المالي للمجالس المحلية في العراق أحد المحاور الجوهرية لنجاح اللامركزية الإدارية، إذ يشكّل قاعدة لتمكين هذه المجالس من أداء مهامها وتقديم الخدمات العامة. غير أن خضوع هذا النظام لإشراف الحكومة المركزية يثير إشكالية جوهرية تتعلق بمدى التوازن بين الاستقلالية المالية المحلية وضمان الرقابة المركزية. من هنا تنبع أهمية هذا البحث الذي يركز على كيفية إشراف الحكومة المركزية على مالية المجالس المحلية، مع تحليل انعكاسات ذلك على مبدأ اللامركزية المنصوص عليه في دستور العراق لعام ٢٠٠٥. يهدف البحث إلى بيان الإطار القانوني المنظم لمالية المجالس المحلية، من خلال دراسة مصادر تمويلها وآليات إعداد الموازنات المحلية وصلتها بالموازنة العامة الاتحادية، ثم الكشف عن أوجه القصور التشريعي والعملية، مثل ضعف الإيرادات المحلية وتضارب الاختصاصات مع الحكومة المركزية. كما يتناول البحث صور الرقابة المركزية، سواء المالية أو الإدارية أو القضائية، ويقارنها بالمبادئ الدستورية ذات الصلة، لتوضيح ما إذا كانت هذه الرقابة تُمارس كأداة لضمان الشفافية أم أنها تقيد الاستقلالية المحلية. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي القانوني، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقوانين العراقية ذات الصلة، ومقارنتها بالواقع العملي، مع توظيف التحليل النقدي لقياس مدى فاعلية النظام المالي الحالي. وخلصت النتائج إلى أن التوازن بين استقلالية المجالس المحلية وفعالية الإشراف المركزي يتطلب إصلاحات تشريعية ومؤسسية، تضمن تعزيز الإيرادات المحلية وتوسيع الصلاحيات المالية للمجالس، مع الإبقاء على رقابة رشيدة قائمة على مبادئ المشروعية والشفافية.

الكلمات المفتاحية: النظام المالي، المجالس المحلية، اللامركزية الإدارية، الرقابة المركزية، الحكومة المركزية، الموازنة المحلية، التشريعات العراقية، التمويل المحلي.

أولاً- بيان المسألة

يُعدّ النظام المالي للمجالس المحلية في العراق من الركائز الأساسية لتجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية، إذ يفترض أن يوفر لهذه المجالس موارد مالية كافية تمكنها من إدارة شؤونها وتقديم الخدمات العامة بصورة مستقلة. غير أن الواقع العملي يُظهر أن المالية المحلية لا تزال مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحكومة المركزية، سواء من خلال اعتمادها شبه الكامل على التحويلات المالية الاتحادية أو من خلال إخضاعها لإشراف ورقابة متعددة الأشكال (مالية، إدارية، قضائية). وتكمن الإشكالية الرئيسة لهذا البحث في مدى كفاية النظام المالي للمجالس المحلية في العراق تحت إشراف الحكومة المركزية، وما إذا كان هذا الإشراف يحقق الرقابة المشروعة والشفافية، أم أنه يقيد الاستقلالية المالية والإدارية لهذه المجالس ويجعلها عاجزة عن أداء وظائفها بصورة فعّالة. ومن ثم، يشير البحث تساؤلات جوهرية، أبرزها:

ما هو الإطار القانوني الذي ينظم مالية المجالس المحلية؟

كيف تمارس الحكومة المركزية إشرافها على مالية هذه المجالس؟

وما مدى تأثير هذا الإشراف على استقلاليتها ومبدأ اللامركزية الذي أقره دستور

العراق لسنة ٢٠٠٥؟

ثانياً: ضرورة البحث

تنبع ضرورة هذا البحث من الحاجة إلى معالجة التحديات المالية والإدارية التي تواجه المجالس المحلية في العراق، خصوصاً في ظل المتغيرات الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة. فغياب التمويل الكافي، وضعف صلاحيات المجالس في إعداد الموازنات، وتضارب التشريعات، أمور تفرض إعادة تقييم شاملة للنظام المالي ورقابة الحكومة المركزية بما يحقق التوازن بين الاستقلالية والرقابة.

ثالثاً: أهداف البحث

يهدف البحث إلى:

١. تحليل النظام المالي للمجالس المحلية في العراق وتبيان مصادر تمويلها.

(٧٢٠) النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

٢. دراسة أوجه الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية.

٣. الكشف عن أوجه القصور في التشريعات والإجراءات ذات الصلة.

٤. اقتراح حلول وتوصيات لتعزيز فاعلية النظام المالي وضمان رقابة رشيدة تحقق مبدأ اللامركزية.

رابعاً: منهجية البحث

اعتمد البحث على المنهج التحليلي الوصفي من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية العراقية ذات الصلة وعرض بعض التجارب ذات العلاقة. كما استخدم البحث منهج التحليل النقدي للكشف عن مكامن الضعف واقتراح الحلول المناسبة.

المبحث الأول

النظام المالي للمجالس المحلية في العراق

يشكّل النظام المالي للمجالس المحلية الركيزة الأساسية التي يقوم عليها نجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق، إذ لا يمكن لهذه المجالس أن تمارس اختصاصاتها أو تقدم الخدمات العامة بفعالية ما لم تتمتع باستقلال مالي يتيح لها حرية التخطيط وتحديد أولوياتها وفق احتياجات المجتمع المحلي. فالاستقلال المالي لا يعدّ مجرد عنصر إداري، بل هو ضمانة حقيقية لترسيخ مبادئ الحكم المحلي وتحقيق التنمية المتوازنة بين الوحدات الإدارية.

غير أن الواقع القانوني والعملي يكشف عن خضوع مالية المجالس المحلية بدرجة كبيرة لإشراف الحكومة المركزية، سواء من خلال التخصيصات المالية المقررة ضمن الموازنة العامة الاتحادية، أو عبر المنح والإعانات الطارئة التي تحددها الوزارات المختصة. وهذا الارتباط الوثيق بالسلطة المركزية يثير تساؤلات جدية حول مدى قدرة المجالس المحلية على إدارة شؤونها المالية باستقلالية، ومدى انسجام هذا الوضع مع النصوص الدستورية التي أقرت مبدأ اللامركزية.

وتواجه المجالس المحلية في هذا السياق جملة من التحديات، أبرزها ضعف إيراداتها الذاتية وافتقارها إلى الصلاحيات الكافية لتطوير موارد مالية مستقلة، الأمر الذي جعلها

تعتمد بصورة شبه كاملة على الحكومة المركزية في تمويل أنشطتها. وقد انعكس ذلك سلباً على أدائها في تقديم الخدمات العامة، وأضعف دورها في تلبية حاجات المواطنين المتزايدة. ومن هنا، فإن دراسة النظام المالي للمجالس المحلية تمثل مدخلاً ضرورياً لفهم طبيعة العلاقة بين اللامركزية الإدارية من جهة، والإشراف المركزي من جهة أخرى.

ويترتب على هذا الاعتماد المالي شبه الكامل على الحكومة المركزية عدة نتائج مباشرة وغير مباشرة، أبرزها الحد من استقلالية المجالس المحلية، وتحول العلاقة بين المركز والأطراف إلى علاقة تبعية أكثر منها علاقة شراكة في الحكم المحلي. فعندما تكون السلطة المالية بيد جهة مركزية، يصبح بمقدورها التحكم في سياسات الإدارة المحلية، ليس من منطلق التوجيه والإشراف فحسب، بل من خلال التحكم في الأولويات والقرارات التنفيذية على أرض الواقع.

لقد أشار العديد من المختصين في المالية العامة إلى أن المنح المشروطة تمثل وسيلة فعالة من وسائل الرقابة غير المباشرة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية، حيث تُستخدم الشروط المصاحبة لهذه المنح كآلية لفرض أجندات المركز أو تقييد سياسات المجالس المحلية. وتكمن خطورة هذا النهج في أنه قد يحد من قدرة المجالس المحلية على تنفيذ برامج تلبية الحاجات الفعلية للمواطنين في مناطقهم، ويؤدي إلى غياب المرونة في الاستجابة السريعة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المحلية. وعند الرجوع إلى التشريعات العراقية المنظمة للعمل المالي المحلي، وبخاصة قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون الموازنة العامة، نجد أن المشرع لم يمنح المجالس المحلية سلطات مالية كافية تخولها الاعتماد على ذاتها في التمويل. بل إن القوانين المالية العامة لم تُعطِ المجالس صلاحية فرض ضرائب أو رسوم محلية ذات أثر كبير على تمويل المشاريع، كما أن مصادرها التقليدية - كعوائد الأملاك المحلية، والرسوم البلدية، والغرامات، والمساهمات المجتمعية - تعتبر غير كافية لتغطية متطلبات الإنفاق الفعلي. ويزداد الأمر تعقيداً عندما ندرك أن التوزيع الجغرافي غير المتكافئ للثروات والموارد بين المحافظات يؤدي إلى تفاوت كبير في قدرة كل محافظة على تحصيل إيرادات ذاتية. ففي حين تمتلك بعض المحافظات النفطية مصادر تمويل كبيرة نسبياً، تعاني محافظات أخرى من الفقر الشديد في الموارد المحلية، مما يفرض الحاجة إلى نظام عادل

في توزيع الإيرادات المالية على أساس الحاجات الفعلية وعدد السكان ونسب الفقر. ولا يخفى أن هذا الوضع المالي للمجالس المحلية يؤثر سلباً على قدرتها في إعداد وتنفيذ الخطط التنموية المستقلة، ويجعلها في كثير من الأحيان عرضة لتأجيل المشاريع، أو تقليص حجمها، أو حتى إلغائها، مما ينعكس بشكل مباشر على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. كما أن التبعية المالية تؤثر على مبدأ اللامركزية، الذي يفترض أن يقوم على الاستقلالية الإدارية والمالية والسياسية للوحدات المحلية. من جهة أخرى، تُطرح الحاجة الملحة لإعادة النظر في هيكل النظام المالي المحلي في العراق، بما يعزز من قدرة المجالس المحلية على استثمار مواردها، وابتكار مصادر دخل جديدة، وتوسيع صلاحياتها في فرض رسوم محلية مناسبة وعادلة، فضلاً عن تمكينها من الدخول في شراكات تنموية مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية العاملة في مجال التنمية المحلية. وتجدد الإشارة أيضاً إلى أن أحد العوامل المؤثرة في ضعف المالية المحلية هو غياب الكوادر المتخصصة في الإدارة المالية والاقتصادية على مستوى الحكومات المحلية، مما يتطلب توفير برامج تدريب وبناء قدرات مستمرة لهذه المجالس لتمكينها من إدارة مواردها المحدودة بكفاءة وفعالية، والبحث عن فرص التمويل البديل بعيداً عن الاعتماد المفرط على الحكومة الاتحادية.

لقد أشار العديد من المختصين في المالية العامة إلى أن المنح المشروطة تمثل إحدى أهم وسائل الرقابة غير المباشرة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية، حيث تُستخدم الشروط المصاحبة لهذه المنح كألية لتقييد سياسات المجالس المحلية أو فرض أولويات المركز على حساب احتياجات المجتمع المحلي. ففي هذا السياق، يرى عبد القادر^(١) أن المنح المشروطة تمثل أداة تمكن السلطة المركزية من التحكم في أوجه إنفاق الوحدات المحلية وتوجيهها بما يتفق مع السياسات العامة للدولة. ويؤكد مراد^(٢) أن اشتراط المركز على المجالس المحلية تخصيص المنح لمجالات بعينها، كالخدمات الصحية أو التعليمية، يُعد وسيلة رقابية غير مباشرة تهدف إلى ضمان خضوع هذه المجالس للسياسات الوطنية الموحدة. وتكمن خطورة هذا النهج في أنه قد يحد من قدرة المجالس المحلية على تنفيذ برامج تلبي الحاجات الفعلية للمواطنين في مناطقهم، ويؤدي إلى غياب المرونة في الاستجابة السريعة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المحلية. وعند الرجوع إلى التشريعات العراقية المنظمة للعمل المالي المحلي، وبخاصة قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون

الموازنة العامة، نجد أن المشرع لم يمنح المجالس المحلية سلطات مالية كافية تخولها الاعتماد على ذاتها في التمويل. بل إن القوانين المالية العامة لم تُعطِ المجالس صلاحية فرض ضرائب أو رسوم محلية ذات أثر كبير على تمويل المشاريع، كما أن مصادرها التقليدية - كعوائد الأملاك المحلية، والرسوم البلدية، والغرامات، والمساهمات المجتمعية - تعتبر غير كافية لتغطية متطلبات الإنفاق الفعلي. ويزداد الأمر تعقيداً عندما نذكر أن التوزيع الجغرافي غير المتكافئ للثروات والموارد بين المحافظات يؤدي إلى تفاوت كبير في قدرة كل محافظة على تحصيل إيرادات ذاتية. ففي حين تمتلك بعض المحافظات النفطية مصادر تمويل كبيرة نسبياً، تعاني محافظات أخرى من الفقر الشديد في الموارد المحلية، مما يفرض الحاجة إلى نظام عادل في توزيع الإيرادات المالية على أساس الحاجات الفعلية وعدد السكان ونسب الفقر. ولا يخفى أن هذا الوضع المالي للمجالس المحلية يؤثر سلباً على قدرتها في إعداد وتنفيذ الخطط التنموية المستقلة، ويجعلها في كثير من الأحيان عرضة لتأجيل المشاريع، أو تقليص حجمها، أو حتى إلغائها، مما ينعكس بشكل مباشر على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. كما أن التبعية المالية تؤثر على مبدأ اللامركزية، الذي يفترض أن يقوم على الاستقلالية الإدارية والمالية والسياسية للوحدات المحلية. من جهة أخرى، تُطرح الحاجة الملحة لإعادة النظر في هيكل النظام المالي المحلي في العراق، بما يعزز من قدرة المجالس المحلية على استثمار مواردها، وابتكار مصادر دخل جديدة، وتوسيع صلاحياتها في فرض رسوم محلية مناسبة وعادلة، فضلاً عن تمكينها من الدخول في شراكات تنموية مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية العاملة في مجال التنمية المحلية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن أحد العوامل المؤثرة في ضعف المالية المحلية هو غياب الكوادر المتخصصة في الإدارة المالية والاقتصادية على مستوى الحكومات المحلية، مما يتطلب توفير برامج تدريب وبناء قدرات مستمرة لهذه المجالس لتمكينها من إدارة مواردها المحدودة بكفاءة وفعالية، والبحث عن فرص التمويل البديل بعيداً عن الاعتماد المفرط على الحكومة الاتحادية

تتطلب الظروف الراهنة إعادة النظر في النظام المالي المحلي العراقي عبر إجراء إصلاحات جوهرية تهدف إلى تعزيز قدرة المجالس المحلية على استثمار مواردها بشكل فعال. ويتحقق ذلك من خلال إرساء أسس اللامركزية المالية الحقيقية، وتقليل الاعتماد المفرط على إيرادات النفط، وتفعيل دور المجالس المحلية في تنمية موارد محلية متنوعة

وتشجيع الاستثمار الخاص، مع توفير آليات رقابة ومحاسبة فعالة تمكنها من ممارسة إدارة مالية رشيدة.

التحديات الحالية:

١. الهيمنة النفطية: تعتمد الإيرادات العامة في العراق بشكل شبه كامل على النفط، الأمر الذي يضعف من تنوع مصادر الإيرادات ويحدّ من قدرة المجالس المحلية على تحقيق الاستقلال المالي.
٢. المركزية في النظام المالي: يفترق النظام المالي المحلي إلى درجة كافية من الاستقلالية، مما يقيد قدرة المجالس المحلية على اتخاذ قرارات مالية واستثمارية مستقلة.
٣. ضعف آليات التمويل الذاتي: تواجه المجالس المحلية صعوبة في توليد مواردها الخاصة نتيجة قصور في آليات استخلاص الإيرادات المحلية وتنوعها.
٤. غياب الرقابة والتوجيه: يؤدي ضعف آليات المراقبة القائمة على الأداء إلى فجوة واضحة بين الموارد المتاحة والاحتياجات الفعلية للتنمية المحلية.
٥. الاعتماد على الدعم المركزي: تظل المجالس المحلية مرتبطة مالياً بالحكومة المركزية من خلال التحويلات السنوية، مما يضعف استقلاليتها ويحد من قدرتها على التخطيط طويل الأمد.

مقترحات لتعزيز قدرة المجالس المحلية:

١. تحقيق اللامركزية المالية: نقل الصلاحيات والمسؤوليات المالية إلى المستويات المحلية، مع ضمان توافر الموارد الكافية لتنفيذ هذه الصلاحيات بفعالية.
٢. تنوع مصادر الإيرادات المحلية: تمكين المجالس من فرض رسوم محلية، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتعزيز دور الاستثمار الخاص في المشاريع المحلية.
٣. تفعيل الشفافية والمحاسبة: إنشاء أنظمة مالية واضحة وفعالة تشمل إعداد تقارير دورية وإجراء تدقيق شامل لضمان الاستخدام الأمثل للموارد.
٤. تطوير آليات التمويل الذاتي: السماح للمجالس بإنشاء صناديق استثمارية خاصة، والاستفادة من أدوات تمويل مبتكرة لدعم مشاريعها التنموية.

٥. تشجيع مشاركة القطاع الخاص: توفير بيئة استثمارية ملائمة لجذب رأس المال الخاص إلى المشاريع المحلية بما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة.

وفي الختام، فإن النظام المالي للمجالس المحلية في العراق بحاجة إلى إصلاح جذري ينطلق من مبدأ التوازن بين المركز والأقاليم، ويعزز من اللامركزية المالية الفعلية، ويضمن عدالة التوزيع، ومرونة التمويل، وشفافية الإنفاق. كما يجب أن يترافق ذلك مع تطوير الأطر القانونية والمؤسسية التي تنظم العلاقة المالية بين المركز والمحافظات، بحيث يتم تقليص تدخل الحكومة الاتحادية في الشؤون المحلية إلا في حدود الدعم والتنسيق والمراقبة الاستراتيجية، وليس من منطلق التوجيه والسيطرة المباشرة. وقد حدد المشرع العراقي، في إطار قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩، الموارد المالية للإدارة المحلية ضمن نظام اللامركزية الإدارية، وقسمها إلى نوعين رئيسيين:

١. الإيرادات المحلية، وتشمل الضرائب والرسوم وواردات المؤسسات والأموال المحلية والقروض والإعانات والتبرعات.

٢. الواردات البلدية، التي تُعامل معاملة الإيرادات المحلية ولكن تُجبي بموجب قوانين خاصة.

وسوف نتناول هذين النوعين من الموارد كل على حدة بالدراسة والتحليل..

المطلب الأول - الموارد المالية للمجالس المحلية في العراق:

تعد الموارد المالية الركيزة الأساسية التي تقوم عليها فعالية المجالس المحلية وقدرتها على أداء مهامها الخدمية والتنمية. ومن هذا المنطلق، حرص المشرع العراقي على تحديد مصادر التمويل التي يمكن أن تعتمد عليها هذه المجالس، بما يعزز من استقلالها المالي ويرسخ مبدأ اللامركزية الإدارية. وقد نصت التشريعات ذات الصلة، ولا سيما قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على جملة من الموارد المحلية التي يجوز للإدارات المحلية تحصيلها ضمن نطاق وحداتها الإدارية، شريطة أن يتم ذلك وفقاً لأحكام القانون والأنظمة المالية النافذة.

وتنقسم هذه الموارد إلى عدة فئات رئيسية تشمل: الضرائب المحلية، الرسوم التي

تُفرض مقابل خدمات معينة، واردات الأملاك والمؤسسات التابعة للإدارة المحلية، القروض التي يمكن عقدها ضمن ضوابط قانونية محددة، والإعانات والتبرعات التي تُقدّم من الحكومة المركزية أو من جهات مانحة داخلية وخارجية. وسيعالج هذا المطلب تفصيلاً أبرز هذه الموارد، من خلال فروع مستقلة لكل نوع منها، بهدف بيان الإطار القانوني لها، وآليات تحصيلها، ومدى كفايتها في تلبية متطلبات التنمية المحلية

الفرع الأول: الضرائب المحلية:

تعدّ الضرائب المحلية من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها المجالس المحلية في تمويل أنشطتها وتغطية نفقاتها، وهي تعبير عن مساهمة المواطنين المقيمين ضمن نطاق الوحدة الإدارية في تمويل الخدمات العامة التي تُقدّم لهم. وقد عرّف الفقه الضريبة المحلية بأنها: "كل فريضة مالية تُفرض من قبل هيئة عامة محلية، تُجبي بصورة إلزامية دون أن تُقابل بخدمة مباشرة وفورية لمصلحة المكلف، ويُخصص ريعها لتغطية نفقات المرافق والخدمات العامة ضمن حدود الوحدة الإدارية"^(٣).

وتتميز الضرائب المحلية عن الضرائب السيادية (الوطنية) بأنها تُفرض وتُستوفى من قبل سلطة محلية، وتُطبق داخل نطاق جغرافي محدد، كما تُخصص مواردها لتحقيق أهداف تتعلق بتحسين مستوى الخدمات والبنية التحتية في ذلك النطاق دون أن تتجاوز إلى نطاق الدولة ككل.

وفي النظام القانوني العراقي، فإنّ صلاحيات المجالس المحلية في فرض الضرائب تظل محدودة ومقيدة بإطار تشريعي، حيث لا يجوز للمجالس المحلية فرض ضرائب جديدة أو تعديل القائم منها دون موافقة السلطة التشريعية أو السلطة المركزية المختصة، وذلك استناداً إلى مبدأ وحدة السياسة المالية في الدولة. وعلى الرغم من ذلك، فقد منح المشرع العراقي بعض الصلاحيات للمجالس المحلية في تحصيل الضرائب العقارية أو ضرائب المهن والحرف أو بعض الرسوم الخاصة التي تُفرض في إطار محلي.

وتعدّ الضرائب العقارية أبرز أنواع الضرائب المحلية، حيث تُفرض على الأملاك الثابتة كالأراضي والمباني الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية. إلا أن هذا النوع من الضرائب يعاني من ضعف في المرونة المالية، بسبب تقدير قيم العقارات وفق معايير لا تواكب ارتفاع

الأسعار أو التطورات العمرانية الحديثة، مما يؤثر سلباً على حجم الإيرادات المحصلة.

كما تواجه المجالس المحلية تحديات إدارية وفنية في عملية التحصيل، تتعلق بضعف الكوادر، أو غياب أنظمة الجباية الحديثة، أو انخفاض الوعي الضريبي لدى المواطنين، ما يقلل من كفاءة النظام الضريبي المحلي. ومن هنا، تبرز الحاجة إلى إصلاح تشريعي وإداري يهدف إلى توسيع صلاحيات المجالس المحلية، وتحديث أدواتها التحصيلية، وزيادة قدرتها على تعبئة الموارد الضريبية بما يتلاءم مع متطلبات التنمية المحلية^(١)، تُعد الضرائب المحلية من الموارد المالية المهمة للهيئات الإدارية المحلية، وهي تُفرض ضمن نطاق الوحدة الإدارية وتُجبي لصالح المجالس المحلية. ومن أبرز أمثلتها: ضريبة العقار، وضريبة ممارسة الأعمال والمهن^(٤) وتنقسم هذه الضرائب، من حيث علاقتها بالضرائب المركزية، إلى نوعين رئيسيين:

١. الضرائب المحلية المستقلة عن الضرائب العامة المركزية

وهي تلك الضرائب التي تُفرض من قبل الهيئات المحلية بشكل مستقل، دون أن تكون لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالضرائب العامة التي تفرضها الحكومة المركزية. ويُخصص ريع هذه الضرائب لصالح المجالس المحلية بشكل كامل، سواء من حيث التشريع أو التحصيل أو الإنفاق، وتُعتبر ذات طابع محلي خالص.

٢. الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية

وهي الضرائب التي تكون مرتبطة بالضرائب السيادية المركزية، إما من خلال إضافة نسبة مئوية (ضم) تُقررها المجالس المحلية وتُضاف إلى الضريبة العامة، أو من خلال المشاركة في نسبة من الحصيلة النهائية للضريبة المركزية وفق ما يقرره القانون.

وتندرج تحت هذا النوع عدة ضرائب، من أبرزها:

ضريبة الأرض الزراعية: وهي تفرض على جميع الأراضي الصالحة للزراعة، بغض النظر عن صنفها أو ما إذا كانت مستغلة فعلياً أو صالحة للاستغلال الزراعي. وتشمل هذه الضريبة مختلف أنواع المزروعات ذات الجدوى الاقتصادية، وتُفرض حتى على الأراضي غير المزروعة، باستثناء بعض المنتجات التي تُعفى بموجب القانون.

ضريبة العقار: تُفرض على العقارات المشيدة داخل العراق، وتحتسب على أساس نسبة من الإيراد السنوي للعقار، سواء كان هذا الإيراد فعلياً (وفق بدل الإيجار الحقيقي) أو تخمينياً (بحسب القيمة المقدرة للعقار)^(٥).

ضريبة الدخل المحلي: وهي مفروضة على مجموع دخول الأموال المنقولة، وتشمل المداخيل الناتجة عن الأنشطة الاقتصادية والمهنية والتجارية ضمن نطاق الوحدة الإدارية المحلية^(٦).

تُظهر هذه الأنواع من الضرائب مدى تنوع الأدوات المالية التي تعتمد عليها المجالس المحلية، إلا أن فعاليتها تظل مرهونة بالإطار التشريعي والتنفيذي الذي يحكم صلاحيات المجالس في فرضها وتحصيلها. ^(١) كذلك ضريبة التركات وهي كل ما يتركه المتوفى من أموال منقولة وعقارات وحقوق والتزامات بما فيها عقود التأمين لمصلحه الغير وغيرها.

الفرع الثاني: الرسوم المحلية

الرسم المحلي هو مبلغ مالي تتقاضاه الجهة العامة، ممثلة بالوحدة الإدارية المحلية، بصورة إلزامية من الأفراد، وذلك مقابل تقديم خدمة محددة يستفيد منها الفرد ذاته الذي يدفع الرسم، وإن كانت هذه الخدمة تدرج ضمن إطار المنافع العامة. وبذلك، يختلف الرسم عن الضريبة من حيث ارتباطه المباشر بتقديم خدمة، في حين لا يشترط هذا الارتباط في الضريبة.

ويتميز الرسم المحلي بعدة خصائص، من أبرزها:

١. الصفة الإلزامية: حيث يفرض على الأفراد دفعه بمجرد طلبهم أو انتفاعهم بالخدمة العامة التي تقدمها الإدارة المحلية، ولا يجوز الامتناع عن دفعه.
٢. مقابل خدمة معينة: فالرسم لا يفرض إلا إذا كانت هناك خدمة تقدمها الجهة المحلية، كإصدار رخصة بناء، أو شهادة صحية، أو خدمات النظافة العامة، أو إشغال الطريق العام.
٣. النفع الشخصي المباشر: إذ تعود منفعة الرسم في الغالب على من دفعه تحديداً، خلافاً للضريبة التي تمول الخدمات العامة بشكل غير مباشر.

٤. تحقيق مصلحة عامة أيضاً: رغم النفع الشخصي للرسم، فإن تحصيله يسهم في تمويل بعض المرافق والخدمات العامة التي يستفيد منها عموم السكان^(٧).

ويجدر الإشارة إلى أن فرض الرسوم المحلية يخضع في الغالب إلى نصوص قانونية محددة تصدر عن المجالس المحلية بالتنسيق مع الجهات المركزية، ويحدد القانون نوع الرسم ومقداره وإجراءات استيفائه، بما يضمن الشفافية وعدم التعسف في استعمال سلطة فرض الرسوم.

ومن أبرز الأمثلة على الرسوم المحلية المتداولة في العراق:

رسوم رخص البناء والترميم.

رسوم إشغال الأرصفة والأماكن العامة.

رسوم جمع النفايات والنظافة العامة.

رسوم تصديق الوثائق من قبل المجالس البلدية أو المحلية.

رسوم ذبح الحيوانات في المجازر الحكومية.

وتعد هذه الرسوم مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات المالية للمجالس المحلية، وهي تسهم، إلى جانب الضرائب والإعانات، في تغطية جزء من نفقات الخدمات الأساسية التي تقدمها هذه المجالس^(٨). والرسوم في مركز قانوني واحد مع الضرائب فلا يمكن إنشاؤها إلا بمقتضى قانون. إن قانون المحافظات نص على رسم واحد، ضمن جملة الواردات المقررة للامركزية الإدارية هو رسم (اجور)^(٩) المعابر التي تعود لهذه الإدارة ولاشك إن حصيلة هذا الرسم منخفضة لا يمكن التعويل عليها في سد نفقاتها المتزايدة وقد صار إلغاء هذا المورد في ماليات أكثر الدول المعاصرة^(١٠) وأما الرسوم الأخرى فقد صنفتها القانون تحت قسم الواردات البلدية.

الفرع الثالث: واردات المؤسسات والأملاك المحلية.

والمقصود بهذا المورد هو ما يعود على الإدارة المحلية من أرباح مشاريع الماء والكهرباء ونقل الركاب وفوائد هذه الإرباح عند إيداعها في المصارف وفوائد الأسهم والسندات التي تقتنيها وإيجار عقاراتها وبدلات بيعها وما تدره المعارض التي تنظمها. فالإدارة المحلية بما

تملكه من ذمة مالية مستقلة يكون من حقها تأسيس المشاريع وامتلاك العقارات وغيرها من الأموال المنقولة وغير المنقولة وبالتالي الحق في استيفاء الرسوم الناجمة منها.

فمشاريع إسالة الماء والكهرباء ونقل الركاب تتولاها هذه الإدارة لطبيعتها المحلية ومن ثم تحصل على إيراداتها. والأملاك المحلية أما مملوكة ملكية خاصة يقصد منها الحصول على أرباح ويجوز التصرف بها حسب التحفظات والقيود التي يقررها القانون، وأما ملكية عامة بقصد أداء خدمات عامة وهذا النوع من الأملاك لا يجوز التصرف به عن طريق البيع أو نحوه إلا إذا انتهى تخصيصاً للمنفعة العامة فعلياً أو بمقتضى القانون^(٥).

الفرع الرابع: القروض المحلية

يقصد بالقرض العام، سواء أكان على مستوى الدولة أم على مستوى الهيئات العامة المحلية، أنه مبلغ مالي تستدينه جهة عامة - كالدولة أو إحدى وحداتها الإدارية - من الأفراد أو المؤسسات، مع التزامها برد أصل المبلغ خلال مدة معينة، ودفع فوائد دورية عنه طيلة فترة سريان القرض. ويتم إصدار القرض بموجب تفويض قانوني يصدر عن البرلمان أو الجهة المخولة قانوناً، يتضمن تفاصيل القرض، كالمبلغ الإجمالي، وسعر الفائدة، ومدة القرض، وآلية السداد. ويمثل القرض المحلي أحد الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة المحلية لتغطية العجز في تمويل مشاريعها الخدمية أو التنموية، خاصة عند عدم كفاية الإيرادات الذاتية أو الإعانات الحكومية. وتخضع هذه القروض عادةً لموافقة الجهات الرقابية أو الحكومة المركزية لضمان الانضباط المالي.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى القروض يجب أن يتم وفق خطة مالية مدروسة تضمن قدرة الوحدة المحلية على الوفاء بالتزاماتها مستقبلاً، دون الإضرار بتوازنها المالي أو تحميلها أعباء مفرطة تؤثر في أدائها الخدمي.^(١) تُعد القروض من المصادر المالية المهمة التي تعتمد عليها الإدارة المحلية لتلبية احتياجاتها التمويلية، ولا سيما في ما يتعلق بالمشروعات الكبرى ذات الطابع التنموي والاقتصادي. فقد شكّلت القروض ولا تزال، وسيلة فعالة لتغطية النفقات الاستثمارية التي تعجز الموارد الذاتية عن تغطيتها، خصوصاً في ظل التوسع العمراني والتنموي المتزايد الذي تشهده بعض الوحدات الإدارية^(٨).

غير أن عقد القروض لصالح الهيئات المحلية لا يتم بصورة مطلقة، بل يخضع لضوابط

قانونية صارمة، في مقدمتها اشتراط موافقة السلطة المركزية، وذلك وفقاً لما يحدده التشريع النافذ. ويأتي هذا القيد لضمان توافق الاقتراض المحلي مع السياسة المالية العامة للدولة، ومنع تكرار حالات العجز أو التضخم الناتج عن الاقتراض غير المنضبط.

كما تلزم القوانين عادةً المجالس المحلية بتقديم دراسة جدوى اقتصادية للمشروع المزمع تمويله بالقرض، تتضمن بياناً بمدى قدرة الوحدة الإدارية على سداد أصل القرض وفوائده، إضافة إلى بيان المردود الاقتصادي أو الخدمي المتوقع. وفي بعض الأنظمة، تُعرض هذه القروض على الجهات الرقابية والمالية المركزية، كوزارة المالية أو مجالس التخطيط، لمراجعتها والمصادقة عليها.

ويلاحظ أن فعالية القروض المحلية تتوقف على حسن إدارتها، وتوجيهها نحو مشاريع إنتاجية أو خدمية مستدامة تُسهم في تنمية الموارد المحلية، لا نحو نفقات جارية أو غير مجدية اقتصادياً.

الفرع الخامس: الإعانات والتبرعات المحلية

الإعانات تُعدّ أحد أنواع النفقات التي تُقرر الدولة تقديمها إلى الهيئات العامة أو الجهات الخاصة أو الأفراد، دون أن يُطلب منهم أي مقابل مباشر لتلك الأموال. وتنقسم هذه الإعانات بوجه عام إلى نوعين رئيسيين: إعانات داخلية وإعانات خارجية.^(٢) وهي أما الإعانات الداخلية، وهي محل اهتمامنا هنا، فيمكن تصنيفها وفقاً لعدة اعتبارات، منها: الغرض منها، سواء كان اجتماعياً أو اقتصادياً أو إدارياً، أو طريقة دفعها، أو الشكل القانوني الذي تتخذه عند صرفها.

وتُعدّ الإعانات ذات الغرض الإداري الممنوحة من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية من أهم صور الإعانات الداخلية. إذ تهدف الدولة من خلالها إلى تعزيز قدرة الهيئات المحلية على أداء المهام المنوطة بها، خاصةً في الحالات التي لا تكفي فيها مواردها الذاتية لتغطية نفقاتها. وقد تُمنح هذه الإعانات أيضاً لسد العجز في الميزانيات المحلية، أو لمواجهة خسائر طارئة، أو للتعامل مع كوارث طبيعية تؤثر في سير أعمال المجالس المحلية، بما يسهم في الحفاظ على استقرار الخدمات العامة المقدمة للمواطنين ضمن حدود تلك الوحدات الإدارية..

(٧٣٢).....النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

والهدف الاهم من تمويل المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية هو ضمان رقابة فعالة واكيدة عليها كي لا تخرج عن اطار الخطة العامة لسياسة الدولة.

والاعانة في القانون العراقي التي تمنح للهيئات المحلية هي اربعة اقسام:

- منح التعليم الاعدادي والمتوسط والابتدائي وهي تشمل في الوقت الحاضر نفقات النوع الاخير من التعليم فقط ونفقات رياض الاطفال والتربية الاساسية ومكافحة الامية.

- المنح التي تخصص في الميزانية للوظائف التي تنقل إلى الوحدات الادارية.

- المنح التي تقدمها الحكومة للقيام بمشاريع معينة.

- المبالغ المخصصة في الميزانية العامة لمجالس الوحدات الإدارية عند الضرورة الماسة.

المطلب الثاني: الموارد المالية البلدية

تعد البلديات إحدى الوحدات الإدارية المحلية التي تناط بها مهام خدمية وتنموية مهمة ضمن النطاق الجغرافي الذي تعمل فيه. وقد نظم القانون مواردها المالية على نحو مستقل نسبياً عن مجالس الإدارة المحلية، رغم وجود تشابه في بعض مصادر الإيرادات. فكما سبق بيانه، تنقسم الموارد المالية للإدارة المحلية في العراق إلى نوعين رئيسيين: الموارد المحلية العامة، والموارد البلدية.

وتتكون الموارد البلدية من الضرائب والرسوم البلدية، وإيرادات المؤسسات والمشروعات البلدية، وإيجارات الأملاك التابعة لها، بالإضافة إلى الإعانات والتبرعات والقروض التي تُمنح لها وفقاً لما تحدده القوانين والأنظمة ذات الصلة. وبما أننا قد تناولنا في المطلب السابق الموارد المحلية بشتى أنواعها، فسوف نركز في هذا المطلب على الرسوم البلدية وغيرها من الإيرادات الخاصة التي تحصل عليها البلديات بموجب تشريعات خاصة.

وستتناول الموارد المالية للبلديات كما حددتها التشريعات النافذة، مع بيان طبيعتها القانونية وأهم خصائصها، ومدى مساهمتها في تمويل المشاريع والخدمات البلدية المختلفة.

الفرع الأول: الرسوم البلدية المحددة بقانون واردات البلديات:

تولى قانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ تنظيم الموارد المالية للبلديات في العراق، حيث منح هذا القانون المجالس البلدية صلاحية فرض وجباية عدد من الرسوم مقابل خدماتها العامة، كما بين آليات استيفاء هذه الرسوم، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وحدد في الوقت ذاته الحالات التي يجوز فيها إعفاء المكلفين من أداء الرسوم وفق شروط خاصة. كذلك، نص القانون على فرض رسوم إضافية تُستوفى من المكلف في حال امتناعه عن الدفع خلال السنة المالية المقررة، كما اعتبر ديون البلديات من الديون الممتازة، أي أنها تتقدم على غيرها في الاستيفاء، بما يعزز من قدرة البلديات على تحصيل حقوقها المالية^(٩). ومن أبرز الرسوم التي نص عليها القانون: رسم ممارسة الأعمال والمهن، والذي يُعد من الوسائل التنظيمية المهمة التي تضمن التوازن بين حرية الأفراد في مزاوله أنشطتهم الاقتصادية، وبين حاجة المجتمع إلى النظام والرقابة. فالأصل أن ممارسة الأعمال والمهن مشروعة ما لم تتعارض مع النظام العام أو الآداب العامة، إلا أن ترك هذه الحرية بدون قيود تنظيمية قد يؤدي إلى الفوضى. لذا، فإن فرض هذا الرسم لا يهدف فقط إلى تحقيق مورد مالي للبلدية، بل يساهم في تنظيم النشاط الاقتصادي داخل الوحدة الإدارية، وضمان توافقه مع معايير السلامة العامة والصحة والسكينة المجتمعية.

كما يعكس هذا الرسم - في ظل النظام الاجتماعي - دور الدولة الرقابي والإشرافي في تنسيق النشاطات الفردية الخاصة، بما ينسجم مع أولويات واحتياجات القطاع العام، دون أن يُخلّ بحقوق الأفراد أو يُقيد حرياتهم بشكل تعسفي. وهنا يظهر دور البلديات كأداة تنفيذية لتنظيم النشاط الاقتصادي المحلي ضمن أطر قانونية محددة^(١٠). وقد اعتبر قانون واردات البلديات ديون البلديات من الديون الممتازة، أي أن لها أولوية في الاستيفاء على غيرها من الديون الأخرى، الأمر الذي يعزز من مكانة المجالس البلدية ويمنحها أداة قانونية قوية لتحصيل مستحقاتها المالية.

ومن بين الرسوم التي أقرها القانون، رسم ممارسة الأعمال والمهن، والذي يُعد أحد أبرز الأدوات التنظيمية في عمل المجالس المحلية. ويستند هذا الرسم إلى مبدأ أن الأصل في ممارسة الأنشطة المهنية والتجارية هو الإباحة، ما لم تكن هذه الأنشطة مخالفة للنظام العام أو

(٧٣٤)النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

الآداب العامة. ومع ذلك، فإن إطلاق هذه الحرية دون ضوابط قانونية قد يؤدي إلى فوضى تنظيمية وسلوكية، مما يستدعي تدخل الدولة لوضع قواعد تضمن سلامة المجتمع وانضباطه^(١١).

ويهدف فرض هذا الرسم - إلى جانب تحقيق مورد مالي - إلى تحقيق جملة من الأغراض التنظيمية، من أبرزها حماية الصحة العامة، وتعزيز الأمن المجتمعي، وضمان الراحة والسكينة للسكان. كما أن هذا الرسم يعكس وظيفة الدولة في الرقابة على النشاط الاقتصادي المحلي، لضمان عدم تعارض النشاط الفردي مع سياسات ومصالح القطاع العام، وتحقيق التوازن بين الحرية الاقتصادية والانضباط الإداري في ظل نظام اجتماعي منظم.^(١٢)

- رسم البناء. وينظمه قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

- رسم الاعلان. يراد به توجيه الانظار إلى شخص أو شركة تمارس حرفة أو إلى بضائع معروضة للبيع أو الايجار أو محلات الملاهي وذلك بطريقة الكتابة أو الرسوم أو النقوش ويستوفى عنها الرسم.

- كذلك الرسوم المفروضة على السكائر ومحلات الجزارة ورسم اليانصيب والمراهنات ورسم البيع بالمزايدات العلنية وغيرها من الرسوم التي تكون ضمن حدودها الإدارية.

الفرع الثاني: الرسوم التي تجبى بموجب قوانين خاصة لمنفعة البلديات:

تعد الرسوم التالية من الموارد المالية التي تُفرض لصالح السلطات المحلية (البلديات)، وقد نصت عليها قوانين خاصة تُحدد أسس استيفائها، ومن أبرز هذه الرسوم:

١. رسم الملاهي: يُستوفى بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١، الذي يمثل التعديل السابع لقانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣^(١٣).

٢. رسم تسجيل وسائط النقل البرية: يُجبي استناداً إلى قانون وسائط النقل البرية المعدل رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٥.

النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق (٧٣٥)

٣. رسم التبليط (تعبيد الطرق): يستوفى بموجب القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٣ المعدل، ويُفرض على العقارات المستفيدة من تعبيد الشوارع بالأسفلت.

٤. رسم المجاري: يفرض بموجب القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٣ المعدل، ويخصص لأعمال إنشاء وصيانة شبكات الصرف الصحي.

٥. رسم تحسن العقار: يستوفى بموجب قانون الاستملاك رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٠ المعدل، ويُفرض على العقارات التي تحقق منفعة مباشرة من مشاريع النفع العام.

٦. رسم إشغال الأرصفة: يجبي بموجب قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، مقابل استخدام الأرصفة العامة لأغراض تجارية أو غيرها^(١٣).

أما فيما يتعلق بالمرحلة التي أعقبت عام ٢٠٠٣، فقد شهدت الإدارة المحلية تحولات ملحوظة في بنيتها المالية. ففي عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤، لم تكن مجالس الوحدات المحلية ميزانيات مستقلة. حيث كانت سلطة الائتلاف المؤقتة تودع مبالغ مالية في أحد الحسابات المصرفية لصالح وزارة البلديات والأشغال العامة، ليتم تحويلها لاحقاً إلى دائرة المحاسبة في وزارة المالية، التي تحول الخزائن المحلية في المحافظات بصرف تلك المخصصات^(١٤).

وقد كانت آلية الصرف تُدار عبر لجنة صرف محلية في كل محافظة، تتكون من المحافظ، ومدير الحسابات، وممثل عن القوات متعددة الجنسيات. ويقوم هذا الممثل بإرسال أوامر الصرف وقوائم بأسماء أعضاء المجالس في كل قضاء وناحية إلى وزارة البلديات.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الميزانيات لم تكن تُبَوَّبَ وفق نظام الفصول والمواد المعتمد في الموازنات العامة، بل كانت المبالغ التشغيلية تُصرف وفقاً لما تقرره المجالس المحلية، باعتبارها خارج نطاق الموازنة الرسمية، وهو ما أثار العديد من التساؤلات حول الشفافية والرقابة في إدارة هذه الأموال.

يلاحظ إن لمثل القوات المتعددة الجنسيات الصلاحية الكاملة في التمويل والمصادقة على الأمور المالية والإدارية في السنة الأولى لتأسيس المجالس، وتماثل مجالس الاقضية والنواحي صلاحية مجلس المحافظة نفسها ضمن الحدود الإدارية لكل قضاء وناحية بعد انتخابات مجالس المحافظات في عام ٢٠٠٥ ازدادت الصلاحيات المالية للمجالس بحيث أصبح

هناك ميزانية خاصة بها وتم فتح وحدات حسابية كاملة مستقلة عن الإدارات المدنية وأصبح بإمكانها الإنفاق على المحافظة وممارسة الإدارة المالية والتمويل كما في برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار. وتم تنفيذ هذا البرنامج استناداً لما ورد في قانون الموازنة الفيدرالية رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ ويهدف إلى تنفيذ الأعمال والمشاريع التي من شأنها تنمية المحافظات ضمن المبالغ المخصصة في الموازنة وتقرر على ضوء ذلك تخصيص جزء بسيط من عائدات النفط للمحافظات على أساس الكثافة السكانية. ومن البرامج الأخرى برنامج الرعاية الاجتماعية، حيث منحت المجالس الصلاحيات في كثير من جوانبه.

بعد توسع صلاحيات المجالس المحلية، تم تبني نظام اللامركزية الإدارية والمالية في تنفيذ المشاريع على مستوى المحافظات. فقد أقرت الضوابط العامة التي منحت مجالس المحافظات والمحافظين صلاحية تشكيل وحدة حسابية تعتمد النظام المحاسبي اللامركزي، بهدف تعزيز الرقابة والسيطرة على سير المعاملات المالية المرتبطة بتنفيذ المشاريع. وفي هذا السياق، تم فتح حساب جارٍ باسم مجلس المحافظة يتم تمويله مباشرة من قبل وزارة المالية^(١٥).

وقد شهد عام ٢٠٠٦ تخصيص مبالغ كبيرة ضمن برنامج تنمية الأقاليم وتسريع الإعمار، حيث بلغ متوسط حصة كل محافظة ما يقارب (١١٨) مليار دينار عراقي، وتم تحويل كل من رئيس مجلس المحافظة والمحافظ صلاحية الصرف ضمن حدود كلفة المشروع المخصص^(١٦).

وبالرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، فقد نصت المادة ذات الصلة على ما يلي:

"تسَلَّم الميزانية المخصصة للمحافظة والواردة ضمن الموازنة الاتحادية إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد استبعاد النفقات الإستراتيجية".

أما فيما يتعلق بسلطة مجالس المحافظات في جباية الضرائب والرسوم، فقد صدر عن مجلس الوزراء كتاب رسمي بالرقم (٣٠٤٤/١/١٨) بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٧، أوضح فيه أن هذه المجالس غير مخولة حالياً بفرض الضرائب أو الرسوم أو الإضافات (الضرائب)، إلا من خلال قانون يصدر عن مجلس النواب. وقد اعتُبر أي إجراء مخالف لذلك انتهاكاً لأحكام المادتين ٢٨ و١٠٠/ثانياً من الدستور العراقي النافذ. كما أكدت تعليمات تنفيذ الموازنة

النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق (٧٣٧)

الاتحادية لعام ٢٠٠٦ على عدم استيفاء أي رسوم أو ضرائب من المواطنين دون وجود سند قانوني صريح.

وقد نصت المادة (٤٤) من القانون ذاته على موارد المحافظات، وهي كما يلي:

١. الموازنة السنوية المخصصة من الحكومة الاتحادية، وفقاً للمعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.

٢. الإيرادات الناتجة عن تقديم الخدمات أو من المشاريع الاستثمارية المنفذة من قبل المحافظة.

٣. الإيرادات الناتجة من الرسوم والغرامات المحلية المفروضة بموجب القوانين والدستور.

٤. التبرعات والهبات المقبولة التي لا تتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية.

٥. الإيرادات المتحصلة من بيع أو إيجار أموال الدولة (المنقولة وغير المنقولة) بحسب القوانين النافذة.

أما فيما يخص مصروفات الإدارة المحلية، فهي تمثل النفقات العامة التي تُدرج ضمن الميزانية السنوية للمحافظة، وتنقسم إلى:

نفقات دورية: تشمل الرواتب، والصيانة، والخدمات الأساسية المستمرة.

نفقات غير دورية: مثل الإنفاق على المشاريع الجديدة أو الطارئة، كالأعمار والبنية التحتية. ^(١) وإلى مصروفات ملزمة وغير ملزمة ^(٢).

فالمصاريف الدورية أو العادية هي تلك المصاريف التي تظهر في الميزانية بصورة دائمة ومنتظمة كل عام مثل منح الأعضاء المنتخبين ورواتب موظفي ومستخدمي الإدارة المحلية. والمصاريف غير الدورية أو غير العادية هي المصاريف التي لا تظهر على الدوام بصورة منتظمة مثل مصروفات مشاريع الماء والكهرباء والمجاري. أما المصروفات الملزمة هي النفقات التي لا خيار للمجلس المحلي في وجوب درجها في الميزانية وانفاقها بالشكل الذي يقرره القانون فان لم يمثل لذلك جاز للسلطة المركزية ان تضع هذه المصروفات في ميزانيته.

(٧٣٨).....النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

والمصروفات غير الملزمة هي النفقات التي من صلاحية المجلس المحلي درجها أو عدم درجها في ميزانيته السنوية مع ملاحظة عدم جواز درج مصروفات لوظائف خارج عن نطاق اختصاصه. والمصروفات المحلية حسب قانون المحافظات هي:

١. المنح والمخصصات والرواتب.
٢. مصروفات دوائر الادارة المحلية.
٣. مصروفات وظائف الادارة المحلية.
٤. الإعانات.
٥. فوائد القروض واقساط اطفائها.

المبحث الثاني

رقابة الحكومة المركزية على مجالس الإدارة المحلية

إن احترام استقلال السلطات المحلية في مباشرة مهامها الإدارية ضمن نطاق شؤونها الداخلية، يستلزم بطبيعة الحال عدم تدخل السلطة المركزية في شؤون تلك الوحدات على نحو يمس بحرية قرارها أو يقيد من صلاحياتها الذاتية. كما لا يجوز فرض رقابة صارمة من شأنها أن تلغي الطابع اللامركزي الذي تنفرد به هذه الوحدات. غير أن ذلك لا يعني فصلًا تامًا أو انعدامًا للعلاقة بين المستويين المركزي والمحلي، بل تقتضي مصلحة الدولة واستقرارها الإداري بقاء تلك العلاقة قائمة، ضمن إطار تنسيقي يحقق الانسجام بين مختلف مستويات الإدارة العامة^(١٧).

فلو تركت كل وحدة محلية تتصرف وفق رؤيتها دون أي تنسيق مع الجهات المركزية، فإن النتيجة ستكون حالة من التباين والفوضى الإدارية، مما يهدد وحدة السياسات العامة، ويؤدي إلى ازدواجية القرارات وتضاربها. لذلك، يتعين تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية من خلال ضوابط قانونية واضحة تُبين مجالات الرقابة والتنسيق، دون أن تفرغ اللامركزية من محتواها أو تُضعف من قدرة المجالس المحلية على الاستجابة للاحتياجات الفعلية لمجتمعاتها.

إن التوازن بين الاستقلال المحلي والتوجيه المركزي هو جوهر الإدارة اللامركزية الفعّالة، ويُعد من المقومات الأساسية للتنمية المتوازنة وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن العام. لذا درج الشراح على وصف هذه الرقابة الإدارية^(١) على أساس أن الوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية هي جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لمجالس هذه الإدارة. فالرقابة الإدارية هي رقابة الحكومة المركزية على مشروعية أعمال الإدارة المحلية ومدى مطابقتها للقانون ومدى ملائمتها مع الخطة العامة للدولة^(٢). وهذه الرقابة لا تقتصر على أعمال المجلس فحسب بل تتعداها إلى الرقابة على المجالس نفسها وعلى أعضاء هذه المجالس وعلى تنفيذ مقرراتها وتصديق قراراتها.

لا يمكن تصور قيام نظام اللامركزية الإدارية بصورة تامة ومنفصلة عن المركزية، إذ إن العلاقة بين المفهومين ليست علاقة قطيعة بل علاقة تكامل وتوازن. فرغم أن كلاً من المركزية واللامركزية يمثلان اتجاهين متباينين من حيث توزيع السلطات، إلا أنهما يتكاملان في واقع الممارسة الإدارية للدولة. فالمركزية تضمن وحدة القرار السياسي والإداري، وتحافظ على الانسجام العام للدولة، في حين تتيح اللامركزية مجالاً أوسع للمشاركة الشعبية، والاستجابة المحلية لحاجات المواطنين.

وحتى في أكثر الأنظمة اعتماداً على اللامركزية، تبقى للسلطة المركزية صلاحيات رقابية وإشرافية تمارسها على الوحدات الإدارية اللامركزية، لضمان عدم تجاوزها لاختصاصاتها، أو إخلالها بالمصلحة العامة للدولة. فهذه الرقابة ليست تعبيراً عن التسلط أو الهيمنة، وإنما هي وسيلة لضمان التنسيق وحماية وحدة الدولة القانونية والإدارية.

وتُمارس هذه الرقابة بأشكال متعددة، منها:

١. الرقابة القانونية: للتأكد من مطابقة قرارات الهيئات المحلية للقوانين والأنظمة النافذة.
٢. الرقابة المالية: للتحقق من سلامة التصرف في المال العام، ومنع الهدر أو سوء الاستخدام.
٣. الرقابة الإدارية: التي تهدف إلى متابعة الأداء وضمان انسجام السياسات العامة بين المركز والمحيط.

إن نجاح نظام اللامركزية لا يتحقق إلا من خلال صيغة توازن دقيقة تحفظ للسلطة المركزية هيبتها ووحدة الدولة، وفي الوقت ذاته تمنح الهيئات المحلية القدر الكافي من الاستقلال الإداري لتلبية حاجات المواطنين بمرونة وكفاءة. (٣). وللتعرف على مدى تدخل السلطة المركزية في شؤون الهيئات المحلية، يتضح أن الدول ذات التقاليد الديمقراطية الراسخة ونضج مؤسساتها الإدارية تتسم بتخفيف قبضة السلطة المركزية على تلك الهيئات، إذ تمنح الإدارة المحلية قدراً واسعاً من الاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها، وتتيح لها ممارسة وظائفها بحرية تامة، لا تقيدها إلا حدود السياسة العامة للدولة، والتي يجب على السلطات المحلية الالتزام بها وعدم الحياد عنها في قراراتها وإجراءاتها. وفي المقابل، تشتد رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية وتتعاظم درجة تدخلها كلما ابتعد النظام السياسي عن المبادئ الديمقراطية. فكلما كانت الدولة تميل إلى المركزية الشديدة أو تتسم بطبيعة استبدادية، كلما ضاق هامش الحرية الممنوح للإدارة المحلية، إلى حد إلغاء استقلالها تماماً. وعليه، فإن اللامركزية الإدارية تُعد انعكاساً مباشراً لتجذر الديمقراطية على المستوى المحلي، فإذا غابت الديمقراطية عن البنية السياسية العامة للدولة، انتفى معها مبدأ اللامركزية، إذ لا يمكن تصور وجود إدارة محلية فاعلة ومستقلة في ظل غياب الإرادة السياسية في تمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في إدارة شؤونها. (٤). بعد هذه المقدمة البسيطة سأتناول في هذا المبحث مطلبين المطلب الأول رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية في العراق.

المطلب الأول - رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية في العراق:

تقر المبادئ العامة لنظام الإدارة المحلية بتمتع السلطات المحلية بالاستقلال في ممارسة وظائفها الإدارية، دون الحاجة للرجوع إلى السلطة المركزية، ويترتب على ذلك أن رقابة هذه الأخيرة لا تمارس إلا في حدود ما يبيحه القانون صراحة. أما إطلاق الرقابة دون سند قانوني، فيُعد مساساً بجوهر الاستقلال الذي كفله المشرع لهيئات الإدارة المحلية (١). وفي السياق العراقي، فإن الرقابة على الإدارة المحلية تتوزع بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، والقضائية. فخلال العهد الملكي، كانت الرقابة التشريعية تُمارس من قبل البرلمان بمجلسيه (النواب والأعيان) استناداً إلى أحكام القانون الأساسي، الذي خول البرلمان سلطة

"وضع القوانين وتعديلها وإلغائها". وبموجب هذه الصلاحية، كان للبرلمان حق تنظيم المناطق الإدارية من حيث أنواعها وأسمائها وتأسيسها واختصاصات مسؤوليها، من خلال قوانين خاصة، إضافة إلى سن التشريعات المتعلقة بالإدارة البلدية، وبالتالي الإشراف التشريعي على أعمال السلطات المركزية والمحلية. أما بعد إعلان النظام الجمهوري في ١٤ تموز ١٩٥٨، فقد انتقلت سلطة الرقابة التشريعية إلى مجلس الوزراء، الذي تولى مهام التشريع بمصادقة مجلس السيادة، وذلك استناداً إلى أحكام الدستور المؤقت الجديد الذي أسس للنظام الجمهوري في العراق^(٣).

واشرك دستور ٢٩ / نيسان / ١٩٦٤ المؤقت مجلس الوزراء بتولي السلطة التشريعية مع المجلس الوطني وفقاً لقانون المجلس الوطني ثم انيطت بالمجلس فقط بتعديل ٨ / ايلول / ١٩٦٥ لغاية ١٦ / تموز / ١٩٦٨، واهم ما تم في هذه المدة من ممارسة الرقابة التشريعية على التنظيمات الادارة محلية صدور القانون المرقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ الخاص بتنظيم الواردات البلدية والقانون المرقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المتعلق بالادارة البلدية وفي ظل دستوري ٢١ / ايلول / ١٩٦٨ و ١٦ / تموز / ١٩٧٠ أصبحت الرقابة التشريعية من اختصاص مجلس قيادة الثورة الذي هو اعلى سلطة في الدولة، اذا اصبح له الحق في اقرار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون واصدرها.

اما رقابة السلطة القضائية فقد نص دستور عام ١٩٧٠ (الملغى) على ان القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون وعليه فانه يكون افضل الجهات التي تفصل بنزاهة وحياد في جميع القضايا التي له الولاية عليها اذ تسري ولاية المحاكم على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتخص بالفصل في المنازعات والجرائم كافة الا ما استثنى بنص خاص^(١). إن اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية لا يعني الاستقلال المطلق للهيئات المحلية عن السلطة المركزية، بل يستوجب وجود علاقة تنظيمية وتنسيقية تحفظ وحدة الدولة وتكفل التوازن بين حرية التصرف المحلي ومتطلبات المصلحة الوطنية. ولهذا السبب، أقرت أغلب النظم الدستورية والإدارية المعاصرة مبدأ الرقابة المركزية على أعمال السلطات المحلية، بوصفه أداة لضمان الانسجام بين مستويات الإدارة العامة ومنع الانحراف أو التعارض في تنفيذ السياسات العامة.

وتتخذ هذه الرقابة أشكالاً متعددة، قد تكون سياسية أو إدارية أو مالية، كما قد تنصرف إلى مراقبة أداء الهيئات المحلية ذاتها أو تقييم سلوك أعضائها. وفي هذا السياق، ينقسم هذا المطلب إلى فرعين: يتناول الأول الرقابة المفروضة على المجالس المحلية كوحدات إدارية، بينما يركز الثاني على الرقابة المتعلقة بأعضاء هذه المجالس من حيث السلوك والأداء والانضباط الوظيفي.

الفرع الأول: الرقابة على المجالس الادارة المحلية نفسها:

تُحوّل السلطة المركزية، بموجب ما تفرضه من رقابة على الإدارة المحلية، صلاحية إنشاء المجالس المحلية وتكوينها، إضافة إلى حقها في حلّها أو تأجيل اجتماعاتها عند الاقتضاء. وتتمارس هذه الرقابة بدءاً من مرحلة التأسيس، إذ لا يجوز استحداث محافظة أو تغيير مركزها أو اسمها أو تعديل حدودها، أو فك ارتباط الأفضية والنواحي التابعة لها وإلحاقها بمحافظة أخرى، إلا بمرسوم جمهوري يصدر استناداً إلى اقتراح من وزير الداخلية، وموافقة رئاسة الجمهورية، ومصادقة مجلس قيادة الثورة. كما لا يتم استحداث قضاء أو ناحية إلا بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح وزير الداخلية، مستنداً إلى قرار من مجلس المحافظة وموافقة رئاسة الجمهورية.^(٢)

كما تمتلك السلطة المركزية الحق في حلّ مجالس الوحدات الإدارية المحلية، وذلك في الحالات التي تخلّ فيها هذه المجالس بواجباتها، أو إذا تبين أن استمرارها يضر بالمصلحة العامة، أو في حال فقدانها لأغلبية أعضائها المنتخبين. غير أن هذا الحل لا يؤدي إلى زوال الشخصية المعنوية للمجلس المحلي ذاته، بل يقتصر أثره على إنهاء عضوية الأعضاء الحاليين واستبدالهم بآخرين، خصوصاً من بين الفئات المنتخبة، مع الإبقاء على كيان المجلس كوحدة إدارية قائمة بذاتها، حفاظاً على مبدأ اللامركزية. وفي السياق ذاته، يجوز للسلطة المركزية تأجيل اجتماعات أي مجلس محلي لمدة لا تتجاوز ستين يوماً، إذا ما حالت ظروف طارئة دون انعقاد هذه الاجتماعات، أو وجدت مبررات موضوعية تقتضي التأجيل. ويُشترط أن يكون هذا التأجيل مسبباً، وألا يُتخذ إلا في أضيق نطاق ممكن، ضماناً لعدم تعطيل الوظيفة الرقابية والتشريعية التي تضطلع بها المجالس المحلية في إطار النظام الإداري اللامركزي. ويعد هذا النوع من الرقابة - سواء في صورته التنظيمية أو الاستثنائية - من الضمانات التي تهدف

إلى تحقيق التوازن بين حرية المجالس المحلية في إدارة شؤونها، وبين الحفاظ على وحدة الدولة وانسجام سياستها العامة. فالمطلوب ليس السيطرة على المجالس المحلية، وإنما توجيهها عند الانحراف وضمان توافقها مع الأطر الدستورية والقانونية العليا.^(٤)

ونظراً لخطورة اجراء الحل أو شدته فقد احاطه المشرع بقيدتين الاول ضرورة المباشرة باجراء انتخاب المجلس الجديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ حل المجلس السابق والقيود الثاني وجوب عرض القرارات التي اتخذتها اللجنة المؤقتة التي قامت باعمال المجلس خلال فترة الحل على المجلس الجديد فور انعقاده لاستحصال الموافقة عليها^(٥).

الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء مجالس الادارة المحلية:

تعدّ الرقابة على الأعضاء أحد أبرز مظاهر إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية، إذ تمارس الحكومة المركزية صلاحيات معينة تتعلق بتعيين بعض أعضاء مجالس الإدارة المحلية، وكذلك عزلهم أو فصلهم أو إنهاء مهامهم، وذلك وفق ما تقرره القوانين ذات الصلة بنظام اللامركزية الإدارية. ويُعدّ حق التعيين من الحقوق المستقرة للحكومة المركزية في إطار التنظيم الإداري، ولا يُشكل هذا التدخل مساساً بجوهر النظام اللامركزي طالما أن الغلبة العددية داخل المجالس المحلية تُمنح للأعضاء المنتخبين، مما يضمن بقاء الطابع التمثيلي والديمقراطي لهذه المجالس. فالمعيار الأساسي في قبول هذا التعيين هو الحفاظ على التوازن بين الرقابة المركزية والاستقلال المحلي، دون الإخلال بأحدهما. وتلجأ السلطة المركزية إلى تعيين بعض الأعضاء لأسباب متعددة، أبرزها أن يكون هؤلاء المعينون بمثابة ممثلين عنها أو «عيونها» داخل المجالس، وذلك لتمكينها من متابعة الأداء المحلي عن كثب، ورصد أي انحرافات قد تطرأ في أداء المجلس. وقد يُسند إلى أحد هؤلاء الأعضاء منصب رئيس مجلس الوحدة الإدارية، ما يمنحه نفوذاً واسعاً، خاصة إذا تضمن القانون منحه "الصوت المرجح" في حال تساوي الأصوات أثناء عمليات التصويت، مما يزيد من قدرته على التأثير في اتجاهات القرار المحلي. كما أن هؤلاء الأعضاء غالباً ما يكلفون بتنفيذ مقررات المجلس المحلي والتنسيق مع الجهات التنفيذية في المحافظة أو الوزارة المختصة، الأمر الذي يعزز من فرص انسجام عمل المجالس المحلية مع السياسات العامة للدولة، ويمنع الانحراف أو التعارض مع الخطط المركزية. ومع ذلك، فإن ممارسة السلطة المركزية لحق العزل والفصل

يجب أن تكون خاضعة لضوابط قانونية دقيقة، إذ لا يجوز أن يكون هذا الحق مطلقاً أو تعسفياً، حتى لا يتحول إلى أداة سياسية للتأثير على قرارات المجالس أو تهديد استقلالها. فاستقرار العضوية في المجالس المحلية من الشروط الأساسية لنجاح النظام اللامركزي، ويجب أن يُحمى بضمانات قانونية وقضائية تحول دون إساءة استعمال هذه الصلاحيات. وفي هذا السياق، يُنظر إلى تدخل الحكومة المركزية في عضوية المجالس المحلية باعتباره وسيلة لضبط الأداء وضمان التزام المجالس بالقواعد الدستورية والتشريعية، لا كوسيلة للهيمنة أو الإقصاء، ويُفترض أن يتم هذا التدخل ضمن حدود الرقابة البنائية لا الرقابة الاستبدالية، بحيث لا تحل الحكومة محل المجالس في ممارسة صلاحياتها، وإنما توجهها وتصحح مسارها عند الضرورة. وأما حقها في فصل الأعضاء وعزلهم فهو مقرر لها بالنسبة لجميع الأعضاء المعيّنين في المجلس بحكم وظائفهم إذ تمارس عليهم السلطة الرئاسية كما هو الحال مثلاً بالنسبة إلى المحافظ الذي يتم تعيينه وترفيعه ونقله وفصله وعزله بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير الداخلية وموافقة رئيس الجمهورية^(١). وتمتد هذه الرقابة إلى الأعضاء المنتخبين أيضاً عند ممارسة وزير الداخلية صلاحية التصديق على قائمة المرشحين للانتخاب^(٢)

المطلب الثاني: رقابة الحكومة المركزية على أعمال مجالس الإدارة المحلية إجراءات تنفيذ القرارات في العراق

إنّ التوازن بين استقلال الإدارة المحلية وحق الحكومة المركزية في الرقابة يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام الإداري الحديث، خصوصاً في الدول التي تتبنى مبدأ اللامركزية. فبينما تهدف اللامركزية الإدارية إلى تخفيف العبء عن السلطة المركزية، وتمكين السلطات المحلية من إدارة شؤونها بما يتلاءم مع خصوصياتها الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية، تظل الحاجة قائمة إلى نوع من الرقابة والإشراف الذي تُمليه ضرورات تحقيق وحدة الدولة وتناسق إدارتها العامة.

وفي العراق، تُمارس الحكومة المركزية رقابتها على أعمال المجالس المحلية في سياق قانوني وتنظيمي واضح، وذلك لضمان عدم خروج هذه المجالس عن الأهداف الوطنية، أو إصدار قرارات تتعارض مع السياسات العامة أو تتجاوز حدود اختصاصاتها القانونية. وتعدّ هذه الرقابة من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة بالوزارات

ذات العلاقة، والمحافظين، ووزارة المالية، ووزارة الداخلية، فضلاً عن الأجهزة الرقابية الأخرى، وذلك لضمان التزام المجالس بمهامها وعدم التعدي على صلاحيات الحكومة المركزية أو الإضرار بالمصلحة العامة.

ولا تقتصر الرقابة المركزية على مجرد مراقبة الأفعال والقرارات التي تصدرها المجالس، بل تمتد لتشمل رقابة فاعلة على إجراءات تنفيذ تلك القرارات، باعتبار أن التنفيذ هو المرحلة الأهم في العمل الإداري، والتي قد يظهر فيها تجاوز الصلاحيات، أو خلل في تخصيص الموارد، أو قصور في الأداء الفني والإداري. ومن هنا فإن رقابة التنفيذ تمثل ضماناً حقيقية لاحترام سيادة القانون، وحماية المال العام، وضبط الأداء المحلي.

وقد نظم المشرع العراقي هذه الرقابة من خلال مجموعة من القوانين والتعليمات، أهمها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والذي يبين حدود الرقابة المركزية على أعمال المجالس وصلاحياتها. وميز هذا القانون بين الرقابة السابقة واللاحقة، وبين الرقابة الإدارية والقانونية، مع منح السلطة المركزية أدوات رقابية فعالة كحق إلغاء القرارات المخالفة للقانون، أو وقف تنفيذها عند الضرورة، إضافة إلى صلاحية توجيه المجالس ومساءلتها إدارياً ومالياً عند الحاجة.

إن دراسة رقابة الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية وإجراءات تنفيذ قراراتها تكتسب أهمية خاصة في السياق العراقي، نظراً لخصوصية النظام السياسي، وتعقيد العلاقة بين المركز والمحافظات، وحاجة البلاد إلى تحقيق تنمية متوازنة في إطار من الالتزام بالقانون، والكفاءة في الأداء، والتنسيق بين مستويات الحكم المختلفة. وعليه، سيُقسّم هذا المطلب إلى فرعين: الأول يُعنى برقابة الحكومة على أعمال المجالس المحلية، والثاني يُعالج رقابة السلطة المركزية على تنفيذ قرارات هذه المجالس.

الفرع الأول: الرقابة على أعمال مجالس الإدارة المحلية:

تُمارس الحكومة المركزية رقابتها على أعمال المجالس المحلية من خلال عدة وسائل، أبرزها: التصديق على قرارات تلك المجالس، أو إلغاؤها، أو الحلول محلها في أداء مهامها في حالات استثنائية محددة قانوناً. وتمثل هذه الأشكال من الرقابة المبادئ العامة التي تحكم هذا النوع من الإشراف الإداري، الذي يهدف إلى ضمان التزام المجالس المحلية بإطار القانون

وعدم تجاوزها لصلاحياتها.

وفي كثير من الأحيان، يشترط القانون لنفاذ قرارات المجالس المحلية الحصول على إقرار من السلطة المركزية. وقد يتخذ هذا الإقرار أحد شكلين: إما أن يكون صريحاً، من خلال صدور موافقة رسمية من الجهة المركزية المختصة، وإما ضمناً، إذا مضت فترة زمنية محددة قانوناً دون اعتراض، ما يُعد بمثابة موافقة غير مباشرة. وفي حال عدم صدور الإقرار الصريح أو الضمني، يظل القرار المحلي معطلاً لا يمكن تنفيذه، إذ أن الموافقة المركزية هي التي تُكسبه الشرعية وتُضفي عليه القوة التنفيذية اللازمة، فتبعث فيه الحياة بعد أن كان قراراً بلا أثر فعلي. (٣).

أما الإقرار الضمني، فيتحقق عندما تلتزم السلطة المركزية الصمت إزاء القرار المعروض عليها خلال المدة القانونية المحددة، دون أن تُصدر قراراً صريحاً بالإقرار أو الرفض. ففي هذه الحالة، يُعد الصمت بمثابة موافقة ضمنية تُكسب القرار قوة النفاذ. ويُعد هذا الأسلوب وسيلة لتحقيق نوع من التوازن بين متطلبات الرقابة الإدارية وضرورات الاستقلال المحلي، إذ يمنع تعطيل أعمال المجالس المحلية بسبب التأخير في رد السلطة المركزية.

ومثال ذلك ما نص عليه القانون بخصوص ميزانية الإدارة المحلية لمجلس المحافظة، حيث تُعد المصادقة على الميزانية قد تحققت من الهيئة العليا للمركزية الإدارية إذا انقضت مدة ستين يوماً من تاريخ تسلمها دون صدور قرار صريح، مما يمنح هذه الميزانية القوة القانونية للمباشرة بتنفيذها (٤).

ومن المقرر فقهاً أن السلطة المركزية، وإن مُنحت صلاحية الموافقة أو الرفض تجاه قرارات المجالس المحلية، إلا أن هذا لا يخولها حق التعديل في مضمون تلك القرارات. فالتدخل بالتعديل يُعد تجاوزاً للصلاحيات، ويُشكّل اعتداءً على مبدأ استقلالية الهيئات المحلية، طالما أن التعديل لم يكن منصوصاً عليه قانوناً. فسلطة الموافقة أو الرفض لا تعني سلطة الإنشاء أو الإضافة، وإنما هي رقابة قانونية محضة تُمارس في حدود المرسوم بها.

وقد استقر قضاء المحاكم الإدارية على أن أي تعديل جوهري تدخله السلطة المركزية على قرار صادر عن جهة محلية دون وجود سند قانوني، يُعد باطلاً ومخالفاً لمبادئ

المشروعية، لأن القرار في هذه الحالة لا يصدر عن الجهة التي تمتلك الاختصاص الأصيل. أما التعديلات الشكلية أو غير الجوهرية - كتلك المتعلقة بأسلوب العرض أو التسميات غير المؤثرة على المضمون - فلا تُخل بشرعية القرار المحلي ولا تُعد مساساً باستقلالته.

ويُقصد بالتعديل الجوهري: كل تغيير يمس الأساس الذي قام عليه القرار المحلي، سواء تعلق بمضمونه أو بآثاره المالية أو القانونية أو الاجتماعية. في حين يُقصد بالتعديل غير الجوهري: التغييرات الثانوية التي لا تؤثر على جوهر القرار أو أهدافه الجوهرية. وهذا التمييز ضروري للحفاظ على التوازن بين الرقابة المركزية المشروعة والاستقلال الإداري للوحدات المحلية، وفق ما نصت عليه مبادئ النظام اللامركزي الإداري.^(٥)

فيما يخص إلغاء قرارات المجالس المحلية، تُقر القواعد العامة بمشروعية تدخل السلطة المركزية في هذا السياق، وذلك من خلال ممارستها لرقابة مزدوجة: رقابة المشروعية، التي تهدف إلى التأكد من مطابقة قرارات الإدارة المحلية للقوانين والأنظمة النافذة، ورقابة الملاءمة، التي تعنى بمدى توافق تلك القرارات مع الصالح العام وعدم تعارضها مع المصلحة العليا للدولة. فإذا ثبت أن القرارات الصادرة عن المجالس المحلية تنطوي على مخالفة قانونية، أو أنها تُلحق ضرراً بالسياسة العامة للدولة، فإنه يجوز للسلطة المركزية التدخل لإيقاف هذه القرارات أو إلغائها.

ويتم ذلك عبر وسيلتين قانونيتين: الإلغاء الإداري والإلغاء القضائي.

الإلغاء الإداري: وهو أن تقوم السلطة المركزية بإصدار قرار إداري صريح بإلغاء القرار المحلي، شريطة أن يتم ذلك خلال المدة القانونية المحددة، وبمراعاة الشكل والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة. ويُشترط لصحته أن يكون معللاً تعليلاً كافياً، وأن يستند إلى مخالفة قانونية واضحة أو إلى تعارض جوهري مع المصلحة العامة.

الإلغاء القضائي: ويتمثل في لجوء السلطة المركزية إلى القضاء الإداري للطعن في قرار المجلس المحلي، إذ يظل القضاء هو الجهة المختصة بإلغاء القرارات إذا ثبت له، من خلال المرافعات والأدلة، صحة ما تدعيه الحكومة المركزية من مخالفة أو ضرر. ويترتب على

(٧٤٨).....النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

الإلغاء القضائي بطلان القرار المطعون فيه بأثر رجعي، أي منذ صدوره، إذا قرر القضاء أن القرار غير مشروع أو مخالف للنظام العام.

ويعد هذا التنظيم القانوني وسيلة لضمان التوازن بين احترام مبدأ اللامركزية وضمان وحدة الدولة، حيث يُسمح للسلطة المركزية بالتدخل عند الضرورة لحماية النظام العام والمصلحة العامة، دون أن تتحول تلك الرقابة إلى وسيلة لشل إرادة المجالس المحلية أو الانتقاص من صلاحياتها الدستورية.^(١)

١. قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية - العدد ٢٠١٣/٨٥

الوقائع: طعنت وزارة البلديات بقرار مجلس محافظة يتضمن تخصيص جزء من أراضي الوقف لإنشاء مشروع خدمي.

الحكم: قررت المحكمة إلغاء قرار المجلس لمخالفته قانون العقارات الموقوفة ولتعديه على اختصاص السلطة المركزية، واعتبرت أن المجلس قد خالف حدود سلطته.

الأساس القانوني: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المادة (٧) و(٤٤).

٢. قرار محكمة القضاء الإداري - العدد ٢٠١٦/٤٣/ق

الوقائع: طعن محافظ بغداد بقرار مجلس محافظة يقضي بفرض رسوم على النفايات دون صدور تشريع اتحادي.

الحكم: اعتبرت المحكمة القرار غير مشروع، وأبطلت الإجراء المحلي لمخالفته أحكام المادتين (٢٨ و١٠٠/ثانياً) من الدستور العراقي التي تحصر فرض الضرائب والرسوم بقانون^(١٨).

الفرع الثاني: الرقابة على إجراءات تنفيذ القرارات.

تمارس المجالس المحلية، بموجب التفويض التشريعي، صلاحياتها في اتخاذ القرارات والإجراءات المرتبطة بشؤونها الذاتية ضمن الحدود القانونية المرسومة لها. ومع ذلك، فإن نفاذ هذه القرارات في مرحلتها النهائية غالباً ما يكون مرهوناً بموافقة السلطة المركزية التي

تنظر في مدى ملاءمتها مع السياسات العامة للدولة. وبناءً على ذلك، تُصبح هذه المجالس في كثير من الأحيان تحت رحمة الرقابة المركزية، إذ يعود إليها القرار النهائي في تفعيل أو تعطيل ما تصدره المجالس المحلية من قرارات.

وتتجلى إحدى صور هذه الرقابة في اشتراط حصول المجالس المحلية على موافقة مسبقة من الحكومة المركزية عند اتخاذها قرارات تتعلق بالتصرف بأموالها، مثل التنازل عن ممتلكاتها بعوض لا يقل عن قيمتها السوقية في وقت التنازل. فإذا لم تُمنح هذه الموافقة، فإن القرار يصبح عديم الأثر القانوني. كما يُعد نزع ملكية العقارات مثلاً آخر على القرارات التي لا تُنفذ إلا بعد التصديق المركزي، مما يبرز بوضوح حجم التداخل بين صلاحيات الإدارة المحلية والرقابة المركزية.

ورغم ذلك، فإن الأصل أن المجالس المحلية هي الجهة المختصة بتقدير الحاجة إلى اتخاذ الإجراءات والخدمات الداخلة ضمن اختصاصها، حتى لو كانت بعض هذه القرارات بحاجة إلى التصديق المركزي. ولا يجوز للسلطة المركزية أن تحل محل المجالس المحلية في اتخاذ القرار، ما لم يكن هناك نص صريح يخولها ذلك.

كما أن مجرد تصديق السلطة المركزية على قرار المجلس المحلي لا يمنع هذا الأخير من التراجع عنه أو تعديله، إذا ما تبين لاحقاً أن القرار غير ملائم للواقع أو لمتطلبات المصلحة المحلية. ويُعد من مقومات استقلال المجالس المحلية أيضاً أن السلطة المركزية لا تملك إلزامها بتنفيذ وظيفة معينة، كما لا يجوز لها تعديل قرارات المجالس المحلية، بل يكون لها فقط التصديق عليها أو رفضها بالكامل، دون التدخل في مضمونها.

وتتحمل المجالس المحلية كامل المسؤولية القانونية عن قراراتها، حتى بعد المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية. ولا يكون لقرارات الرقابة أثر قانوني صحيح ما لم تستوف الشروط الشكلية والموضوعية، وأهمها: صدورهما عن جهة ذات اختصاص، ومطابقتها لأحكام القانون، وعدم انحرافها عن الغاية المشروعة.

وبحسب المبادئ العامة لنظام الإدارة المحلية، فإن قرارات سلطة الرقابة تُعد من القرارات الإدارية، ويجوز الطعن بها أمام جهات القضاء الإداري، وذلك لضمان حماية المجالس المحلية من التجاوز على اختصاصها. ويجوز هذا الطعن عبر طريقتين:

١. الطعن الإداري، سواء من خلال التماس يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو شكوى إلى رئيسها الأعلى.

٢. الطعن القضائي أمام المحاكم المختصة، وهو ما يعد وسيلة فعالة لحماية مبدأ اللامركزية وضمان عدم انحراف سلطة الرقابة عن حدودها^(١٩).

قضية إلغاء قرار حل رئيس مجلس ديالى:

الحكم: في ١٣-٤-٢٠٢٥، أصدرت المحكمة الإدارية قراراً بإلغاء حل رئيس مجلس محافظة ديالى (عمر الكرعوي)، وأمرت بإعادته إلى منصبه .

التحليل: يجسد هذا الحكم دور القضاء في حماية الاستقرار الإداري والحق الدستوري، ويظهر أن قرارات الحل الإداري لا تُنفذ إلا بعد رقابة قضائية وضمان وجود أسباب قانونية.

٢. قضية انتخاب محافظ كركوك - جلسة ٢٠٢٤/٨/١٠

الحكم: أرجأت المحكمة الإدارية نظر شرعية جلسة انتخاب المحافظ في كركوك إلى ٢٢-١١-٢٠٢٤، وذلك استجابة لطلبات من الكتل الكردية والعربية للطعن في شرعية انعقادها .

التحليل: هذا الإجراء يوضح دور القضاء في ضبط النزاعات المحلية العادلة وحق الأحزاب والكتل باللجوء القانوني لوقف تنفيذ الإجراءات إلالي حين تُجر مقارنة كاملة مع الدستور والقانون.

٣. الحكم ببطالان التعديل الجوهري من السلطة المركزية على قرارات محلية

أحد القضاة الإدارية أكد أن تعديل القرارات المحلية من قبل الحكومة المركزية يعد باطلاً إذا تجاوز حدود الإلغاء أو التأجيل القانوني، ولا يخول السلطات المركزية تعديل مضمون القرار المحلي بنفسها .

يطبق هذا المبدأ على المبدأ القاضي بأن الرقابة المركزية تختص بالإقرار أو الإلغاء فقط، ولا تملك أن تُعيد صياغة القرارات المحلية.

٤. قضية تغيير محافظ كركوك: قرار "إلغاء" أم نقض؟

النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق (٧٥١)

في ٢٠٢٤، أبطلت المحكمة الإدارية قرار مجلس الوزراء بتجميد انتخاب المحافظ، معتبرة أن الصلاحية فسرت بطريقة خاطئة.

يعكس هذا الحكم مرة أخرى أن حلول مركزية تقليدية ليست قاعدة يجب تبريرها أو تمريرها إلا إذا كانت ضمن شروط دستورية قانونية صحيحة.

إعادة الكرعاوي ثم رئيس ديالى استقلال المجالس المحلية - الرقابة القانونية تأكيد استقلالية الرئيس المحلي بشرط أن تكون الإجراءات قانونية

تأجيل جلسة انتخاب كركوك التعددية السياسية - الحد من الائتلاف التشريعي ضمان مشاركة الكتل وتلافي التمليك الأحادي للقرار

بطلان التعديل الجوهري حدود الرقابة المركزية حماية القرار المحلي من التدخلات غير القانونية

توضح هذه الأحكام أن الرقابة القضائية هي الدرع الفعلي الذي يمنع العبث بأدوات اللامركزية - تنظيمًا وتنفيذًا - وأن أداء المجالس المحلية يتمتع بحماية المحكمة الإدارية والبعد القانوني الدقيق الذي يردع التجاوزات ويضمن مبدأ التنظيم.

التنظيم المالي للمجالس المحلية في العراق

يعتمد النظام المالي للمجالس المحلية في العراق على مبدأ اللامركزية المالية في بعض الجوانب، حيث تُمنح هذه المجالس صلاحيات محددة في إدارة مواردها المحلية. غير أنها تبقى خاضعة لرقابة الحكومة المركزية من خلال الأجهزة المختصة، لضمان الالتزام بالقوانين واللوائح المالية وتحقيق مبادئ الشفافية والكفاءة في استخدام الأموال العامة.

أولاً: خصائص النظام المالي للمجالس المحلية

١. اللامركزية: تتمتع المجالس المحلية بقدر من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المالية المتعلقة بمناطقها وصلاحياتها، بما يمكنها من تخصيص الموارد لتلبية احتياجات المواطنين بصورة مباشرة وفعالة.

٢. مصادر التمويل: تحصل المجالس على مواردها المالية إما من إيرادات محلية (مثل

(٧٥٢)النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

الرسوم والضرائب البلدية) أو من مخصصات الحكومة المركزية، وذلك بحسب طبيعة الوحدة الإدارية وحجم نشاطها.

٣. الرقابة: تخضع المجالس المحلية لرقابة مركزية للتأكد من سلامة أداؤها المالي وضمان التزامها بالقوانين النافذة، بما يعزز الشفافية ويحدّ من الهدر وسوء الاستخدام.

ثانياً: رقابة الحكومة المركزية على المجالس المحلية

تمارس الحكومة المركزية رقابة على الأنظمة المالية للمجالس المحلية بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف، أبرزها:

١. تحقيق الشفافية: ضمان أن يتم إنفاق المال العام وأموال دافعي الضرائب بوضوح وفق القواعد القانونية.

٢. تعزيز الكفاءة: متابعة الأداء المالي والإداري للمجالس بغرض تحسين كفاءة إدارة الموارد.

٣. التخطيط المالي: مساعدة المجالس في إعداد الموازنات المحلية وإدارتها بصورة أكثر انضباطاً.

٤. الامتثال القانوني: التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين واللوائح والتعليمات المالية المطبقة.

الخاتمة:-

من خلال البحث في النظام المالي للمجالس المحلية في العراق والرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية عليها، تبين أن التمويل يشكّل العمود الفقري لعمل هذه المجالس، وأن أي قصور فيه ينعكس سلباً على أداؤها وقدرتها على تلبية حاجات المجتمع المحلي. كما تبين أن الرقابة المركزية، رغم أهميتها في ضمان الشفافية ومنع التجاوزات، قد تتحول إلى وسيلة تحدّ من استقلالية المجالس المحلية إذا لم تُمارس وفق أسس قانونية رشيدة. ومن ثم، فإن التوازن بين الاستقلالية المحلية والرقابة المركزية يُعدّ شرطاً أساسياً لنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق.

النتائج:

١. إن النظام المالي للمجالس المحلية في العراق ما زال يعاني من ضعف في تنوع مصادر الإيرادات، واعتماده بشكل كبير على التحويلات المالية من الحكومة المركزية.
٢. النصوص القانونية العراقية لم تمنح المجالس المحلية المرونة الكافية في إعداد وتنفيذ موازنتها، مما أضعف استقلاليتها المالية.
٣. الرقابة المركزية تمارس بصور متعددة (إدارية، مالية، قضائية)، غير أنها في كثير من الأحيان تتسم بالتشدد وتؤدي إلى تقييد الصلاحيات المحلية.
٤. غياب التشريعات المكتملة وعدم وضوح بعض النصوص أدى إلى تضارب في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية.
٥. نجاح اللامركزية الإدارية في العراق يتوقف بدرجة كبيرة على إصلاح النظام المالي المحلي وضبط الرقابة المركزية ضمن حدود المشروعية فقط.

التوصيات:

١. إصدار تشريعات مكتملة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بما يمنح المجالس المحلية سلطات أوسع في إعداد موازنتها وإدارة مواردها المالية.
٢. تنوع مصادر الإيرادات المحلية عبر فرض رسوم وضرائب محلية محددة قانوناً، لتقليل الاعتماد على التحويلات المركزية.
٣. إعادة تنظيم آليات الرقابة المركزية بحيث تقتصر على الرقابة اللاحقة والرقابة على المشروعية، دون التدخل المباشر في القرارات المالية المحلية.
٤. تطوير الكوادر المالية والإدارية داخل المجالس المحلية من خلال برامج تدريبية متخصصة في الإدارة المالية الحديثة.
٥. اعتماد معايير الشفافية والحوكمة في جميع الممارسات المالية والإدارية للمجالس المحلية، مع تعزيز دور الأجهزة الرقابية المستقلة.

٦. الاستفادة من التجارب المقارنة في الدول التي حققت توازناً ناجحاً بين اللامركزية المالية والرقابة المركزية، بما يتناسب مع الواقع العراقي.
٧. زيادة مشاركة السكان المحليين في تمويل المجالس المحلية ومراقبة كيفية
٨. استخدام هذه الموارد المالية
٩. زيادة الشفافية المالية في كيفية استخدام.
١٠. هذه الموارد المالية

هوامش البحث

- (١) عبد القادر، سامي، النظام المالي في الإدارة المحلية: دراسة تحليلية مقارنة. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، (٢٠١١)، ص ٦١
- (٢) مراد، محمد حلمي،، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٧٣.
- (٣) محمد حلمي مراد: مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٦٣
- (١) محمد حلمي مراد: مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٦٣
- (٤) الربيعي، محمد جاسم. (٢٠١٥). الإدارة المحلية في العراق: الواقع والطموح. مجلة جامعة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٤٥، ص ١٧٤
- (٥) قانون ضريبة العقار العراقي رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
- (٦) قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل.
- (١) صالح يوسف عجينة: ضريبة الدخل في العراق من الوجهة الفنية والاقتصادية، اطروحة دكتوراه من جامعة القاهرة، المطبعة العالمية في القاهرة، عام ١٩٦٥، ص ٧٣
- (٧) جمهورية العراق. (٢٠٠٨). قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المعدل. بغداد: الوقائع العراقية.
- (٢) محمد حلمي مراد: مالية الهيئات العامة المحلية، مرجع سابق، ص ٨٥.
- (٣) المادة (١٠٥) الفقرة (د) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.

- (٤) محمد عبد الله العربي: موضوعات الادارة المحلية في الدول العربية، تقرير عام مقدم إلى المؤتمر العربي: الخامس للعلوم الادارية المنعقد في الكويت عام ١٩٦٩، ص ٢٣.
- (٥) محمد حلمي مراد: مالية الهيئات العامة المحلية، مرجع سابق، ص ٩٦.
- (١) عبد العال الصكبان: علم المالية العامة، مرجع سابق، ص ٤٠٧.
- (٨) عبد القادر، سامي. (٢٠١١). النظام المالي في الإدارة المحلية: دراسة تحليلية مقارنة. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع. ص. ١٣٣-١٤٠.
- (٢) عبد العال الصكبان: علم المالية العامة، مرجع سابق، ص ٧٥-٧٧.
- (٩) جمهورية العراق. (١٩٦٣). قانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣. الوقائع العراقية.
- (١٠) عبد الوهاب، خليل. (٢٠٠١). المالية العامة والتمويل المحلي. بغداد: مطبعة جامعة بغداد، ص ١٥٣.
- (١١) عبد الحسين، فاضل. (٢٠١٣). القانون الإداري - التنظيم الإداري واللامركزية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٦٥.
- (١) الاستاذ كمال عبد الرحمن الجرف: الضرائب والرسوم المحلية، مرجع سابق، ص ٧٠٩.
- (١٢) قانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته، لا سيما التعديل السابع بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١.
- (١٣) قانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٣ المعدل بشأن التبليط وتعبيد الطرق.
- (١٤) قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٣ المعدل بشأن المجاري.
- (١٥) جمهورية العراق. (٢٠٠٨). قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، ٣١ مارس.
- (١٦) جمهورية العراق. (٢٠٠٦). تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٦. وزارة المالية العراقية، بغداد.
- (١) عبد العال الصكبان: علم المالية العامة، مرجع سابق، ص ١٠٩.
- (٢) محمد حلمي مراد: مالية الهيئات العامة المحلية، مرجع سابق، ص ١٠٩.
- (١٧) الجميلي، أحمد عبد المجيد. (٢٠٠٩). اللامركزية الإدارية في العراق بين النصوص الدستورية والواقع العملي. مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ٢، ص. ١٤٥-١٦٣.
- (١) توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨.
- (٢) فؤاد العطار: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة ١٩٥٦ - ١٩٥٧، ص ١٨٥.
- (٣) عثمان خليل عثمان: اللامركزية ومجالس المديرية، مرجع سابق، ص ٢٨.
- (٤) منذر الشاوي: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.
- (١) محمد يعقوب السعيد: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٧٥٦).....النظام المالي للمجالس المحلية ورقابة الحكومة المركزية عليها في العراق

- (٣) المادة (٢) الفقرة (١) من دستور ٤ نيسان ١٩٦٣.
- (١) المادة (٣) من قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ سنة ١٩٦٣
- (٢) المواد (٥ ، ٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩
- (٤) لمادة (١٣٠) من قانون المحافظات، المرجع السابق.
- (٥) المادة (١٣١) من قانون المحافظات، المرجع السابق.
- (١) المادة (١٣، ١٤) الفقرة (١) من قانون المحافظات، المرجع السابق.
- (٢) المادة (٦٤) الفقرة (٣) من قانون المحافظات، المرجع السابق.
- (٣) عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام المجالس، مرجع سابق، ص ٦٥.
- (٤) المادة (١١٩) الفقرة (٧) من قانون المحافظات، مرجع سابق.
- (٥) فؤاد العطار: دروس في نظم الادارة المحلية، مطبعة الحلبي واولاده مصر - القاهرة، ١٩٥٩ - ١٩٦٠، ص ٤٩.
- (١) فؤاد العطار: دروس في نظم الادارة المحلية، مرجع سابق، ص ٥٠ - ٥١.
- (١٨) مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني، ٢٠١٧.