



The Financial Jurisdiction of Local Authorities in Iraqi Legislation

Lara Werya Hameed

The Middle Technical University- Baquba Technical College

Abstract:

Granting financial powers to local authorities is one aspect of implementing a decentralized system. This aligns with the demands of modern life and the move away from traditional centralized systems. It is also a suitable means of meeting local needs, as local authorities are more familiar with their financial situation in terms of determining revenues and expenditures, maximizing revenue sources, identifying necessary expenditures, and transferring financial allocations.

Fiscal decentralization means transferring or delegating certain financial powers from central authorities to local authorities. This transfer or delegation must not, under any circumstances, conflict with the higher interests of the state, and its purpose should be to achieve the objectives of the decentralization system in general. Ideally, this should be done through clear constitutional provisions, rather than leaving it to legal texts that represent the opinion of the parliamentary majority at the time of legislation. The 2005 Constitution of the Republic of Iraq granted provinces not organized into a region broad administrative and financial powers that contradict the principles of the decentralization system.

The revenue sources for provinces not organized into a region include internal local sources such as taxes, fees, fines, service charges, and revenue from the province's own properties, as well as external

sources such as subsidies from the central government, donations, grants, and loans.

The issue of financial jurisdiction for provinces not organized into a region, like other new issues in Iraqi constitutional life, has encountered some problems due to the novelty of this experience in Iraq and the accompanying economic, political, and security challenges of recent years.

Keywords: Financial jurisdiction, financial decentralization, provinces not organized into region, local administration, Iraqi legislation.



<https://doi.org/10.66734/5x4y7h59>

Email

ah8me8@gmail.com

Submitted: 10-5-2026

Revised: 11-7-2026

Accepted: 14-7-2026

Published: 2-9-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open-access article under the CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ar>)



الاختصاص المالي للسلطات المحلية في التشريع العراقي

لارا وريا حميد

الجامعة التقنية الوسطى- الكلية التقنية- بعقوبة

الملخص

أن منح السلطات المحلية اختصاصات مالية تعد أحد مظاهر تطبيق النظام اللامركزي وهو يتلاءم مع ما تفرضه تطورات الحياة والابتعاد عن الأنظمة المركزية التقليدية، كما انه يعد وسيلة مناسبة لإشباع الحاجات المحلية فالسلطات المحلية هي أكثر معرفة بوضعها المالي من حيث تحديد الإيرادات والنفقات، تعظيم مصادر الإيرادات، تحديد اوجه النفقات الضرورية، وكذلك مناقلة التخصيصات المالية.

اللامركزية المالية تعني نقل او تفويض ممارسة بعض الاختصاصات المالية من السلطات المركزية الى السلطات المحلية وان هذا النقل او التفويض يجب ان لا يعارض في جميع الاحوال المصالح العليا للدولة وان يكون الغرض منه تحقيق أهداف النظام اللامركزي بشكل عام والأفضل ان يكون ذلك من خلال نصوص دستورية واضحة وعدم ترك ذاك لنصوص قانونية تمثل رأي الاغلبية البرلمانية وقت تشريع القانون وقد منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة تتعارض مع مبادئ النظام اللامركزي.

وتتضمن مصادر الإيرادات للمحافظات غير المنتظمة في اقليم مصادر داخلية محلية كالضرائب والرسوم والغرامات واجور الخدمات والاملاك الخاصة بالمحافظة، وكذلك مصادر خارجية كإعانات الحكومة المركزية والتبرعات والهبات التي تقدم الى المحافظة والقروض.

ان موضوع الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكبقية المواضيع الأخرى الحديثة على الحياة الدستورية في العراق قد طرأت عليه بعض المشاكل نظرا لحدثة هذه التجربة في العراق، وما رافقتها من تحديات اقتصادية وسياسية وامنية خلال السنوات السابقة.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص المالي، اللامركزية المالية، المحافظات غير المنتظمة في اقليم، الادارة المحلية، التشريع العراقي.

المقدمة

أولاً/ التعريف بموضوع البحث:-

أدى تنامي الوعي والنهوض الفكري لدى الشعوب وعدم رضوخها للسلطات المستبدة، وحصول التطورات الاقتصادية والاجتماعية وتشعب وتنوع حاجات المجتمع إلى عدم استطاعة السلطة المركزية من إشباع تلك الحاجات. إضافة لذلك وجود التمايز والتحيز في الية توزيع وتلبية احتياجات سكان الوحدات المحلية بشكل متساوي وعادل. وهذا ما دعا إلى اضطرار الحكومات المركزية إلى التخلي عن بعض سلطاتها وصلاحياتها لصالح الادارات المحلية كالأقاليم او المحافظات. وبناء عليه تباينت أنواع الدول فإذا كانت هناك سلطة واحدة في الدولة فهي حكومة مركزية، أما اذا كان الى جانبها سلطات محلية اخرى فهي حكومة لامركزية، كما إن تركيز السلطة هو المعرقل الرئيسي في انجاز المشروعات التنموية وتطوير الخدمات نحو الافضل، وتتوزع السلطة في صور شتى منها تفويض السلطة من الرئيس الى معاونيه أو لامركزية اقليمية او لامركزية سياسية، وباختصار فأن المقصود باللامركزية المالية هو توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية وبمعنى آخر ان اللامركزية تعني نقل السلطة في اتخاذ القرارات الى اجهزة محلية، 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 غير المنتظمة في اقليم.

ثانياً/ أهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في ان منح الوحدات المحلية كالمحافظات الصلاحيات المالية يعد أمراً ضرورياً للقيام بواجباتها تجاه مواطنيها واشباع الحاجات المحلية، وتعد كذلك وسيلة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، كما ان منح هذه الوحدات المحلية الاختصاصات المالية كفيل بضمان استقلالها في أدائها لأعمالها وتحقيق الأهداف المرجوة من تطبيق نظام اللامركزية الادارية بمعناها الواسع، وتكمن أهمية البحث أيضاً في تحديد أوجه القصور التشريعي في التطبيق الفعلي للامركزية المالية في العراق.

ثالثاً/ مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في حداثة تجربة اللامركزية المالية وتنظيم الاختصاص المالي للمحافظات في العراق والمشاكل التي واجهت هذه التجربة لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وامنية خلال السنوات السابقة، وكذلك ظهرت مشكلة التداخل في الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات وما رافق ذلك من تجاوز على النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالموضوع، وهذا ما أثر بشكل سلبي على قدرة الحكومات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية واشباع الحاجات المحلية.

رابعاً/ أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الأمور الآتية:

- ١- تحديد مفهوم الاختصاص المالي والسلطات المحلية في العراق.
- ٢- تحديد الاساس التشريعي للاختصاص المالية للمحافظة غير المنتظمة في اقليم في العراق.
- ٣- التعرف على الموارد المالية والنفقات للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.
- ٤- بيان مراحل وضع موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم في العراق.

خامساً/ نطاق البحث:

يحدد نطاق البحث بالاختصاص المالي للسلطات المحلية في العراق (المحافظات غير المنتظمة في اقليم) بعد التغييرات الدستورية والقانونية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣.

سادساً/ منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص التشريعية موضوعة البحث وتفكيكها وتفسيرها لغرض تقييمها اذ يتم معرفة قصد المشرع من خلال تلك النصوص لغرض الحصول على مقترحات جديدة تسهم في معالجة مشكلة البحث.

سابعاً/ خطة البحث:-

من اجل الالمام بموضوع البحث ومراعاة التوازن بين الجانبين الشكلي والموضوعي ارتأينا تقسيم خطة البحث الى مبحثين سنتناول في المبحث الاول مفهوم الاختصاص المالي والسلطات المحلية في العراق. اما المبحث الثاني سنتعرف فيه الى اختصاص جباية الايرادات وصرف النفقات للسلطات المحلية في العراق، وعلى النحو الاتي:-

المبحث الاول

مفهوم الاختصاص المالي والسلطات المحلية في العراق

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ السلطات المحلية كالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والادارات المحلية صلاحيات ادارية ومالية واسعة وفق مبدأ النظام لامركزي الذي أخذ به الدستور، وذلك من اجل قيام هذه السلطات بإدارة مواردها المالية بنفسها بشكل يضمن كفاءة الخدمات العامة وتعظيم مصادر الايراد في هذه الوحدات الادارية ووضع الموازنات الخاصة بها ومناقلة التخصيصات المالية فيما بينها وتحديد

أوجه وصور الانفاق المحلي، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول منها التعريف بالاختصاص المالي والأساس التشريعي له، ونتناول في الثاني مفهوم السلطات المحلية في التشريع العراقي.

المطلب الأول

التعريف بالاختصاص المالي والأساس التشريعي له

لكل اختصاص أيا كان نوعه أساس تشريعي يستمد منه الشرعية سواء كان ذلك الاساس نصوص دستورية أو نصوص قانونية أو في الأنظمة والتعليمات، والاختصاص المالي للسلطات المحلية في العراق كغيره من بقية الاختصاصات يستند إلى نصوص دستورية وقانونية نافذة، حيث إن الاختصاص يمثل الركن الابرز في كل قرار إداري وبدونه فالقرار يكون باطلاً، وانطلاقاً مما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف بالاختصاص المالي، ونتناول في الثاني الأساس التشريعي للاختصاص المالي للسلطات المحلية.

الفرع الأول

التعريف بالاختصاص المالي

يتطلب تعريف الاختصاص المالي تحديد معنى كل من الاختصاص والمال، فالاختصاص يعني القواعد التي تحدد الهيئات والأشخاص التي تملك حق ابرام التصرفات القانونية، ويعد القرار ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري فهو صلاحية إصدار القرار من سلطة تملك حق إصداره، فالاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرفات معينة.^(١)

كما عرف الاختصاص بأنه الأهلية أو المكنة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها من إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطق تنفيذها الزماني والمكاني.^(٢)

وقد عرف الاختصاص أيضاً بأنه أهلية إحدى السلطات العامة للقيام بأعمال معينة، على سبيل المثال يقال اختصاص الوزير واختصاص المحافظ وغيرهما، أو كما يقال في الإجراءات القضائية اختصاص قاضي محكمة بداءة أو محكمة استئناف،^(٣) وكذلك عُرِف الاختصاص بأنه السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمانية والمكانية.^(٤)

أما المال فيعني كل ما يمكن حيازه وإحرازه والانتفاع به، أو كل عين ذات قيمة مادية بين الناس، والمال من الناحية القانونية هو كل حق له قيمة مادية، والحقوق المالية أما تكون عينية أو شخصية.^(٥)

فالأموال العامة هي تلك الأموال الثابتة والمنقولة العائدة للدولة، أو الأشخاص المعنوية العامة والمخصصة للمنفعة العامة، أو أنها المال المملوك للدولة أو احد أشخاصها القانونية أو الاعتبارية المتفرعة عنها مركزية كانت أم لا مركزية اقليمية أو مرفقية مصلحة ومخصصة للمنفعة العامة.^(٦)

أما المشرع العراقي فقد بين بأنه تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة، أو الأشخاص المعنوية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون.^(٧)

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الاختصاص المالي بأنه هو الصلاحية أو السلطة القانونية التي تثبت لشخص من أشخاص القانون العام للتصرف في الشؤون المالية، فالاختصاص المالي للسلطات المحلية هو صلاحية الوحدات المحلية للتصرف في شؤونها المالية بتقرير القواعد المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها وإدارتها المالية. وتفيد قواعد الاختصاص القدرة القانونية لأي سلطة في أربعة عناصر هي العنصر الشخصي والموضوعي والمكاني والزمني، فالاختصاص المالي للسلطات المحلية يتقيد بهذه العناصر الأربعة فعلى سبيل المثال يمثل المحافظ ومجلس المحافظة العنصر الشخصي للاختصاص، أما العنصر الزمني للاختصاص المالي فيتمثل بقيام السلطات المحلية كالمحافظ ومجلس المحافظة بممارسة اختصاصاتهم المالية خلال مدة الدورة الانتخابية لهم، أما العنصر المكاني فيتمثل في ممارسة الاختصاصات المالية ضمن الرقعة الجغرافية أو النطاق المكاني للسلطات المحلية، فالمحافظة مثلاً تمارس اختصاصاتها ضمن الرقعة الجغرافية التابعة لها ولا يجوز لها التجاوز على اختصاصات محافظة أخرى، أما العنصر الموضوعي للاختصاص فيتمثل بقيام المشرع بتحديد الاختصاصات المالية لجميع الأشخاص المعنوية بضمونها السلطات المحلية، وهذا ما يقوم به المشرع الدستوري من خلال تنظيم أحكامها وقواعدها العامة التي تكفل تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية ويحمي الملكية الخاصة ويحول دون المساس لها بشكل غير قانوني.^(٨)

الفرع الثاني

الأساس التشريعي للاختصاص المالي للسلطات المحلية

سنقتصر في دراستنا هنا على الفترة الزمنية التي تبدأ بعد عام ٢٠٠٣ من خلال بيان الأساس الدستوري والقانوني للاختصاص المالي للسلطات المحلية :

أولاً- الأساس الدستوري للاختصاص المالي للسلطات المحلية :

١- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى:

حيث أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، على تأسيس نظام سياسي عراقي جديد يقوم على منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ومن ثم على تشجيع المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة على ممارسة السلطة المحلية، ولتحقيق هذا الأمر لابد من تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، اضافة لما تقدم فقد طلب القانون من الحكومة الاتحادية ان تقوم باتخاذ اجراءات عملية تهدف الى منح الادارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات اضافية،^(٩) ولاشك في ان من بين تلك السلطات التي يتم تقاسمها هي السلطات والاختصاصات المالية.

ونص قانون ادارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤، على عدم جواز فرض اية ضرائب او رسوم الا بقانون، وقد منح حكومة اقليم كردستان صلاحية فرض الضرائب والرسوم ضمن نطاقه الجغرافي وذلك لكونه حقا من حقوق الاقليم،^(١٠) وكذلك منح مجالس المحافظات نفس الصلاحية ضمن حدودها وذلك لتعظيم ايراداتها الخاصة.^(١١) وبذلك تكون الحكومة الاتحادية، هي التي تقوم بتحديد الضريبة او الرسوم المراد فرضها على المستوى الوطني، من خلال تشريع قانون اتحادي خاص بهذا الشأن . ونفس الامر ينسحب على حكومة اقليم كردستان و مجالس المحافظات، إذ يشرع قانون اقليمي لفرض الضرائب والرسوم في الاولى وقانون محلي في الثانية . وعليه يكون فرض الضرائب والرسوم بموجب قانون ادارة الدولة العراقية ليس من اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية، لأنه منح هذا الاختصاص الى حكومة الاقليم و مجلس المحافظة، اما بقية الاختصاصات المالية كالفروض والديون فقد نص القانون على انها من اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ :

لقد منح الدستور المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.^(١٢)

واحال الدستور تنظيم ذلك الى القانون، وبالفعل فقد شرع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وأكد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، والأمر نفسه ينسحب على تعديلها وجبايتها والاعفاء منها، وهذا الصنف من القوانين غير مستثنى بموجب الدستور صراحة من الأثر الرجعي للقوانين.^(١٣)

وغنى عن القول ان جهة تشريع قوانين الضرائب والرسوم على وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ هو السلطة الاتحادية وبالذات رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء الذي يقدم مشروعات القوانين، ومجلس النواب الذي يختص باقتراح وتشريع القوانين الاتحادية.^(١٤)

وبخلاف قانون إدارة الدولة فقد نص الدستور بأن الحكومة الاتحادية هي المختصة حصرا في فرض الضرائب والرسوم على المستوى الوطني، وهي المخولة بالاقتراض، كما إن الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن ديون العراق الدولية، وبذلك لا يجوز للإقليم أو المحافظات بالاقتراض من أي جهة دولية، اما بالنسبة الى الجمارك فان الدستور قد جعل ادارتها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم، وبالتنسيق مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على ان تنظم تلك الادارة وذلك التنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون.

ثانياً- الأساس القانوني للاختصاص المالي للسلطات المحلية:

١- أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤: (١٥)

أكدت ديباجة أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤، والمادة الأولى منه، على أن نظام الحكومة في العراق سيكون جمهورياً، اتحادياً، ديمقراطياً وتعددياً وأن تتقاسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ومنح كل محافظة حق تشكيل مجلس للمحافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس محلية وأن الاقاليم والمحافظات ستتنظم على اساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية.

وقرر الأمر تشكيل مجلس محافظة في كل محافظة، يكون تمويله مركزياً أي من الموازنة العامة للدولة، وتكون حصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الاخرى. ومنح مجلس محافظة صلاحية تعديل اي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي الاعضاء، على ان لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة، او يتعارض مع فاعلية تنفيذ الاهداف الوطنية الموحدة، وتوليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض ضرائب ورسوم، وتنظيم عمليات الادارة في المحافظة، واجاز الأمر للمجالس المحلية في القضاء و الناحية، ومجالس المدن، ومجالس البلديات، ومجالس الاحياء تحصيل والاحتفاظ بالإيرادات المحلية والضرائب والاجور، تحديد متطلبات الخزينة المحلية من خلال عملية تنظيم الميزانية الوطنية. (١٦)

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل:

منح هذا القانون مجالس المحافظات صلاحيات مالية واسعة، فقد نص على قيام المجلس بإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانة وتقديمها إلى وزارة المالية الاتحادية، وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل الرواتب ومصاريف الوقود والتجهيزات المكتبية، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ، ومن ثم يتم رفعها إلى وزارة التخطيط ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة.

ومنحت المادة (٧/ خامساً ١-) من القانون مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة، وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات أعضاء المجلس والكوادر البشرية والنثرية، كما منحت المادة سالف الذكر صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ، وله حق إجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية، كما يجوز لمجلس المحافظات غير المنتظمة في

إقليم صلاحية سن التشريعات المحلية الخاصة بالشؤون المالية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ونرى إن منح مجالس المحافظات صلاحية سن التشريعات المالية مخالف للدستور لأن المادة (١٢٢) من الدستور سألقة الذكر نصت على منح هذه المجالس الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة وهذا لا يعني حق تشريع القوانين، ولا حتى الأنظمة كونها من اختصاص مجلس الوزراء حسب المادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور.

المطلب الثاني

مفهوم السلطات المحلية في التشريع العراقي

ان مفهوم السلطات المحلية في التشريع العراقي له معنى واسع فيشمل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والادارات المحلية والأقضية والنواحي، إلا إننا سنقتصر في بحثنا هذا على الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم فقط، أما الأقاليم فلا تدخل ضمن موضوعنا كون لها تنظيم دستوري يختلف عن المحافظات، وكذلك فيما يخص الأقضية والنواحي فلم يتناولها بنفس التفصيل الخاص بالمحافظات، وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول التعريف بالمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ونتناول في الثاني أهداف الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم.

الفرع الأول

التعريف بالمحافظة غير المنتظمة في إقليم

يستلزم النظام اللامركزي الاداري وجود هيئات وسلطات محلية تمارس اختصاصاتها المخولة لها على جزء من اقليم الدولة التابع لها، وتعد حكومات المحافظات احد الملامح الرئيسية للإدارة المحلية، وبالرغم من اختلاف مستويات الوحدات المحلية فيما بين الدول نتيجة ظروفها واطوارها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الا ان المحافظات تعد واحدة من اهم الوحدات المحلية في الدولة.

وقد عرف الفقه المحافظة بتعريفات عديدة فقد عرفت بانها جزء من اقليم الدولة يمنح الشخصية المعنوية ويوكل اليه مهمة الاشراف على انشاء وادارة المرفق المحلية التي تعني اهل المحافظة، وعرفت ايضا بانها رفعة جغرافية محددة يسكنها جمع من الناس ويمنحها المشرع الشخصية المعنوية.^(١٧)

وعرفها اخرون بانها عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبيا تضم عدد من المدن والقرى وان الغاية من جمعها هو للاقتصاد في النفقات وتسهيل التخطيط، وعرفت ايضا بانها الوحدة الادارية الرئيسية التي يتكون منها التقسيم الاداري لإقليم الدولة.^(١٨)

اما المشرع العراقي فقد عرفها في المادة (١- ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المحافظة وحدة ادارية ضمن حدودها وتتكون من اقصية ونواح وقرى)، ويلاحظ على التعريف

الذي اورده المشرع العراقي انه لم يشر الى منح المحافظة الشخصية المعنوية، وهذا ما تداركه المشرع في المادة (٢٢) من القانون عندما نص على تمتع المحافظة بالشخصية المعنوية.

وقد انقسم الفقه إلى اتجاهين في تعريفه للمحافظة، فذهب قسم منهم إلى إنها جزء من إقليم الدولة تمارس اختصاصاتها ضمن نطاقها المكاني، أما القسم الثاني فقد أكد على ضرورة تمتعها بالشخصية المعنوية إضافة لما سبق ذكره، ونرى من جانبنا بأن الاتجاه الثاني هو الأصح فمن الضروري منح المحافظة الشخصية المعنوية لكي تستطيع القيام بمهامها وتكون لها ذمة مالية وأهلية قانونية للتمتع بالحقوق وإداء واجباتها، ولا بد من وتوافر الشروط الأساسية لقيام المحافظة والتي يمكن أجمالها بثلاث شروط رئيسية هي:

١- منطقة جغرافية محددة: لا بد لقيام المحافظة من وجود مكان أو إقليم جغرافي محدد يتميز عن غيره من المساحات الجغرافية، ولا يشترط لذلك مساحة معينة، وتتفصل المحافظات فيما بينها بحدود تسمى بالحدود الإدارية يتحدد من خلالها الاختصاص المكاني لكل محافظة في ممارسة اختصاصاتها ولا يمكن لها ممارسة اختصاصها خارج حدودها الإدارية وبعبارة أخرى يكون قرارها معيباً بعبء عدم الاختصاص المكاني.^(١٩)

٢- السكان (جماعة من الناس): إن الهدف الرئيسي لأشياء الوحدات الإدارية المحلية كالمحافظات هو لإشباع الحاجات المحلية ورعاية مصالح السكان المحليين حيث أنهم المخاطبون بقرارات السلطات المحلية ولا يشترط توافر نسبة معينة لتحقيق هذا الشرط، إلا إنه ينبغي أن تكون هناك كثافة سكانية تستدعي إنشاء المحافظة بما يؤكد وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، إلا أن كثافة السكان قد يكون لها تأثير في دور المحافظة السياسي على صعيد الدولة من خلال زيادة عدد مقاعدها في البرلمان الاتحادي.^(٢٠)

٣- الشخصية المعنوية: إن وجود الوحدات الإدارية ككيان في الهيكل الإداري للدولة لا يكون له أهمية دون أن يكون لها الشخصية المعنوية المستقلة والتي تمكنها من القيام بواجباتها والتمتع بالحقوق وممارسة اختصاصاتها وتحقيق الأهداف التي نشأت من أجلها، حيث إن منح المحافظة الشخصية المعنوية يجعل منها كياناً قانونياً يتمتع بوجود قانوني مستقل ومتميز عن الشرطين الأول والثاني، والشخصية المعنوية للمحافظة لا بد من أن تنشأ بقانون يعبر عن رضا الدولة واعترافها بذلك ولما يترتب على الاعتراف من نتائج، وبذلك فإعتراف المشرع عنصر أساسي وجوهري لقيام الشخصية المعنوية للمحافظة.^(٢١)

وجدير بالذكر لم ينص المشرع الدستوري العراقي على تمتع المحافظة بالشخص المعنوي، إلا إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نص على تمتع المحافظة بالشخصية المعنوية، وكذلك ما جاء بالتعديل الأول للقانون المذكور رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ الذي نص على تمتع مجلس المحافظة أيضاً بالشخصية المعنوية^(٢٢)، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا أيضاً على تمتع مجلس المحافظة بالشخصية المعنوية في حدود الاختصاصات الممنوحة لها.^(٢٣)

الفرع الثاني

أهداف الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

إن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الاختصاصات المالية لم يأتي من فراغ إنها هو وسيلة لتحقيق أهداف وغايات عديدة لعل من أهمها هو ضمان إستقلال المحافظة في ممارسة أعمالها وصلاحياتها، فلا يمكن للمحافظة أن تقوم بواجباتها دون توافر الموارد المالية اللازمة لذلك، ولابد من أن نبين هنا بأنه يجب أن يكون للمحافظة موارد مالية مستقلة خاصة بها لكي لا تعتمد في ذلك على الموارد المالية المتأتية من الحكومة الاتحادية وبخلاف ذلك لا يمكن الحديث عن أي استقلال مالي إذا لم تكن للمحافظة مواردها المالية الخاصة بها، ولا يشترط أن تكون هذه الموارد كافية لسد كل نفقات المحافظة بل يكفي أن تغطي الجزء الأكبر منها.^(٢٤) كما إن منح المحافظات الصلاحيات المالية يؤدي إلى ضمان العدالة في توزيع الأعباء المالية والخدمات على المستويين الوطني والمحلي، وذلك لاختلاف الحاجات المحلية عن الحاجات الوطنية، وتبعاً لذلك تختلف المرافق العامة الوطنية عن المرافق العامة المحلية نتيجة اختلاف الحاجات والسكان، حيث إن رسوم الخدمات المحلية تدفع من أجل تحسين المرافق المحلية، وهذا ما تقتضيه العدالة والانصاف، فمن يتمتع بالخدمة هو من يتحمل رسومها.^(٢٥)

إن تحقيق الأهداف العامة للمركزية الإدارية وتقليل العبء عن كاهل السلطة المركزية يتطلب منح السلطات المحلية الصلاحيات الإدارية والمالية اللازمة مما يساعد على رفع كفاءتها ويقوي قدراتها في مواجهة المشاكل الناجمة عن زيادة نشاط الإداري والمالي للدولة أضف إلى ذلك أن هذا الأمر يقلل البيروقراطية و الروتين الزائد في عمل السلطات المحلية.^(٢٦)

وبذلك فإن نجاح السلطات المحلية في المحافظات في إدارة مهامها يتوقف على مدى حصولها على الموارد المالية المحلية وتحديد كيفية انفاقها ووضع موازنتها المستقلة، وبدون هذه الصلاحيات المالية فإن تحقيق الأهداف المذكورة سابقاً يكون نظرياً فقط، أضف إلى أن منحها هذا الاختصاصات المالية سيمكن هذا السلطات من مواجهة الالتزامات التي تضرب البلاد خاصة من خلال سهولة تعبئة المجتمع المحلي من خلالها وتحشيد طاقاته وتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، إن عملية التنمية المحلية تهدف إلى رفع المستوى المعيشي للسكان عبر تنوع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها عبر تفعيل وتنسيق الموارد والطاقات المحلية، وتهدف أيضاً إلى منع العزلة عن المناطق النائية والمهمشة والمحرومة وإدارتها ضمن النسيج الاقتصادي والاجتماعي الوطني، وبذلك فإن السلطات المحلية للمحافظات هي القادرة على تحقيق هذه التنمية المحلية على مختلف صور الانفاق بشكل يراعي المردودية الانتاجية وتوسيع مجالات المبادرات المحلية.^(٢٧)

ومن أجل تحقيق هذه الاهداف فقد أعطى المشرع العراقي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في وضع موازنات خاصة بها، إذ لمجلس المحافظة موازنة خاصة به تدرج مع موازنة المحافظة، كما يقوم المجلس المصادقة على الموازنة العامة للمحافظة المحال إليه من قبل المحافظ ويحق له إجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع بين مركز المحافظة والاقضية والنواحي، ومن ثم يتم رفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية ليمت توحيدها مع الموازنة العامة للدولة، ولم يحدد القانون إجراءات وقواعد والمدة الزمنية التي يتم خلالها إعداد موازنة المحافظة، إلا إن على السلطات المحلية الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الصدد والتي حددها المشرع للعمل بها عند وضع الموازنة العامة للدولة، وذلك لأن موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم تعد جزءاً من الموازنة العامة للدولة الاتحادية.^(٢٨)

وفي نهاية حديثنا عن هذا الموضوع لا بد أن نبين بأنه يجب على الحكومات المحلية في المحافظات البحث عن موارد مالية محلية وتحصيلها، ليس كمجرد عملية إدارية تمارسها كبقية أعمالها الإدارية، إنما أن تنظر لها كوسيلة لتحقيق غاية أكبر هي استعمال هذه الموارد المالية المحلية في العملية الانتاجية والاستفادة منها في الانفاق المحلي بشكل واقعي تنعكس آثاره على المستوى الاقتصادي والاجتماعي من خلال المشاريع والخدمات التي تقدم لسكان الحكومات المحلية في المحافظات.

المبحث الثاني

اختصاص جباية الإيرادات وصرف النفقات للسلطات المحلية في العراق

تستمد المحافظات غير المنتظمة في إقليم اختصاصاتها في جباية الإيرادات وصرف النفقات من الأحكام المنصوص عليها بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، حيث تستوفي المحافظات الإيرادات المتأتية من تشريعاتها المحلية بالإضافة إلى حصصها من الموارد الاتحادية، إضافة لذلك يتم صرف النفقات حسب نصوص الموازنة الخاصة بالمحافظة، ولكوننا سبق أن بينا بأن المقصود بالسلطات المحلية في بحثنا هو المحافظات، وبناءً على ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول الاختصاص الإيرادي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونتناول في الثاني الاختصاص الانفاقي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الأول

اختصاص جباية الإيرادات للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

ونقصد به اختصاص المحافظة غير المنتظمة في إقليم في الحصول على إيرادات مالية سواء كانت محلية كالضرائب والرسوم المفروضة بتشريعات المحافظة وكذلك الغرامات وأجور الخدمات والأملاك المحلية، أو

خارجية كالإعانات والتبرعات والهبات التي تقدم إلى المحافظة وكذلك القروض وحصة المحافظة من الموازنة السنوية العامة للدولة، وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول الموارد المالية المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، ونتناول في الثاني الموارد المالية الخارجية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الأول

الموارد المالية المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

أولاً- الضرائب والرسوم المحلية:

تعد الضرائب المحلية والرسوم من الموارد من الموارد المهمة لتغطية النفقات المحلية، فضلاً عن عدها أداة من أدوات رسم السياسة المالية المحلية في المحافظات، لذا منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس المحافظة صلاحية سن التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الأمور المالية،^(٢٩) مما دفع مجالس المحافظات إلى إصدار التشريعات المحلية والخاصة بفرض الضرائب والرسوم المحلية، ولقد أثار هذا الاختصاص جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون الإداري في العراق تباين موقفهم في اتجاهين، الاتجاه الأول فيذهب إلى أن تخويل مجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب والرسوم يخالف الدستور، إذ إن المادة (٢٨) منه أشارت إلى عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون، لذا لا يتمتع مجلس المحافظة بصلاحيه فرضها لأن ما يصدره من تشريعات لا يرقى إلى درجة القوانين بل هي قرارات إدارية للمجلس إصدار بيانات أو تعليمات تتضمن استيفاء مبلغ مقابل الخدمات التي تقدمها المحافظة وإن منح مجلس المحافظة السلطة التشريعية في فرض الضرائب والرسوم المحلية ناتج عن خلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وبناءً على ذلك فإن منح هذا الاختصاص يتعارض مع القواعد العامة للامركزية الإدارية القائم على أساس منح الوحدات الإدارية المحلية سلطة اتخاذ القرارات التي تتعلق بممارسة نشاطها الإداري ضمن منطقة اختصاصها.^(٣٠)

أما الاتجاه الثاني يذهب إلى إن لمجلس المحافظة الحق في فرض الضرائب المحلية و الرسوم، إذ له حق سن التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الخاصة بالشؤون الإدارية والمالية على أن لا تتعارض مع القوانين الاتحادية في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية وفيما عدا ذلك تكون الغلبة للتشريعات المحلية في حالة تعارضها مع القوانين الاتحادية،^(٣١) وذلك أن سن القوانين الخاصة بفرض الضرائب المحلية وجبايتها واتفاقها وسن القوانين الخاصة بفرض الرسوم وجبايتها و اتفاقها من الأمور المالية التي أشارت إليها الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٢) من الدستور،^(٣٢) ولقد لاقى هذا الاختصاص معارضة شديدة من قبل مجلس الوزراء، إذ اعترض مجلس الوزراء على صلاحية مجالس المحافظات في فرض الضرائب و الرسوم وأصدر قراره بتعطيل صلاحية المجالس في إصدار التشريعات محلية في فرض الضرائب و الرسوم مالم يصدر قانون اتحادي من

السلطة المركزية يبين فيه نوع الضرائب التي يمكن لمجالس المحافظات فرضها و اوعيتها و حدودها و نوع الخدمات التي تستوفي عنها الرسوم.^(٣٣)

كما ذهب مجلس شورى الدولة إلى عدم صلاحية مجالس المحافظات بفرض الضرائب الرسوم المحلية، في الرأيين الاستشاريين المرقمين ٦١/٢٠٠٥ في ١/١/٢٠٠٥ و ٢٠٠٧/٥٤ في ١٩/٧/٢٠٠٧. و أخيراً جاء قرار المحكمة الاتحادية الدائم لمجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية في ردها على استيضاح مجلس محافظة النجف حول تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب وفق المادة (١١٥) والفقرة (ثانياً) من المادة ١٢٢ من الدستور، وقد أكدت المحكمة الاتحادية هذا الموقف بقرارها الرقم ٢٥/اتحادية ٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ اذ منحت مجالس المحافظات الحق في فرض الضرائب المحلية والرسوم.

ومما تقدم نرى أنه من المناسب جدا التميز بين صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب المحلية من جهة، وفرض الرسوم المحلية من جهة أخرى، فالأولى لا يمكن لمجلس المحافظة من فرض الضرائب المحلية استناداً الى المادة (٢٨) الفقرة الاولى من دستور جمهورية العراق، اما الرسوم المحلية فيمكن تخويل مجالس المحافظات فرضها بناء على قانون وذلك في مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية في نطاق المحافظة نظراً لعدم إمكانية حصر هذه الخدمات فلا يمكن حصر الرسوم المحلية وهذا يستلزم أيضاً تعديل المادة (٢٨) من الدستور التي سارت بين الضريبة والرسم والأولى التمييز بينهما فيمكن فرض الرسوم المحلية أو تعديلها أو جبايتها بناء على قانون بخلاف الضريبة نظراً للفرق بينهما، أما على الصعيد العملي فقد اصدرت مجالس المحافظات في المحافظات غير المنتظمة في إقليم العديد من التشريعات المحلية التي فرضت بموجبها الرسوم المحلية منها قرار رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٩ الصادر من مجلس محافظة واسط و المتعلق بفرض رسوم الساحة الحدودية،^(٣٤) كما قرر مجلس محافظة كربلاء بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٠ إصدار التشريع المحلي الخاص بالجباية المفروضة علي سيارات حمل المواد الإنشائية المرقم (١٧٠) لسنة (٢٠١٠) و الذي جاء فيه ((استنادا الي الاحكام المادة (٧/ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قرر مجلس المحافظة بجلسته الاعتيادية (السادسة العشرين) المنعقدة بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٠ إصدار الامر التشريعي الخاص بالجباية المفروضة علي سيارات حمل المواد الانشائية .

ثانياً- الغرامات وأجور الخدمات والاملاك المحلية:

١- الغرامات: تعرف الغرامات بانها المبالغ التي تستوفى بسبب مخالفة القوانين والانظمة،^(٣٥) وقد نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٤٤/ثانيا) باعتبارها من الموارد المالية للمحافظة حيث جاء فيها (والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة في

المحافظة)، فالغرامات التي تفرض في المحافظة نوعان، غرامات تفرض بموجب القوانين الاتحادية، كالغرامات المفروضة بموجب قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩، أما النوع الثاني فهي الغرامات التي تفرض بموجب التشريعات المحلية التي تنظم الأنشطة الاقتصادية كجزاء لمخافتها.

٢- اجور الخدمات والاملاك المحلية: وتشمل كل مبلغ يدفع مقابل الانتفاع بالخدمات المقدمة من المرافق العامة المحلية الصناعية والتجارية والزراعية وفوائد ارباحها وفوائد الاسهم والسندات التي تقتنيها، وكذلك ايجار عقاراتها وبدلات بيعها، او ما تدره المعارض التي تقيمها فالمحافظة لها من ذمة مالية مستقلة يكون من حقها تأسيس المشاريع و امتلاك العقارات و غيرها من الاملاك المنقولة و غير المنقولة و من ثم الحق في استيفاء الإيرادات الناجمة عنها.^(٣٦)

والاملاك المحلية أما مملوكة ملكية خاصة، يقصد بها الحصول علي أرباح و يجوز التصرف فيها وفقا للقانون أو ملكية عامة، بقصد أداء الخدمات ولا يجوز التصرف فيها بالبيع أو نحوه إلا إذا انتهى تخصيصها للمنفعة العامة فعليا او بمقتضي القانون.^(٣٧)

وأموال المحافظة أما ان تكون منقولة كالسلع التي تبيعها، والخدمات التي تقدمها، أو أموال غير منقولة كالعقارات، و المناجم، و المقلاع، و المعادن، و الغابات.

الفرع الثاني

الموارد المالية الخارجية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

ونقصد بها الموارد المالية المتأتية للمحافظة من مصادر خارجية أي ليست نتيجة الاختصاصات المالية الممنوحة لها وتتضمن الاتي:

أولاً- الإعانات:

تعد الإعانات من الموارد المالية المهمة للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، و تتعدد صورها فمنها منح حكومية، أو بشكل تبرعات و هبات من المواطنين، وألجهات غير الحكومية.

١- الإعانات الحكومية : و تعد من الموارد المالية الخارجية التي تحصل عليها المحافظة، فهي مبالغ مالية تقرر السلطة المركزية منحها للمحافظات غير المنتظمة في إقليم دون مقابل و تتخذ أشكالاً مختلفة منها.

أ- التخصيصات المالية السنوية : ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها من قبل مجلس النواب و تشكيل هذا التخصيصات النسبة العظمى من إيرادات المحافظة.^(٣٨)

ب- ما تحصل عليه المحافظات من تخصيصات الوزارات الاتحادية لفروعها في المحافظة لإنشاء المشاريع الاستثمارية الخاصة بكل وزارة، إذ تتولي الوزارة تخصيصاتها بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق النسب السكانية فيها بعد استبعاد نفقات مركز الوزارة و يلاحظ إن الوزارات الاتحادية تستقل في توزيع هذا المنح

مما يجعلها خاضعة لتأثير الاعتبارات السياسية و الحزبية و المناطقية و لأجل ضمان عدالة التوزيع ندعو إلي تنفيذ المادة (١٠٦) من الدستور العراقي و الخاصة بإنشاء هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية علي أن يكون من صلاحياتها الرقابة علي توزيع الوزارات لتخصيصاتها المالية للمحافظات.

ج-التخصيصات المالية التي تقدم إلي بعض المحافظات لمواجهة الأعباء الخاصة التي تتحملها جراء الخدمات التي تقدمها أو الأضرار التي تلحق بها جراء ذلك. و كذلك ما أشار اليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل من تخصيص (٥) دولار عن كل برميل نفط خام للمحافظة المنتجة و (٥) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و (٥) دولار عن كل (١٥٠) متر مكعب من الغاز الطبيعي للمحافظة المنتجة ايضاً.^(٣٩)

٢- التبرعات والهبات:

يقصد بالتبرعات او الهبات بأنها مبالغ عينية او مالية مقدمة من المواطنين او المنظمات والمؤسسات أو غيرها من الاشخاص المعنية تسهم في تعزيز الموارد المالية للمحافظات.^(٤٠)

ولهذا النوع من الموارد أهمية كبيرة، اذ من خلاله يمكن معرفة مدى مساهمة او مشاركة السكان المحليين في دعم السلطات المحلية، وقناعاتها بما تقدمه من خدمات، ويعكس ومدى تعاونها معها. وقد شهد الواقع العملي تقديم التبرعات العينية كالتبرع بالاراضي لغرض إنشاء المشاريع الخدمية عليها، وفيما يخص التبرعات والهبات المقدمة من قبل المنظمات غير الحكومية فإنها شهدت ميدانا رحباً في التطبيق على مستوى العراق فهناك منظمات قدمت مشاريع كبيرة وكثيرة في المحافظات وخاصة في القطاعات الخدمية كالماء، والكهرباء، والصحة، وغيرها، وقد اشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بصورة صريحة مشروطاً موافقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على الموافقة او رفض التبرعات والهبات المقدمة لمجلس محافظة.^(٤١)

ثانياً- القروض:

يعرف القرض بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من وحدات اقتصادية محلية أو خارجية بصورة اختيارية وبموجب عقد يستند الى تصريح مسبق من السلطة التشريعية مع التعهد برد المبلغ المقترض مع فوائده.^(٤٢)

وتعد القروض احد الموارد المالية التي تلجأ إليها الهيئات المحلية لتغطية النفقات التي تقضيها مشاريعها الرئيسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية فتستطيع المحافظة الاقتراض من المحافظات الأخرى أو من المصارف المحلية أو من أية جهة أخرى، ويلاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم النافذ قد سكت ولم ينص صراحة على صلاحيات مجلس المحافظة لعقد القروض المحلية، ولكن المادة(٧/البند- ١٧) منه أشارت إلى

إمكانية مجالس المحافظات من ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة والتي من ضمنها الاقتراض.^(٤٣)

المطلب الثاني

الاختصاص الانفاقي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

ونقصد به الاختصاصات الممنوحة للمحافظات في كيفية انفاق الموارد المالية المتاحة لديها، وتحدد موازنة المحافظة غير المنتظمة في إقليم أوجه وصور هذا الانفاق سواء كان تشغيلياً أو استثمارياً أو اجتماعياً كما سنرى، والحدود الموضوعية لأوجه الانفاق وكيفية توزيع النفقات بين الوحدات الادارية داخل المحافظة، وقبل الخوض في ذلك لا بد من التعرف على خصائص الأنفاق المحلي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وانطلاقاً مما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الاول خصائص الانفاق المحلي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ونتناول في الثاني صور الانفاق المحلي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الأول

خصائص الانفاق المحلي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

تعرف النفقات المحلية بأنها المبالغ التي تختص بها الهيئات المحلية كمجالس الحكم المحلي ومجالس المحافظات ومجالس المدن والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات بغية اشباع حاجات المحلية.^(٤٤) وانطلاقاً مما تقدم تختص النفقات المحلية بالخصائص الآتية:

١- النفقة المحلية مبلغ نقدي:

وتتشترك النفقات المحلية في هذه الصفة مع النفقات العامة، بكونها مبلغاً نقدياً، وبذلك تخرج كافة الإساليب غير النقدية التي يمكن أن تلجأ إليها الهيئات المحلية للحصول على أموال وخدمات كأعمال السخرة، أو الأعمال التطوعية، أو ما يقوم به بعض الأشخاص من أعمال مقابل مزايا عينية كمنحهم السكن، أو المأكل أو الملابس، أو مزايا شرفية كالعضوية في المجالس المحلية.^(٤٥)

٢- النفقة المحلية تصدر من هيئة محلية:

وتتميز النفقة المحلية عن النفقة العامة بصورها من شخص معنوي إداري محلي والمحافظة كوحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكي يتم اعتبار الاستعمال النقدي من النفقات المحلية يجب ان تكون المبالغ المستعملة داخلة في الذمة المالية للمحافظة ومستقلة عن الذمة المالية للدولة.^(٤٦)

ولا تعد المبالغ التي ينفقها أشخاص القانون الخاص ضمن النفقات المحلية حتى لو كان الهدف منها تحقيق النفع العام، كما لا تعد من النفقات المحلية المبالغ التي تصرفها الحكومة المركزية في نطاق الوحدة الادارية أي المحافظة، وإنما تعد من النفقات العامة للدولة.^(٤٧)

٣- النفقة المحلية تهدف إلى إشباع الحاجات المحلية:

إن الهدف من النفقات المحلية هو إشباع الحاجات المحلية في المحافظة وتحقيق مصالح المواطنين الذين يسكنون فيها دون تمييز، فكما يتحمل المواطنون الأعباء العامة في المحافظة بشكل متساو، فيجب أن يتساوون بالانفاق بالنفقات العامة، فالمبرر الأساسي لوجود النفقات المحلية هو وجود حاجات عامة محلية تتولى الهيئات المحلية إشباعها، أما إذا كان الانفاق لتحقيق أهداف خاصة فإنه لا يعد ضمن النفقات المحلية.^(٤٨)

٤- تمييز النفقة المحلية عن النفقة العامة:

تتميز النفقات المحلية عن النفقات العامة للدولة من حيث نطاق سريانها ومدى استفادة المواطنين منها، فالنفقة العامة يكون مداها أوسع وتعود منافعتها على جميع المواطنين في مختلف الإقليم والم محافظات في الدولة، فالأمن والدفاع والقضاء حاجات عامة بحتة تتولى الحكومة المركزية إشباعها، أما النفقات المحلية فيكون نفعتها للسكان المحليين المقيمين في المحافظة ولسكانها المحليين، كما تتميز النفقات المحلية عن النفقات العامة من حيث السلطة التي تقوم بالانفاق، فالنفقات المحلية تتم من خلال الهيئات المحلية، أما النفقات العامة فتتم من خلال الحكومة المركزية، ومن حيث الأعباء يتحمل جميع سكان الدولة عبء النفقات العامة لدولة، في حين يتحمل سكان المحافظة عبء النفقات المحلية الخاصة بمحافظتهم.^(٤٩)

الفرع الثاني

صور الانفاق المحلي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

تشتمل النفقات المحلية على عدة صور سنتعرف عليها تباعاً:

١- النفقات الجارية التشغيلية:

وتشمل هذه الصورة من الانفاق الرواتب المخصصة لموظفي المحافظة كالمحافظ ونوابه ومكاتبته ورؤساء الوحدات الإدارية والسلع والخدمات ونفقات مجلس المحافظة ومستخدميهم ومخصصات السفر والإيفاد لغرض أداء مهام تتعلق بأعمال المجلس بالإضافة إلى نفقات المجلس واحتياجاته. ونفقات القرطاسية والنثرية واجور الخدمات وأثمان الوقود وغيرها فضلاً عن رواتب ومكافآت ونثرات مجالس الاقضية والنواحي.^(٥٠) كما تقوم بعض مجالس المحافظات بالانفاق من مواردها المالية المحلية في مجال دفع رواتب المتعاقدين معهم لمصلحة بعض دوائر المحافظة، كقرار مجلس محافظة واسط بتعيين ممرضات بصفة عقود تتم مع دائرة صحة محافظة واسط وتمويل من مجلس المحافظة من حسابات صندوق دعم محافظة واسط.^(٥١)

٢- النفقات الاستثمارية:

وهي نفقات المشاريع التي تنفذها المحافظة بشكل مستقل عن الحكومة المركزية، وهي مشاريع برنامج تنمية المحافظات الممول مركزياً بهدف تعزيز التنمية الشاملة بإبعاها الاقتصادية والاجتماعية، فمن خلال هذا

البرنامج تستطيع المحافظة تحديد أوجه الانفاق المحلي وبما يتناسب مع أولوياتها وفق السياسات المحلية المتبعة في كل محافظة والتي تخدم التنمية المحلية، على أن لا تتعارض مع السياسة العامة للدولة والمحافظة الأخرى، وقد وجهت المحافظات انفاقها المحلي على قطاعات البنى التحتية المحلية أكثر من القطاعات الأخرى لتشمل قطاع الصرف الصحي، والماء والبلديات والتعليم، بجميع مراحلها والصحة والنقل، ولم تحصل القطاعات الأخرى إلا على نسبة بسيطة مع قلة انعدام الانفاق على القطاعات الإنتاجية.^(٥٢)

وتشمل النفقات الاستثمارية كذلك النفقات التي يتولى مجلس المحافظة صرفها لغرض إنشاء المشاريع الاستثمارية في مختلف القطاعات وصيانتها وتأهيلها من موارده المالية الذاتية، ونظراً لاقتران موازنة المجلس على النفقات التشغيلية لذا تتسم هذه النفقات بقلتها، ولذلك يتم الاستفادة منها في المشاريع الصغيرة عادة، وتبقى المشاريع الاستراتيجية من اختصاص الحكومة المركزية.^(٥٣)

٣- النفقات الاجتماعية:

يعد محال الانفاق على العمل الاجتماعي من أوسع المجالات انفاقاً بهدف توطيد العلاقة ما بين المحافظة وأفراد المجتمع المحلي للمحافظة، وذلك من خلال مساعدة الأفراد الذين يعانون من مشاكل اجتماعية نتيجة الأوضاع الاقتصادية السيئة، ويشمل هذا الانفاق ما تنفقه المحافظة من أموال على كبار السن والمرضى والعاطلين عن العمل والأرامل واليتامى، ويتم تمويل هذه النفقات من الموارد المالية المحلية، حيث أنشأت بعض مجالس المحافظات صناديق خاصة لدعم المرضى والمصابين بالأمراض المزمنة، إذا أنشأ مجلس محافظة ميسان صندوقاً لدعم الفقراء والمعوزين لغرض مساعدة أبناء المحافظة، ويتم تمويله من الإيرادات المحلية.^(٥٤) كما أصدر مجلس محافظة واسط العديد من القرارات المتضمنة منح المساعدات المالية لغرض إجراء العمليات الجراحية ومساعدة العوائل الفقيرة، أو منح إعانات لذوي شهداء الأعمال الإرهابية.^(٥٥)

ويتضح مما تقدم تعدد الجهات التي تقوم بعملية الانفاق في المحافظة غير المنتظمة في إقليم وتداخلها، كما تعدد أوجه الانفاق المحلي لتشمل النفقات التشغيلية والاستثمارية والاجتماعية وأجور المتعاقدين وغيرها، كما تقوم الحكومة المركزية بالانفاق من خلال فروع الوزارات الاتحادية في المحافظة من جهة، ومن جهة أخرى تتولى السلطات المحلية الانفاق أيضاً على نفس القطاعات خاصة فيما يتعلق بالنفقات الاستثمارية.

الخاتمة

تبين لنا من خلال البحث إن اللامركزية المالية هي عملية تفويض من السلطات الاتحادية إلى سلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم لممارسة بعض الاختصاصات المالية الخاصة بها لغرض تعظيم مصادر إيراداتها وتحسين الخدمات المقدمة من قبلها وتحديد أوجه الانفاق الضرورية داخل المحافظة، وإن هذا التفويض في ممارسة الاختصاصات يجب أن يكون ضمن إطار المصلحة العليا للدولة وإن يكون الغرض منه تحقيق

أهداف النظام اللامركزي بشكل عام، ولكن ما يؤخذ على تجربة العراق بهذا الصدد إن نصوص الدستور لم تعالج هذا الموضوع بشكل مفصل، ومن ثم جاءت القوانين وأكملت هذا النقص بشكل نظر اليه البعض بأنه مخالف لنصوص الدستور، ولقد توصلنا من خلال البحث إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً- النتائج:

- ١- الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم هو صلاحية المحافظة للقيام بالتصرف في الأمور المالية كتحصيل الإيرادات وصرف النفقات في حدود الصلاحيات الممنوحة لها.
- ٢- منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة للقيام بمهامها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية.
- ٣- منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المحافظات صلاحيات مالية واسعة تجاوزت الحد المسموح به دستورياً من خلال إعطائها الحق في سن تشريعات محلية بفرض الضرائب والرسوم وأكدت المحكمة الاتحادية هذا الحق في العديد من قراراتها.
- ٤- للمحافظات غير المنتظمة في إقليم موازنة خاصة بها تقوم بتحديد إيراداتها ونفقاتها من خلالها وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة الاتحادية.

ثانياً- التوصيات:

- ١- إعادة النظر في التنظيم الذي أورده المشرع لموضوع اللامركزية الادارية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص، وذلك لرفع اللبس والغموض والتناقض بين المواد الدستورية ومواد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ٢- تحديد صلاحية المحافظات غير المنتظمة في إقليم بشأن فرض الضرائب والرسوم المحلية من خلال نصوص قانونية واضحة وصريحة وتحديد كيفية صرفها خدمة لسكان المحافظة .
- ٣- تخصيص جزء من إيرادات الضرائب والرسوم الاتحادية المفروضة بموجب القوانين الاتحادية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم لمصلحتها لغرض زيادة الإيرادات المحلية للمحافظة.
- ٤- إلزام الوزارات الاتحادية بتقسيم مواردها المالية بين مركز الوزارة والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة عادلة وفق المعايير الدستورية، من خلال تنفيذ المادة (١٠٦) من الدستور التي تنص على إنشاء هيئة تتولى مراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية بين الاقاليم والمحافظات.

الهوامش

(١) محمد عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٢١١.

- (٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، (ب.س)، ص٣٠١.
- (٣) زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط٢، دار الكتب اللبنانية، بيروت، ١٩٩٤، ص١١٧.
- (٤) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص١١٧.
- (٥) المادة (٦٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- (٦) جيهان حسن أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١١.
- (٧) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- (٨) أمير عبدالله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص٨٦.
- (٩) الفقرة (ج) من المادة (٥٦) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- (١٠) الفقرة (أ) من المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- (١١) الفقرة (أ) من المادة (٥٦) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
- (١٢) المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٣) المادة (٢٨) والمادة (١٩/تاسعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٤) المادة (٦٠/أولاً) والمادة (٦١/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٥) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) في ٢٠٠٤/٦/١.
- (١٦) المواد (٢) و(٤) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.
- (١٧) د. طعيمة الجرف، القانون الاداري دراسة مقارنة في نظم ونشاط الادارة، مكتبة القاهرة، ١٩٧٤، ص٨٤.
- (١٨) عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص١١.
- (١٩) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٢١.
- (٢٠) يمامة محمد حسن كشكول، اثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٢، ص١٣.
- (٢١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتاب، جامعة الموصل، ١٩٩٦، ص٣١.
- (٢٢) المادة (٢/ثانياً) من قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- (٢٣) قرار المحكمة الاتحادية (٩٨/اتحادية/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٩/١٤.
- (٢٤) د. محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، ج٢، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص٩٩.
- (٢٥) د. عدنان عمرو، مصدر سابق، ص٢٣.
- (٢٦) محمد عبدالله العربي، دور الادارة المحلية في تنمية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، ١٩٦٧، ص٤٥.
- (٢٧) د. كريم الحرش، التدابير المالية للجماعات المحلية في المغرب، ط٢، مكتبة الرشاد، الرباط، ٢٠١١، ص١٥٦.
- (٢٨) المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٩) المادة (٧/البند ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٠) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والابحاث، السنة الثالثة، العدد (١١)، ٢٠١١، ص١٤٧.
- (٣١) الدكتور ماهر صالح علاوي، واحمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات في السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية و السياسية، كلية القانون، جامعة تكريت مجلد ١، العدد الخاص بالمؤتمر لكلية القانون، (٢٠٠٩)، ص١٢.

- (٣٢) رفاه طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ٣٨١.
- (٣٣) قرار مجلس الوزراء المرقم ٢٧ في ١٧/١/٢٠١٢ بجلسته الاعتيادية الثالثة المنعقدة بتاريخ (١٧/١/٢٠١٢) عند مناقشة قرار مجلس محافظة بابل القاضي بفرض رسوم محلية علي الفلاحين مقابل الحصول علي المشتقات النفطية.
- (٣٤) قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٩) في ١/٧/٢٠٠٩، مجلة الوقائع الواسطية، العدد (٢) في ١/٧/٢٠٠٩.
- (٣٥) امير عبدالله احمد، مصدر سابق، ص ١٠٩.
- (٣٦) انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ١٤٩.
- (٣٧) المادة (٧٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- (٣٨) د. علي هادي حميدي الشكراوي و اخرون، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، مجلة المحقق الحلبي، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص ٧٣.
- (٣٩) الفقرة (٨) ثانياً المادة (١١) من قانون (١٩) لسنة (٢٠١٣) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (٤٠) د. هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٣٩.
- (٤١) المادة (٧/البند - ١٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٢) د. خالد سمارة الزغبى، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (٤٣) سبق وأن تضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ وقانون الدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ إمكانية مجالس المحافظات في اللجوء إلى الاقتراض ولكن ضمن ضوابط وشروط معينة منها حصول موافقة وزير المالية، والالتزام بحدود الديون المقررة في قانون الموازنة العامة، وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة، وفقاً للتخصيصات المصادق عليها في مجلس الوزراء بناء على توصية وزير المالية. لمزيد من التفاصيل ينظر: أمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ١٠٦.
- (٤٤) عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٧١.
- (٤٥) د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشجيع الضريبي، مكتبة دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٦.
- (٤٦) عباس عبد الحفيظ، فعالية النفقة العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة ابو بكر بلقيد، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٢٦.
- (٤٧) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٩.
- (٤٨) د. كريم الحرش، مصدر سابق، ص ١٤٥.
- (٤٩) د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٢٥.
- (٥٠) المادة (١٧/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥١) قرار مجلس محافظة واسط، رقم (٣٦) في ٢٧-٨-٢٠٠٩ منشور في جريدة الوقائع الواسطية العدد (٥) في ١٠-٩-٢٠٠٩.
- (٥٢) ابراهيم راجح كاظم، التخصيصات الاستثمارية في ظل الواقع التنموي لمحافظة كربلاء، رسالة ماجستير، معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا جامعة بغداد، ٢٠١١، ص ١٢٨.
- (٥٣) ضياء سالم عبيد، التنمية والتخطيط الاقليمي وفرص الاستثمار التشغيلي، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١١، ص ١٠٨.
- (٥٤) قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (١٦) في ٥-٤-٢٠١٠، منشور في جريدة ميسان الرسمية، العدد الثالث، ٢٥-٤-٢٠١٠.
- (٥٥) قرارات مجلس محافظة واسط (١٧٧) و (١٧٨) في ٥-١-٢٠١٠ المنشورة في الوقائع الواسطية، العدد (١٨) في ٢٤-٢-٢٠١٠.

المصادر

أولاً- الكتب:

- ١- د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.
- ٢- جيهان حسن أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٣- زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط٢، دار الكتب اللبنانية، بيروت، ١٩٩٤.
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، (ب.س).
- ٥- د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٦- د. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ٧- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في نظم ونشاط الإدارة، مكتبة القاهرة، ١٩٧٤.
- ٨- عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٩- د. عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- ١٠- د. كريم الحرش، التدابير المالية للجماعات المحلية في المغرب، ط٢، مكتبة الرشاد، الرباط، ٢٠١١.
- ١١- د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتاب، جامعة الموصل، ١٩٩٦.
- ١٣- د. محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، ج٢، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٢.
- ١٤- د. هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.

ثانياً- الرسائل والأطاريح الجامعية:

- ١- ابراهيم راجح كاظم، التخصيصات الاستثمارية في ظل الواقع التنموي لمحافظة كربلاء، رسالة ماجستير، معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا جامعة بغداد، ٢٠١١.
- ٢- أمير عبدالله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٠.
- ٣- انتصار شلال مارد، الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
- ٤- رفاه طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩.
- ٥- ضياء سالم عبيد، التنمية والتخطيط الاقليمي وفرص الاستثمار التشغيلي، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١١.

٦- عباس عبد الحفيظ، فعالية النفقة العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة ابو بكر بلقيد، الجزائر، ٢٠١٢.

ثالثاً - البحوث:

١- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان، مجلة الملتقى، مؤسسة أفق للدراسات والابحاث، السنة الثالثة، العدد (١١)، ٢٠١١.

٢- د. علي هادي حميدي الشكراوي و اخرون، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية، مجلة المحقق الحلي، العدد الثاني، السنة الخامسة.

٣- د. ماهر صالح علاوي، واحمد ماهر صالح، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات وسبل حل الخلافات حولها، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة تكريت مجلد ١، العدد الخاص بمؤتمر كلية القانون، ٢٠٠٩.

٤- محمد عبد الله العربي، دور الادارة المحلية في تنمية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الادارية، العدد الاول، ١٩٦٧.

٥- محمد عبد علي الزبيدي، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١٠، ٢٠١٠.

٦- يمامة محمد حسن كشكول، إثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد ١٢.

رابعاً- الدساتير والقوانين والقرارات:

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- قانون إدارة الدولة للمرحل الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٣- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٤- الامر الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.

٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته

٦- قرار المحكمة الاتحادية (٩٨/اتحادية/تميز/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٩/١٤

٧- قرار مجلس الوزراء المرقم ٢٧ في ٢٠١٢/١/١٧

٨- قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٧/١

٩- قرار مجلس محافظة واسط، رقم (٣٦) في ٢٠٠٩-٨-٢٧

١٠- قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (١٦) في ٢٠١٠-٤-٥

١١- قرارات مجلس محافظة واسط (١٧٧) و(١٧٨) في ٢٠١٠-١-٥