



The legal framework for the budget cycle of local administrative units in Iraq (a comparative study)

Dr. Sadiq Mohammed Ali Al-Husseini - College of Law/University of Babylon

Kadhim Yousef Jassim Al-Sultani - College of Law/University of Sumer

### Abstract:

The budget cycle in local authorities represents a regulated financial process under the 1996 Local Authorities Law. The cycle begins with a mandatory "discussion of budget guidelines" before the actual vote. This is followed by an approval phase, which must be completed no later than mid-April of the implementation year to ensure a true balance. The process then moves to the executive stage, governed by the principle of a fundamental separation between the authorizing officer and the accountant general to guarantee the legitimacy of financial operations. In contrast, Egyptian legislation, specifically Local Administration Law No. 43 of 1979, outlines a process that begins with the competent financial bodies of each local unit submitting their draft budget to the governorate five months before the start of the fiscal year. The governorate's financial body then consolidates these drafts and presents them to the local people's council for discussion and approval. The cycle concludes with the inclusion of each

governorate's budget as a separate section within the state's general budget, thus granting it the same legal provisions applicable to the federal budget. Turning to the Iraqi legislative reality, we find that the 2005 Constitution and the Law of Provinces Not Organized in a Region No. 21 of 2008, as amended, have laid the foundations for a local budget cycle that is consistent with the principle of administrative decentralization, as the authority to prepare the initial budget was entrusted to the administrative units in the provinces.

**Keywords:** The General Budget. The Provincial Law. Administrative Decentralization. Financial Bodies

1- Email:

2- Email: [kazemyoussef@uos.edu.iq](mailto:kazemyoussef@uos.edu.iq)

Submitted: 3-2-2026

Accepted: 17-2-2026

Published: 7-3-2026

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>)



## التنظيم القانوني لدورة موازنة الوحدات الإدارية المحلية في العراق (دراسة مقارنة)

م.م. كاظم يوسف جاسم السلطاني  
كلية القانون/ جامعة سومر

أ.د. صادق محمد علي الحسيني  
كلية القانون/ جامعة بابل

### المستخلص

أن دورة الموازنة في الجماعات الإقليمية تمثل عملاً مالياً منضبطاً بموجب القانون العام للجماعات الإقليمية لعام ١٩٩٦، حيث تستهل الدورة بمرحلة "مناقشة التوجيهات الموازنة" كخطوة إلزامية تسبق التصويت الفعلي، تليها مرحلة الاعتماد التي يجب أن تتم في موعد أقصاه منتصف أبريل من سنة التنفيذ لضمان التوازن الحقيقي، ثم تنتقل للدور التنفيذي الذي يحكمه مبدأ الفصل الجوهري بين الأمر بالصرف والمحاسب العام لضمان شرعية العمليات المالية. في حين نجد التشريع المصري، فقد رسم قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مساراً يبدأ من الأجهزة المالية المختصة لكل وحدة محلية التي ترفع مشروع موازنتها للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر، ليتولى الجهاز المالي للمحافظة دمج هذه المشروعات وعرضها على المجلس الشعبي المحلي لمناقشتها وإقرارها، لتنتهي الدورة بإدراج موازنة كل محافظة كقسم خاص ضمن الموازنة العامة للدولة، مما يمنحها ذات الأحكام القانونية السارية على الموازنة الاتحادية. وبالانتقال إلى الواقع التشريعي العراقي، نجد أن دستور عام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد أسسا دعائم دورة موازنة محلية تتماشى مع مبدأ اللامركزية الإدارية، حيث أنيطت صلاحية إعداد الموازنة الأولية لوحدات الإدارية في المحافظات.

**الكلمات المفتاحية:** - الموازنة العامة. قانون المحافظات. اللامركزية الإدارية. الأجهزة المالية

### المقدمة

#### أولاً/ التعريف بموضوع البحث:-

تعد دورة الموازنة العامة في الوحدات الإدارية المحلية بمثابة "المسار الزمني والقانوني" الذي يترجم السياسات التنموية إلى واقع مالي ملموس، وهي لا تمثل مجرد إجراء حسابي، بل هي عملية تشريعية وإدارية متكاملة تبدأ من لحظة التقدير الفني للاحتياجات المحلية وصولاً إلى الإقرار والمصادقة ثم التنفيذ الفعلي. وتكتسب هذه الدورة أهميتها من كونها الإطار التنظيمي الذي يضمن انضباط الإنفاق العام وتوجيه الموارد نحو الأهداف المحددة سلفاً في موازنة المحافظة أو الأقاليم. ويستلزم هذا المسار تضافراً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية المحلية لضمان التوازن بين الموارد المتاحة والمتطلبات الخدمية المتصاعدة. كما تعكس مراحل هذه الدورة مدى الاستقلال المالي الممنوح للوحدة الإدارية وقدرتها على إدارة شؤونها المالية ذاتياً في ظل مبدأ اللامركزية. وبذلك، تشكل دورة الموازنة العمود الفقري للإدارة المالية المعاصرة وضمانة أساسية لحماية المال العام من الانحراف أو الهدر.

### ثانياً/اهمية البحث

تتجلى قيمة هذا البحث في كون التنظيم القانوني لدورة الموازنة العامة للوحدات الإدارية في العراق يمثل الأداة التنفيذية والواقعية التي تُخرج نصوص اللامركزية من حيز التنظير السياسي إلى حيز التطبيق الخدمي الملموس، إذ لا يمكن تصور استقلال إداري حقيقي دون استقلال مالي ينظمه قانون محكم. وتكتسب هذه الدراسة أهمية قانونية بالغة من خلال سعيها لفك الاشتباك الإجرائي بين السلطات المحلية والاتحادية، ورسم الحدود الفاصلة بين الحق في الاستقلال المالي المكفول دستورياً وبين آليات الوصاية الإدارية والمالية التي تمارسها وزارة المالية الاتحادية عبر مراحل الدورة المختلفة. ومن جانب آخر، تبرز الأهمية التنموية في دور الموازنة كضمانة للاستقرار المالي للأقاليم والمحافظات، وما يترتب على ذلك من رفع كفاءة المرافق العامة المحلية وسرعة إنجاز المشاريع الاستراتيجية التي تمس حياة المواطن بشكل مباشر. كما لا تقتصر الأهمية على الجانب التنموي فحسب، بل تمتد لتشكيل إطاراً مرجعياً وقانونياً رصيناً للهيئات الرقابية، وفي مقدمتها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، مما يمكنها من تشخيص مواطن الخلل والإهمال في إدارة المال العام المحلي، وضمان سلامة الإجراءات المالية بدءاً من لحظة التفكير في إعداد الموازنة وصولاً إلى تمام تنفيذها، وبما يحقق التوازن المنشود بين متطلبات الإدارة اللامركزية وضرورات الحفاظ على وحدة السياسة المالية للدولة.

### ثالثاً/ مشكلة البحث:

تتمثل الإشكالية المركزية في وجود فجوة إجرائية وقانونية تعيق اكتمال دورة الموازنة المحلية بشكل سليم، وتتلخص في التساؤلات الآتية:

1. إلى أي مدى استطاع قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وقانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ التوفيق بين استقلال قرار المحافظة المالي وبين مركزية إقرار الموازنة العامة للدولة؟
2. لماذا تعاني دورة الموازنة في العراق من "ارتباك زمني" يؤدي غالباً إلى تأخر إقرار الموازنات المحلية أو تعطل تنفيذها، وما هو أثر ذلك على المسؤولية القانونية للوحدات الإدارية تجاه الغير؟
3. هل يمتلك المحافظ ومجالس المحافظات سلطة حقيقية في "المناقلة" ورسم السياسة المالية المحلية، أم أن دورهم يقتصر على تنفيذ توجيهات وزارة المالية الاتحادية؟

### رابعاً/ منهج البحث:

تقتضي طبيعة هذا البحث وطابعه القانوني المقارن اعتماد منهجية متكاملة تربط بين النظرية والتطبيق، حيث يستند البحث بصفة أساسية إلى المنهج التحليلي الاستنباطي من خلال إخضاع النصوص القانونية الواردة في الدستور العراقي وقوانين الموازنة والإدارة المالية والتعليمات التنفيذية الصادرة عنها لتحليل دقيق، بهدف استنباط القواعد الحاكمة والضوابط المنظمة لكل مرحلة من مراحل دورة الموازنة المحلية. ولتعميق الرؤية القانونية، يُوظف

المنهج المقارن كركيزة أساسية لموازنة التنظيم التشريعي العراقي بنظيره في التجربة الفرنسية الرائدة في مجال اللامركزية الإدارية، والتجربة المصرية التي تتسم بمركزية مالية واضحة، وذلك لاستقراء مواطن القوة والضعف والوقوف على أفضل الممارسات التشريعية التي يمكن تبنيها محلياً. ويتكامل هذا الطرح مع المنهج النقدي الذي لا يكتفي بوصف النصوص، بل يغوص في تقييم كفاءتها ومدى واقعتها، مع تشخيص كافة أوجه القصور والتضارب التشريعي التي تؤدي عملياً إلى عرقلة انسيابية دورة الموازنة في الوحدات الإدارية، وصولاً إلى تقديم رؤية إصلاحية تضمن تفعيل الاستقلال المالي المنشود وحماية المال العام من الهدر والفساد.

### خامساً/ هيكلية البحث:

سوف يتم تناول هذا الموضوع في مبحثين نتناول في المبحث الأول مرحلتي اعداد واعتماد موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في العراق والقانون المقارن اما في المبحث الثاني فسيخصص لمرحلة تنفيذ موازنة المحافظة في العراق والقانون المقارن.

## المبحث الاول

### مرحلتي اعداد واعتماد موازنة الوحدات الادارية الإقليمية

تعد موازنة الوحدة الادارية أحد الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الحكومات المحلية في إدارة الموارد المالية وتوجيهها نحو تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة للمواطنين. وتُعرف موازنة الوحدة الادارية بأنها الوثيقة المالية التي تُحدد الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال فترة معينة، وتُعكس التوجهات والأهداف التنموية لهذه الوحدة الادارية، فموازنة الوحدات الادارية الإقليمية قد تكون موازنة ناحية او قضاء او محافظة، وضمن اطار هذا المفهوم فقد عرفها الدكتور محمود عاطف البنا بأنها: "تقدير وإجازة نفقات وإيرادات شخص إقليمي عن فترة زمنية مقبلة"<sup>(١)</sup> وقد نص قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل موازنة المحافظة بانها "جداول تقدير وتخمين نفقات وإيرادات الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم ويتم المصادقة عليها من برلمان الاقليم ومجلس المحافظة وتوحد ضمن الموازنة العامة الاتحادية بعد مناقشتها وقرارها من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين كل حسب اختصاصه"<sup>(٢)</sup>

وعرفت بانها: "عبارة عن وثيقة تقرر النفقات والإيرادات النهائية للجماعة المحلية وترخص بها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة ، وإداه فعاله لتسيير مصالح الجماعة المحلية بما يحقق الأهداف السياسية والاقتصادية والثقافية للجماعة"<sup>(٣)</sup>

وفي اتجاه اخر عرفت بانها: "الصورة التمويلية للخطة المحلية وإداة تنفيذ برامجها ومشروعاتها في الحدود المرسومة من اذ التكاليف والتوقيت الزمني"<sup>(٤)</sup>

وعرفت أيضاً بإيائها: مجموع الموازنة التشغيلية والاستثمارية لعموم دوائر المحافظة بما فيها مجلس المحافظة ومكتب المحافظ الذي يقوم بتوحيدها ومراجعتها ومن ثم إرسالها إلى مجلس المحافظة لغرض المصادقة عليها ورفعها إلى وزارة المالية بحسب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨<sup>(٥)</sup>

لكي تصبح الموازنة قابلة للتنفيذ لابد ان تمر بأكثر من مرحلة ابتداءً من مرحلة الاعداد ويقصد بها اعداد مشروع الموازنة الخاصة بكل وحدة ادارية من خلال السلطة التنفيذية فيها عبر تقديرات لنفقاتها وايراداتها لسنة مالية قادمة ، تليها مرحلة اعتماد الموازنة المحلية للمحافظة ووحداتها الادارية الاقليمية وهذه الاعتماد يتم بعد احالتها من قبل السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية في المحافظة اذ تتم اجازتها بعدها تحال الى وزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة العامة للدولة و اجازتها من قبل السلطة التشريعية الاتحادية اذ يصدر قانون يسمى قانون الموازنة العامة.

وبغية الالمام بكافة تفاصيل هاتين المرحلتين سنقسم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول مرحلة اعداد موازنة الوحدات الادارية الاقليمية، اما في المطلب الثاني فسنبين مرحلة اعتماد موازنة الوحدات الادارية الاقليمية.

## المطلب الاول

### مرحلة اعداد موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

هذه المرحلة هي عبارة عن مجموعة من المهام ذات الطبيعة القانونية والإدارية والفنية والتي لها علاقة مباشرة بحصر وتحديد الموارد المالية لتحقيق أهداف السياسة المالية للوحدة الادارية و ترجمتها على أرض الواقع في شكل خدمات، والوصول لإهداف المجتمع المحلي، وهذا يتطلب وضع التقديرات المناسبة للنفقات، وما يلزمها من إيرادات ، كما يتطلب تحديد اولويات الانفاق على المجالات المختلفة، ولما كان اساس هذه المرحلة هو التقدير، فيجب التزام الدقة الى اقصى حد ، حتى لا تفاجأ الحكومة المحلية عبر مرحلة التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك اثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.

إنّ عملية تحضير موازنة الوحدة الادارية الاقليمية تُثير تساؤلات كثيرة تتعلق بالسلطة المختصة بهذا التحضير خاصة ، والخطوات القانونية التي يجب أن تتبع في عملية التحضير ، والقواعد التي تسترشد بها الوحدة الادارية من اجل تقدير إيراداتها ونفقاتها.

إن يُعد تحديد الجهة القانونية المنوط بها تحضير مشروع الموازنة العامة للوحدة الإدارية الإقليمية مسألة ذات أبعاد دستورية وسياسية بالغة الأهمية؛ كونها تمس جوهر التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على المستوى المحلي. ومن هنا، يبرز تساؤل إشكالي حول طبيعة هذا الاختصاص: هل ينعقد بصفة حصرية للسلطة التنفيذية

المحلية باعتبارها الأقدر فنياً على تقدير الاحتياجات العامة؟ أم أن للسلطة التشريعية (المحلية أو المركزية) دوراً يتجاوز مجرد الرقابة والاعتماد ليصل إلى تخوم الإعداد والتحضير؟ أم أننا أمام نموذج من الاختصاص التشاركي الذي تندمج فيه إرادة السلطتين معاً لرسم السياسة المالية للوحدة الإدارية؟  
وتتجلى أهمية هذا التساؤل عند ربطه بمركز الأمر بالصرف؛ فالجهة التي تملك حق التحضير هي ذاتها التي تملك في الغالب صفة "الأمر بالصرف" عند التنفيذ.

اذ يعرف الامر بالصرف بانه كل شخص يعمل باسم الدولة أو الادارات المحلية او المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية دين الغير أو قيمته او تحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات. (٦)  
وتُجمع الأنظمة اللامركزية المعاصرة على أن عملية إعداد مشروع الموازنة العامة للوحدة الإدارية هي اختصاص فني وتنفيذي بالدرجة الأولى، يتولاه "الأمر بالصرف" بوصفه المسؤول عن إدارة المرافق العامة وتقدير احتياجاتها المالية.

من الامر بالصرف تبدأ عملية إعداد الموازنة للوحدة الادارية ، فالامر بالصرف سواء كان في المجالس المحلية (رئيس مجلس الناحية سابقاً ، رئيس مجلس القضاء ، رئيس مجلس المحافظة ) أو في الجهاز التنفيذي المحلي (مدير الناحية ، القائم مقام، المحافظ ) مكلفون قانوناً بإعداد الموازنة الخاصة بوحدهم الادارية (٧)، فرؤساء المجالس المحلية مكلفون بإعداد مشروع الموازنة التشغيلية لمجالسهم ، أما رؤساء الجهاز التنفيذي فهم مكلفون بإعداد مشروع الموازنة بشقيه الاستثماري والتشغيلي (٨)

ففي التشريع الفرنسي يقوم التنظيم الإداري في فرنسا على فلسفة "وحدة الدولة وتعدد مستويات اللامركزية"، حيث تتوزع الصلاحيات المالية بين ثلاث حلقات إدارية إقليمية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وهي (الأقليم، المحافظة، والبلدية). وفي إطار هذا التنظيم، يكرس المشرع الفرنسي قاعدة تلازم السلطة التنفيذية والاختصاص المالي؛ فعلى مستوى الإقليم يعقد الاختصاص الأصيل في إعداد وتحضير مشروع الموازنة الإقليمية لرئيس المجلس الإقليمي، بوصفه السلطة التنفيذية المعنية برسم السياسات الاقتصادية والخدمية للإقليم. أما على مستوى المحافظة، فإن الاختصاص ذاته ينتقل إلى رئيس المجلس العام للمحافظة، الذي يضطلع بمسؤولية صياغة التوجهات المالية الكبرى وتقدير النفقات الضرورية قبل عرضها على المجلس للمصادقة عليها. وبالانتقال إلى القاعدة الأساسية للتنظيم اللامركزي، وهي البلدية، نجد أن رئيس المجلس البلدي، أو ما يُعرف بـ (العمدة)، هو الجهة المختصة حصراً بإعداد مشروع الموازنة البلدية؛ اذ يتولى تحويل الخطط الخدمية المحلية إلى تقديرات مالية دقيقة، ومن ثم إحالتها إلى المجلس البلدي لمناقشتها والتصويت عليها. (٩)

أن هذا الوضوح التشريعي في توزيع الأدوار يعكس نضج التجربة الفرنسية في الفصل بين مرحلة الإعداد الفني التي تضطلع بها القيادات التنفيذية المنتخبة، ومرحلة الاعتماد التي تمارسها المجالس التشريعية، مما يضمن تدفقاً إجرائياً يتسم بالاستقرار والشفافية بعيداً عن تداخل الصلاحيات.

اما في التشريع المصري فإن لكل وحدة إدارية محلية مشروع موازنة خاص بها شاملاً لإيراداتها ومصروفاتها<sup>(١٠)</sup> ، ويتم وضعها من قبل الامرين بالصرف وهم كل من رؤساء المراكز والمدن والاحياء وسكرتير عام المحافظة<sup>(١١)</sup> وكذلك رؤساء المجالس الشعبية المحلية بالنسبة لمواجهة نفقات الوحدة المحلية.

فعلى نطاق المحافظة فان اعداد الموازنة الخاصة بها يكون من اختصاص مجلس المحافظة والذي يرأسه المحافظ<sup>(١٢)</sup> ، اما على مستوى المراكز فان اعداد الموازنة الخاصة بالمركز يكون من اختصاص رئيس المركز؛ فقد اوكل هذا الاختصاص بموجب المادة(٧/٤٦) من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. اما بالنسبة لموازنة المدينة فان الجهة المختصة بأعدادها واقتراح توزيع الاعتمادات يكون رئيس المدينة ، اما على مستوى القرية فان اعداد موازنة القرية يكون من اختصاص المجالس الشعبية المحلية للقرية وذلك بحكم المادة(٢/٦٨) من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩<sup>(١٣)</sup>.

اما في التشريع العراقي فقد عهد قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل امر اعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة والوحدات الادارية التابعة لها الى الجهاز التنفيذي فيها ، والمتمثل بالمحافظ وهذا ما اشارت اليه المادة (٣١/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك في معرض الحديث عن الصلاحيات التي يتمتع بها المحافظ اذ اشارت الى ان من الاختصاصات التي يمارسها المحافظ: (اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية...)<sup>(١٤)</sup> ، واذا ان المحافظة تتكون من عدة اقسية ونواحي فان اعداد موازنة القضاء يعد من اختصاصات السلطة التنفيذية في القضاء الممثلة بالقائم مقام اذ يمارس اختصاص اعداد الموازنة العامة للقضاء وذلك في المادة (٤١/رابعاً) التي نصت على ( اعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء وإحالتها إلى مجلس القضاء )<sup>(١٥)</sup> والذي بدوره يقوم بارسالها الى المحافظة لغرض توحيدها مع موازنة المحافظة.<sup>(١٦)</sup>

اما على مستوى الناحية، عند فحص نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نجد أن المشرع العراقي لم ينص بعبارة صريحة ومباشرة (كما فعل مع المحافظ، والقائم مقام) على تكليف مدير الناحية بإعداد مشروع موازنة الناحية،<sup>(١٧)</sup> إلا أن هذا الاختصاص يُستتبط حكماً ويتقرر قانوناً من خلال تضافر عدة نصوص ومبادئ تضمنها القانون منها منح الشخصية المعنوية بموجب المادة (٢٢) من قانون المحافظات اذ نصت صراحةً على أن: " لكل وحدة إدارية شخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري...". ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن الاستقلال المالي يقتضي حتماً قدرة الوحدة الإدارية على اعداد موازنتها الخاصة لبيان أوجه إنفاقها ومصادر إيراداتها، وبما أن مدير الناحية هو "رئيس الوحدة الإدارية"، فإن مهمة الإعداد تقع على عاتقه بالضرورة.<sup>(١٨)</sup> على الرغم من "السكوت التشريعي" عن النص الصريح لمدير الناحية بمهمة الإعداد (وهو ما يُعد نقصاً في الصياغة للقانون)، إلا أن القراءة النظامية لنصوص القانون، وخاصة المادة (٢٢) والمادة (٣٩)، تجعل من مدير الناحية هو المختص "حكماً" بإعداد مشروع موازنة الناحية. ويرى الباحث أن هذا الاختصاص هو الذي يمنح للناحية

كيانها كشخص معنوي، وبدونه تتحول إلى مجرد دائرة تنفيذية تابعة للمحافظة، مما يفرغ الاستقلال المالي المنصوص عليه في القانون من محتواه.

ان المرحلة الأولى في دورة الموازنة العامة، وتتمثل هذه المرحلة بالاجراءات التي يتم بموجبها وضع السياسة العامة للحكومة المحلية في مختلف المجالات ، فغالباً ما تضع الحكومات المحلية خطاً بعيداً المدى قد تصل الى عدة سنوات وللشروع بتنفيذها تلجأ الى تقسيم وتجزئة خططها وبرامجها على شكل مشاريع سنوية تدرج نفقاتها ضمن الموازنة العامة للمحافظة .

وبشكل عام يتم اصدار المنشور الدوري لموازنة المحافظة<sup>(١٩)</sup> من قبل وزارة المالية لكل سنة ، قبل بدء السنة المالية التالية بمدة معينة ، وترسله الى جميع الوزارات والهيئات العامة والمحافظات؛ تعلن لهم بموجبه عن حلول أجل البدء في التحضير لأعداد الموازنة للسنة القادمة ، وترفق معه جميع التعليمات والنماذج التي عليهم الالتزام بها اثناء قيامها بإعداد مشروع الموازنة ويتضمن منشور الموازنة الدوري عادة الاجراءات الخاصة بتنظيم المالية العامة للدولة وعلى وفق الآتي :-

١. الخطوط العامة للسياسة المالية للدولة التي تهدف الموازنة الجديدة تحقيقها وعلى المحافظات التقيد بهذه السياسة العامة وعدم الخروج عليها.

٢. طرق تقدير كل من النفقات والإيرادات العامة .

٣. قواعد التنظيم والارشاد الخاصة بتحضير و إعداد الموازنة.

٤. البيانات والاستمارات المطلوب ملؤها لأغراض تحضير الموازنة .

٥. الإشارة الى احكام التشريعات والانظمة المالية والتنظيمية الجديدة التي ينبغي مراعاتها عند التحضير لمشروع الموازنة المقبلة .

٦. تاريخ تقديم موازنات المحافظات ومشاريع موازنة الوزارات والهيئات الى وزارة المالية.

وعلى أثر تلقي الحكومة المحلية للمنشور الدوري للموازنة تقوم بتعميمه على الوحدات الادارية، مرفقا بالنماذج والتعليمات المقدمة من وزارة المالية ووزارة التخطيط .

وتتسم عملية إعداد الموازنة العامة للمحافظة بكونها عملية "تكاملية" تبدأ من القاعدة الإدارية صعوداً إلى المركز، حيث تضطلع الوحدات الإدارية والمجالس المحلية (على مستوى الأفضية والنواحي) بمسؤولية رصد وتحليل الاحتياجات التنموية ضمن نطاقها الجغرافي. ويتم ذلك من خلال قيام هذه الوحدات برفع تقديراتها المالية الخاصة بـ "المشاريع الاستثمارية والخدمية" إلى ديوان المحافظة، مصاغاً في شكل "اعتمادات مالية" مقترحة يُطلب إدراجها وتوطينها ضمن موازنة المحافظة السنوية. وفي مرحلة موازية، يتولى ديوان المحافظة -بوصفه الجهاز التنفيذي الأعلى في المحافظة- إعداد التقديرات المالية الخاصة به، والتي تشمل النفقات التشغيلية والاستثمارية للدائرة المركزية والمشاريع الاستراتيجية التي تشمل أكثر من وحدة إدارية. وبموجب مبدأ الاستقلال المالي للمجالس، ينفرد مجلس

المحافظة بإعداد مشروعه الخاص بـ "الموازنة التشغيلية"، والتي تهدف إلى تغطية نفقاته الإدارية والرقابية والتشريعية، لضمان استقلاليته في ممارسة مهامه بعيداً عن هيمنة الجهاز التنفيذي..<sup>(٢٠)</sup>

بعدما استقر بنا البيان على أن "الأمر بالصرف" هو المحرك الإجرائي لعملية التحضير، فإن ممارسة هذا الاختصاص تتبدى عملياً في عملية "التنبؤ المالي"؛ فالموازنة المحلية في جوهرها ليست سوى ميزان تقديري يتكون من كفتين متقابلتين: النفقات المحلية التي تعكس أولويات الخدمة العامة، والإيرادات المحلية التي تمثل الموارد المتاحة لتغطية تلك التكاليف. ويعني تحضير وإعداد الموازنة بالنتيجة صياغة "رؤية استشرافية" قوامها تقدير التدفقات المالية للوحدة الإدارية للسنة المالية القادمة، بما يضمن التوازن بين الطموح التنموي والواقع الائتماني.

وبناءً على دور الأمر بالصرف في تشخيص الموارد، يبرز تقدير الإيرادات كأحد أدق مراحل الإعداد؛ نظراً لما يكتنفه من صعوبات فنية ناتجة عن الطبيعة الاحتمالية لبعض الموارد وتذبذب أخرى. لذا، سنعمد إلى تفكيك أسس التقدير وفقاً لطبيعة المورد المالي، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً : تقدير الإيرادات المحلية:

يشير تقدير الإيرادات الكثير من الصعوبات الفنية نظراً للخصائص التي تتصف بها عملية التقدير ويمكن تقسيم الإيرادات من حيث أسس التقدير إلى:

#### ١. الإيرادات الثابتة :

يصنف الفقه المالي ضمن هذا النوع تلك الموارد التي تتسم بالاستقرار والنمطية، بحيث يستطيع "الأمر بالصرف" تقدير حصيلتها السنوية بدقة عالية أو بدرجة قريبة جداً من اليقين عند إعداد مسودة الموازنة. ويرجع ذلك إلى أن هذه الإيرادات لا تتأثر -في الغالب- بالتقلبات الاقتصادية المفاجئة أو المتغيرات الظرفية، مما يجعلها تمثل "الجانب الآمن" في تمويل الموازنة المحلية.

ويبرز (ربع أموال الدولة) كأوضح مثال على هذه الإيرادات؛ إذ إن عوائد العقارات والأراضي التابعة للوحدة الإدارية (الدومين العقاري) تكون محكومة بعقود إيجار أو استثمار طويلة أو متوسطة الأمد، محددة القيمة مسبقاً، مما يتيح للمخطط المالي إدراجها كأرقام قطعية في جانب الإيرادات.<sup>(٢١)</sup> ويرى الباحث أن هذه الإيرادات تمثل صمام الأمان المالي للوحدة الإدارية، حيث توفر سيولة نقدية متوقعة تُمكن الإدارة المحلية من الوفاء بالتزاماتها التشغيلية الثابتة بعيداً عن مخاطر العجز الائتماني..

#### ٢. الإيرادات المتغيرة

وهي الإيرادات التي تتبدل من عام لآخر، ولا يمكن التنبؤ بما ستكون عليه في المستقبل إلا بصورة تقديرية وتقريبية كالتبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية والإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية المفروضة بموجب الدستور والقوانين الاتحادية.<sup>(٢٢)</sup>

أن تقدير الإيرادات العامة المتوقعة للسنة المالية المقبلة لا يتم بشكل عشوائي، بل يستند إلى قواعد فنية تهدف إلى مواءمة التوقعات مع الواقع المالي للوحدة الإدارية. وتبرز في هذا الصدد طريقتان أساسيتان؛ الأولى هي "طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة"، وهي منهجية تقوم على الاستقراء الزمني والبيانات الحسابية القطعية. وتستخدم هذه الطريقة تحديداً لملاء الفجوات المعلوماتية عندما لا تتوفر الأرقام النهائية لسنة كاملة (١٢ شهراً) أثناء مرحلة الإعداد. وتعتمد هذه الآلية على دمج "الأرقام الفعلية" المستحصلة من الأشهر المنقضية مع "تقدير افتراضي" للأشهر المتبقية، وذلك بالاعتماد على متوسط الإنفاق أو الجباية الشهري للسنة "قبل الأخيرة" (باعتبارها سنة مكتملة الحسابات الختامية)، وهو ما يعرف محاسبياً بـ (قاعدة ١٢/١). ومن خلال جمع الأرقام الفعلية مع هذا المتوسط التقديري، يتشكل لدى الأمر بالصرف تصور كامل وشامل للسنة المالية، يُتخذ كأساس واقعي لتحديد التخصيصات في موازنة العام القادم..<sup>(٢٣)</sup>

أما المنهجية الثانية، فهي طريقة التقدير المباشر، والتي تمنح الفائمين على إعداد الموازنة مساحة واسعة من الحرية والتقدير الشخصي. فبدلاً من الجمود عند الأرقام التاريخية، تتيح هذه الطريقة الاسترشاد بمؤشرات متنوعة تشمل الإيرادات المتحققة سابقاً، إلى جانب تحليل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالوحدة الإدارية والتنبؤ بتأثيراتها المستقبلية.<sup>(٢٤)</sup>

وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تضمن -إلى حد كبير- مرونة الموازنة ومطابقتها للواقع المتغير بفضل الدراسات الاستشرافية، إلا أن الباحث يسجل عليها مأخذاً قانونياً وإدارياً يتمثل في "مخاطر الإفراط في التفاؤل"؛ إذ قد يميل بعض الموظفين إلى المبالغة في تقدير الإيرادات المتوقعة، وهو ما قد يُعزى السلطة المحلية بالتوسع غير المدروس في بنود الإنفاق، مما ينتهي بالوحدة الإدارية إلى عجز مالي حقيقي عند الاصطدام بالواقع أثناء مرحلة التنفيذ.

أما بالنسبة لأسس تحديد الإيرادات في الوحدات الإدارية المحلية ففي التشريع الفرنسي تتركز الاسس التي تحكم موارد الوحدات الادارية المحلية حول مبادئ اساسية لضمان الاستقلال المالي والتضامن الاقليمي، كمبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي هذا هو المبدأ الدستوري الأهم في المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل، وهو الأساس الذي يمنح الوحدات المحلية الحق في التصرف، ومبدأ مطابقة الموارد للصلاحيات إذ يتضمن هذا المبدأ على أن كل نقل لاختصاص من الدولة إلى الجماعات المحلية يجب أن يرافقه نقل للموارد الضرورية والملائمة لتمويل هذا الاختصاص، ومبدأ التضامن المالي والتعويض، إذ يهدف هذا المبدأ إلى مكافحة التفاوت بين المناطق الغنية والفقيرة، وهو أساس توزيع المنح الحكومية، وإخيراً، مبدأ تنوع مصادر التمويل، على الرغم من أهمية الضرائب المحلية، يحرص المشرع على أن يكون تمويل الوحدات المحلية متنوعاً، لتقليل المخاطر وزيادة المرونة.

أما على مستوى التشريع المصري نجد ان قانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل لم يحدد اسس تقدير الإيرادات وكذلك النفقات، وإنما ترك امر تنظيمها الى القوانين واللوائح المالية المطبقة في الحكومة<sup>(٢٥)</sup>، وبالرجوع للقوانين المالية وبالأخص القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٣ المتعلق بالموازنة العامة للدولة نجد انه لم يتبن

بصورة مطلقة أياً من هذه الاسس المتقدمة؛ انما اختط لنفسه منهاجاً خاصاً معتمداً على اسلوبين هما طريقة الزيادات السنوية والتقدير المباشر عبر الاعتماد على النتائج الفعلية لثلاث سنوات سابقة ، كذلك الاستعانة بالدراسات التي تبين معدلات النمو الحقيقي والتضخم<sup>(٢٦)</sup>

أما عن موقف المشرع العراقي فالخطوة الأولى في إعداد موازنة المحافظة تتمثل بقيام الأقسام المالية بتحديد الإيرادات المتوقع الحصول عليها من موارد المحافظة والمستحصلة من الخدمات والمشاريع الاستثمارية والرسوم والغرامات والضرائب وبيع وتأجير أموال الدولة . الخ وينبغي تصنيف هذه الإيرادات وفقاً لمصادرها ، إذ تنظم الإيرادات وفقاً لاستمارة خاصة كما تنظم تحويلات الحكومة المركزية وفقاً لاستمارة أخرى.<sup>(٢٧)</sup>

لم يبين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الطريقة المعتمدة في تقدير الإيرادات العامة انما اكتفى بذكر المصادر الأساسية التي تتأتى منها الإيرادات ، مع ذلك نجد ان قانون المحافظات قد نص في المادة (٤٦) منه<sup>(٢٨)</sup> على اتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات بصورة عامة وعدها المرجع في كافة المسائل المالية التي تخص مجلس المحافظة وديوان المحافظة والتي من ضمنها اساليب تقدير الإيرادات، ويعلل البعض سبب ذلك الى ان تقدير الإيرادات قابل للتعديل باستمرار لذلك فان اعتماد اسلوب محدد في القانون يتنافى والدقة في التقدير، فالمسؤولون في دائرة الموازنة في وزارة المالية يعتمدون في تقدير الإيرادات على اسلوب التقدير المباشر استرشاداً بمعلومات تاريخية تتعلق بكل مصدر من مصادر الإيرادات والتحصيل الفعلي للأشهر الستة الأولى من سنة الإعداد وما يتوقع حصوله من زيادة او نقص بحسب الظروف والاحوال السائدة ومراعاة التشريعات والقوانين المالية لا سيما القوانين الضريبية كزيادة نسب الضرائب او الاعفاء من بعضها.<sup>(٢٩)</sup>

### ثانياً: تقدير النفقات المحلية

بعد أن يتم تحديد الإيرادات المحلية للمحافظة ووحداتها الادارية ، تتولى الجهات الحسابية والفنية والمالية تحديد النفقات المتوقع صرفها في السنة المالية القادمة التي تشمل النفقات التشغيلية لديوان المحافظة والمكاتب التابعة لها المتمثلة بمكاتب نائبي المحافظ ومعاونيه ، ومستشاريه ومكاتب رؤساء الوحدات الادارية وتتسم هذه النفقات بالدقة لأن القسم الأكبر منها لا يتغير إلا تغييراً يسيراً ويؤخذ بالحسبان حالات استحداث وظائف جديدة والعلوات والترقيات. كما يتم تحديد النفقات الاستثمارية والمتمثلة بالمشاريع التي تتولى المحافظات إعدادها وتنفيذها وفقاً لبرنامج أعمار وتنمية المحافظات، ويتم وضع قائمة المشاريع الاستثمارية وفقاً لأولويات المحافظة مراعيّاً بذلك توزيعها على جميع الوحدات الادارية المحلية للمحافظة وفقاً للكثافة السكانية فيها ، وتتسم هذه النفقات بالتغير وعدم الثبات لأنها تعتمد بشكل مباشر على الإعانات المركزية التي تتوقف على أسعار النفط ويتم تنظيم كل من النفقات التشغيلية والاستثمارية في استمارات خاصة.<sup>(٣٠)</sup>

يتولى المحافظ، بوصفه المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة، مهمة مراجعة وتدقيق التقديرات الأولية للموازنة المحلية. وتستثنى من هذه المراجعة البنود التي تقع ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، ويضمن

المحافظ خلال هذه المراجعة أن تكون النفقات المقترحة قابلة للتغطية بالإيرادات المتوقعة. وبعد أخذ آراء المحافظ وتوجيهاته بعين الاعتبار، يتم تجميع جميع البيانات والمعلومات لدمجها في مشروع مسودة الموازنة المحلية، في المرحلة النهائية، يقوم المحافظ برفع هذا المشروع إلى مجلس المحافظة لمناقشته، تمهيداً للتصويت عليه وإقراره.<sup>(٣١)</sup> إن تقدير النفقات لا يُثير في المعتاد صعوبات فنية كثيرة، ولا يتطلب إلا أن يكون صادقاً، وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات (اعتمادات)<sup>(٣٢)</sup>، ويتم تقسيم النفقات بشكل عام إلى نوعين: النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، ويشمل النوع الأول النفقات التي يمكن معرفتها وتقديرها بدقة ولا يتبدل من سنة لأخرى بشكل كبير، ومثالها رواتب الموظفين والعمال ونفقات المرافق العامة... الخ. أما النوع الثاني فيشمل تلك النفقات التي تتبدل كل سنة تبديلاً كبيراً أو صغيراً مثل نفقات الأعمال الانشائية ونفقات التعمير والصيانة... الخ<sup>(٣٣)</sup>، فالنفقات الجارية تقدرها كل وزارة بالنسبة للموظفين والعاملين لديها وما تتطلبه أعمالها من نفقات أخرى وكذلك الحال بالنسبة لنفقاتها الاستثمارية المخصصة لشراء موجوداتها الثابتة، ومن ثم يخرج عن سلطة الوحدات المحلية تقدير هذه النفقات أي النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، إما التحويلات من قبل حكومات الأقاليم والحكومات المحلية بما في ذلك أموال الخزينة الخاصة بأنها تقدر بطبيعة الحال من تلك الحكومات لتحول إلى الخزينة العامة المركزية.<sup>(٣٤)</sup> أما عن أساليب أو طرق تقدير النفقات المحلية فتطبق الطرق ذاتها المتبعة في تقدير الإيرادات العامة ولعل من ابرز هذه الطرق والمعمول بها لدى كافة الوحدات الادارية حالياً هي طريقة حسابات السنة قبل الاخير (١٢١١) التي تم تناولها في بداية هذا الفرع.<sup>(٣٥)</sup>

## المطلب الثاني

### مرحلة اعتماد موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

إن عملية اعتماد الموازنة تعد من الناحية القانونية والفنية مسألة إجرائية لا يلفيها غموض ولا يحيط بها أي تعقيد ويمكن تنفيذها خلال مدة وجيزة من الوقت.<sup>(٣٦)</sup> وتعد إجازة البرلمان للموازنة العامة شرطاً لا سبيل عنه لوضعها موضع التنفيذ وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط في إقرارها لقاعدة مشهورة يتفق علماء السياسة والمالية على ضرورتها هي قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ<sup>(٣٧)</sup>، وإذا كان اعتماد الموازنة العامة يعني موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة المقدم من قبل السلطة التنفيذية<sup>(٣٨)</sup>، فإن اعتماد الموازنة المحلية يعني المصادقة على مشروع الموازنة المحلية المقدم من قبل المحافظ بوصفه أعلى جهة تنفيذية في المحافظة.<sup>(٣٩)</sup>

إن المصادقة على الموازنة المحلية من قبل السلطة التشريعية المحلية المختصة بذلك لا يجعل من الموازنة المحلية قانون واجب التنفيذ إنما لغرض توحيدها مع الموازنة الاتحادية تحقيقاً لمبدأ وحدة الموازنة العامة.<sup>(٤٠)</sup> ينعقد اختصاص اعتماد الموازنة في النظام اللامركزي الفرنسي للمجالس التداولية المنتخبة، كترجمة فعلية لمبدأ التسيير الذاتي الذي تتمتع به الوحدات الإقليمية. فعلى مستوى البلدية، يضطلع المجلس البلدي بسلطة المصادقة النهائية على مشروع الموازنة الذي يطرحه العمدة (رئيس المجلس)، حيث يتم إقرار الوثيقة المالية بعد مناقشة علنية تضمن الشفافية والرقابة الشعبية على الإنفاق المحلي.

أما على مستوى المحافظة، فتكتسب عملية الاعتماد طبيعة أكثر تفصيلاً؛ إذ يتولى رئيس المجلس العام إحالة مشروع الموازنة إلى المجلس العام للمحافظة، الذي يمتلك سلطة قانونية واسعة في مناقشة وبحث وتحليل بنود الموازنة بشكل مفصل. ولا تقتصر صلاحية المجلس هنا على الرفض أو القبول، بل تمتد إلى إمكانية إجراء التعديلات الجوهرية على التقديرات المقترحة، ومن ثم يتم التصويت على أبواب الموازنة باباً باباً، لضمان الدقة في تخصيص الموارد.<sup>(٤١)</sup>

ويرى الباحث أن أهم ما يتميز به التشريع الفرنسي في أن الموازنة العامة للمحافظة تصبح نافذة وقطعية بمجرد تصويت المجلس العام عليها، من دون الحاجة لعرضها على جهة تشريعية أعلى أو انتظار مصادقة السلطة المركزية (وزارة المالية أو البرلمان). وهذا يعكس نضج التجربة الفرنسية في الفصل بين السلطات، إذ يُكتفى بإرسال نسخة من الموازنة إلى المحافظ المعين لغرض الرقابة على المشروعية فقط، وليس الرقابة على الملاءمة، مما يعطي الوحدات الإدارية استقلالاً في رسم سياستها المالية وتحديد أولويات التنمية بعيداً عن الوصاية المركزية.

أما في التشريع المصري فتتم عملية اعتماد الموازنة المحلية عن طريق قيام المحافظ بعرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي المحلي للمحافظة لمناقشة المشروع وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل، ثم ترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرارها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية لبحثه من المحافظ المختص كما ترسل صورة من المشروع المذكور إلى كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط.<sup>(٤٢)</sup>

ويتعين على كل محافظة إن تقدم ضمن مشروعات موازنتها تفاصيل اعتمادات إنفاق الحسابات والصناديق الخاصة بها ومصادر تمويلها على نحو تفصيلي موزعاً على الأبواب المختصة حسب طبيعة الاعتمادات لكل صندوق على حدا؛ على إن ترسل نسخة من بيان المشروعات الاستثمارية التي تمول عن طريق الحسابات والصناديق الخاصة بوزارة التخطيط لدراستها وتضمينها الخطة الاستثمارية للمحافظة.

وتدرج موازنة كل محافظة في قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعد جزء منها ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة من أحكام.<sup>(٤٣)</sup>

ومن ثم يودع رئيس الجمهورية مشروع الموازنة العامة لدى السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته ، عبر لجنة فنية مختصة وحسب تسميتها (اللجنة المالية ، لجنة الموازنة العامة ، لجنة الموازنة والخطة ) تتكون من عدد الأعضاء المتخصصين لتحديد مهمة هذه اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به ، وعندما تفرغ اللجنة من عملها تقدم مشروع الموازنة إلى المجلس مع توصياتها، ومن ثم يتولى المجلس مناقشتها وفحصها على مراحل :

المرحلة الأولى: تناقش فيها الموازنة مناقشة عادية؛ إذ تناقش فيها سياسة الحكومة.

المرحلة الثانية: وتناقش فيها الموازنة مناقشة تفصيلية؛ إذ تناقش فيها أبواب الموازنة باباً ثم فصولها ويتم التصويت على كل باب بعد الفراغ منه.

المرحلة الثالثة: وفيها يصوت المجلس على مشروع الموازنة. (٤٤) عندها تصبح الموازنة العامة نافذة ومن ضمنها موازنة المحافظات، وذلك بعد صدور قانون يسمى قانون ربط الموازنة العامة.

اما في التشريع العراقي فان عملية اعتماد الموازنة المحلية تتم بعد قيام المحافظ بعرض مشروع الموازنة على مجلس المحافظة الذي يقوم بمراجعة مشروع الموازنة المحلية عبر إحالتها إلى اللجنة المالية في مجلس المحافظة للنظر فيها ودراستها وتقديم التقرير الخاص بها للمجلس وفقاً لفصول وأبواب الموازنة مع بيان ملاحظاتها ومقترحاتها<sup>(٤٥)</sup> ، ثم يتولى المجلس مناقشة مشروع الموازنة المحلية ومقترحات اللجنة المالية واللجان الأخرى ذات العلاقة، كما له الاستيضاح من المحافظ حول مفردات الموازنة ويمكن أيضاً الاستعانة بخبراء ومستشارين من خارج المجلس<sup>(٤٦)</sup>.

كما يقوم مجلس المحافظة بأعداد موازنته التشغيلية<sup>(٤٧)</sup>، إذ يقوم قسم الحسابات الخاص بمجلس المحافظة بأعداد الموازنة التشغيلية للمجلس بإشراف ومتابعة اللجنة المالية التي تتولى دراستها وتقديم الملاحظات بشأنها خلال مدة معينة حددتها بعض مجالس المحافظات بأسبوعين، وللمجلس استضافة مدير الحسابات للاستيضاح منه حول فقرات الموازنة، ثم تتم المصادقة على موازنة مجلس المحافظة، ولم يبين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الأغلبية المطلوبة للمصادقة إلا إنه يمكن القول بان الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية البسيطة<sup>(٤٨)</sup>.

وبعد ادراج الموازنة الخاصة لمجلس المحافظة مع الموازنة العامة للمحافظة الذي تتكون من مجموع موازنات الوحدات الادارية التابعة للمحافظة (الاقضية، والنواحي) تتم المصادقة عليها في اجتماع يدعو له رئيس مجلس المحافظة يضم أعضاء مجلس المحافظة والمحافظ ويتم التصويت بشكل منفصل على كل فقرة ومصادقتها في الأغلبية البسيطة<sup>(٤٩)</sup>.

ثم المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وإحالتها إلى وزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة العامة للدولة<sup>(٥٠)</sup>.

تقدم وزارة المالية مسودة الموازنة السنوية الي مجلس الوزراء من اجل الموافقة عليها وبعد موافقة مجلس الوزراء عليها يرفع مشروع الموازنة لمجلس النواب للمصادقة عليها<sup>(٥١)</sup> ، ولمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة أجمالي مبالغ النفقات<sup>(٥٢)</sup>، وبالمصادقة على الموازنة العامة للدولة تصبح قانون واجب التنفيذ ومن بينها الموازنة المحلية للمحافظات ووحداتها الادارية.

نستنتج من كل ذلك ان موازنة المحافظة ووحداتها الادارية تعد جزءاً من الموازنة العامة للدولة والتي لا تكون نافذة مالم تجاز من قبل السلطة التشريعية الاتحادية، لهذا فان تأخر السلطة التشريعية الاتحادية عن اقرار الموازنة العامة وبضمنها موازنة المحافظات يسبب الكثير من الاشكالات لدى المحافظات فتأخر الاعتمادات المالية يؤخر عجلة التنمية الاقتصادية والخدمية في المحافظة ووحداتها الادارية التابعة لها.

ويرى الباحث أن الارتباط العضوي بين موازونات الوحدات الإدارية الاقليمية والموازنة العامة للدولة يمثل العقبة الكؤود أمام تفعيل نظام لامركزي حقيقي في العراق؛ إذ إن رهن نفاذ الموازنة المحلية بصدور قانون الموازنة الاتحادية يحول الاستقلال المالي (المقرر دستورياً في المادة ١٢٢) إلى نص معطل إجرائياً. ولتدعيم اللامركزية المالية، يجب الانتقال نحو نموذج الإقرار المستقل، وهو ما يمكن شرحه وتأصيله وفق المسارات الآتية:

١. فك الارتباط الزمني والموضوعي في الاعتماد والمصادقة، إن الحل القانوني الأمثل لمواجهة اشكالية التأخير في إقرار الموازنة الاتحادية يكمن في تجزئة سلطة الاعتماد. فبدلاً من انتظار القانون الاتحادي، يتم منح المجالس المحلية (أو الهيئات التشريعية المحلية) سلطة إقرار موازنة الموارد الذاتية بشكل مستقل. وبموجب هذا التوجه، تصبح الموازنة المحلية نافذة بمجرد المصادقة عليها محلياً، بشرط أن تُموّل من الإيرادات المستحصلة ذاتياً (كالرسوم والضرائب المحلية وعوائد الاستثمار)، مما يضمن استمرار الدورة المالية المحلية بمعزل عن الأزمات السياسية التي قد تعيق إقرار الموازنة المركزية.

٢. التحول نحو الرقابة اللاحقة على المشروعية، يستلزم تدعيم الاستقلال المالي تبني المنهج الفرنسي في الرقابة؛ فبدلاً من خضوع الموازنة المحلية لمصادقة وصائية سابقة من وزارتي المالية والتخطيط (وهي رقابة تمس ملاءمة الإنفاق وتصادر الإرادة المحلية)، يجب أن تقتصر العلاقة مع المركز على رقابة المشروعية اللاحقة. بمعنى أن الموازنة المحلية تُقر وتنفذ من قبل الأمر بالصرف المحلي فور اعتمادها، ويكون دور السلطة المركزية هو الطعن فيها أمام القضاء الإداري فقط في حال مخالفتها للقوانين النافذة، مما يمنح الوحدات الإدارية الاقليمية صفة الشريك لا التابع.

٣. تنظيم الحق في التمويل الذاتي، كقاعدة دستورية إن الاستقلال في الإقرار يتطلب غطاءً قانونياً يمنع السلطة المركزية من سحب الموارد المحلية إلى الخزينة الموحدة. لذا، يرى الباحث ضرورة تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم باضافة نصوص قانونية تمنح الوحدات الإدارية حق الاحتفاظ بنسب ثابتة من الموارد المستحصلة

في نطاقها (مثل البترودولار والمنافذ)، وإدراجها في حسابات مالية مستقلة تسمى (صناديق التنمية المحلية). إن وجود هذه الصناديق يتيح للأمر بالصرف المحلي ممارسة صلاحياته في إقرار أوجه الصرف بناءً على الوفرة المالية المحلية، مما يحقق التوازن الاستراتيجي بين المتطلبات المحلية والسياسة المالية الكلية للدولة.

## المبحث الثاني

### مرحلة تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

تعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للوحدة الادارة الاقليمية من اهم وابرز المراحل التي تمر بها دورة الموازنة ، فهذه المرحلة تتم فيها ترجمة التقديرات على الواقع الفعلي في شكل خدمات تقدمها الوحدة الادارية الى السكان المحليين ، فقد تكون على شكل رواتب او منح او مخصصات اقامة مشاريع خدمية داخل الحدود الاقليمية للوحدة الادارية ، وهذا ما يمثل جانب النفقات ، اما الجانب الاخر المتمثل بالايادات ، فقد تقوم السلطة التنفيذية في الوحدة الادارية من خلال الموظفين التابعين لها بتحصيل الايرادات التي تم توقعها في الموازنة لسنة مالية قادمة. لذلك سوف نقسم دراسة هذا المبحث الى مطلبين ، سنبين في المطلب الاول السلطة المختصة بتنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية، اما في المطلب الثاني فنسوضح مراحل تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية (تحصيل الايرادات، وتنفيذ النفقات).

## المطلب الاول

### السلطة المختصة بتنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

موازنة الوحدات الادارية الاقليمية (كالمحافظات، الاقضية، النواحي) أداة حيوية لترجمة الخطط والأهداف التنموية والخدمية إلى واقع ملموس يخدم المواطنين. إن تنفيذ هذه الموازنة هو المرحلة الحاسمة التي تلي إقرارها، وتشمل جميع عمليات الصرف والتحصيل وإدارة الموارد المالية المخصصة، ويقصد بالسلطة المختصة بتنفيذ موازنة الوحدة الادارية الاقليمية الجهة التي تملك الحق بتنفيذ الموازنة بجانبها الايرادات والنفقات. وتقع مسؤولية التنفيذ المالي والإداري لهذه الموازنة بشكل أساسي على عاتق السلطة التنفيذية داخل الوحدة الإدارية الاقليمية، هذه السلطة غالبًا ما تتمثل في رئيس الوحدة الإدارية (كالمحافظ، أو رئيس المجلس البلدي في البلدية) بمعاونة الأجهزة المالية والإدارية المختصة التابعة له، بهدف ضمان استخدام الموارد بفعالية وكفاءة وشفافية وفقًا للقوانين واللوائح المالية المعتمدة.

**ففي التشريع الفرنسي** ، نجد ان التقسيم الاداري في فرنسا يقوم على ثلاث وحدات ادارية وهي الاقاليم والمحافظات والبلديات ، وهذا ما جاءت به المادة (٧٢) من قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم ٢١٣ لسنة

١٩٨٢<sup>(٥٣)</sup> ، ، اذ يتم تشكيل المجلس العام عن طريق الانتخاب يرأسه رئيس مجلس الاقليم، وقد اسند المشرع الفرنسي في قانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ مهمة تنفيذ قرارات المجلس الى رئيس مجلس الاقليم، ومن بين هذه الاختصاصات هو اختصاص اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالاقليم و تنفيذها<sup>(٥٤)</sup> ، اما على مستوى المحافظة التي تمثل مرحلة وسط بين الاقليم و البلديات ويمثل المحافظة كوحدة ادارية ، مجلس يسمى المجلس العام اذ يتولى السلطة التشريعية فيها، اما اعداد وتحضير مشروع الموازنة وتنفيذها فقد اصبح من مهام رئيس المجلس العام في المحافظة باعتباره الرئيس التنفيذي الاعلى، اما على مستوى البلدية في التقسيم الاداري الفرنسي ، يتشكل في كل بلدية مجلس يسمى مجلس بلدي ويتولى السلطة التقريرية، فيما تناط مهمة التنفيذ برئيس المجلس او كما يسمى(العمدة) ومن بين الاختصاصات التنفيذية التي يتولاها تنفيذ موازنة البلدية، بالإضافة الى اختصاصه باعداد مشروع الموازنة الخاصة بالبلدية.<sup>(٥٥)</sup>

اما بالنسبة للتشريع المصري فيتم ارسال الموازنة على الوحدات الادارية الاقليمية لتنفيذها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة وذلك للعمل على تنفيذها.<sup>(٥٦)</sup>

وقد حدد التشريع المصري اختصاصات كل رئيس وحدة إدارية في المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة وموازناتها، وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرت العامة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة (تعليمات تنفيذ الموازنة)، فيكون للمحافظ اختصاصات الوزير، ويكون لكل من رؤساء المراكز والمدن والاحياء بالنسبة للاعتمادات التي توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق سلطات وكلاء الوزراء ورؤساء المصالح في المسائل المالية.<sup>(٥٧)</sup> فلكل مستوى صلاحياته المالية ويطبق على أموال الوحدة الإدارية وحساباتها ومخازنها احكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات ولائحة المناقصات والمزيدات وغيرها من القواعد العامة المطبقة على الاموال الحكومية.<sup>(٥٨)</sup>

اما في التشريع العراقي، تتولى الحكومة المحلية بواسطة اجهزتها وتحت اشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ موازنة الوحدات الادارية ، بمعنى جباية الايرادات العامة للمحافظة التي ينتظر الحصول عليها على وفق التقديرات التي تم وضعها في الموازنة وصرف النفقات التي تم تقديرها في ذات الموازنة والتي أصبحت قابلة للصرف بعد صدور قانون الموازنة وتعليماته، بحسب الأبواب والفصول التي خصصت لها ، ومن ثم فان عملية تنفيذ موازنة الوحدة الادارية ماهي إلا بداية مرحلة جديدة تدخل فيها الموازنة موضع التطبيق العملي.

تثير عملية توزيع التخصيصات المالية داخل المحافظة تساؤلات قانونية جوهرية حول الولاية التنفيذية للوحدات الإدارية (القضاء والناحية). فهل ينعقد لهذه الوحدات حق تنفيذ موازنتها بشكل مباشر، خاصة فيما يتعلق بتخصيصات تنمية الأقاليم وعوائد البترودولار الموزعة وفق المعيار السكاني؟ أم تظل هذه الصلاحية بيد ديوان المحافظة؟

إن الإجابة تكمن في أنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نص على أنّ تسلم الموازنة المخصصة للمحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية الى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية<sup>(٥٩)</sup>، ولم يبين اية جهة في المحافظة تقوم بتنفيذ الموازنة أو صلاحياتها لكن أورد المشرع صلاحيات متفرقة لكل من المحافظ، والقائم مقام، ومدير الناحية لكنها لا ترتقي لان تكون نصوص منظمة لصلاحيات تنفيذ الموازنة، فقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على أنّ لكل وحدة إدارية إستقلال مالي واداري ولها في سبيل ممارسة اعمالها استيفاء الضرائب و الرسوم والاجور على وفق القوانين الاتحادية<sup>(٦٠)</sup>.

اضف الى ذلك ان المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي أحدثت تحولاً هيكلياً بنقل الدوائر الفرعية لثمانى وزارات خدمية (كالبليات، التربية، الصحة، والزراعة) إلى عهدة المحافظات، اذ أن هذا النقل لا يقتصر أثره على الجوانب الإدارية والتشغيلية فحسب، بل يمتد ليشمل "القدرة التنفيذية" للوحدة الإدارية. فبما أن هذه الدوائر أصبحت جزءاً من الهيكل التنظيمي المحلي، فإن صلاحية مدير الناحية أو القائم مقام بصفتهم رؤساء وحدات إدارية- يجب أن تمتد لتشمل الإشراف على تنفيذ التخصيصات الاستثمارية الموجهة لتلك الدوائر داخل حدودهم الجغرافية.

بيد أن الواقع القانوني والعملي يشير إلى ازدواجية في التنفيذ؛ ففي حين تدار الموازنة التشغيلية (الرواتب والمستلزمات) من قبل الوحدات الإدارية والدوائر المنقولة فعلياً، تظل التخصيصات الاستثمارية الكبرى غالباً تحت هيمنة ديوان المحافظة كجهة تعاقدية مركزية. وهنا يبرز النقد القانوني، إذا كانت المعايير السكانية هي الأساس في توزيع المبالغ، فإن مقتضى الاستقلال المالي يفرض منح الوحدات الإدارية (الأقضية والنواحي) دوراً تنفيذياً مباشراً (كجهات مستفيدة أو منفذة) للمشاريع التي تقع ضمن اختصاصها، بدلاً من حصرها في دور المراقب السليبي.

كذلك نص القانون على صلاحية القائم مقام، ومدير الناحية في الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها<sup>(٦١)</sup> ولم يبين القانون صلاحيات كل منهم بخصوص إيرادات المحافظة أو أملاكها الخاصة ولم يتطرق الى صلاحيات أيّاً منهما في مسألة صرف النفقات العامة للمحافظة او ماذا تماثل صلاحية كل منهما في تحصيل إيرادات الحكومة المركزية السابقة الذكر هل هي صلاحية وكيل وزير ، أو مدير عام ، أو نائب مدير عام ، أو مدير دائرة؟، لكن المشرع ذكر ان القائم مقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام بالنسبة لحقوقهم الوظيفية والتقاعدية.<sup>(٦٢)</sup>

أما المحافظ فهو بدرجة وكيل وزير بالنسبة للحقوق والخدمة الوظيفية،<sup>(٦٣)</sup> وله صلاحية امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة وممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة على وفق خطة الملاك التي وافق عليها المجلس<sup>(٦٤)</sup>؛ وهنا نجد في إختصاص المحافظ تنفيذ للنفقات العامة التشغيلية عبر عقد نفقة بالإرادة المنفردة للإدارة أما بالجانب الاستثماري فلم يورد المشرع نصاً يبين صلاحية المحافظ في الصرف بشأنه .

إنما وردت صلاحيات رئيس مجلس المحافظة بالنسبة لموازنة المجلس التشغيلية والمحافظ ضمن تعليمات تنفيذ الموازنة السنوية ، اذ تم تخويل المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات صلاحيات من قبل وزير المالية بحسب قانون الموازنة الاتحادية وتعليمات تنفيذ الموازنة لعام 2023، اذ خول وزير المالية المحافظ ورئيس مجلس المحافظة الصرف المباشر ضمن الحسابات الرئيسية للنفقات التشغيلية، فللمحافظ ورئيس مجلس المحافظة صلاحية صرف المكافآت والإهداء بما لا يتجاوز (500) ألف دينار في كل حالة في الشهر الواحد وله صلاحية تخويل جزء أو كل الصلاحيات الى رؤساء الدوائر التابعة لهم<sup>(٦٥)</sup> ، كذلك إجراء المناقلات بين الاعتمادات (السلع والخدمات) من ضمن القسم الواحد من الإعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية أو التكميلية ، مع مراعاة أنّ يتم الصرف على وفق الاعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية أو التكميلية ولأغراض المحددة لها، وأنّ يتم استخدام الإعتمادات المخصصة في الموازنة بموجب خطة إنفاق يصادق عليها وزير المالية، كذلك التقيد بالإعتمادات المخصصة في الموازنة ولا يجوز الدخول في الالتزام بالصرف أو التعاقد بما يزيد عما مخصص في الموازنة<sup>(٦٦)</sup>.

كذلك إحالة الأعمال الاستشارية ضمن الفقرة المثبتة في مكونات المشروع مع مراعاة الكلفة الكلية وتحديد أوجه الصرف على المشاريع والأعمال ذات الطبيعة الاستشارية والبحثية<sup>(٦٧)</sup>. ومن صلاحياته أيضاً النظر في الاعتراضات التي يقدمها المقاولون والمجهزون والاستشاريون على القرارات التي تصدرها الدوائر ذات العلاقة مع الإخذ بالحسبان الصلاحيات الخاصة بفض النزاعات الواردة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2014<sup>(٦٨)</sup>.

وللمحافظ تمديد مدد العقود بأنواعها كافة مع مراعاة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العامة رقم (1) لسنة 2014 الصادرة عن وزارة التخطيط بهذا الصدد<sup>(٦٩)</sup> ، وبيع الأموال الفائضة أو المستهلكة أو التالفة العائدة لمشاريع الموازنة بموجب قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 ويسجل بدل البيع ايراداً لحساب الخزينة العامة<sup>(٧٠)</sup>، وشطب الموجودات المتضررة والتالفة أو المفقودة العائدة للمشاريع اذا كانت قيمتها عند الشراء لا تزيد على (1000000) دينار (عشرة ملايين دينار) للمشروع الواحد وما زاد عن ذلك من صلاحية وزير المالية<sup>(٧١)</sup> ، كذلك نقل المكائن والمعدات للمشروع نفسه من موقع إلى آخر أو نقل المكائن والمعدات من مشروع إلى آخر لجهة التعاقد نفسها؛ على أنّ تكون من ضمن المشاريع المدرجة في الموازنة ولا يؤثر في كفاءة تنفيذ المشروع المنقولة منه المكائن والمعدات وعلام وزارة التخطيط<sup>(٧٢)</sup>، و استيفاء الغرامات التأخيرية على وفق المادة (14/ ثانياً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2014 أو أي تعليمات تحل محلها؛ على ان يقوم صاحب العمل بإنجاز الاجراءات اللازمة لسحب العمل والتنفيذ على حساب المتعاقد المخل بالتزاماته بعد انتهاء المدة المحددة<sup>(٧٣)</sup>.

وللمحافظ تخويل صلاحياته لمن يراه مناسباً ولا يجوز لمن خول بها تخويلها إلا بموافقة المحافظ مع إعلام وزارة التخطيط<sup>(٧٤)</sup>.

ومن خلال استعراض صلاحيات رئيس مجلس المحافظة بالنسبة للموازنة التشغيلية للمجلس و المحافظ بالنسبة للموازنتين التشغيلية والاستثمارية، نجدها صلاحيات واسعة ، وانها اقتصرت على المحافظ من دون القائم مقام ، أو

مدير الناحية ، كذلك تنفيذ الموازنة التشغيلية لمجلس المحافظة اقتضت على رئيس مجلس المحافظة ، وهو مخالف لما نص عليه القانون بالنسبة لاستقلال المجالس المحلية ، كذلك يتنافى مع الاستقلال المالي والاداري للوحدات الادارية المتمثلة بالقضاء والناحية.

بناءً على ما تقدم، وخلافاً للتشريع العراقي، فقد نظم التشريع المصري بوضوح صلاحيات السلطة التنفيذية في عملية تنفيذ موازنة الوحدة المحلية اذ كان الاجدر بالمشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبهدف تنظيم وتحديد صلاحيات التنفيذ المالي والاداري داخل الوحدات الادارية المحلية ان يحدد الصلاحيات المالية لرؤساء الوحدات الادارية ورفع مستوى هذه الصلاحيات وتوزيع تنفيذ الموازنة بين الوحدات الادارية في المحافظة، بما يتناسب مع التخصيصات المحددة لكل وحدة ادارية.

ويرى الباحث إلى أن حصر تنفيذ المشاريع الاستثمارية في ديوان المحافظة يُضعف من كفاءة الدوائر المنقولة الصلاحيات في الأفضية والنواحي، ويخالف روح التعديل الأخير لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي استهدف تقريب الخدمات من المواطن. لذا، فإن تمكين الوحدات الإدارية من تنفيذ جزء متناسب من الموازنة الاستثمارية ليس مجرد خيار إداري، بل هو استحقاق ناتج عن اكتسابها الشخصية المعنوية، مما يمنحها الحق في ممارسة دور الأمر بالصرف وجهة التنفيذ للمشاريع داخل الوحدة الادارية، تحت إشراف ورقابة ديوان المحافظة لضمان التنسيق الفني الشامل.

## المطلب الثاني

### مراحل تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

تُمثل مرحلة التنفيذ الذروة الإجرائية لدورة موازنة الوحدات الادارية الاقليمية؛ فهي المرحلة التي تنتقل فيها الموازنة من كونها وثيقة تقديرية مرخصة قانوناً إلى واقع مادي ملموس. فبموجب هذه العملية، يتم ترجمة الاعتمادات المالية المرصودة إلى مشاريع تنموية وخدمات عامة، محققة بذلك الغرض الاجتماعي والاقتصادي من وجود الوحدة الإدارية الإقليمية.

بيد أن عملية التنفيذ ليست مجرد انفاق، بل هي عملية ذات اتجاهين متلازمين؛ الأول يتمثل في "الجانب الإيرادي"، ويقصد به الممارسات القانونية والتقنية الرامية إلى جباية وتحصيل الموارد المالية من مصادرها المختلفة التي سبق وان تم توقعها في مرحلة الإعداد. والثاني هو "الجانب الإنفاقي"، والذي يتجسد في صرف الاعتمادات لتغطية النفقات العامة وفقاً للأبواب المقررة.

ولإحاطة بهذه المرحلة المحورية في حياة موازنة الوحدة الإدارية (القضاء والناحية)، سنعمد إلى تقسيم هذا الفرع إلى بندين أساسيين: سنتناول في البند الأول تحصيل الإيرادات العامة للوحدات الإدارية الإقليمية، بينما نخصص البند الثاني لبحث تنفيذ النفقات العامة للوحدات الإدارية الإقليمية، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: تحصيل الإيرادات العامة للوحدات الإدارية الإقليمية

تعدد آليات تحصيل الإيرادات العامة تبعاً لطبيعة المورد المالي والجهة المختصة باستحصله، وهو ما يحدد بالنتيجة "المال النهائي" لهذه الأموال وكيفية التصرف بها. تصنف مسارات هذه الإيرادات وفقاً للعلاقة بين المركز والأطراف إلى ثلاثة مسارات رئيسية:

1. الإيرادات المحلية الذاتية (الجباية المباشرة): وهي الموارد التي تختص الحكومات المحلية باستحصلها مباشرة من المكلفين داخل حدودها الجغرافية، حيث تودع مبالغها في الحسابات المصرفية الخاصة بالوحدة الإدارية الإقليمية. ويمثل هذا المسار أحد أدوات الاستقلال المالي، إذ تخصص هذه المبالغ لتمويل الموازنة المحلية مباشرة، مما يمنح "الأمر بالصرف مرونة عالية في تخصيصها وفقاً للاحتياجات المحلية الآنية.
2. إيرادات الأمانات (الجباية بالنيابة): وتتمثل في الموارد التي تقوم الوحدات الإدارية بتحصيلها نيابة عن الدولة، حيث تُقيد كمبالغ أمانات ليتم تحويلها لاحقاً إلى خزينة الحكومة الاتحادية. وتخضع هذه الأموال لإعادة التوزيع المركزي ضمن موازنة الدولة، حيث يتم تخصيص حصص للمحافظات بناءً على معايير وطنية، وفي مقدمتها النسبة السكانية ودرجة المحرومية، وهو ما يجعل دور الوحدة الإدارية هنا دوراً إجرائياً وسيطاً في عملية التحصيل.
3. الإيرادات السيادية المخصصة (عائدات الموارد الطبيعية): وهي الإيرادات الناتجة عن الموارد الاتحادية التي تديرها الحكومة المركزية (أو المحلية بالوكالة)، إلا أن مآلها القانوني يختلف جذرياً؛ إذ تودع حصيلتها في حسابات سيادية خاصة تحت إشراف وزير المالية الاتحادي، وفي مقدمتها حساب عائدات النفط. وتُعد هذه الإيرادات المصدر الرئيس لتمويل المنح والتحويلات المركزية التي تتدفق لاحقاً من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية لتغطية نفقاتها الاستثمارية والتشغيلية، مما يكرس حالة الاعتماد المالي للوحدات الإقليمية على المركز.<sup>(٧٥)</sup>

ففي التشريع الفرنسي، على الرغم من أن الوحدات الإدارية الإقليمية (الأقاليم، المحافظات، والبلديات) هي من يحدد معدلات الضرائب المحلية، فإن عملية التحصيل الفعلي للضريبة تتم بالكامل من قبل مصالح الدولة المركزية لضمان الكفاءة والإنصاف، إذ يتم الدفع مباشرة إلى خزينة الدولة عبر قنوات دفع رقمية أو بالخصم المباشر أو عبر البنوك، وتقوم الدولة بتحويل صافي المبالغ المحصلة إلى حسابات الوحدات الإدارية المحلية المعنية بعد خصم رسوم الإدارة الضريبية المحدودة. أما بشأن التحويلات والإعانات الحكومية، تتم إدارة وصرف التحويلات الحكومية بواسطة إدارات مركزية متخصصة تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية إذ تقوم المديرية العامة للجماعات المحلية بحساب المبلغ المستحق لكل وحدة إدارية بناءً على معايير محددة قانوناً (عدد السكان، المؤشرات الضريبية، إلخ) ويتم صرف

المبلغ المستحق على دفعات منتظمة (غالباً ما تكون شهرية) إلى الوحدات الادارية الاقليمية مباشرة من ميزانية الدولة.<sup>(٧٦)</sup>

اما بالنسبة لآلية تحصيل موارد الاقتراض والرسوم لا يتم تحصيل الاقتراض من المواطنين، بل هو مورد تمويلي يتم الحصول عليه من المؤسسات المالية (البنوك) أو الهيئات المتخصصة مثل وكالة فرنسا المحلية، وذلك لتغطية النفقات الاستثمارية. ويجب على المجالس المحلية التصويت والموافقة على كل قرض.<sup>(٧٧)</sup>

اما بالنسبة للرسوم فتُحَصَّل عادةً بواسطة الوكالة المحلية التي تقدم الخدمة (مثلاً، هيئة النقل المشترك لتحصيل أجرة تذاكر النقل، أو البلدية لتحصيل رسوم خدمات المياه).

ويقوم النظام الجبائي المحلي في فرنسا على مبدأ الاستقلال المالي المشروط، حيث تنقسم عملية فرض وتحصيل الضريبة إلى مرحلتين قانونيتين منفصلتين، تضمن الأولى استقلال القرار المحلي، وتكفل الثانية دقة التنفيذ المركزي وكالاتي:

أولاً: مرحلة الفرض وتقرير السعر (سلطة المجالس المحلية) لا تمتلك الوحدات المحلية في فرنسا (بلديات، محافظات، أقاليم) سلطة استحداث ضرائب جديدة، فهذا اختصاص حصري للبرلمان الفرنسي بموجب مبدأ قانونية الضريبة. ولكن، يمنح القانون هذه الوحدات سلطة او صلاحية تحديد سعر الضريبة. ففي كل عام، وعند مناقشة الموازنة، يقوم المجلس المحلي المنتخب بالتصويت على نسبة الضريبة التي يرغب في فرضها على الضرائب الأربع الرئيسية (مثل ضريبة السكن، الضريبة العقارية على المباني، الضريبة العقارية على الأراضي غير المبنية، والمساهمة الاقتصادية المكانية). وبذلك، يتحدد وعاء الضريبة قانوناً من قبل الدولة، بينما تتحدد القيمة الجبائية فعلياً من قبل الإدارة المحلية بناءً على احتياجات موازنتها.

ثانياً: مرحلة الجباية والتحصيل (الإدارة الضريبية المركزية) من الناحية الإجرائية، لا تمتلك الوحدات الإدارية في فرنسا أجهزة جباية خاصة بها، بل تعتمد على إدارة المالية العامة التابعة للحكومة المركزية. إذ تقوم هذه الإدارة بجمع الضرائب المحلية نيابة عن الوحدات الإدارية، مستخدمة في ذلك نفس أدواتها في جمع الضرائب الاتحادية. وتكمن الميزة في هذا النظام في أن الحكومة المركزية تضمن للوحدات المحلية الحصول على مبالغ الضرائب المقررة حتى لو تأخر المواطنون عن السداد، وتحمل هي عبء ومخاطر عدم التحصيل.

ثالثاً: مآل الضريبة والتعويضات بعد ان يتم تحصيل المبالغ، تقوم الإدارة المركزية بتحويل الحصيلة إلى حسابات الوحدات الإدارية المفتوحة لدى الخزينة العامة، مع استقطاع رسوم إدارية بسيطة مقابل خدمة الجباية.

ويرى الباحث أن النموذج الفرنسي يحقق توازناً فريداً؛ فهو يجنب الوحدات المحلية تكاليف إنشاء أجهزة جباية معقدة، ويحميها من التماس المباشر مع المكلفين، وفي الوقت ذاته يحفظ لها حقها في تقرير العبء الضريبي الذي يتناسب مع طموحاتها التنموية ومشاريعها الاستثمارية.

أما في التشريع المصري فإن نسبة مئوية من الإيرادات المتحققة في المحافظة ترسل كإيرادات عامة للدولة<sup>(٧٨)</sup>، والإيرادات المراد بها هنا الإيرادات المركزية بصورة عامة الضرائب والرسوم التي تخصص الدولة جزء منها للمحليات . أما الإيرادات المحلية فهي تدخل ضمن صناديق ولكل منها موازنة مستقلة وتؤول إلى المحافظة بشكل نهائي .

أما في التشريع العراقي نجد إيرادات المحافظات غير المنتظمة في إقليم متنوعة، إذ تتكون الموارد المالية للمحافظة مما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسئولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية ، وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد ، كذلك الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز، وهي أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها ، والضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية ضمن المحافظات<sup>(٧٩)</sup> ، وبدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، وبدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات والضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية، والتبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية ، ونصف إيرادات المنافذ الحدودية ، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة<sup>(٨٠)</sup>.

لكن رغم هذا التنوع نجد أن المحافظات ووحداتها الإدارية مقيدة في مسألة الجباية وإدارة أموالها، فبالنسبة للضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنية التحتية، الضرائب المحلية، أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها المحافظة و تقوم المحافظة بتحصيلها بواسطة موظفين تابعين لها وتوضع حصيلة المبالغ في حساب خاص لتلك الإيرادات وتحويل مبالغها إلى الخزنة العامة للحكومة المركزية كإيراد للموازنة الاتحادية وفق ما جاء في قانون الإدارة المالية الاتحادية العام رقم ٦ لسنة ٢٠١٩<sup>(٨١)</sup> أما بالنسبة للضرائب والرسوم فإنه يؤول للمحافظة نسبة (٥٠٪) من الضرائب والرسوم الاتحادية باستثناء الضرائب والرسوم الكمركية<sup>(٨٢)</sup>.

يستند الهيكل المالي للوحدات الإدارية الإقليمية في جانب كبير منه إلى الإعانات والتحويلات المخصصة ضمن الموازنة الاتحادية، والتي تُصمم لتمكين هذه الوحدات من النهوض بأعبائها ومسئولياتها الخدمية والتنموية. ويرى الباحث أن المشرع ربط هذه التخصيصات (كإعانات تنمية الأقاليم، وتسريع الإعمار، أو مخصصات إنعاش الأهوار) بمعايير موضوعية قوامها "كثافة السكانية ودرجة المحرومية، وذلك لضمان تحقيق التنمية المتوازنة والعدالة التوزيعية بين مختلف المناطق الإقليمية.

وتأخذ هذه العلاقة المالية مسارين متقاطعين؛ الأول يتمثل في تدفق الأموال من المركز إلى الأطراف، حيث تُقتطع هذه المبالغ من مجمل الإيرادات الاتحادية السيادية، وفي مقدمتها الواردات النفطية، لتوزع على المحافظات ومن ثم إلى وحداتها الإدارية. أما المسار الثاني، فيتجلى في الدور الإجرائي للوحدات الإدارية في جباية بعض

الموارد الاتحادية (كالضرائب، والرسوم، والغرامات، وعوائد بيع وإيجار أموال الدولة)؛ حيث تلتزم الوحدات الإقليمية هنا بدور الوسيط الجبائي عبر تحصيل هذه المبالغ وإحالتها شهرياً إلى وزارة المالية الاتحادية، لتعيد الأخيرة ضحتها ضمن الموازنة العامة وفق نسب الاستحقاق المقررة.<sup>(٨٣)</sup>

أما التبرعات والهبات فإن مبلغها يقيد إيرادا نهائيا للخزينة سواء كانت هذه المنح والتبرعات على شكل مساعدات فنية ام تنفيذ مشاريع على ان يتم قيد اقيامها التخمينية في سجلات المحافظات ومجالس المحافظات ويكون قبول المنح النقدية او العينية واعادة تخصيصها بالتنسيق بين المحافظة وكل من وزارتي المالية والتخطيط<sup>(٨٤)</sup> يتضح مما تقدم ان الحكومة المركزية مسيطرة تماماً على جميع الإيرادات سواء كانت من قوانين محلية او اتحادية، ويرى الباحث إلى أن هذا النموذج، وإن كان يهدف إلى جبر المحرومية وتحقيق الاستقرار التتموي في الأفضية والنواحي، إلا أنه يكرس نوعاً من "الدوران المالي الذي يجعل الوحدات الإدارية في حالة انتظار دائم لما تجود به الخزينة المركزية. فبينما تُجبي الموارد المحلية وتُرسل للمركز، تبقى العوذة المالية لهذه الموارد محكومة بآليات البيروقراطية المركزية ومعادلات التخصيص السنوية، مما يفرض ضرورة منح الوحدات الإدارية صلاحية الاحتفاظ بجزء من هذه الجبايات الاتحادية مباشرة لتعزيز استقلالها المالي وسرعة تنفيذ مشاريعها المحلية.

#### ثانياً: تنفيذ النفقات العامة للوحدات الادارية الاقليمية

إنَّ إجازة اعتمادات النفقات لا يعني التزام الحكومة بإنفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات لكنه يعني الترخيص لها بان تنفق في حدود هذه المبالغ على الاوجه المعتمدة من أجلها ولذلك فهي تستطيع دائماً عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم توجد حاجة لذلك،<sup>(٨٥)</sup> لان عملية التنفيذ ترتبط بقواعد وأصول تهدف إلى احترام القوانين والإنظمة المعمول بها عند تخصيص وصرف الاموال اذ انَّ تنفيذ النفقة يتطلب نوعين من العمليات الاولى إدارية تشمل ثلاث مراحل هي العقد، والتصفية ، والصرف (الامر بالدفع)، والثاني عمليات حسابية: وهي مرحلة الدفع<sup>(٨٦)</sup> ، اذ تمر النفقة بعد اعتمادها بهذه المراحل ويمكننا تلخيص عمليات الصرف بالمراحل الآتية

#### ١: عقد النفقة

هي إنشاء رابطة قانونية بين الحكومة المحلية و دائنيها متى ما توافرت الاعتمادات اللازمة لصرف النفقة في موازنة المحافظة وأتخذت السلطة التنفيذية المحلية القرار بالقيام بالعمل الذي يجعل الحكومة المحلية مدينة سواء بالجانب التشغيلي كتعيين موظف أم شراء سلع وخدمات أم القيام بمشروعات بالجانب الاستثماري للموازنة ، فعقد النفقة ليس تنفيذاً للنفقات ، إنّما العمل الذي تتولد عنه النفقة لاحقاً ، فهو الشرط الضروري لها ، اذ أنّه العمل القانوني أو المادي الذي تنشأ عنه المديونية وهو يختلف عن الإعتماد إختلافاً جوهرياً ، فالاعتماد هو إجازة الإنفاق ولا ينشئ بذاته موجباً للإنفاق وهو بذلك لا يولد حقاً للغير ولا ينشئ مديونية ، وأنّما الإعتماد يجعل دفع الدين أمراً ممكناً ولكن ليس هو الذي انشئ هذا الدين.<sup>(٨٧)</sup>

إنّ مصادر نشوء المديونية هي العمل الإداري القانوني والعمل المادي والأول بدوره يميز إلى أعمال فردية صادرة عن مشيئة واحدة والأعمال الصادرة عن إرادتين أو أكثر، فالأعمال الفردية المنشئة لمديونية الوحدة الادارية غالبا ما تتخذ شكل القرارات الإدارية الفردية ، هو من يعبر عن مشيئة الجهة التي صدر عنها ، فعقد النفقة كقرار منفرد يمكن أنّ يعبر عن الاختيار الحر للموظف الإداري (المحافظ، معاونين، ورؤساء الدوائر) على أنّ تراعى عند إتخاذ هذا القرار ، حدود إجازة الإنفاق في الموازنة وأنّ تراعى في الوقت ذاته القوانين والأنظمة التي تحكم هذه النفقة ، ومن الامثلة في النفقات الجارية التي تتم بقرار منفرد ، تعيين الموظفين في حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة ، الأستملاك من أجل المنفعة العامة ، إيفاد موظفين، الضيافة ، أما الأعمال التعاقدية المنشئة لمديونية الوحدة الادارية فهي التي تحدث عن طريق الإتفاق الودي مع الغير لتأدية الخدمات أو توريد اللوازم أو تنفيذ الأشغال أيّ عقد يحدد حقوق وواجبات كل من الطرفين.

## ٢ : تحديد النفقة (التصفية )

وهي مرحلة التأكد من وجود الارتباط أو ثبوت ترتب الدين على الجهة الإدارية وتحديد قيمة الدين في ذمة السلطة التنفيذية المحلية وتاريخ إستحقاقه ويتم التثبت من هذا الدين بالرجوع إلى المستندات والوثائق المؤيدة اذ لا يمكن تصفية النفقة الا بعد تأدية الخدمة أو تسليم المادة موضوع العقد ، وتضمن هذه الخطوة التأكد من أنّه لم يسبق دفعها من قبل ، وأنّ الدائن ليس مديونا للحكومة المحلية حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين.<sup>(٨٨)</sup>

فالدفع المسبق أيّ قبل أنّ يكون المستفيد قد إكتسب حقاً به من شأنه أنّ يُعرض تلك الأموال للخطر، فهو يتنافى مع متطلبات حسن إدارة المال العام ، إذا يكون قد دفع مالا غير مستوجب الاداء بعد، ويكون المستفيد قد قبض مالا لم يكتسب حقاً به ، كذلك أنّ قبض المال قبل تنفيذ تلك الأعمال يجعل المستفيد اقل حرصاً على حسن التنفيذ للأعمال المتعاقد عليها.<sup>(٨٩)</sup>

## ٣ : الأمر بصرف النفقة

يُمثل "الأمر بصرف النفقة المرحلة الإدارية الأخيرة في دورة الإنفاق العام، وهو القرار القانوني الصادر عن السلطة الإدارية المختصة (الأمر بالصرف) الذي يأذن بموجبه بدفع مبلغ النفقة الذي تم تحديده وتصفيته سابقاً. وتهدف هذه المرحلة إلى تمكين الدائن من استيفاء حقه المالي، وذلك عبر صدور أمر دفع موجه إلى المحاسب المختص بصرف المبلغ من الاعتمادات المرصودة في الموازنة، مشفوعاً بكافة الوثائق والمستندات الثبوتية التي تتيح للمحاسب ممارسة دور الرقيب للتأكد من مشروعية النفقة ونظاميتها قبل عملية الصرف الفعلي.

وقد تباينت المنهجيات التشريعية في تنظيم هذه المرحلة ففي التشريع الفرنسي يركز النظام المالي الفرنسي على مبدأ الفصل الصارم بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث يُعتبر الأمر بالصرف سلطة إدارية منتخبة في الوحدات المحلية (كالعمدة أو رئيس المجلس الإقليمي)، ويمتلك صلاحية تقدير ملاءمة الإنفاق وإصدار أمر الدفع.

وفي المقابل، يقع على عاتق المحاسب العمومي (وهو موظف تابع لوزارة المالية المركزية) مسؤولية التحقق من توفر الاعتمادات وصحة المستندات، مما يخلق توازناً رقابياً يحمي المال العام من الاستخدام غير المشروع. اما في التشريع المصري يتخذ الأمر بالصرف طابعاً مركزياً من حيث الضوابط، حيث يخضع الأمر بالصرف لرقابة مسبقة صارمة من قبل ممثلي وزارة المالية (المراقبين الماليين) الموجودين داخل الوحدات المحلية. فقرار الأمر بصرف النفقة لا يعدو كونه إجراءً تنفيذياً لقانون ربط الموازنة العامة، وتتجسد فيه الوصاية المركزية عبر ضرورة مطابقة المستندات للمعايير المحاسبية الموحدة التي تضعها الدولة، مع محدودية السلطة التقديرية للوحدة المحلية في تجاوز سقف الاعتمادات المقررة مركزياً.<sup>(٩٠)</sup>

اما في التشريع العراقي اذ يمنح قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل صلاحية الأمر بالصرف لرؤساء الوحدات الإدارية (المحافظ، القائم مقام، مدير الناحية). إلا أن ممارسة هذه الصلاحية في الواقع العراقي غالباً ما تصطدم بعقبات التمويل النقدي؛ فإصدار أمر الصرف قانوناً لا يعني بالضرورة وجود سيولة نقدية في الحساب، نظراً لتبعية الوحدات الإدارية لنظام التمويل المركزي.

يخلص الباحث إلى أن إصلاح النظام المالي للوحدات الإدارية الاقليمية في العراق لن يتحقق بمجرد زيادة التدفقات المالية المركزية، بل يتطلب إعادة صياغة شاملة لقواعد الجباية والإنفاق بما يضمن توطين الموارد وتعزيز السيادة التنفيذية المحلية. وفي هذا الصدد، يتبنى الباحث توجهاً يقضي بضرورة تعديل الإطار التشريعي لمنح الوحدات الإدارية (الأقضية والنواحي) حق الاحتفاظ المباشر بنسبة مئوية معلومة من الضرائب والرسوم الاتحادية المستحصلة داخل حدودها، وتحويلها إلى موارد ذاتية التخصيص تودع في صناديق تنمية محلية مستقلة. ويرى الباحث أن تنظيم هذه الصناديق ستوفر "ماناً مالياً يحرر الأمر بالصرف المحلي من قيود التمويل المركزي المتذبذب، ويسمح باستمرارية المشاريع الاستثمارية حتى في حال تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة.

وعلى صعيد الإنفاق، يذهب الباحث إلى وجوب تكريس صفة "الأصالة في صلاحيات الأمر بالصرف للوحدة الإدارية، بحيث يمتلك سلطة تنفيذ الموازنة الاستثمارية المحلية من دون وصاية سابقة من ديوان المحافظة أو الوزارات الاتحادية (وزارة المالية والتخطيط)، مع الاكتفاء برقابة مشروعية لاحقة تضمن سلامة التصرف بالمال العام. ويستشرف الباحث أن الربط العضوي بين كفاءة الجباية المحلية وحرية الإنفاق سيخلق مسؤولية تبادلية بين الإدارة والمواطن، حيث يلمس الممول أثر مساهمته المالية في مشاريع خدمية ملموسة بقرار محلي سيادي. وفي الختام، يقترح الباحث التحول الشامل نحو الرقمنة الجبائية لضبط الأوعية الضريبية وتقليل الهدر، وصولاً إلى نظام لامركزي مالي فاعل يوازن بين متطلبات الوحدة الوطنية وحق الوحدات الإقليمية في إدارة شؤونها المالية باستقلال وحرية.

## الخاتمة

### أولاً: الاستنتاجات

1. أن حق الوحدات الإدارية في إعداد موازنتها (المادة ٢/ رابعاً من قانون المحافظات) هو حق "مقيد إجرائياً"؛ إذ إن خضوعها لتقديرات وزارة المالية والخطط المركزية في مرحلة الإعداد يحولها من موازنات برامج وأهداف محلية إلى مجرد "كشوفات تخمينية" تخضع لمزاجية المركزية المالية، مما يفرغ اللامركزية من محتواها التتموي.
2. وجود تداخل قانوني في سلطة "الاعتماد"؛ فبينما يمنح قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالس المحافظات حق المصادقة على الموازنة، يظل هذا الاعتماد "معلقاً" على إقرار قانون الموازنة الاتحادية السنوي. هذا التبعية تخلق فراغاً قانونياً في حال تأخر الموازنة العامة، مما يعطل المراكز القانونية والالتزامات التعاقدية للوحدة الإدارية.
3. أن الاعتماد على قاعدة (١٢/١) من النفقات الفعلية للسنة السابقة عند تأخر الموازنة (المادة ١٣ من قانون الإدارة المالية) لا يتناسب مع الطبيعة الاستثمارية لموازنات المحافظات؛ حيث تقتصر هذه القاعدة للسند القانوني الذي يسمح بالشروع في مشاريع جديدة، مما يؤدي إلى هدر الوقت وضياع الفرص التتموية للأقاليم.
4. أظهرت الدراسة أن الصلاحيات الممنوحة للمحافظين في إجراء المناقشات بين أبواب الموازنة هي صلاحيات "ضيقة ومقيدة" بموافقات مركزية معقدة. هذا القيد التشريعي يعيق مرونة الإدارة المحلية في الاستجابة للأزمات الطارئة أو سد العجز في قطاعات خدمية حيوية على حساب قطاعات أقل أهمية، مما يكرس الجمود المالي.
5. أن خضوع تنفيذ الموازنة المحلية لرقابة (ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، والجان البرلمانية) دون وجود "بروتوكول تنسيق موحد" يؤدي إلى تشتت المسؤولية القانونية لأمر الصرف. هذا التعدد غالباً ما ينعكس سلباً على "سرعة التنفيذ"، حيث يميل الموظف المحلي للإحجام عن اتخاذ القرارات المالية خشية الملاحظات القضائية المتضاربة.
6. أن دورة الموازنة في التشريع العراقي لا تزال "دورة مغلقة" مؤسسياً؛ إذ يفتقر النظام القانوني لنصوص تلزم الإدارة المحلية بإشراك المجتمع في مرحلة الإعداد أو المصادقة (الموازنة التشاركية). هذا الغياب يجعل من الرقابة الشعبية رقابة "انفعالية" لاحقة، لا تملك أثراً قانونياً في منع الانحراف المالي قبل وقوعه في مراحل الدورة المالية.

### ثانياً: التوصيات:

١. نقترح تعديل قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ بما يضمن منح الوحدات الإدارية "سلطة تقديرية أوسع" في رسم سياساتها المالية المحلية، من خلال إلزام وزارة المالية باعتماد مخرجات موازنة البرامج والأداء التي تعدها المحافظات، بدلاً من فرض معايير موازنة البنود المركزية التي لا تراعي الخصوصية التنموية للأقاليم.
٢. ندعو المشرع العراقي إلى صياغة نص قانوني يتيح للوحدات الإدارية المضي في تنفيذ "المشاريع المستمرة" والمباشرة ب"المشاريع الاستثمارية الجديدة" ذات الأولوية القصوى ضمن سقف زمني محدد، حتى في حال تأخر إقرار الموازنة الاتحادية، وذلك استثناءً من قاعدة (١٢/١) التي تعطل عجلة الإعمار المحلي.
٣. تعزيز المرونة المالية (سلطة المناقلة): نوصي بتوسيع الصلاحيات المالية للمحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية في إجراء "المناقلات المالية" بين أبواب الموازنة الاستثمارية والتشغيلية (بنسبة محددة، مثلاً ١٥٪) دون الحاجة للرجوع إلى وزارة المالية الاتحادية، شريطة أن تكون المناقلة لغرض سد عجز خدمي طارئ وموثق، لضمان استجابة سريعة للاحتياجات المحلية.
٤. نقترح إصدار "لائحة سلوك رقابي موحد" تلتزم بها كافة الأجهزة الرقابية (الديوان، النزاهة، اللجان البرلمانية)، تهدف إلى منع ازدواجية التحقيق في الملف المالي الواحد داخل الوحدة الإدارية. إن حماية المركز القانوني لأمر الصرف من التهديدات الرقابية المتضاربة هو الكفيل بضمان سرعة تنفيذ الموازنة وعدم تعثر المشاريع بسبب "قوبيا المساءلة".
٥. نوصي بإضافة مادة في قانون المحافظات تلزم الوحدات الإدارية بعقد "جلسات استماع عامة" وورش عمل مع ممثلي المجتمع المدني والنقابات قبل إقرار المسودة النهائية للموازنة المحلية. إن إشراك المجتمع في مرحلة الإعداد يحول الرقابة الشعبية من رقابة "احتجاجية" إلى رقابة "تشاركية" تضمن توجيه الأموال نحو الحاجات الحقيقية للسكان.
٦. نحث المشرع على تفعيل النصوص التي تسمح للوحدات الإدارية بتعظيم مواردها المالية الذاتية (الرسوم والضرائب المحلية) وربط هذه الموارد مباشرة بميزانية "صندوق تنمية الأقاليم"، لتقليل الاعتماد الكلي على التحويلات المركزية (النفطية)، مما يوفر استقراراً مالياً للوحدة الإدارية بعيداً عن تقلبات أسعار النفط العالمية.

## الهوامش

- ١- د. زينب كريم الداودي : دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، ١، ٢٠١٣، ص٥٩.
- ٢ - المادة (١/ثامنا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٩ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٣ - عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية / دراسة حاله نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، رساله ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان ، الجزائر، ٢٠٢٠، ص١٣.
- ٤- د- زكي محمد النجار: الدستور والادارة المحلية، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٩٥، ص١٢٨.
- ٥- برنامج الحكم المحلي ، دليل اعداد الموازنة للمحافظات العراقية، المجلد الرابع، ط١، حزيران، ٢٠١١، ص٨.
- ٦ - عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية / دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، رساله ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بدون ذكر سنة، ص٤٣.
- ٧ - ان للوحدات الادارية المتمثلة بالناحية والقضاء بموجب قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل استقلال اداري ومالي يتيح لها فتح حساب مالي خاص بها وانشاء وحدة حسابية داخل الوحدة الادارية وبذلك يكون رئيس الوحدة الادارية امرا بصرف موازنة وحدته الادارية واستيفاء الايرادات العامة فقد نصت المادة (٢٢) منه على ان ( لكل وحدة إدارية شخصية معنوية ، واستقلال مالي وأداري ...).
- ٨ - المادة(٤١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٩ - د. سامي حسن نجم عبد الله : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٤. ص ٢٨١-٢٨٣-٢٨٥.
- ١٠ - المادة (١١٩) من قانون الادارة المحلية ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ نصت على ان (تحدد الاجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية مشروع موازنتها السنوية شاملا لايراداتها ومصروفاتها وفقا للقواعد المعمول بها في وضع موازنة الدولة وترفعه الى المحافظة وذلك قبل بدء السنة المالية بخمسة اشهر على الاقل على ان يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التي بنيت عليها تقديرات الايرادات والمصروفات) وكذلك اللائحة التنفيذية لقانون نظام الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٩ في ١٩٧٩ /٧/٢٥ في المادة (٦٦) منه التي نصت على(يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الايرادات المنتظر الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية...).
- ١١ - لقد حددت المادة (٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ صلاحيات واختصاصات كل من رؤساء الوحدات الادارية صلاحيات وزير او وكيل وزير بالنسبة لأصرف الاعتمادات اذ نصت على (للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية وسلطاته في المسائل المالية بالنسبة للمرافق والاجهزة والوحدات المحلية وموازنتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة ويكون لرؤساء المصالح اعضاء المجلس التنفيذي بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التي توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذي يشرفون عليه ويكون لسكرتير المحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة ويكون لكل من رؤساء المراكز والمدن والاحياء بالنسبة للاعتمادات التي توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق سلطات وكلاء الوزراء ورؤساء المصالح في المسائل المالية).
- ١٢ - ينظر المادة(٣٣/ب) من قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- ١٣ - ينظر المواد(٧/٤٦ و٧/٥٧ و٢/٦٨) من قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
- ١٤ - المادة(٣١/اولا ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
- ١٥ - المادة(٤١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

- ١٦ - فلاح حسن عطية: الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، رسالة ماجستير ،كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص١٨٣.
- ١٧ - يمامة محمد حسن كشكول : النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها- دراسة مقارنة ،المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١، ٢٠١٥، ص١٥٠.
- ١٨ -عباس مفرج فحل و دريد عيسى ابراهيم : النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١١، ٢٠١٦، ص٤٠٨.
- ١٩ - كتاب وزارة المالية /دائرة الموازنة / قسم الموازنة الجارية المرقم ٢٩٦٠٢ في ٦/٦/٢٠١١ ، وكذلك الكتاب المرقم ٤٤٥٣٥ في ٦/٢٣/٢٠١٣ ، والكتاب المرقم ١٠٦٧٤ في ١٥/٦/٢٠١٥.
- ٢٠ - اسماء نوري ابراهيم: محددات اعداد موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنفيذها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١ ، العدد ٤٢، ٢٠٢٢، ص٥٥٦.
- ٢١ - محمد يونس يحيى الصائغ : تحضير الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة مع إشارة خاصة للعراق ) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل، ٢٠٠٨، ص ٨٩.
- ٢٢ - د. محمد طاقة و د هدى العزاوي : اقتصاديات المالية العامة ، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠٠٧، ص١٩٢.
- ٢٣ - د. عادل فليح العلي وطلال محمود :اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الثاني (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة)، ط٢، دار الكتب، الموصل، ص ٥٣٦.
- ٢٤ -خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شامية: اسس المالية العامة ، ط٣، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٣٠٥.
- ٢٥-المادة (١٣٠) من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي نصت على (فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص . تسري على الوحدات المحلية القوانين واللوائح المالية المطبقة في الحكومة وتسري على الوحدات المحلية القواعد المقررة لاموال الحكومة وتعفى تلك الوحدات من جميع الضرائب والرسوم التي تعفى منها الحكومة).
- ٢٦ - المادة (١٤) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٣ التي نصت على (تشكل في كل جهة لجنة متخصصة تتولى إعداد مشروعات موازنتها وفقا لما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة مع مراعاة معدلات النمو الحقيقي والتضخم وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة ومع مراعاة استبعاد أية إيرادات استثنائية تحققت خلال سنة معينة).
- ٢٧- برنامج الحكم المحلي ، دليل إعداد الموازنة المحلية للمحافظات العراقية ، ط ١ ، المجلد الرابع ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، (USAID) ، ٢٠١١، ص٥.
- ٢٨ - المادة(٤٦) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت(تقوم ادارة المحافظة ومجلسها باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات).
- ٢٩ - د. زينب الداودي : مصدر سابق، ص١٤٣.
- ٣٠- برنامج الحكم المحلي ، مصدر سابق ، ص ١١.
- ٣١- د.حنان محمد القيسي المحافظون في العراق ( دراسة تشريعية مقارنة ) ، ط١ ، مكتبة الغفران،بغداد ، ٢٠١٢، ص٥٦.
- ٣٢- د.عادل احمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٩٢، ص٣٠٠.
- ٣٣- صباح صابر محمد خوشناو : الموازنة العامة في العراق ، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠١٢، ص٧٥.
- ٣٤- د.زينب كريم الداودي : مصدر سابق ، ص ١١٣.
- ٣٥- د.رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص١١٨.

- ٣٦- د. محمد بونس يحيى الصانغ: تحضير الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة مع إشارة خاصة للعراق)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ص ١١٤.
- ٣٧- مجدي محمود شهاب: المالية العامة، أدوات النشاط الاقتصادي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٩١.
- ٣٨- زينب كريم الداودي: مصدر سابق، ص ٢٥٣.
- ٣٩- تنظر المادة (٧/خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٠- ينظر المادة (٧/خامساً/٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ٤١- فلاح حسن عطية: مصدر سابق، ص ١٧٧.
- ٤٢- تنظر المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٤٣- ينظر المادة (١٢٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٤٤- خالد شحاذة الخطيب، د. احمد زهير شامية: مصدر سابق، ص ٢٠٧.
- ٤٥- د. اسماعيل صعصاع غيدان: اللامركزية الادارية الاقليمية -دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول، ٢٠١٢، ص ٣٣.
- ٤٦- د. حنان محمد القيسي: الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٥٩.
- ٤٧- المادة (٧/ خامساً/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٨- تنظر المادة (١٩- ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٩- برنامج الحكم دليل إعداد الموازنة للمحافظات العراقية، مصدر سابق، ص ١٦.
- ٥٠- ينظر البند خامساً من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٥١- أسعد خليل لازم الطائي: الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية" بحث تطبيقي في حكومة محافظة ذي قار المحلية، مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية/ جامعة بغداد لنيل شهادة المحاسب القانوني، ٢٠١٤، ص ٣٣.
- ٥٢- تنظر المادة (٦٢/ ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٥٣- نصت المادة (٧٢) من قانون حقوق وحرية البلديات والمحافظات والاقاليم رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ على ان (الوحدات الاقليمية في الجمهورية هي البلديات و المحافظات و الاقاليم...).
- ٥٤- د. خالد سمارة الزغبى: الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظم الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العام الثلاثون، العدد ٢، ص ١٠٤.
- ٥٥- د. سامي حسن نجم: مصدر سابق، ص ٢٨٣.
- ٥٦- المادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية المصري رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.
- ٥٧- المادة (٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩. كذلك المواد (٢٧، ٣٠، ٤٤، ٥٥، ٦٣، ٧٢) من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٥٨- المادة (٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.
- ٥٩- المادة (٥٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٠- المادة (٢٢/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- ٦١ - المادة (٤١/ثالثا/ ٢) والمادة (٤٣/ثانيا/ ٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٦٢ - المادة (٣٩/ رابعا ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٣ - المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٤ - المادة (٣١/ سابعا/ ١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦٥ - المادة (٨/ اولاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠٢٣.
- ٦٦ - المادة (٦/ اولاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠٢٣.
- ٦٧ - الفقرة (١٨/ اولاً) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦.
- ٦٨ - الفقرة (٨ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٦٩ - الفقرة (٩ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٧٠ - الفقرة (١٠ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٧١ - الفقرة (١١ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٧٢ - الفقرة (١٢ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٧٣ - الفقرة (١٣ ) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ من صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد.
- ٧٤ - المادة (٢٢) الفصل الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ ضمن صلاحيات الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او امين بغداد .
- ٧٥ - المادة(٣٦) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٧٦ - مصطفى ياسين طه: النظام اللامركزي الاداري: فرنسا - بريطانيا نموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨، ص١٧٦.
- ٧٧ - خالد سمارة الزغبى: التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية( دراسة مقارنة: المملكة المتحدة- فرنسا يوغسلافيا)، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٥، ص١٣٤.
- ٧٨ - نص المادة (١٢) من تأشيرتات العامة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة المصرية للعام ٢٠١٥/٢٠١٦ التي نصت على) على جميع الجهات الداخلة في موازنة الدولة سداد المستحق للمصالح الايرادية المختصة في المواعيد المحددة قانونا وفي جميع الاحوال تلتزم تلك الجهات بتوريد نسبة ما لا يقل عن ١٠٪ من جملة الايرادات الشهرية للصناديق والحسابات والوحدات ذات الطابع الخاص الى الايرادات العامة للدولة مالم تكن لوائحها المعتمدة تنص على نسب اعلى من ذلك).
- ٧٩ - زينب عبد الكاظم حسن: الية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم دراسة مقارنة ، مجلة دراسات البصرة ، السنة الثالثة عشر، العدد ٢٨، ٢٠١٨، ص٤٦.
- ٨٠ - المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٨١ - المادة(٢٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٨٢ - المادة(١/٢٩) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٨٣ - المادة(٢/٢٩) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

- ٨٤ - المادة (٢٧/ رابعا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ .  
٨٥ - احمد جامع : فن المالية العامة ، مكتبه وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص٣٧٧ .  
٨٦ - د.خالد شحادة الخطيب و د.احمد زهير شامية : مصدر سابق ، ص٣١٤ ، ٣١٦ .  
٨٧ - احمد جامع : فن المالية العامة ، مصدر سابق، ٣٨٠ .  
٨٨ - قحطان السيوفي : اقتصاديات المالية العامة ، دار طلاس ، دمشق ، ١٩٨٩ ، ص١٢٣ .  
٨٩ - عبد اللطيف قطيش : الموازنة العامة ، مصدر سابق، ص٢٥٧ .  
٩٠ - د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية : مصدر سابق ، ص٣١٥ .

## المصادر

### أولاً: الكتب

١. د. زينب كريم الداودي : دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، ط١ ، ٢٠١٣ .
٢. -د زكي محمد النجار : الدستور والادارة المحلية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٥ .
٣. د. سامي حسن نجم عبد الله : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١ ، ٢٠١٤ .
٤. د. محمد طاقة ود هدى العزاوي : اقتصاديات المالية العامة، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ .
٥. د. عادل فليح العلي وطلال محمود : اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الثاني (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة)، ط٢ ، دار الكتب، الموصل .
٦. خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شامية : اسس المالية العامة، ط٣ ، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ .
٧. د. حنان محمد القيسي : المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة) ، ط١ ، مكتبة الغفران، بغداد ، ٢٠١٢ .
٨. د. عادل احمد حشيش : أساسيات المالية العامة، ط١ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٩٢ .
٩. صباح صابر محمد خوشناو : الموازنة العامة في العراق، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٢ .
١٠. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق .
١١. مجدي محمود شهاب : المالية العامة، ادوات النشاط الاقتصادي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١ .
١٢. د. حنان محمد القيسي : الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١ .

١٣. يمامة محمد حسن كشكول :النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها- دراسة مقارنة، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١ ، ٢٠١٥ .
١٤. احمد جامع :فن المالية العامة، مكتبه وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ .
١٥. قحطان السيوفي :اقتصاديات المالية العامة ، دار طلاس ، دمشق ، ١٩٨٩ .
١٦. عبد اللطيف قطيش :الموازنة العامة.
١٧. خالد سمارة الزغبى :التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية( دراسة مقارنة: المملكة المتحدة- فرنسا يوغسلافيا)، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٥ .

### ثانياً: الرسائل والأطاريح

١. أسعد خليل لازم الطائي :الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية" بحث تطبيقي في حكومة محافظة ذي قار المحلية ، مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية/ جامعة بغداد لنيل شهادة المحاسب القانوني ، ٢٠١٤ .
٢. عباس عبد الحفيظ :تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية / دراسة حاله نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصوره، رساله ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد . تلمسان ، الجزائر، ٢٠٢٠ . (وكذلك النسخة المذكورة بدون سنة.
٣. فلاح حسن عطية :الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، رسالة ماجستير ،كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤ .
٤. محمد يونس يحيى الصائغ :تحضير الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة مع إشارة خاصة للعراق ) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٨ .
٥. مصطفى ياسين طه :النظام اللامركزي الاداري: فرنسا - بريطانيا انموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨ .

### ثالثاً: البحوث المنشورة

١. اسماء نوري ابراهيم :محددات اعداد موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنفيذها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١١ ، العدد ٤٢ ، ٢٠٢٢ .
٢. د. اسماعيل صعصاع غيدان :اللامركزية الادارية الاقليمية -دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ، ٢٠١٢ .
٣. د. خالد سمارة الزغبى :الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظم الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العام الثلاثون، العدد ٢ .

٤. زينب عبد الكاظم حسن :الية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم دراسة مقارنة، مجلة دراسات البصرة ، السنة الثالثة عشر، العدد ٢٨، ٢٠١٨.
٥. عباس مفرج فحل و دريد عيسى ابراهيم :النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١١، ٢٠١٦.
- رابعاً: الدساتير والقوانين والتعليمات والوثائق الرسمية
١. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
  ٢. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل
  ٣. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل
  ٤. قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل
  ٥. قانون الموازنة العامة للدولة المصري رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٣.
  ٦. قانون حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢.
  ٧. اللائحة التنفيذية لقانون نظام الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩
  ٨. برنامج الحكم المحلي :دليل اعداد الموازنة للمحافظات العراقية (وكذلك دليل إعداد الموازنة المحلية للمحافظات العراقية)، المجلد الرابع، ط ١ ، حزيان ، ٢٠١١ ، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.(USAID)
  ٩. تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ ، ٢٠١٦ ، والتعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٢٣
  ١٠. كتاب وزارة المالية /دائرة الموازنة / قسم الموازنة الجارية :الأرقام (٢٩٦٠٢ في ٦/٦ / ٢٠١١ ، ٤٤٥٣٥ في ٢٣/٦/٢٠١٣ ، ١٠٦٧٤ في ١٨/٦/٢٠١٥).
  ١١. التأشيرت العامة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة المصرية للعام ٢٠١٥/٢٠١٦.