

الحقوق المالية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

"دراسة تحليلية"

د. فارس علي جانكبير
مدرس
قسم القانون، جامعة نوروز
إقليم كوردستان العراق

د. احمد نوح طه
مدرس
قسم القانون، جامعة دهوك التقنية
إقليم كوردستان العراق

ملخص

إن المعنى الأساسي للفيدرالية، يشير إلى ممارسة عدة مستويات من الحكم على المجموعة البشرية نفسها، عن طريق الخلط بين الحكم المشترك أحياناً والحكم الذاتي أحياناً أخرى، فالدول التي تتمتع بأنظمة سياسية اتحادية تتألف من حكومتين، الأولى هي الحكومة الاتحادية، والثانية تضم الحكومات التي تتحكم بالوحدات المؤلفة لتلك الدولة، مثل الولايات أو الكانتونات أو المقاطعات أو الأقاليم أو المحافظات وغيرها. بعد صدور الدستور العراقي في عام 2005، فإن الدولة العراقية أصبحت دولة فيدرالية (اتحادية) ونظام الحكم فيها برلماني، وتتكون من إقليم وعدد من المحافظات، يدار الحكم فيها بأسلوب لا مركزي (اللامركزية الادارية)، إضافة على ذلك فقد منح الدستور العراقي النافذ، الكثير من الصلاحيات للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهذه الصلاحيات إما أن تكون حصرية أو مشتركة، حيث أن الدستور سعى على منح الحقوق المالية والكثير من الصلاحيات والامتيازات للأقاليم والمحافظات، لإدارة شؤونها دون الرجوع إلى الحكومة بالمركزية وفق مبدأ اللامركزية الادارية، ذلك بعد صدور القانون رقم (21) لسنة (2008)، بعنوان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

يتناول البحث التنظيم القانوني للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن الاستحقاقات المالية ضمن الشكل الاتحادي واللامركزية الادارية. يتوصل لمجموعة من الاستنتاجات، ويهي الباحثان بجملة من المقترحات لمعالجة اشكالية البحث في حدوث الانتهاكات والحقوق المالية والادارية لحقوق الاقاليم والمحافظات، نتيجة التفسير غير الصحيح للنصوص القانونية التي يشوبها الغموض وعدم الوضوح.

1. المقدمة

مشتركة، حيث أن الدستور العراقي النافذ، سعى على منح الوحدات الاتحادية الكثير من الصلاحيات والامتيازات لإدارة شؤونها دون الرجوع إلى الحكومة بالمركزية وفق مبدأ اللامركزية الادارية، ذلك بعد صدور القانون رقم (21) لسنة (2008)، بعنوان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

إن المعنى الأساسي للفيدرالية، يشير إلى ممارسة عدة مستويات من الحكم على المجموعة البشرية نفسها عن طريق الخلط بين الحكم المشترك أحياناً والحكم الذاتي أحياناً أخرى، فالدول التي تتمتع بأنظمة سياسية اتحادية تتألف من حكومتين⁽¹⁾: الأولى هي الحكومة الاتحادية، والثانية تضم الحكومات التي تتحكم بالوحدات المؤلفة لتلك الدولة، مثل الولايات أو الكانتونات أو المقاطعات أو الأقاليم أو المحافظات وغيرها.

1.1 أهمية البحث

يُعد البحث في هذا الموضوع ذو أهمية قصوى من الجانبين الاداري والمالي حيث يطلق عليها أحياناً "بالفيدرالية المالية والادارية"، والتي تفرض نفسها على مجريات

قبل عام 2003 كانت ادارة شؤون البلد في العراق، لاسيما الادارة المحلية (المحافظات والاقضية والنواحي)، تعاني من حكم شديد المركزية، وغير متوافق مع طموحات وتطلعات الشعب، في الحصول على الخدمات والحاجات الاساسية، وكانت الخدمات متردية في جميع المحافظات، إضافة إلى عدم وجود مستوى من الرفاهية التي ينبغي أن يعيشها المواطن العراقي، وفقاً لما يمتلكه العراق من ثروات بشرية وطبيعية.

بعد صدور الدستور العراقي في عام 2005، تم تحديد شكل الدولة واسلوب الحكم فيها، فإن الدولة العراقية أصبحت دولة فيدرالية (اتحادية) ونظام الحكم فيها برلماني، وتتكون من إقليم وعدد من المحافظات، يدار الحكم فيها بأسلوب لا مركزي (اللامركزية الادارية)، إضافة على ذلك فقد منح الدستور العراقي النافذ، الكثير من الصلاحيات للأقاليم والمحافظات، وهذه الصلاحيات إما أن تكون حصرية أو

المجلة الاكاديمية لجامعة نوروز، المجلد 9، العدد 1 (2020)

ورقة بحث منظمة نشرت في 2020/3/27

البريد الالكتروني للباحث: ahmad.noah@gmail.com

حقوق الطبع والنشر © 2017 أسماء المؤلفين. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة

المشاع الايداعي النسبي - CC BY-NC-ND 4.0

بطبيعة نظام الحكم في تلك الدولة، وعليه؛ فإن هذا التنظيم يتوقف على نوع وشكل الحكم في الدولة، فضلاً عن طبيعة السلطة السياسية السائدة فيها⁽²⁾.

ينص الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، فإن شكل الدولة العراقية هي دولة اتحادية، ونظام الحكم فيها برلماني⁽³⁾، وتتكون من إقليم وعدد من المحافظات حسب اسلوب اللامركزية الادارية، فيما يتعلق بشؤون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وادارتها⁽⁴⁾.

لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في المشاركة مع الحكومة الاتحادية، حيث ورد في المادة (105) من الدستور، وجوب تأسيس هيئة عامة لهذا الشأن من اجل تحقيق المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة والأقاليم. وكذلك المادة (106) من الدستور اشارت الى تأسيس "هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية"، غايتها التحقق من التوزيع العادل للإيرادات الاتحادية، وتحقيق وضمان الشفافية والعدالة فيها، في حالة تخصيص الاموال، بين الاقاليم والمحافظات، علاوة عن كل ما يتعلق، بالسياسات المالية والكرمية والتجارية، والتي جاءت ضمن المادة (110) واعتبرت من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. اما المادة (111) والتي اعتبرت النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي، وان ادارتها تتم من قبل الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم بموجب المادة (112). وبشأن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، جاء النص مطلقاً، وهو ما لم ينص عليه في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، حيث تكون الأولوية فيها في حالة الخلاف بينهم، لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب المادة (115).

3. المبحث الأول: تقسيم الوحدات الاتحادية في العراق

من المعلوم ان الاتحاد الفدرالي يقوم اما باتحاد دول أو ولايات أو مقاطعات أو بين مجموعة من الاقاليم⁽⁵⁾، وان النظام الفدرالي في شكل الدولة يدخل ضمن اللامركزية السياسية وليس اللامركزية الادارية، من حيث ان للأقاليم صلاحية ممارسة السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية⁽⁶⁾، وعليه فان اللامركزية السياسية تعمل على توزيع الوظيفة السياسي في الدولة على سلطات عامة اتحادية واخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة ولا يتصور وجود هذا النظام في الدولة

الأحداث في العراق، وكذلك تكمن الأهمية في دراسة هذا الموضوع في قلة الدراسات الأكاديمية التي تبحث في هذا النطاق الحيوي في ادارة العراق.

2.1 هدف البحث

بعد صدور دستور العراق في عام (2005) كان من الضروري، مراجعة الكثير من القواعد التشريعية المنظمة للتنظيم الاداري والمالي في العراق، علاوة عن ممارسات وعمل الهيئات اللامركزية، داخل الدولة لإعادة صياغة هيكلها الاداري والمالي وفق الاسس الدستورية الجديدة.

3.1 اشكالية البحث

على الرغم من صدور دستور العراق النافذ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وتنظيم وتحديد صلاحيات وسلطات الأقاليم والمحافظات، تم ملاحظة حدوث العديد من الانتهاكات والخروقات من قبل الحكومة الاتحادية، على حساب الصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، اضافة الى عدم الوضوح في تفسير النصوص الدستورية والقانونية واحيانا يشوبها الكثير من الغموض، وهذا من شأنه ان يؤدي الى التطبيق غير الصحيح للقانون، ونتيجة لذلك هو ظهور خلافات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المتمثلة بالأقاليم والمحافظات، وهذا يؤدي الى خرق مبدأ ضمان استقلالية هذه الهيئات، من الناحيتين الادارية والمالية.

4.1 منهجية البحث

تعتمد في بحثنا على المنهج الاستقرائي والتحليلي، في معالجة اشكالية وموضوع البحث.

5.1 خطة البحث

لدراسة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه الى مبحثين :

المبحث الأول مخصص لموضوع تقسيم الوحدات الاتحادية في العراق وفقاً لدستور (2005) النافذ وتناولناه في مطلبين، الأول خصصناه للأقاليم الاتحادية، والثاني تناولنا فيه المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

والمبحث الثاني، مخصص لموضوع الاستحقاقات المالية للوحدات الاتحادية، وتناولناه في مطلبين، الأول سلطات تخصيص وجمع الإيرادات المالية، اما الثاني تناولنا فيه صلاحيات الاقاليم والمحافظات في الاتفاق العام.

2. تمهيد

تنظيم السلطات الادارية في كل دولة، يتأثر بالنظام الدستوري للدولة وارتباطه

منها الدولة الاتحادية، وقد نص الدستور العراقي النافذ في المادة (120) بان "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور"، وبذلك وفق الدستور العراقي يسمح بإنشاء الاقاليم وحسب شروط الاليات التي بينها الدستور لهذا الغرض، من الجدير القول ان الدستور العراقي الدائم قد اعترف بإقليم كردستان وسلطاته القائمة كإقليم إتحادي بالإضافة الى الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه وهو الإقليم الوحيد المعترف به لحد الان (15).

وعليه فان الإقليم يُعد أحد المكونات للدولة الاتحادية التي يعترف لها الدستور الاتحادي بوضع دستور مستقل، بالإضافة الى انشاء السلطات الثلاث بموجب دستور خاص به، وهو ما أكد في نص المادة (120) و(121) من الدستور العراقي (16).

ويتضح مما سبق ان الإقليم يُعد من الوحدات الاساسية لإنشاء إقليم في الدول الاتحادية، وفق شروط وعناصر يحددها الدستور الاتحادية، كما ان الدستور ينص على توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الاقاليم والدولة المركزية، وهو ما سنبحث عنه في الفرع التالي.

3.3 الفرع الثاني: اختصاصات الإقليم في دولة العراق الاتحادية

من خلال التجارب الدول القائمة على الشكل الفدرالي، فان دستور الدولة العراقية قد ركز في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم على تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وكذلك بيان الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم وكل ما لم ينص عليه الدستور تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والتي سنعرضها وفق ما يلي:

أولاً: الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية

يقصد بالاختصاصات الحصرية، تلك السلطات التي يكون القيام بها من صلاحية الجهة التي حددها الدستور الاتحادي، ويُعد تدخل اية جهة غير الجهة المحددة دستورياً تجاوزاً على النص الدستور، الامر الذي يترتب عليه تحرك القضاء لردعه (17).

حدد الدستور العراقي النافذ الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية (18)، والتي تضمنت مسائل تسعة وهي: السياسة الخارجية، الامن الوطني، السياسة

الموحدة بل فقط في الدول الاتحادية (7). فالدولة الاتحادية تقوم على فكرة اللامركزية السياسية الدستورية على اعتبار ان الدستور هو اساس هذه الدولة وليس الاتفاق أو المعاهدة (8).

فالفدرالية هي آلية دستورية يمكن من خلالها توزيع السلطة بين مختلف مستويات الحكم، بحيث تتمتع الوحدات الاتحادية بحكم ذاتي حقيقي ومضمون دستورياً في مجالات سياسية معينة، وكما يمكن لهذه الوحدات ان تشارك في السلطة وفق قواعد متفق عليها في مجالات سياسية اخرى (9).

ووفق الدستور العراقي النافذ، فان الدولة العراقية هي دولة فدرالية (اتحادية) ونظام الحكم برلماني (10)، وتتكون من إقليم وعدد من المحافظات حسب مبدأ اللامركزية الادارية، فيما يتعلق بإدارة وتسيير المحافظات (11)، وعليه يُعد العراق المثال الوحيد في منظومة الدول الاتحادية التي المؤلفة من إقليم واحد (12).

ويتضح مما سبق ان دستور الدولة العراقية قد أخذ بالنظام الاتحادي الذي يقوم أساساً على اللامركزية السياسية، مما يعني الازدواجية في الدستور والسلطة من حيث توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين السلطة المحلية (13). وعليه؛ سنتناول موضوع تقسيم الوحدات الاتحادية في العراق وفق الدستور النافذ، وذلك بتقسيمه الى مطلبين، وفقاً لما يأتي:

1.3 المطلب الأول: الاقاليم الاتحادية

ان الاقاليم تنشأ وفق شروط واليات يحددها الدستور الاتحادي ولاسما في الدول الفدرالية التي تأخذ بنظام اللامركزية الادارية، وقد نظم الدستور العراقي لعام 2005 الاختصاصات التي تمارسها السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، ومن بينها الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وكذلك الاختصاصات المشتركة وغير المشتركة بين السلطة الاتحادية وبين الاقاليم، وذلك وفقاً لما يلي:

2.3 الفرع الأول: الاقاليم في الدولة الاتحادية

ان الإقليم يُعد من العناصر المكونة للدولة سواء كانت دولة بسيطة أو دولة مركبة الى جانب عنصري الشعب والسلطة السياسية، فالإقليم هو " المجال الذي تباشر فيه الدولة سيادتها"، وكما يعرف بانه " رقعة من الارض تقم عليها سكان الدولة وتمارس الدولة عليه سيادتها ولا يمكن ان تنشأ الدولة بدونه " (14).

كما ان الدستور العراقي لم يعط تعريفاً للإقليم كما هو الحال في دساتير الدولة الاتحادية، وكذلك لا يوجد معيار ثابت وموحد بالنسبة لعدد الاقاليم التي يتكون

علاوة على ذلك ؛ نلاحظ من المادة أعلاه ان الاختصاصات ليست حصرية على السلطة الاتحادية، إذ يمكن للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ان تمارس هذه الاختصاصات لاسيما في حالة الخلاف بينها، فتكون الأولوية في التطبيق عند التعارض تكون لقوانين الاقاليم والمحافظات، مما يعني من الناحية الواقعية ان الاختصاصات المشتركة تكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات والدستور اعطى لقوانين الاقاليم والمحافظات الأولوية وليس امام السلطة الاتحادية الا التسليم لقوانينها، وكما ان المشرع الدستوري لم يكتف بإعطاء الاقاليم مركزاً قانونياً أقوى من مركز السلطة الاتحادية، بل رجع كفة مركز الإقليم، في حالة التناقص أو الخلاف، فالعبارة في داخل الإقليم بقانون الإقليم، حيث يكوم هو القانون المطبق ولا يتم بإعمال القانون الاتحادي.

ب- الاختصاصات غير الحصرية وغير المشتركة :

حسب نص المادة (121) من الدستور العراقي الحالي المتعلقة بالاختصاصات غير الحصرية وغير المشتركة للأقاليم يمكن اجبالها بعدة مسائل مهمة من اهمها : الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتعديل تطبيق القانون الاتحادي وتخصيص حصة عادلة من الايرادات الاتحادية وفتح مكاتب للإقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية، بالإضافة الى تنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم. فالدستور العراقي قد حصن الاختصاصات التي تمارسها الاقاليم في هذه المادة، إذ يحق لها ان تمارس اختصاصاتها باستثناء الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المحددة في الدستور.

وعليه؛ من خلال نص المادة (121) / ثانياً يمكن ملاحظة انها ترتبط بمسألة أولوية القانون الإقليمي على القانون الاتحادي، التي وسعت صلاحيات الإقليم على حساب السلطة الاتحادية، من حيث امكانية تعديل تطبيق القانون الاتحادي عند تعارضه مع قانون الإقليم، وكما ان لهذه الاختصاصات اثار خطيرة قد تصل الى كيان الدولة

كلها، ولما تجد لها مثيلاً في الدساتير الاتحادية المقارنة⁽²³⁾.

2.3 المطلب الثاني: المحافظات غير المنتظمة في إقليم

من المعلوم ان المحافظة هي وحدة ادارية إقليمية تنشأ من اجل تركيز الخدمات العامة في مساحة جغرافية معينة يسكنها مجموعة من السكان، وفي حالة توفر شروط الوحدة الادارية فيها، تقوم السلطة المركزية بإصدار قانون أو قرار يجعل منها وحدة ادارية

الدفاعية، السياسة المالية والكرمكية، المقياس والمكاييل، الأوزان، الجنسية والهجرة، سياسات الترددات البثية والبريد، الموازنة والتخطيط، مصادر المياه من خارج العراق، الاحصاء والتعداد العام للسكان.

ويلاحظ من نص المادة أعلاه ان اختصاصات الحكومة الاتحادية تتميز بطابع استثنائي الا ان الحقيقة غير ذلك، إذ ان الدستور قد احتكر بشكل مباشر او غير مباشر كافة الاختصاصات الحكومية الاتحادية.

ثانياً : الاختصاصات المشتركة وغير المشتركة

فيما يتعلق بالاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية، فان الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تمارس اختصاصات بالاشتراك مع السلطات الاتحادية واختصاصات اخرى تنفرد بها، حسب ما جاء في نص المادتين (114) و(115) وسنتناولها وفقاً لما يلي:

أ- الاختصاصات المشتركة:

نص الدستور العراقي على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم⁽¹⁹⁾، والمتعلقة بإدارة الكبارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات، وكذلك تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية و رسم السياسة البيئية والتنمية، بالإضافة الى السياسة الصحية والتعليمية و الموارد المائية الداخلية، ولو أمعنا النظر في مضمون هذه المادة، نلاحظ انه لم يشر الى شمول المحافظات غير المنتظمة في إقليم بهذا النوع من الاختصاصات الا انه شمل هذه الاختصاصات عندما حدد انواع هذه الاختصاصات المشتركة في فقراته السبعة، وكذلك فان الدستور لم يوضح ولم يحدد كيفية ادارة وممارسة هذه الاختصاصات المشتركة، ومما زاد غموض⁽²⁰⁾ هذه المادة ما جاء في الفقرة سادساً من المادة الثانية من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات لسنة 2008، حيث جاء فيها انه تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (112 و113 و114) من الدستور يكون بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وفي حالة الخلاف بينها تكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لأحكام المادة (115)

من الدستور⁽²¹⁾. فاذا ما اصطدم تشريع إقليمي بقانون اتحادي، فعلى الحكومة

المركزية ان تخلي الطريق أمام التشريع الإقليمي⁽²²⁾.

- 12 لسنة 2018 المنشور في الوقائع العراقية ذي الرقم 4494 بتاريخ 2018/6/4، فإنها اشترطت في المرشح لعضوية هذه المجالس والاقضية بما يلي :
- أ- ان يكون عراقياً وكامل الاهلية واتم سن الثلاثين من عمره وقت ترشيحه.
- ب- حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها.
- ج- ان يكون حسن السيرة والسمة والسلوك وغير مشمول بعفو سابق عن جرائم الفساد المالي والاداري والجرح المخلة بالشرف.
- د- ان يكون من ابناء المحافظة أو مقيم فيها لفترة لا تقل عن (10) سنوات
- هـ- غير مشمول بأحكام اجراءات المساءلة والعدالة أو اي قانون اخر
- و- غير محكوم بسبب الكسب أو الثراء غير مشروع أو دون سبب على حساب الوطن أو المال العام
- ز- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة أو الاجهزة الامنية أو قاضيا وقت ترشيحه.

ثانياً : انتهاء العضوية في المجالس المحلية

حددت المادة السادسة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة (2008) الحالات التي تنتهي فيها العضوية في مجالس المحافظات والاقضية، وهذه الحالات قد تكون عادية أو طبيعية وقد تكون استثنائية، ومن اهم هذه الحالات التي اشارت اليها المادة اعلاه هي كالآتي:

أ- الحالات الطبيعية

تنتهي العضوية في المجالس بصورة طبيعية أو بطرق عادية في الحالات الآتية:

- تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية والتي تقدر بأربع سنوات دون ان يكون له تجديد عضويته لدورة انتخابية ثانية.
- الوفاة، بوفاة العضو تنتهي العضوية.
- الاصابة بعاهة مستديمة أو مرض خطير أو عجز يمنعه من مواصلة عمله والاستمرار فيه بناء على قرار صادر من لجنة طبية مختصة.

ب- الطرق الاستثنائية لانتهاء العضوية

- الاستقالة: تنتهي العضوية في المجالس عند تقديم العضو استقالته بصورة تحريرية، وتعد الاستقالة مقبولة بالأكثرية المطلقة لعدد اعضاء المجلس أو في حالة اصرار العضو مقدم الاستقالة حتى لو رفض المجلس بالأكثرية المطلقة.

إقليمية⁽²⁴⁾. ويقصد بالوحدة الادارية " شخص معنوي عام يمارس الوظيفة الادارية على جزء محدد من إقليم الدولة " ⁽²⁵⁾. ويُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة يمارس اختصاصات متعددة وهو موظف بدرجة خاصة ⁽²⁶⁾.

كما أسلفنا القول انه وفق الدستور العراقي النافذ ان الدولة العراقية تتكون من إقليم وعدد من المحافظات، ويصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، قد نظم الية ممارسة المحافظات لاختصاصاتها وصلاحياتها بما ينسجم مع شكل الدولة القائم على اساس النظام الاتحادي والنظام اللامركزي، ويقصد باللامركزية الادارية تعدد السلطات في ادارات الدولة المركزية والمحلية، وان توزيع الاختصاصات بين الطرفين يكون وفق ما يتطلب اداء العمل الاداري العام بدقة وفعالية، وان نظام اللامركزية الادارية يتضمن توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية والسلطات والادارات المحلية وان تكون كفة الحكومة المركزية ارحم من كفة

السلطات المحلية ⁽²⁷⁾. وان اللامركزية الادارية لا تمس وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وان حدود توزيع الوظائف لا يتعدى حدود الوظيفة الادارية والتي تختلف عن اللامركزية السياسية ⁽²⁸⁾. فنظام اللامركزية الادارية لا يتعلق بنظام الحكم السياسي السائد في الدولة وانما يتعلق بكيفية مباشرة الوظيفة الادارية ⁽²⁹⁾.

ومن المعلوم انه بعد تغيير النظام في العراق عام 2003 تم انشاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية، ومنحت صلاحيات واختصاصات واسعة، لم تكن بعضها معروفاً في القوانين السابقة المتعلقة بقانون المحافظات، وعليه سنتناول موضوع المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك بتقسيمه الى فرعين وكالاتي :

1.2.3 الفرع الأول: اسس تشكيل مجالس الوحدات الادارية المحلية الإقليمية (المحافظة- القضاء)

من المعلوم ان تشكيل المجالس يخضع الى قانون رقم (١٢) سنة ٢٠١٨ قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية المعدل، من حيث حقوق وشروط الناخب والمرشح لعضوية هذه المجالس وسنتناول هذا الموضوع وفقاً لما يلي :

أولاً : شروط العضوية في المجالس المحلية

حسب ما جاء في المادة السابعة من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم

وتنظيمية وفق مبدأ اللامركزية الادارية، غير ان المادة الثانية من قانون المحافظات ، اعتبر ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة، الامر الذي يترتب عليه ان للمحافظة الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية (33).

وفي السياق ذاته نصت المادة السابعة الفقرة ثانياً على انه " اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليقات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ويلاحظ من هذه المادة ان الاختصاص التشريعي قد حصر في مجال تنظيم الشؤون الادارية والمالية، وذهب البعض الى ان منح المحافظات جزءاً من الوظيفة التشريعية واصدار التشريعات على مستوى محلي يجعلها ترقى الى مستوى النظام الاتحادي ويخرجها عن نطاق وحدود اللامركزية الادارية، كما ان قانون المحافظات قبل التعديل قد حدد الاختصاص التشريعي في مجال تنظيم الامور المالية والادارية فقط في حين التعديل الثاني لقانون المحافظات أطلق هذا الاختصاص دون اي تقييد بهذه الشؤون (34).

علاوة على ذلك فان للمجلس ان يقوم بإصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر عنها (35)، وكما ان له اقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال فترة شهر يبدأ من تاريخ أول جلسة له ويتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة (36).

يرى البعض من الفقه العراقي (37) ان قانون المحافظات غير المنتظمة، في إقليم قد اعطى مجلس المحافظة دوراً في عملية صنع التشريع، وهو اختصاص جديد لمجلس المحافظة حسب رأيهم المتمثل بالاختصاص التشريعي، ولكن ما يعاب عليه ان القانون لم يبين دور المجلس في المراحل التي تسبق صدور التشريعات من حيث اقتراح مشروع والمناقشة والتصويت والمصادقة عليه، فمن شان ذلك ان يولد صعوبات عملية عند تطبيق النصوص القانونية، وكذلك لم يبين القانون الية سن التشريعات المحلية ومدى اسهام المحافظ فيها.

ب - الاختصاصات الرقابية

الى جانب الاختصاصات التشريعية فان مجالس المحافظات تمارس أيضاً اختصاصات رقابية، حيث يمارس مجلس المحافظة مهمة الرقابة والاشراف والمتابعة على اعمال رؤساء الوحدات الادارية وعلى كافة الاجهزة الادارية ومختلف القطاعات في

● الاقالة: وهو اجراء يتخذه المجلس بإرادته بإنهاء عضوية احد اعضائه - دون طلب أو رغبة من العضو-، ويتم هذا الاجراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وذلك عند تحقق الاسباب التالية:

○ الاقالة بسبب الغياب، وذلك في حالة غياب العضو لجلسات المجلس لأربع جلسات متتالية أو غاب ربع جلسات المجلس خلال مدة اربعة أشهر بدون عذر مشروع، سواء كانت الجلسات اعتيادية ام طارئة، ويسبق الاقالة جلسة استماع الى اقوال العضو بعد سبعة ايام من تبلغه بموعدها.

○ اقالة العضو من المجلس بالأكثرية المطلقة في حال ارتكاب العضو الافعال التالية: عدم النزاهة أو استغلال المنصب ، التسبب في هدر المال العام ، وكذلك في حالة فقدان أحد شروط العضوية، إضافة الى الاهمال أو التقصير في اداء الواجب أو المسؤولية.

وعلاوة على ذلك، وحسب المادة (1) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم 15 لسنة 2010، يمكن لعضو المجلس ان يطعن في قرار انهاء عضويته امام محكمة القضاء الاداري خلال مدة 15 يوماً يبدأ من تاريخ تبلغه بالقرار وعلى ان تبت المحكمة بالظعن خلال مدة 30 يوماً من تاريخ استلامها الظعن ويكون قرار المحكمة باتاً.

2.2.3 الفرع الثاني : اختصاصات مجالس الوحدات المحلية (30)

حسب الدستور العراقي فان المحافظات تتكون من الاقضية والنواحي والقرى، وهذه المحافظات تتمتع بصلاحيات ادارية والمالية واسعة وكذلك فان المحافظات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة (31) رغم ان المشرع العراقي لم يشر الى ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وتتمتع مجالس المحافظات والاقضية بوظائف اساسية، ويمكن تقسيمها بالشكل الآتي:

أولاً: الاختصاصات التشريعية والرقابية

أ- الاختصاصات التشريعية

حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (122) (32) من الدستور العراقي، يلاحظ ان الدستور لم يمنح مجالس المحافظات أية سلطات تشريعية بل منحها سلطات ادارية

- الوظيفة العامة، تتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي :
 - اختيار العاملين في بعض الوظائف ولاسيما الوظائف الهامة في المجلس والمحافظ وهم: رئيس المجلس ونائبه، والمحافظ ونائبه، وكذلك المحافظ الجديد بعد اقالة المحافظ السابق، اضافة الى اصحاب المناصب العليا في المحافظة، إذ ان دور المجلس المحافظة ينحصر في المصادقة على ثلاثة اشخاص من بين خمس يقوم المحافظ باقتراحهم، اما بعد مصادقة المجلس على الترشيح، يرفع الامر الى الوزير المختص لكي يقوم بتعيين واحد منهم (45).
 - انهاء الرابطة الوظيفية، يجوز لمجلس المحافظة انهاء الرابطة الوظيفية لبعض العاملين في المجلس أو ذوي المناصب العليا وذلك حسب ما جاء في المادة السابعة / ثانياً وناسعاً من قانون المحافظات لسنة 2008 (46).
 - رسم السياسة العامة للمحافظة، يعد هذا الاختصاص من اهم الاختصاصات التي تمارسه مجلس المحافظة وتتمثل في التنسيق بين مجالس المحافظات والوزارات للنهوض بالواقع الخدمي والتنموي للمحافظة، كذلك في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة(47)، بالإضافة اعداد مشروعات الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة (48).
 - تقديم الخدمات العامة للمواطنين في المحافظة وادارة المرافق العامة وذلك بالتنسيق مع الوزارات بما يكفل تقديم أفضل الخدمات وأسرعها.
 - الموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك(49).
- 4. المبحث الثاني: الاستحقاقات المالية للحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

في معظم الدول الاتحادية، ينحصر الدستور سلطات تحصيل وجمع الإيرادات واتفاقها بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة لها، وذلك لأهميتها في المجالات الاقتصادية والتنموية والسياسية.

عموماً الإيرادات العامة في العراق، تتمثل في كل ما يتحقق للسلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من عوائد مالية، وتعتبر الموارد العامة، وذلك وفق ما يلي :
- المحافظة، والهدف من هذه المهمة هي التأكد من استخدام الموارد المتاحة افضل استخدام ممكن لتحقيق الاهداف المخطط لها وذلك بالعمل الى تحقيقها، بالإضافة الى الكشف عن الاخطاء والانحرافات والعمل على اصلاحها بما يتفق مع الصالح العام وضمان حسن اداء الخدمات المحلية (38) . وعليه يمكن اجمال اهم الاختصاصات الرقابية فيما يلي :
- استجواب المحافظ أو احد نوابه بناء على طلب ثلث اعضائه، ويمكن اقلتها بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، ويجوز للمحافظ ان يطعن بقرار اقالة امام محكمة القضاء الاداري خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغ به (39).
- اقالة رئيس مجلس المحافظة أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس (40). ويكون طلب اقالة مستنداً الى احد الاسباب الحصرية الاتية: عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي ، وكذلك التسبب في هدر المال العام ، كذلك في حالة فقدان احد شروط العضوية ، إضافة الى الاهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية(41).
- الرقابة على جميع الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكيانات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها (42). الا انه بعد صدور التعديل الثاني لقانون المحافظات لسنة 2008 يلاحظ ان هذا النص المعدل لقانون المحافظات لم يقصر الرقابة على الهيئات التنفيذية فقط وانما تم رفع جميع الاستثناءات بما فيها مرافق الامن والوحدات العسكرية والمرافق القضائية والتعليم العالي، الامر الذي يترتب عليه اثاره العديد من المصاعب مع دوائر السلطات الاتحادية المختلفة(43).
- كما يمارس المجلس رقابته على مجلس القضاء ويجوز ان يحل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب القائم مقام اذا تحققت احد الاسباب التالية : الاخلال الجسيم، بالأعمال والمهام الموكلة اليه، مخالفة الدستور والقوانين، فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية (44).

ثانياً : الاختصاصات الادارية للمحافظات

يتمارس مجلس المحافظة العديد من الوظائف ذات الطابع الاداري، منها ما يتعلق برسم السياسة العامة ومنها ما يتعلق بالوظيفة العامة ومنها ما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، وذلك وفق ما يلي :

فلسطات الاتحادية في العراق، هي المسؤولة عن اعداد الموازنة العامة الاتحادية، التي تشمل على نفقات وإيرادات كافة الوزارات، والأقاليم والمحافظات، وهذا ما نصت عليه المادة (121/ثالثاً) على أن "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها".

إن هذه الطريقة توفر للسلطة الاتحادية إمكانية تمويل الموازنة العامة الاتحادية، لتغطية النفقات الاتحادية حسب الأولويات الوطنية والتوزيع الجغرافي والسكاني، للنهوض بالأقاليم والمحافظات.

كما أن المادة (112) من الدستور النافذ قد اشارت على أن تقوم إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية من صلاحيات الحكومة الاتحادية، بالاشتراك مع حكومات الأقاليم والمحافظات التي تنتج النفط والغاز، على شرط ان يكون توزيع الإيرادات بشكل يتسم بالإنصاف، ويكون متناسباً مع التوزيع السكاني للعراق، على ان تحدد حصة مناسبة ولفرة زمنية محددة للأقاليم التي تضررت وحرمت من هذه الإيرادات بشكل يحفظ اiban فترة حكم النظام البعثي، على ان يتم تأمين تنمية متوازنة لكل انحاء العراق، على ان ينظم بقانون يشرعه مجلس النواب العراقي.

الاختصاصات الحصرية تمارس من قبل الحكومة الاتحادية، ولا يدخل ضمن اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكل ما لا يدخل ضمن الاختصاص الحصري، يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات استناداً الى المادة (115) من الدستور العراقي، وفي حالة حصول خلاف بهذا الخصوص فان المحكمة الاتحادية العليا، هي المحكمة المختصة لفصل النزاع⁽⁵²⁾.

2.1.4 الفرع الثاني: إيرادات الحكومة الاتحادية

الإيرادات العامة تشمل على كل ما يتحقق للسلطات الاتحادية، وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من عوائد مالية، نتيجة تقديمها للخدمات العامة أو امتلاكها للموجودات والمصانع أو فرضها الضرائب والرسوم أو إي مصدر آخر للدخل⁽⁵³⁾.

اغلبية النظم الاتحادية تحدد في دساتيرها سلطات جمع الإيرادات و صرف النفقات الخاصة بكل مستوى من مستويات الحكم الاتحادية والإقليمية، ويعتبر تخصيص الإيرادات المالية ضمن الانظمة الفيدرالية أمراً هاماً لسببين رئيسيين:

الطبيعية وتحصيل وجباية الضرائب والرسوم واقتراض الاموال أو امتلاكها للموجودات والمصانع أو إي مصدر آخر للدخل من اهم مصادرها. ويواجه العراق تحديات مالية واقتصادية عدة في هذا الإطار أهمها تحديد مصادر الإيرادات بمستوياتها المختلفة⁽⁵⁰⁾.

حدد الدستور العراقي النافذ، الصلاحيات والاختصاصات المالية، لكل من الحكومة الاتحادية والوحدات الاتحادية، وهذا التوزيع للاختصاصات، بين الوحدات المكونة للفيدرالية يرتب التزامات بين كل من الحكومة الاتحادية، والحكومات المحلية، وبكلام آخر فان للأقاليم والمحافظات، استحقاقات مالية لدى الحكومة الاتحادية وعليها التزامات يجب ان تلتزم بها في، مجالي الواردات والنفقات العامة.

1.4 المطلب الأول: سلطات جمع الإيرادات المالية للحكومة الاتحادية والاقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

تعتبر أساليب تحصيل وجمع الإيرادات المالية للحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ذات أهمية بالغة في رسم السياسة المالية للدولة، وتوفير الأموال اللازمة لتنظيم الإنفاق العام، وذلك لأن تنفيذ عمليات الاتفاق، يعتمد على الإيرادات التقديرية الواردة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية، والموازنات المحلية (الإقليمية) للأقاليم والمحافظات. سوف نتناولها كما يأتي:

1.1.4 الفرع الاول: الاختصاص المالي الحصري للحكومة الاتحادية

يعد الاختصاص المالي الحصري للحكومة الاتحادية، من الاختصاصات ذات الشأن والاهمية لهذه السلطة لاسيما مجلس النواب العراقي، حيث ان الموافقة على مشروع الموازنة العامة يُعد هو الاخر من الوظائف المالية المهمة للمجلس، وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء، ومجلس النواب ايضاً اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة⁽⁵¹⁾.

فيما يتعلق بالاختصاصات المالية الحصرية للحكومة الاتحادية، والتي تضمنتها الفقرتين (3) و(7) من المادة (110) من الدستور العراقي، يتبين لنا بأن للحكومة الاتحادية، حصراً حق رسم السياسات المالية والكمركية، وكذلك اصدار العملة، وتنظيم السياسات التجارية، واعداد مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، وضع الموازنة العامة الاتحادية، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

- الإيرادات التي تحصل عليها المحافظات، من جراء الخدمات التي تقدمها، والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور، والقوانين والتعليقات الاتحادية.
- التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظات، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين والتعليقات الاتحادية.
- الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة. ومن استقراء المادة أعلاه يمكن إجمال مكونات الإيرادات المالية للمحافظات بما يأتي:
- التخصيص المالي السنوي للمحافظات، ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية، وهذا هو المورد الرئيس للمحافظات حالياً.
- مجمل الإيرادات المحلية، المحصلة من جراء الخدمات المحلية التي تقدمها المحافظات، للمواطنين وكذلك المشاريع الاستثمارية للمحافظات، والتي تقوم بها مثل (مراكز ترفيهية، فنادق سياحية، أسواق تجارية، مصانع متنوعة، شركات مختلفة... وغير ذلك).
- الإيرادات المحلية للمحافظات، والتي يمكن الحصول عليها من الرسوم التي تدفع، مقابل خدمات محددة ذات نفع خاص للمواطن، ومن الغرامات التي تفرض، جراء مخالفة القانون والانظمة والتعليقات.
- ومن أهم الاختصاصات المالية التي يمارسها مجلس المحافظة، هي المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة، ولا ينحصر دور المجلس فقط في المصادقة وإنما أيضاً يمكنها إجراء المناقشة بين ابوابها، حسب الآلية التالية:
- بدايةً يتم حالة الموازنة الى المجلس من المحافظ، وعند إجراء المناقشة بين ابواب الموازنة، على المجلس ان يضع في الاعتبار، المعايير الدستورية في شأن التوزيع لمركز المحافظة والاقتضية والنواحي. ثم يجري اتخاذ قرار المصادقة أو المناقشة بأغلبية عدد اعضاء المجلس المطلقة، بعد ذلك ترفع الموازنة الى وزارة المالية الاتحادية، بعد أن يتم المصادقة عليها لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية. كذلك تمارس مجالس المحافظات، حيثما يتعلق بشأن اختصاصاتها المالية المصادق عليها بالأغلبية المطلقة، لعدد اعضاء المجلس

الأول: إن هذه الإيرادات تمكن وتعين السلطات في كل ما يتعلق بمباشرة مسؤوليتها الدستورية.

الثاني: إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق، تعتبر من الأدوات المهمة، للتأثير على الاقتصاد وضبطه⁽⁵⁴⁾.

إن الإيرادات العامة السيادية وغير السيادية في العراق، والتي تحدد نسبتها ومقاديرها وتحصل أو تجب بموجب التشريعات والقوانين النافذة، هي السبيل لتحديد الإنفاق العام بفرعيه التشغيلي والاستثماري، وبالرغم من أن القانون العراقي لم يحدد الطريقة المعتمدة في تقدير الإيرادات كما فعل في تقدير النفقات، بل أكتفى ببيان مفرداتها، ولعل السبب في ذلك يعود إلى المتغيرات الخارجية والداخلية التي تؤثر على التقدير. وتتألف الإيرادات العامة في العراق من ما يأتي⁽⁵⁵⁾:

- أ- عائدات ضريبية وتشتمل على العائدات النفط الضريبية، والعائدات الضريبية غير النفطية.
- ب- عائدات غير ضريبية، الى عائدات نفطية غير ضريبية، وعائدات غير نفطية وغير ضريبية، وهي تتضمن اشتراكات الضمان الاجتماعي والمنح الخارجية.
- ت- القروض المحلية والخارجية.
- ث- إعادة تسديد قروض الحكومة.
- ج- ما ينشأ من تحويل الأصول.
- ح- تحويلات الأرباح الفائضة من البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة، الواردة ضمن قانون وتعليقات البنك المركزي العراقي.
- خ- التحويلات الواردة من الحكومات المحلية، والأقاليم والمحافظات، بما فيها أموال الخزينة الخاصة.

3.1.4 الفرع الثالث: الإيرادات الداخلية للأقاليم والمحافظات

أولاً: الإيرادات المالية للمحافظات

وفق المادة (44) من قانون المحافظات تتكون مما يأتي⁽⁵⁶⁾:

- الموازنة المالية التي تمنح للمحافظة، من قبل الحكومة الاتحادية، حسب المعايير المحددة في الدستور، والتي تعدها وزارة المالية والمصادق عليها من قبل مجلس النواب العراقي.

حصة المقررة في الموازنة العامة الاتحادية، إضافة الى موارد الإقليم الداخلية. وعلى ضوء هذه الإيرادات المتحققة، تقوم وزارة المالية والاقتصاد في الإقليم بإعداد موازنة الإقليم، بالنيابة عن حكومة الإقليم، فهي التي تقوم بتخطيط وإدارة ورقابة الموارد العامة في الإقليم. ثم يرفع مشروع قانون موازنة الإقليم إلى رئاسة مجلس الوزراء في الإقليم⁽⁶²⁾، لرفعه إلى المجلس الوطني لإقليم كردستان لإقراره⁽⁶³⁾.

يلاحظ أن الموازنة الاتحادية للعراق، تقوم بتخصيص مبالغ لموازنة المحافظات والإدارات العامة المركزية والمحلية، فضلاً عن ذلك تخصص مبالغ لأعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات بضمنها إقليم كردستان، ويتم توزيعها بموجب نفوس كل محافظة. كما ان المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد تم منحها، تخصيصات اتحادية إضافية، للمشاريع الخدمية لهذه المحافظات، بما فيها إقليم كردستان.

وللمحافظات حق التصرف واستخدام ما لا يزيد على 50% من هذه التخصيصات، لغرض توفير الطاقة الكهربائية وتقديم الخدمات العامة للمحافظات، وتنظيمها من خلال إجراء المناقلات، بالتنسيق مع كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين بما يعادل دولار واحد لكل برميل من النفط الخام المنتج في حقول المحافظات المعنية، ودولار واحد لكل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظات، ودولار واحد لكل مائة وخمسون متر مكعب، منتج من الغاز الطبيعي، والتي تسلم الى الحكومة الاتحادية، على أن يتم إجراء التسويات الحسابية، بعد ان تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية في الموازنة العامة للسنة اللاحقة⁽⁶⁴⁾.

من خلال هذا التحديد، يمكن تقسيم مصادر الإيرادات في العراق، إلى إيرادات الموارد غير الطبيعية التي تشمل الضرائب والرسوم والقروض والإصدار النقدي، وإيرادات مبيعات ممتلكات الدولة وإيجارها، بالإضافة الى الإيرادات الأخرى المحصلة من خدمات التي تقدمها الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات، والهبات والمساعدات، وإيرادات الثروات الطبيعية التي تشمل على إيرادات النفط الخام ومشتقاته، والغاز الطبيعي والمعادن الأخرى، والمواد الخام والمياه وغيرها من الثروات الطبيعية. لذلك يرى البعض انه هناك خلط بين النظامين الاتحادي (الفيدرالي) ونظام اللامركزية الادارية، لان المحافظات تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية ويتكفل القانون بتحديد اختصاصاتها⁽⁶⁵⁾، اي انه جمع في مستوى واحد اختصاصات

بالقبول أو الرضا للتبرعات والهبات، التي يتم الحصول عليها من قبل المحافظات، سواء كانت هذه التبرعات أو الهبات داخلية ام خارجية.⁽⁵⁷⁾ قانون المحافظات اعطى حق إصدار التشريعات المحلية، وكذلك الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور الإدارية والمالية لمجلس المحافظات، بالحد الذي يجعلها تسير شؤونها، على وفق اسلوب اللامركزية الإدارية، شرط ان لا يتعارض مع ما جاء في الدستور، والقوانين والتعليمات الاتحادية⁽⁵⁸⁾.

وهو ما دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى القول، بأن المحافظات، لها الحق في سن القوانين المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم والغرامات والضميمة المحلية وجبايتها وانفاقها، بشكل يمكنها من إدارة شؤونها الخاصة بها، وفقاً لأسلوب اللامركزية الإدارية⁽⁵⁹⁾.

إن المواد (110 الى 115) من دستور العراق لسنة 2005، والتي بموجبها تم تحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والمشاركة مع سلطات الاقاليم، نجدها قد خلت فيما يخص السلطة صاحبة الاختصاص في موضوع فرض وجباية الضرائب والإعفاء منها. ثم يأتي حكم المادة (115) من الدستور في منح الاقاليم والمحافظات، اختصاصاً عاماً في كل ما لم يرد به نص، في المواد الخمس السابقة، في حين أن المادة (122) من الدستور نفسه، قد نصت على أن تتمح المحافظات التي لم تنظم في إقليم كافة الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، لأجل إدارة أمورها بموجب مبدأ اللامركزية الادارية، على أن تنظم تلك الصلاحيات بقانون اتحادي. وقد أقرت المحكمة الاتحادية العليا هذه الصلاحية بقرارها ذي الرقم (16/ اتحادية) في 21 / 4 / 2008⁽⁶⁰⁾.

من الجدير بالذكر، أنه على الرغم مما تقدم فإن هنالك جانباً من الفقه، اعتبر ذلك الاختصاص الوارد في المادة السبعة/ ثالثاً، من قانون المحافظات المشار اليه، يعتبر خرقاً لأحكام الدستور، لأن مجالس المحافظات لم تمنح صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية وفقاً للدستور، وكل ما تتمتع به هي صلاحيات ادارية ومالية واسعة حسب البند (ثانياً) من المادة (122) من الدستور، وعلى أساس ذلك الرأي ليس لمجلس المحافظات اصدار التشريعات المحلية، وكذلك الأمر فيما يتعلق بإصدار الانظمة، لأنها من صلاحيات مجلس الوزراء حصراً، حسب البند (ثالثاً) من المادة (80/ ثالثاً) من الدستور⁽⁶¹⁾.

ثانياً: إيرادات الاقاليم

فيما يتعلق بإيرادات الأقاليم ونخص بالذكر إقليم كردستان العراق، فإنها تتكون من

المركزية في تحديد سلطات الاتفاق الحكومي، والعراق كونه دولة اتحادية، فان سلطات الاتفاق فيه مختلفة بين حكومات مختلفة، منها اتحادية موجودة في بغداد، ومنها إقليمية أو محلية في الاقاليم والمحافظات. في المادة (110) نص الدستور العراقي النافذ، على تحديد صلاحيات سلطة الاتفاق على مستوى الدولة، حصراً للحكومة الاتحادية، وكلها تتعلق برسم السياسات الخارجية، والامنية والاقتصادية والتجارية وتنفيذها، فضلا عن رسم السياسات الكمركية والمالية. وما ان العراق دولة ريعية تعتمد معظم ايراداتها الاتحادية، على موارد النفط والغاز، فأن اعتماد الاقاليم والمحافظات على الحكومة الاتحادية، تكون حتمية ومؤثرة على تخصيصاتهم المالية. وقد جاء التأكيد على ذلك، لأجل حل ومعالجة هذه الاشكالية، فقد اشار نص المادة (106) من الدستور على ان تؤسس بقانون اتحادي، هيئة مستقلة عامة مهمتها مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وأشارت المادة نفسها على ان، تتكون الهيئة المستقلة، من خبراء في الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها⁽⁷⁰⁾.

بالنسبة الى تأسيس الهيئة المستقلة، المسؤولة عن مراقبة تخصيص الايرادات الاتحادية، نلاحظ بأن الحكومة الاتحادية منذ اقرار الدستور، لم تقم بإعداد مشروع القانون الخاص بهذه الهيئة، بل انها لم تعرض موضوعها للمناقشة الأولية ولم تشر اليها، لغاية سنة 2016، حيث تمت مناقشة مشروع القانون المشار اليه، وتم اصدار القانون رقم (55) لسنة 2017 في 19 / 3 / 2017 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 / 4 / 2017⁽⁷¹⁾، وبالرغم من نفاذ القانون المشار اليه لم تؤسس هذه الهيئة، وهذا دليل على انتفاء النية لدى الحكومة الاتحادية، لإنشاء هذه الهيئة ذات الأهمية القصوى، لتحقيق العدالة والشفافية، في توزيع الايرادات الاتحادية على الاقاليم والمحافظات. كذلك مرور هذه المدة الطويلة دليل آخر كافي، على عدم رغبة الحكومة الاتحادية في تأسيس هذه الهيئة، التي من شأنها أن تحد من سلطاتها الواسعة وغير الدستورية بهذا الشأن المعقد اصلاً، وهذا يدل على اصرار الحكومة الاتحادية على حرمان الاقاليم والمحافظات من المشاركة في تخصيص الايرادات الاتحادية⁽⁷²⁾.

ومن الجدير بالذكر فأن برلمان كردستان- العراق كان قد اصدر قانون رقم (5) لسنة 2013، قانون تحديد واستحصل المستحقات المالية لإقليم كردستان- العراق، وجاء في ديباجة القانون المذكور، بأنه شرع هذا القانون استناداً لأحكام الى المواد (1، 13، 105، 106، 110، 112، 115، 121، 132) من دستور جمهورية

السلطة الاتحادية و اختصاص السلطة الإقليمية، واختصاص السلطة المحلية، بالرغم من اختلاف النظامين في الاحكام القانونية وطبيعتها لكل منها⁽⁶⁶⁾.
من جانب آخر ذهب البعض، بشأن نص المادة (114) القول بأنه يشوبها العيب في صياغتها قانونياً، وذلك لاستخدامها عبارات مرنة ستؤدي الى ظهور مشاكل وخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، كما ان المشرع قد اتجه اتجاهها غير مألوف في النظم الفدرالية عندما اعطى الأولوية لقوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم عند الخلاف، أو التعارض بين قوانين التي تسنها الحكومة الاتحادية، وقوانين الاقاليم والمحافظات⁽⁶⁷⁾.

علاوة على ذلك فان المادة (114) يكتنفها شيء من الغموض، لاسيما في الفقرة الأولى المتعلقة بإدارة وتنظيم الكمارك، إذ لم يحدد المسؤولية والكيفية التي يجب اتناؤها في توزيع الايرادات الكمركية، التي يتم تحصيلها من الضرائب عند حدود الدولة وليس الإقليم، فهذا الامر يدعو الى الاعتقاد في فرض الضرائب الكمركية بين الاقاليم والمحافظات، علماً ان الدستور يضمن حرية انتقال العمل ورأس المال داخل حدود العراق⁽⁶⁸⁾.

من جانب آخر فأن ضعف القدرات المالية، والفنية والإدارية في الإقليم والمحافظات، على تحصيل الإيرادات الاتحادية والمحلية، وإدارة النفقات العامة، يعود الى القصور في كفاءة الأنظمة المالية والمحاسبية، وعدم قدرة المسؤولين عن تقدير الإيرادات الكافية لتغطية تكاليف الخدمات. وهذا الأمر قد جعل إقليم كردستان والمحافظات، تعتمد بشكل كبير على الحكومة الاتحادية في تغطية نفقاتها، من خلال تحديد حصة من الإيرادات الاتحادية بحسب التوزيع السكاني لكل محافظة. لذا نرى إن هذا الأمر لا يأتي من خلال التوزيع الجامد للاختصاصات المالية أو بعثتها وتشتتها، بل يكون عن طريق منح المزيد من الاختصاصات المالية للسلطات الاتحادية، مع ضمان تقديم المساعدات المالية، الى سلطات الإقليم في تطوير مشاريعها القائمة وتأهيلها لزيادة إنتاجها، واستقطاب الأيدي العاملة وإنشاء المشاريع الاستثمارية، من خلال تشجيع الاستثمار ودخول رؤوس الأموال، لتنمية مواردها المالية والاعتماد عليها، لتحقيق استقلالها المالي وفقاً لإحكام الدستور والقوانين والتعلبات⁽⁶⁹⁾.

2.4 المطلب الثاني: صلاحيات الاقاليم والمحافظات في الاتفاق العام

تختلف النظم الاتحادية في صلاحيات الاتفاق العام، في مسائل مستوى ومدى

يلاحظ أن تقدير النفقات العامة في العراق يجري بموجب التخصيصات التي تقوم بوضعها وزارة المالية الاتحادية، لكل وحدة من وحدات الانفاق الحكومي، أما التحويلات من حكومات الاقاليم والمحافظات، بما فيها أموال الخزانة الخاصة، فإنها تقدر بطبيعة الحال من قبل حكومات الأقاليم لتحول الى الخزانة العامة الاتحادية.

وزارة المالية في البداية تقدر الإيرادات المحتمل الحصول عليها، في ضوء دراسة الأوضاع المحلية والدولية، كما تقدر نسبة العجز وكيفية معالجته، وبعد ذلك توعد للوزارات والهيئات المستقلة بأن تعد تقديرات إنفاقها للسنة المالية المقبلة، بحسب ما يتم تخصيصه من قبل وزارة المالية، لكل منها بشكل مبدئي.

فتكون مناقشة التقديرات بين الوزارات ووزارة المالية، فيما يتعلق بالالتزام بالتخصيصات، أو الخروج عليها، ودراسة الأسباب والبت فيها (75).

عموماً يمكن تقسيم النفقات الاتحادية العامة في العراق الى ما يأتي (76):

أ. **النفقات الاتحادية:** وهي النفقات ذات الطبيعة العامة والمرتبطة بالدولة الاتحادية، وهي نفقات الدفاع والأمن والضمان الاجتماعي ونفقات الموظفين ونفقات المشاريع ذات النفع العام كمشاريع الطاقة والصحة والتعليم، والبيئة والقطاع الزراعي والصناعي، والتشييد والإسكان والتربية والنقل والاتصالات (77).

ب. **نفقات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم:** تتضمن هذه النفقات جميع النفقات الخاصة بالإقليم، التي تتعلق بشؤونهم العامة كاللعميم والصحة والقضاء وغيرها من المشاريع الخدمية، ويمكن هنا ملاحظة ازدياد النفقات العامة، في إقليم كردستان بصورة ملحوظة، وهذا ناتج من زيادة الإيرادات العامة للإقليم، والمتثلة بالدرجة الأساس في تصدير كميات من النفط إلى الخارج، والحصول على نسبة محددة، من إيرادات الحكومة الاتحادية، فضلا عن زيادة إيرادات الإقليم من جباية الضرائب. الأمر الذي أدى إلى توجيه النفقات العامة في الإقليم، إلى تأهيل وتطوير المشاريع وخصوصا في تطوير البنى التحتية للإقليم، في الجوانب المادية والاجتماعية، وتقديم بعض الخدمات الاجتماعية والانسانية لمواطني الإقليم (78).

ت. أما الانفاق العام في المحافظات، فنجد أنه يتوزع بين الحكومة الاتحادية من جانب والمحافظات من جانب آخر، فمثلاً يكون للمحافظات، حق التصريف

العراق لسنة 2005، وكذلك اشار القانون الكوردستاني في الاسباب الموجبة للقانون، بأنها تستند على نص بنود الدستور العراقي النافذ، من صلاحيات للإقليم وما اناط به من "اختصاصات ولضمان حقوق الاقليم ومستحقته المالية".

أما بخصوص النفقات العامة في العراق فإنها تتألف مما يأتي (73):

أ- النفقات الجارية لغرض دفع المرتبات والتخصيصات الأخرى، ونفقات البضائع والخدمات والتحويلات الجارية بما فيها نفقات رواتب المتقاعدين والضمان الاجتماعي المدفوعة نقداً أو الصادرة عيناً ودفع الفوائد والتحويلات العينية.

ب- النفقات الرأسالية المخصصة لشراء الموجودات الثابتة والمخزونات والأصول المعنوية والأصول المالية وتحويلات الرأسالية المدفوعة نقداً أو عينياً والمنح.

ج- إجمالي الإقراض.

د- النفقات الأخرى التي تتم وفقاً لقوانين الحكومة الفدرالية.

هـ- التحويلات الى البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة في قانون البنك المركزي.

و- التحويلات الى الشركات العامة.

ز- تحويلات من حكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية بما فيها أموال الخزانة الخاصة".

من خلال استقراء النص السابق الوارد في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة (2004)، يتضح لنا بأن النفقات التي تدرج ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية تتكون من ما يأتي:

- النفقات التشغيلية: (الجارية أو المتكررة) حيث تشمل على تعويضات الموظفين والسلع والخدمات، الفوائد، الاعانات، المنح، المنافع الاجتماعية، المصروفات الأخرى والموجودات غير المالية الأخرى.
- النفقات الاستثمارية: (الاستثمار الحكومي) تشمل على نفقات المشاريع التنموية (قصيرة الاجل وطويلة الأجل) بما فيها مشاريع البناء والإعمار وامتلاك الاصول الرأسالية (74).

الرئيسية للنفقات الجارية (تعويضات الموظفين/ المستلزمات الخدمية /المستلزمات السلعية / صيانة الموجودات/ النفقات الرأسالية / المنح والاعانات وخدمة الدين والفوائد/ المصروفات الاخرى/ والمساهمات والمساعدات الخارجية / البرامج الخاصة / الرعاية الاجتماعية ونفقات المشاريع الاستثمارية في ضوء التخصيصات المعتمدة ضمن موازنتها لسنة 2019 وعلى ان يراعى توفر التمويل اللازم مع دائرة المحاسبة قبل الصرف وله تحويل رؤساء الدوائر التابعة لوزارته أو الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية الصرف كلاً أو جزءاً ودون تجاوز التخصيصات." (81)

ج. معيار الاتفاق بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات: عندما يتقرر للحكومة الاتحادية سلطة الاتفاق، لا بد لها من الاعتماد على معيار محدد، لتوزيع الإيرادات، وذلك عن طريق الاخذ بنظر الاعتبار، عدم حصول الاختلال في التوازن الاقليمي والعمودي بين الوحدات الاتحادية.

حيث يختل التوازن العمودي عند حدوث التفاوت بين تخصيصات الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، مقابل الإنفاق المعين دستورياً من جانب، والقدرة على تحصيل الإيرادات المناسبة من جانب آخر، وكذلك قد يختل التوازن اقليمياً بسبب حدوث التغيرات، غير المتوقعة في أنظمة فرض الضرائب، أو في الزيادة غير المتوقعة في الإنفاق (82).

فعدم التوازنات الأفقية تحصل في الحالة التي تكون فيها، قدرات العائدات لدى الإقليم المكونة للفيدرالية مختلفة ومتباينة، إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على نفس المستوى (83).

نرى بأن أفضل المعايير لمعالجة اختلال التوازنات، هي المعايير التي تحقق العدالة والانصاف والمساوات بين الاقاليم والمحافظات، خصوصاً المتعلقة بتوفير الخدمات الرئيسية للوحدات الأكثر فقراً والتي تحتاج الى دعم أكثر من غيرها، ومن هذا المنطلق انتج دستور العراق بشأن معالجة الاختلال، فيما يتعلق بتقاسم الواردات الاتحادية في الكثير من مواده، فإن المادة (121/أولاً) المشار إليها سابقاً، نصت على ان توزيع واردة النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة

واستخدام ما لا يزيد على (50%) من التخصيصات المرصودة لها، للقيام بمشاريع لغرض استيراد وتوفير الطاقة الكهربائية، أو تقديم الخدمات للمحافظات وتنظيمها، وذلك بإجراء المناقاة المطلوبة بالتنسيق مع وزارتي المالية ووزارة التخطيط الاتحاديين، بما يعادل 5% (خمسة بالمائة) من إيرادات النفط الخام المنتج في المحافظات، و5% (خمسة بالمائة) لكل برميل نطف خام مكرر، في مصافي المحافظات، و5% (خمسة بالمائة) لكل متر مكعب من الغاز الطبيعي في المحافظات، على ان يتم تخيير المحافظات، في اختيار إحدى الإيرادات المنتجة آفياً، وعلى ان يخصص مبلغ قدره ترليون دينار، بصفة مشاريع الى المحافظات المنتجة، من صل التخصيصات المشار إليها في البند أولاً من المادة الثانية من قانون الموازنة العامة الاتحادية (79).

ث. النفقات المشتركة: وهي تتضمن النفقات التي يتم بموجبها تمويل بعض من المشاريع، والتي تشترك فيها الحكومة الاتحادية، مع حكومة الإقليم أو المحافظات، والتي تشارك من خلالها الحكومة الاتحادية في تمويل (65-70%) من قيمتها، والمشاريع المشتركة في المحافظات، مثل بناء الجامعات، والبنى التحتية الاقتصادية، ومنها المشاريع الزراعية والصناعية بعد التنسيق مع المحافظات، وبحسب النسب السكانية المقررة لكل محافظة لضمان عدالة واصاف التوزيع. ويستثنى من هذه النفقات المتعلقة بالمشاريع الاستراتيجية، التي يستفيد منها أكثر من محافظة، وعدم التداخل بين مشاريع الوزارات والدوائر والمؤسسات والهيئات، غير المرتبطة بوزارة، اضافة الى مشاريع خطة تنمية الأقاليم والمحافظات، ويتم تحويل صلاحية الوزير إلى المحافظ المعني بالإعلان والإحالة، والتنفيذ للمشاريع الوزارية (مثل الصحة والترية والبلديات والإشغال والتجارة، والإسكان والإعمار والزراعة، والعمل والشؤون الاجتماعية، والثقافة والشباب والرياضة) (80).

في ما يخص التحويل بصلاحية الصرف مباشرة، ضمن اعتمادات الحسابات الرئيسية للنفقات الجارية، فإن المادة الثانية من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة للعراق، لعام 2019 قد نصت على ما يأتي:

يحول الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الإقليم أو المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة صلاحية الصرف مباشرة ضمن اعتمادات الحسابات

- عند توزيع الصلاحيات والسلطات المشتركة ساوى المشرع الدستوري بين اختصاصات الأقاليم والمحافظات.

2.5 التوصيات

- تحديد اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكل واضح وفق نظام اللامركزية الإدارية.
- تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية بشكل واضح وصرح ويتك ما لا يدخل في هذه الاختصاصات الحصرية للأقاليم.
- حصر الاختصاص التشريعي للمحافظات، على اصدار التشريعات الفرعية والمحلية، التي تنحصر في اصدار الأنظمة والتعليقات والقرارات الإدارية.
- اعداد هيكل تنفيذي يتضمن، الصلاحيات الادارية والمالية لمجالس المحافظات، من اجل تفعيل واستخدام أفضل للسياسات المالية العامة وفق الموازنة الاتحادية العامة للدولة.

- نوصي بتفعيل (الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) التي تم تأسيسها بموجب القانون رقم 26 لسنة 2016، التي تشمل على الاختصاصات المشتركة، الغاية منها تحقيق المشاركة العادلة في ادارة المؤسسات الاتحادية المختلفة، والمشاركة في البعثات والزمامات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومات الاتحادية والاقاليم والمحافظات.

- نوصي بتفعيل (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) التي تم تأسيسها بموجب القانون رقم (55) لسنة 2017، وهي هيئة مستقلة ترتبط بمجلس النواب لم تشكل لحد الآن. على الرغم من ان اقليم كردستان شرع قانون تحديد واستحصال المستحقات المالية لاقليم كردستان- العراق رقم (5) لسنة 2013.

6. المصادر

1.6 الكتب باللغة العربية

- 1- ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ واحكام القانون الاداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1995.

للأقاليم المتضررة، بشكل مجحف من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك ايضاً.

وهذا من شأنه ان يحقق التوازن بين الأقاليم والمحافظات اذا ما طبقت بشكل سليم ورشيد، بخاصة اصدار البرلمان قانون مناسب وواقعي لتحقيق هذا الامر. وهذا ما اشار اليه الدستور ضمن المادة (106)، والغاية منه هو لأجل تحديد ضوابط عادلة، عندما نصت المادة المذكورة على " أن تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية"، والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقليم والمحافظات، فضلاً عن التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، وضمان العدالة والشفافية عند تخصيص الاموال للوحدات الاتحادية وفقاً لاستحقاقاتها وتبويبها في قانون الموازنة العامة السنوية.

5. الخاتمة

بعد ان انتهينا -بفضل الله تعالى- من دراسة موضوع الحقوق المالية للوحدات الاتحادية في العراق، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي سنعرضها على النحو التالي:

1.5 الاستنتاجات

- المادة الاولى من دستور العراق، قررت شكل نظام الحكم في العراق بأنه نظام اتحادي، جمهوري، نيابي، ديمقراطي، ولكل كلمة مدلولاً خاصاً بها، كما ان المادة (116) من الدستور اخذت بالنظام اللامركزي الاداري، في ادارة الحكم في العراق.
- ان قانون المحافظات جاء بصلاحيات واسعة للمحافظات في ظل نظام اداري متطور هو اللامركزية الإدارية الواسعة وذلك عندما اعطى مجالس المحافظات دوراً في عملية صنع التشريع.
- ان الدستور العراقي اعطى صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات، حيث قرر في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، في غير الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، فان الأولوية تكون لقانون الأقاليم والمحافظات.

- 2- بلند ابراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفدرالية، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية. 2014
- 3- حافظ علوان الدليمي، المدخل الى علم السياسة، دار السنهوري، بيروت، 2018.
- 4- حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 5- رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016.
- 6- زينب كريم الداودي: دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، العراق، الديوانية، دار نيور للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- 7- شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009.
- 8- عبدالقادر الشخلي، القانون الاداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عان، 1994.
- 9- عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، الكتاب الأول، في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة، 1956.
- 10- مازن ليلو راضي، القانون الاداري، 3ط، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2010.
- 11- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، 1996.
- 12- نايج نعمة الخفاجي: دراسة تقييمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للأعوام 2006-2010، بيت الحكمة، مطبعة الزمان، بغداد، 2011.
- 13- يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- 3.6 الرسائل و الأطاريح
- 1- سناء محمد سدخان البيضاوي: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق انموذجاً)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012.
- 2- صباح صابر محمد خوشناو: دراسة تحليلية للموازنة العامة في العراق مع إشارة إلى إقليم كردستان العراق (محافظتا اربيل ودهوك) للمدة 1988-2007، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2009.
- 3.6 المجلات والبحوث العلمية
- 1- اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول 2012، كلية القانون، جامعة بابل، 2012.
- 2- حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 24، العدد 1، بغداد.
- 3- دولة احمد عبدالله، سلطات الاقاليم في الدولة الاتحادية، مجلة الراصد للحقوق، المجلد 10، العدد 37، جامعة الموصل، 2008.
- 4- سليم نعيم الخفاجي وجعفر عبد السادة بهير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3.
- 5- علي هادي حميدي الشكرائي، واسماعيل صعصاع البديري وعلاء عبد الحسن كريم العزبي: التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي)، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، الحلة، العدد الثاني السنة الخامسة، 2013.
- 6- قاسم حسن العبودي: النظام المالي الفيدرالي، الجزء الأول، الموقع الالكتروني: <http://www.alnoor.se/article.asp?id=10864>
- 7- محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام 2015، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الخامسة العدد 13، 2013.
- 4.6 المواقع الالكترونية
- 1- صلاح جبير البصيصي: تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي، الموقع الالكتروني: <http://fcds.com/economical/53>
- 2- موقع (IDEA) العالمية حول الفيدرالية، متاح على الموقع الالكتروني : تاريخ الزيارة 2019/8/16
- 3- <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer-AR.pdf>
- 4- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (16/اتحادية) لصادر في 21 / 4 / 2008. وينظر ايضا: قرار المحكمة الاتحادية العليا، رقم (21/اتحادية) الصادر في 23 / 3 / 2010. منشور على الموقع الالكتروني: http://www.iraqja.iq/s.2008/page_3/
- 5.6 القوانين و التعليمات
- 1- قانون مجلس الوطني لكردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.
- 2- قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل.
- 3- الملحق (أ) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة (2004).
- 4- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 5- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.
- 6- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2012.
- 7- قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (19) لسنة 2013.
- 8- قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 10 لسنة 2018.
- 9- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة للعراق لسنة 2019، وزارة المالية

10- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم 1 لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (4529).

6.6 المصادر الاجنبية

1. Members of The Staff of The Forum of Federations: Federal Options and Other Means of Accommodating Diversity, Ottawa, Canada, 2005, P18. <http://www.forumfed.org/pubs/federal-option-18Feb2005-e.pdf>.
2. Wallace E. Oates: The Theory of Public Finance in a Federal System the Canadian Journal of Economics, Vol. 1, No. 1. (Feb. 1968

7. الهوامش

1. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الأول، في المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة، 1956، ص 16.
2. رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الاداري، مكتبة السنبوري، بغداد، 2016، ص 169.
3. انظر المادة (1) من الدستور العراقي
4. المادة 116 من الدستور العراقي .
5. حافظ علوان الدليمي، المدخل الى علم السياسة، دار السنبوري، بيروت، 2018، ص 163.
6. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2010، ص 78
7. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ واحكام القانون الاداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1995، ص 233.
8. دولة احمد عبدالله، سلطات الاقاليم في الدولة الاتحادية، مجلة الراصد للحقوق، المجلد 10، العدد 37، جامعة الموصل، 2008، ص 210.
9. انظر موقع (IDEA) العالمية حول الفيدرالية، متاح على الموقع الالكتروني : تاريخ الزيارة 2019/8/16
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer-AR.pdf>
10. انظر المادة (1) من الدستور العراقي النافذ .
11. انظر المادة (116) من الدستور العراقي النافذ.
12. حافظ علوان الدليمي، مصدر سابق، ص 163.
13. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 24، العدد 1، بغداد، ص 24.
14. يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 37.
15. انظر المادة 117 من الدستور العراقي ، ومن المعلوم انه هناك عناصر ينبغي توافرها لنشوء الإقليم ومن أهمها: وجود مستوى متميز لحكومة الإقليم كأن تضم السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ووجود مساحة من الارض ذات حدود معينة، ووجود روابط تربط ابناء الإقليم الواحد سواء كانت عرقية، دينية، قومية، لغوية، تاريخية.
16. انظر المادة 121/ اولاً من الدستور العراقي ، وكذلك : يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص 41- 57.
17. حنان محمد القيسي، الوجز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مكتبة السنبوري، بغداد، 2012، ص 39.
18. انظر المادة (110) من الدستور العراقي .

19. انظر المادة (114) من الدستور العراقي المتعلقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم .
20. رياض عبد عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 172
21. انظر الفقرة سادساً من المادة (2) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (19) لسنة 2013 .
22. حافظ علوان الدليمي، مصدر سابق، ص 166.
23. يمامة محمد حسن كشكول، مصدر سابق، ص 196 .
24. المصدر نفسه، ص 14.
25. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، 1996، ص 57.
26. انظر المادة 24 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 التي تنص على " يُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية " .
27. عبدالقادر الشيخلي، القانون الاداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص 47 و 50 و 51
28. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص 42.
29. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مصدر سابق، ص 233.
30. وفقاً لقانون رقم (10) لسنة 2018 (التعديل الثالث) لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 تم الغاء مجالس النواحي حيث نصت المادة (15) منه على "... وتحذف عبارة (مجالس الناحية) أينما وردت في القانون " .
31. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص 80
32. انظر المادة 122 – الفقرة الثانية من الدستور العراقي .
33. انظر المادة (2) قانون رقم (19) لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل .
34. رياض عبد عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 179.
35. انظر المادة 7 / ثاني عشر من قانون المحافظات .
36. انظر المادة 7 / رابع عشر من قانون المحافظات .
37. انظر اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص بحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول 2012، كلية القانون، جامعة بابل، 2012، ص 31.
38. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 59.
39. انظر المادة السابعة / ثامناً من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .
40. انظر المادة السابعة / ثانياً من قانون المحافظات حيث جاء فيه " اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحقق احد الاسباب الواردة في الفقرة (8) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الاعضاء" .
41. انظر المادة السابعة / ثامناً من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .
42. انظر المادة 7 / سادساً من قانون المحافظات لسنة 2008 .
43. انظر المادة الرابعة / سادساً من قانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 لقانون المحافظات لسنة 2008، حيث جاء فيه " الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها " ، وكذلك انظر رياض عبد عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 181.
44. انظر المادة 44 من قانون المحافظات لسنة 2008.
45. انظر حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 47، كذلك المادة السابعة / اولاً وثانياً وثامناً وتاسعاً من قانون المحافظات لسنة 2008.
46. تنص المادة السابعة / تاسعاً من قانون المحافظات على " 1 – المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لأشغال المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم. 2- اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على طلب خمس

62. المادة (4/8) من قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل.
63. البند (سابعاً) من المادة (56) من قانون مجلس الوطني لكردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.
64. سناء محمد سدخان البيضاوي: توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق نموذجاً)، اطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص 122.
65. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 44.
66. انظر: اسماعيل صعصاع غيدان، مصدر سابق، ص 34.
67. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص 36-37.
68. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفيدرالي في العراق، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009، ص 178
69. سدخان، مصدر سابق، ص 156.
70. محمد جبار طالب، التنظيم الدستوري للفيدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام 2015، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الخامسة العدد 13، 2013، ص 141.
71. انظر الوقائع العراقية- العدد 4443 في 4/17 /2017، ص 9 الى 14.
72. سليم نعم الحفاجي و جعفر عبد السادة بدير، الاستقلال المالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 3، 2016، ص 517
73. القسم الرابع من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة (2004).
74. نايج نعمة الحفاجي: دراسة تقييمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للأعوام 2006-2010، بيت الحكمة، مطبعة الزمان، بغداد، 2011، ص 111 وما بعدها.
75. زينب كريم الداودي: مرجع سابق، ص 134-135.
76. سناء محمد سدخان البيضاوي: مصدر سابق، ص 137 وما بعدها.
77. المادة الثانية أولاً من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم 1 لسنة 2019 المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (4529).
78. صباح صابر محمد خوشناو: دراسة تحليلية للموازنة العامة في العراق مع إشارة إلى إقليم كردستان العراق (محافظتنا اربيل ودهوك) للعدة 1988-2007، أطروحة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية، جامعة صلاح الدين، اربيل، 2009، ص 210.
79. انظر الفقرة (5) من المادة (الثانية) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 1 لسنة 2019.
80. المادة (20) / أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم 22 لسنة 2012.
81. للمزيد انظر تعليمات تنفيذ الموازنة العامة للعراق لسنة 2019، وزارة المالية.
82. Members of The Staff of The Forum of Federations: Federal Options and Other Means of Accommodating Diversity, Ottawa, Canada, 2005, P18.
83. "http://www.forumfed.org/pubs/federal-option-18Feb2005-e.pdf."
84. Wallace E. Oates: The Theory of Public Finance in a Federal System the Canadian Journal of Economics, Vol. 1, No. 1. 1968), P. 4. (Feb.
- عدد اعضاء المجلس او بناءا على اقتراح من المحافظ ومجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استنادا للأسباب الواردة في الفقرة (8) من هذه المادة".
47. انظر المادة السابعة / رابعاً من قانون المحافظات لسنة 2008 .
48. انظر المادة السابعة / خامساً / 1 من قانون المحافظات .
49. انظر المادة الرابعة / حادي عشر / 4 من قانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 .
50. قاسم حسن العبودي: النظام المالي الفيدرالي، الجزء الأول، ص 84. منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alnoor.se/article.asp?id=10864>
51. بلند ابراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الحكومات المحلية في النظم الفدرالية، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2014، ص 130-129
52. رياض عبد عيسى الزهيري، مصدر سابق، ص 171.
53. قاسم حسن العبودي، مصدر سابق، ص 84.
54. صلاح جبير البصيصي: تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي، الموقع الالكتروني: <http://fcds.com/economical/53>
55. المادة السابعة من القسم الرابع الملحق (أ) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة (2004).
56. ينظر: نص المادة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
57. انظر: المادتين (السابعة / خامساً)، و(المادة السابعة / سادس عشر) من قانون المحافظات المعدل، لسنة 2008. وكذلك انظر: حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 59.
58. المادة (السابعة/ ثالثاً)، من قانون السابق.
59. صدر هذا القرار بعد استفسار قدمه مجلس محافظة النجف بصدد تمتع مجلس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وافاق الضرائب على وفق بعض مواد الدستور والقوانين العراقية النافذة، فأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالعدد 16/ اتحادية 2008/ بتاريخ 21 / 4 / 2008 المشار إليه آنفاً، والملاحظ هنا إن المحكمة الاتحادية العليا كانت قد أصدرت قرارها بالعدد (13/ اتحادية / 2007) في (16 / 7 / 2007) الذي جاء فيه " من خلال تدقيق لإحكام المادة (115) والمواد الأخرى من دستور العراق لعام (2005) تبين إن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحياته الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة (الثانية) من المادة (122) من الدستور، بما يمكن المحافظة من إدارة شؤونها وفق اللامركزية الإدارية وطبقاً للقانون الذي يشرع وفق مقتضياتها..." والسؤال الذي يمكن إن يثار هنا هل إن صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم 21 لسنة 2008 المعدل هو السبب في تغيير المحكمة الاتحادية العليا، رأيها الذي كان مستندا إلى نصوص الدستور؟ هل إن هذا القانون أدى إلى تعديل الدستور؟ وهذا مالا يجوز بطبيعة الحال، كما كان أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 لسنة 2004 (الملغى) قد أقر سلطة مجلس المحافظات في فرض الضرائب وإفاقها وإدارتها، إلا أن المحكمة لم تستند إليه وإنما استندت إلى مواد دستور 2005 فقط، هذا تناقض وتعارض في آراء المحكمة لا يمكن قبوله خاصة وإنما من أكثر المؤسسات الدستورية التزاماً بالدستور ووظيفتها الأساسية حمايته والمحافظة عليه من إي خرق أو تجاوز من السلطات العامة.
60. للمزيد ينظر للقرارين رقم (16/اتحادية) الصادر في 21 / 4 / 2008، والقرار رقم (21/اتحادية) الصادر في 23 / 3 / 2010 من المحكمة الاتحادية العليا. وينظر: من المحكمة الاتحادية العليا. منشور على الموقع الالكتروني: http://www.iraqja.iq/s.2008/page_3/
61. علي هادي حميدي الشكراوي، وإسماعيل صعصاع البديري وعلاء عبد الحسن كريم العززي: التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، الحلة، العدد الثاني السنة الخامسة، 2013، ص 224.