

الإختصاص الإداري والمالي لمجالس المحافظات

صالح توفيق حمه رشيد
ماجستير في القانون العام - السليمانية - العراق

أ.م.د. دانا عبدالكريم سعيد
قسم القانون - كلية القانون - جامعة السليمانية - السليمانية - العراق
كلية القانون - جامعة جيهان - السليمانية - السليمانية - العراق

پوخته

لهه ریمی کوردستان پهیرهوی سیستمی نا ناوه نډیټی کارگړی ناوچهیی (کارگړی خوځی) کراوه له لایه په پرله مانه وه له ریی دانانی یاسای پاریزگاګانی هه ریمی کوردستان - عیراق ژماره ٣ ی سالی ٢٠٠٩, که له ښیستادا جیبه جی دهکړیت, ټم یاسایه دهقی داوه له سهر پیکهینانی ټمجومه نی پاریزگاګان وهک پایه یه کی بنه رته یو به دیهینانی ټم سیستمه له سهر ناستی پاریزگاګان. وه دهقی داوه له سهر ټم دهسه لآت و تایبه تمه نډیپانه ی که ټم ټمجومه نانه ټم توان موماره سه ی بکن, وه له ناویشیاندا دهسه لآتی کارگړی و دارایی, به شیوه یه که بتوان کاروباری پاریزگا به ریوه بیه به پیی بنه مای نا ناوه نډیټی له کارگړیدا, به نامانجی گه یاندنی خرزمه تگوزاری گشتی به هاو نشتیمانان به ناسانی و به باشی.

له م تویرینه وه یه دا هه ولمانداوه که پوښنایی بخیینه سهر ټم دهسه لآته کارگړی و داراییپانه ی که به م ټمجومه نانه دراوه له یاسای پاریزگاګانی هه ریمی کوردستان ژماره (٣) ی سالی ٢٠٠٩ دا, بهو پیپه ی سهر به خوئی و کارایی ټم ټمجومه نانه بهنده به چه نډیټی و چوښی ټم دهسه لآتانه وه, وه به بر و سهرچاوه ی دارایی ترخانکراو بویان. وه لیږدها پشتمان به ستووه به میتودی شیکاری و به راوردکاری به نامانجی روونکرده وه ټم دهسه لآتانه, له گهل درخستنی لایه نی خراپی و که مووکورتی تیپاندا. له کو تایشدا گرنگترین ټم درټه نجام و پاسپاردانه مان خستوټه پروو که له میانی ټم تویرینه وه یه دا پیی گه یشتوین.

الملخص

إن المشرع الكوردستاني تبنى نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) لإدارة محافظات الإقليم عن طريق تشريع قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ وهو القانون المطبق الآن فيه, وقد إهتم هذا القانون بمجالس المحافظات باعتبارها الركن الأساسي لقيام هذا النظام على مستوى المحافظات, ونص على كيفية تشكيلها, وكذلك نص على الإختصاصات التي يمكن أن تمارسها, ومن ضمنها الإختصاصات الإدارية والمالية, لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤون المحافظات وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بهدف تسهيل وتحسين إيصال الخدمات العامة للمواطنين. حاولنا في هذا البحث تسليط الضوء على الإختصاصات الإدارية والمالية الممنوحة لمجالس المحافظات في ضمن قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩, بإعتبار أن إستقلالية وفعالية هذه المجالس متوقفة على حجم ونوعية هذه الإختصاصات, وبحجم الموارد المالية المخصصة لها. وإعتمدنا في بحثنا على المنهج التحليلي والمقارن, بهدف توضيح هذه الإختصاصات وهذه الموارد, مع بيان الخلل والقصور فيها. وختمنا البحث بأهم الإستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها خلال دراستنا للموضوع.

Abstract

The Kurdistan legislator adopted the system of regional administrative decentralization (local administration) to manage the provinces of the region through the legislation of the provincial law for the Kurdistan Region - Iraq No. 3 of 2009, which is currently in force. This law has been concerned with the provincial councils as the cornerstone for the establishment of this system at the provincial level, the administrative and financial aspects of the administrative and financial affairs to enable it to manage the affairs of the provinces in accordance with the principle of administrative decentralization in order to facilitate and improve the delivery of public services Citizens. In this research, we have tried to shed light on the administrative and financial competencies granted to the provincial councils within the Kurdistan Region of Iraq Law No. 3 of 2009, considering that the independence and effectiveness of these councils depends on the size and quality of these jurisdictions and the size of the financial resources allocated to them. In our research, we relied on the analytical and comparative approach, with the aim of clarifying these terms of reference and these resources, and indicating the imbalances and shortcomings. The research concluded with the most important conclusions and suggestions we reached during our study of the subject.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

إن نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ويتم بموجبه نقل جزء من الوظائف والإختصاصات الإدارية إلى الهيئات المحلية الممثلة لسكان المناطق للوحدات الإدارية لتقوم بها بشكل مستقل، مع ضمان قدر من الرقابة عليها. وقد أثبت هذا النظام نجاحه في التطبيق العملي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة، حيث أُعتمد من غالبية دول العالم سواء أكانت بسيطة أم مركبة. وقد تم إعتقاد هذا النظام من قِبَل المشرع في إقليم كردستان في إدارة الوحدات الإدارية المحلية في ضمن الإقليم، عن طريق تشريع قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، وقد إهتم هذا القانون بمجالس المحلية بإعتبارها الركن الأساسي لقيام نظام الإدارة المحلية، حيث نصّ على تفاصيل تشكيلها والعضوية فيها وإختصاصاتها وغيرها من المواضيع المتعلقة بهذه المجالس.

كما ان المحافظات في إقليم كردستان هي المستوى الأعلى من مستويات الإدارة المحلية، وإن وجود مجالس منتخبة من قبل سكانها تعد أحد الأركان الأساسية والجوهرية لقيام نظام الإدارة المحلية، وله إطار قانوني يبين الأسلوب المتبع لتشكيله وشروط ومدة العضوية فيه وذلك في إطار قانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

عليه سندرس الإختصاصات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات في إقليم كردستان وفق القواعد والمبادئ العامة بهذا الخصوص، وسيتم مقارنتها بمجالس المحافظات في العراق التي تمثل المستوى الأعلى من مستويات الوحدات المحلية - الإدارة المحلية - وبمجالس المحافظات في فرنسا بالرغم من كونها تأتي في المستوى الثاني من مستويات الوحدات المحلية - الإدارة المحلية - بعد الأقاليم، ولكن تتقارب مكانتها مع مكانة المحافظات في إقليم كردستان، ويعود سبب ذلك أن المحافظات في فرنسا كانت تحتل المستوى الأعلى من مستويات الإدارة المحلية حتى صدور قانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، حيث بموجبه إعتُرف بالأقاليم كمستوى أعلى من

مستويات الإدارة المحلية بعدما كانت مؤسسات عامة مرفقية منذ سنة ١٩٦٠ حتى هذه السنة، وهذا التغيير لم يؤثر سلباً على وضع المحافظات قانونياً.

ثانياً: أهمية موضوع البحث وسبب إختياره:

تحتل المجالس المحلية دوراً هاماً في نظام الإدارة المحلية، ففي ظل هذا النظام يتم نقل ممارسة جزء من الاختصاصات السلطة التنفيذية إلى هذه المجالس، فيخفف العبء عن السلطة الإدارية المركزية، كما يفسح المجال للسكان المحليين في إدارة شؤونهم عن طريق ممثليهم في هذه المجالس.

إن حداثة تجربة مجالس المحافظات في إقليم كردستان، وعدم وجود تجارب مطبقة سابقة في كردستان، وقلة الآراء الفقهية والدراسات المتخصصة لتوضيح النصوص وإغناء التجارب التطبيقية في هذا المجال، كان لنا الدافع الأساسي في إختيار هذا الموضوع.

ثالثاً: أهداف البحث:

إن الهدف الرئيس لهذا البحث هو توضيح الاختصاصات الإدارية والمالية التي يمكن أن تمارسها هذه المجالس في ظل قانون المحافظات لإقليم كردستان – العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، مع بيان موطن الخلل في النصوص القانونية ذات الصلة بالبحث، ومحاولة منا تقديم مقترحات مناسبة لسد النواقص وإزالة الشوائب فيها.

رابعاً: مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في معرفة مدى الاختصاصات الإدارية والمالية التي تتمتع بها مجالس المحافظات، وعن حجم الموارد المالية المخصصة لها؟ وهل هي في مستوى يمكن أن تدار المحافظات من خلالها على قدر من الإستقلال؟ وهل هي بالشكل الذي يمكن من خلاله أن تمارس هذه المجالس اختصاصاتها في سبيل تقديم أفضل الخدمات للمواطنين داخل المحافظة؟ وسوف نحاول الإجابة عن هذه التسؤلات بنوع من التفصيل في ثنايا هذا البحث.

خامساً: فرضية البحث:

تتمثل فرضية البحث في وجود نواقص وتداخل في النصوص المبينة في القانون الصادر عن المشرع الكوردستاني، إنطلاقاً من عدم موفيقته في تحديد الاختصاصات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات، وكما أخفق المشرع في تخصيص الموارد المالية لهذه المجالس، حيث لم يمنح لها موارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية، لتتمكن من ترجمة الطموحات المحلية إلى واقع عملي ملموس. وهذا ما سنحاول إثباته من خلال هذه الدراسة.

سادساً: نطاق البحث:

تتمحور نطاق بحثنا في موضوع الاختصاصات الإدارية والمالية لمجالس المحافظات في إقليم كردستان في ظل قانون المحافظات لإقليم كردستان – العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، دون اللجوء إلى الاختصاصات الأخرى – التشريعية والمالية – التي تمتلكها هذه المجالس في ثنايا هذا البحث.

سابعاً: منهجية البحث:

لغرض دراسة موضوع البحث سنتبع المنهج التحليلي المقارن, وذلك بإستقراء النصوص القانونية المتعلقة بمحاور الدراسة وتحليلها, مسترشدين بأفكار وآراء الفقهاء, ومحاولة إجراء المقارنة قدر المستطاع مع تجارب أخرى من قوانين دول, مثل فرنسا والعراق, من أجل تقويم تجربة المشرع الكوردستاني في هذا الصدد.

ثامناً: هيكلية البحث:

لغرض إنجاز هذا البحث سوف نقوم بتقسيم موضوع البحث الى مبحثين, سندرس في المبحث الأول منه الإختصاص الإداري لمجالس المحافظات, من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مطالب, نتناول في المطلب الأول الإختصاص الانتخابي لمجالس المحافظات, ونتناول في المطلب الثاني الإختصاص التخطيطي لمجالس المحافظات, أما المطلب الثالث سنخصصه للحديث عن الإختصاص التنظيمي لها, وسنتناول في المبحث الثاني الإختصاص المالي لمجالس المحافظات ومواردها المالية, من خلال تقسيمه إلى مطلبين, نتناول الإختصاصات المالية لمجالس المحافظات في المطلب الأول, ونتناول موارد المالية لمجالس المحافظات في المطلب الثاني. وسنختم دراستنا بإستخلاص أهم الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات التي سنتوصل إليها.

المبحث الأول**الإختصاص الإداري لمجالس المحافظات**

إن الإدارة المحلية باعتبارها جزء من الجهاز الإداري للدولة على مستوى المحافظة^(١), لا بد ان تتمتع بالشخصية المعنوية وإستقلال المالي والإداري؛ لتكون لها الدور الرئيسي في ممارسة الأعمال والوظائف الإدارية في مناطقها المحلية, لتسيير شؤونها وتلبية حاجات سكان المحافظات^(٢). ولإحاطة بالموضوع, سنقسم هذا المبحث الى مطلبين, نتناول في المطلب الأول الإختصاص الانتخابي لمجالس المحافظات, ونتناول في المطلب الثاني الإختصاص التخطيطي والتنظيمي لمجالس المحافظات.

^(١) تعد المحافظة من مكونات النظام الإداري, حيث يتكون النظام الإداري في إقليم كوردستان من المحافظة والقضاء والناحية.

^(٢) تتباين تشريعات الدول المختلفة في تحديد إختصاصات الهيئات المحلية, إلا أن موقف هذه التشريعات لا تخرج عن الأسلوبين الرئيسيين: الأول, الأسلوب الإنكليزي, وفقاً لهذا الأسلوب فإن المشرع يحدد إختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر وما لم يذكره المشرع هو من إختصاص السلطة المركزية. والثاني الأسلوب الفرنسي, وفقاً لهذا الأسلوب فيقوم المشرع بتحديد إختصاصات الهيئات المحلية بشكل عام أي يذكر بأن الوحدات المحلية تختص بكل ما يتعلق بشؤون الوحدات المحلية إلا ما استثني بنص القانون. ينظر: فارس عبد الرحيم حاتم, اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨, مجلة الكوفة, العدد ٢, ٢٠٠٩, ص ١١٩-١٢٠. فقد أخذ المشرع العراقي بالأسلوب الفرنسي في تحديد إختصاصات مجالس المحافظات, حيث نصّ المشرع الدستوري في دستور سنة ٢٠٠٥ على تحديد الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية, والإختصاصات المشتركة بينها وبين الأقاليم, وترك ما دون ذلك لتمارسه الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. (ينظر: المواد (١١٠, ١١٤, ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥). إضافة إلى ذلك أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ أكد على هذا الأسلوب, وبالرغم من تحديده لإختصاصات مجلس المحافظة في المادة (٧) منه, قد نص في البند السابع عشر من نفس المادة على "ممارسة أية إختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة". أما المشرع الكوردستاني فقد أخذ بالأسلوب الإنكليزي, حيث حدد إختصاصات مجلس المحافظة على سبيل الحصر. (ينظر: المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كوردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩).

المطلب الأول

الإختصاص الإنتخابي لمجالس المحافظات

إن مجلس المحافظة^(٣) بإعتباره الممثل الحقيقي لسكان المحافظة، يقع على عاتقه إختيار وتعيين بعض العناصر القيادية في المحافظة. ونتناول هذا الموضوع من خلال النقاط الآتية:-

أولاً: إنتخاب رئيس المجلس ونائبه

إن طبيعة عمل مجالس المحافظات تقتضي وجود شخص لتمثيلها وتولي إدارة جلسات المجلس وتحديد المواضيع التي تدخل ضمن جدول أعمال المجلس وغيرها من المهام، وعلى هذا الأساس في فرنسا يتم إنعقاد الجلسة الأولى لمجلس المحافظة برئاسة أكبر الأعضاء سناً وأصغرهم في السن سكرتيراً، وبحضور ثلثي عدد الأعضاء على الأقل، فإن لم يتحقق ذلك تنعقد الجلسة بقوة القانون بعد ثلاثة أيام وبدون شرط النصاب، ويتم إنتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه لمدة ست سنوات وبالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وإن لم تتحقق هذه الأغلبية خلال جولتين، يتم إجراء جولة ثالثة يفوز فيها المرشح لرئاسة المجلس الذي يكسب أعلى نسبة من الأصوات (الأغلبية النسبية)، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز الأكبر سناً^(٤)، وكذلك يتم إنتخاب نواب رئيس المجلس بذات الطريقة، والذي يتراوح عددهم ما بين (٤-١٠) أعضاء من خلال مجلس المحافظة^(٥).

وفي العراق، يتم إنتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس الجديد بناءً على دعوة من المحافظ خلال المدة المحددة وهي خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات، وفي حالة عدم دعوة المحافظ لإنعقاد المجلس يعقد تلقائياً في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً^(٦)، ويلاحظ هنا أن المشرع لم ينص صراحة على ضرورة أن يكون إنتخاب رئيس المجلس ونائبه من بين أعضاء المجلس، وهذا نقص يجب تداركه.

وكذلك في إقليم كردستان؛ فقد نص المشرع على أن يختص مجلس المحافظة بإنتخاب رئيس المجلس ونائبه من بين أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات، وفي حالة عدم دعوته للإنعقاد يجتمع المجلس تلقائياً في الساعة الثانية عشر ظهراً في اليوم السادس عشر من تأريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً^(٧)، وهو الذي يدير جلسة مجلس المحافظة لحين إنتخاب رئيس المجلس. وكان الأجدر للمشرع أن ينص على إجراء جولة ثانية إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة

^(٣) يشكل مجلس المحافظة في محافظات إقليم كردستان - بموجب قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، وقانون إنتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي لإقليم كردستان - العراق رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ - عن طريق الإنتخابات العامة المباشرة، ويتكون من خمسة وعشرين عضواً، ويضاف إليهم عضو واحد لكل مائتي ألف لما زاد عن خمسمائة ألف نسمة، وبالشكل الذي أن يضمن نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٣٠%) من عدد أعضائه، مع تخصيص مقاعد إضافية للأقليات القومية والدينية في مجالس المحافظات التي يوجدون فيها لضمان وجود ممثلين عنهم. ومع ذلك قد حدد المشرع الكردستاني مجموعة من شروط يجب أن تتوافر في من يروم الترشيح لعضوية تلك المجالس، لكي تحقق الكفاءات والمؤهلات المطلوبة.

^(٤) Article L.3122-1 code général des collectivités territoriales.

^(٥) سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٢، ص ١٦٦.

^(٦) ينظر: الفقرة ١ من البند أولاً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٧) ينظر: البند أولاً من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

لعدد أعضاء المجلس في الجولة الأولى، وعندها ينتخب فيها المرشح الذي يكسب أعلى نسبة من الأصوات (الأغلبية النسبية)، وفي حالة تساوي الأصوات ينتخب الأكبر سناً، إضافة لذلك أن ينص على عملية انتخاب سكرتير للمجلس في القانون المذكور.

ثانياً: انتخاب المحافظ ونوابه

إن مهمة مجالس المحافظات تقتصر على أعمال المداولة والتقرير، فضلاً عن الإشراف والرقابة، أما ممارسة الدور التنفيذي لهذه المجالس، فأما أن يكون من خلال لجان تعمل تحت إشرافها، وإما أن يكون عن طريق الأجهزة التنفيذية التي يمثلها المحافظ وتابعة لمجلس المحافظة، وإما أن يكون عن طريق رئيس المجلس نفسه، وهنا من الضروري أن يمنح حق إختيار المحافظ لمجلس المحافظة، لضمان تنفيذ قرارات المجلس على أفضل وجه، ولضمان تقديم الخدمات العامة لسكان المحافظة.

وبالنسبة لموقف الدول المقارنة؛ ومنها فرنسا فإن المحافظ هو الذي كان يقوم بمهمة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة حتى صدور قانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، وبصدور هذا القانون فقد تم بموجبه سحب هذه المهمة من المحافظ، وإسنادها الى رئيس مجلس المحافظة، وبذلك فإن رئيس المجلس ونوابه المكونون لهيئة المكتب يمثلون الجهاز التنفيذي لمجلس المحافظة بعد إن كان يمثلها المحافظ قبل صدور القانون المذكور^(٨)، وهم ينتخبون من قبل المجلس (كما أوضحنا في النقطة السابقة).

أما المحافظ - الآن - والذي يطلق عليه لقب مفوض الجمهورية، يعين بمقتضى مرسوم صادر من رئيس جمهورية في مجلس الوزراء - بناءً على إقتراح مجلس الوزراء - ويمثل الوزير الأول والوزراء في المحافظة، ويتولى تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية وإحترام القوانين^(٩)

أما في العراق؛ فإن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة^(١٠)، ويتم إنتخابه هو ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس المحافظة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ إنعقاد أول جلسة للمجلس، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني^(١١)، ولا يشترط على أعضاء المجلس ضرورة إنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس دون سواه، بل ترك لهم الحرية في إنتخاب المحافظ من داخل المجلس - أي بين أعضائه - أو خارجه، وكذلك الأمر بالنسبة لنائبي المحافظ^(١٢). وكذلك يمارس مجلس المحافظة الإختصاص نفسه - لإنتخاب محافظ جديد - عند إقالة المحافظ خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر

(8) GUY CARCASSONNE, La Constitution introduite et commentée, 11^e édition, 2013. P.282-283.

(9) Article 34 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(١٠) ينظر: البند ثالثاً من المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك المادة ٢٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. لعل من أهم التطورات التي جاء بها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ هو جعل انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة، حيث أصبح بذلك المحافظ يمثل الجانب التنفيذي لمجلس المحافظة.

(١١) ينظر: الفقرة ١٥ من البند سابعاً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(١٢) ينظر: من البند ثانياً من المادة ٢٦ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

يوماً بعد إكتساب القرار الصادر بهذا الشأن الدرجة القطعية^(١٣), وأيضاً في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر بعد أن تتم إحالته على التقاعد^(١٤).

وبعد إنتخاب المحافظ من قبل المجلس يتم تعيينه رسمياً بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ إنتخابه ليباشر بعد ذلك مهامه^(١٥), مما يعني أنه ينبغي أن تتم مصادقة رئيس الجمهورية على إنتخاب المحافظ المنتخب من قبل مجلس المحافظة, ولا يمكن للمحافظ أن يباشر مهامه إلا بعد صدور المرسوم الجمهوري بهذا الشأن^(١٦).

أما نائب المحافظ, ولكون درجتها (درجة مديرعام) فإن أمر تعيينها يصدر من قبل المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما ولا يحتاج الى صدور مرسوم جمهوري^(١٧).

وبالنسبة لإقليم كردستان؛ فإن المحافظ هو المسؤول التنفيذي الأول في المحافظة ومسؤول أمام مجلس المحافظة وهو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية, ويرتبط المحافظ إدارياً بوزارة الداخلية^(١٨) وهو الذي يتولى تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة, وكذلك يقوم بتنفيذ السياسة العامة لحكومة الإقليم في حدود المحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية^(١٩), ولذلك قد إهتم قانون المحافظات النافذ بدرجة كبيرة بمنصب المحافظ, بكيفية إختياره, وتنظيم إختصاصاته, وكذلك كيفية إنتهاء خدمته. وعن كيفية إختياره, فبموجب القانون المذكور يختص مجلس المحافظة بإنتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ إنعقاد أول جلسة له, وعند عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات, ويعد فائزاً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني^(٢٠). وكذلك يمارس مجلس المحافظة الإختصاص نفسه - لإنتخاب محافظ جديد - في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر بعد أن تتم إحالته على التقاعد^(٢١).

^(١٣) ينظر: الفقرة ٥ من البند ثامناً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(١٤) ينظر: المادة ٢٨ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(١٥) ينظر: البند أولاً من المادة ٢٦ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(١٦) ينظر: د. حنان محمد القيسي, المحافظون في العراق, مكتب الغفران للخدمات الطباعة, بغداد, ٢٠١٢, ص ٣٥.

^(١٧) ينظر: البند أولاً من المادة ٢٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(١٨) ينظر: البند أولاً من المادة ١٨ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩. وإن إرتباط المحافظ بوزارة الداخلية يؤثر تأثيراً سلبياً على إستقلالية الإدارة المحلية على مستوى المحافظة, ولتجاوز هذه الحالة نرى عدم إرتباط المحافظ بأي وزارة ضمن حكومة الإقليم؛ ليعزز إستقلالها.

^(١٩) ينظر: البند أولاً وثانياً من المادة ١٩ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٢٠) ينظر: الفقرة ٢٠ من البند ثالثاً من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٢١) ينظر: البند ثانياً من المادة ٢٠ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩. وجدير بالذكر هنا أن إنتخاب القائمقام ومدراء النواحي في إقليم كردستان بموجب قانون المحافظات النافذ هو من إختصاص مجلس القضاء فيما يتعلق بقائمقام (المادة ٨/ثالثاً) منه, ومجلس الناحية فيما يتعلق بمدير الناحية (المادة ١٢/ثالثاً) منه, ولكن نظراً لعدم إجراء إنتخابات مجالس الأفضية والنواحي في إقليم كردستان, فأصدر برلمان كردستان القرار المرقم (١) بتاريخ ٢٠١٥/٣/٣, ومنح في هذا القرار صلاحية المصادقة على القائمقام ومدراء النواحي في إقليم كردستان لمجالس المحافظات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وذلك خلال مدة (١٥) يوماً من تأريخ تقديم إسم المرشح واحد من قبل المحافظ, وبعد ذلك يتم رفع الإسم المصادق عليه عن طريق المحافظ الى وزارة الداخلية لغرض رفعه الى مجلس الوزراء لإصدار أمر التعيين خلال مدة (١٥) يوماً من تأريخ المصادقة عليه, علماً أن هذا القرار ينفذ لحين إنتخاب الدورة التالية لمجالس المحافظات والأفضية والنواحي. ينظر: البند ثانياً ورابعاً من القرار.

ونرى مما تقدم أن المشرع العراقي لم يشترط على أعضاء مجلس المحافظة ضرورة انتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس دون سواه، بل ترك لهم الحرية في انتخاب المحافظ من داخل المجلس – أي بين أعضائه – أو خارجه، وهذا إتجاه يحمد عليه، مما يفتح الباب أمام الكفاءات الإدارية التي تعزف عن المشاركة في الانتخابات لأسباب معينة. بخلاف المشرع الكوردستاني الذي يشترط على أعضاء المجلس ضرورة انتخاب المحافظ من بين أعضاء المجلس، وهذا مسلك غير محبذ وغير سليم ان يتم حصر منصب المحافظ بأعضاء المجلس فقط، ومنع الآخرين خارج المجلس تبوء هذا المنصب أية كانت خبرتهم وكفائتهم الإدارية وتحصيلهم الدراسي ومكانتهم السياسية والاجتماعية.

وبعد انتخاب المحافظ في الإقليم من المجلس يجب أن يصدر مرسوم إقليمي بتعيينه – كما في العراق بالنسبة للمرسوم الجمهوري – خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه من المجلس ليباشر بعد ذلك مهامه^(٢٢)، إذ لا يمكن للمحافظ أن يباشر مهامه إلا بعد صدور هذا المرسوم وأداء اليمين أمام رئيس الإقليم^(٢٣)، الأمر الذي يثير تساؤلاً فيما لو إنتهت المدة القانونية، وهي خمسة عشر يوماً، ولم يصدر المرسوم الإقليمي الخاص بتعيين المحافظ هل يعد ذلك بمثابة الموافقة الضمنية؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأن مرور مضي الفترة المحددة لا يعد بمثابة الموافقة الضمنية، والسبب في ذلك أن المشرع في المادة (١٨/ثالثاً)، والمادة (١٦/ثانياً) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ قد علق مباشرة المحافظ لمهامه على إصدار المرسوم الإقليمي، وأداء اليمين أمام رئيس الإقليم وبحضور وزير الداخلية. الأمر الذي يثير إشكاليات في الواقع العملي يمكن أن تؤثر في إستقلالية مجالس المافظات. وعليه نرى من الضرورة تعديل البند ثالثاً من المادة (١٨) المذكورة أعلاه، بشكل أن يكون دور رئيس الإقليم المصادقة على انتخاب المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه، ويعد مصادقاً على هذا الانتخاب بمضي المدة المقررة، وبهذا سنتجنب أية إشكاليات ممكن أن تثار بهذا الصدد. وفيما يتعلق بأداء اليمين نقترح بتعديل البند (ثانياً) من المادة (١٦) المذكور أعلاه، بشكل أن يؤدي المحافظ اليمين القانونية أمام أعلى جهة قضائية في المحافظة قبل مباشرته بأعماله.

أما فيما يتعلق بنائب المحافظ، بموجب قانون محافظات الإقليم النافذ، يكون لكل محافظ نائبان حاصلان على شهادة جامعية ومن ذوي الخبرة والإختصاص ويكونان بدرجة مدير عام، يتم انتخابهما بعملية تعيين مشتركة بين مجلس المحافظة ومجلس الوزراء، حيث يقدم المحافظ أسماء خمسة مرشحين للمجلس ويقوم المجلس بالمصادقة على ثلاثة منهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ولكن يصدر مجلس الوزراء أمر تعيين إثنين منهم^(٢٤)، أي أن المجلس لا يستطيع أن ينتخب نائبي المحافظ منفرداً كما هو عليه الحال في العراق، وكذلك فإن مجلس الوزراء لا يستطيع أن يقوم بتعيينهما دون الأخذ برأي المجلس. وبرأينا فإن هذا الأسلوب هو نوع من الرقابة لمجلس الوزراء على هيئات المحافظة، ويُعد بمثابة قيد على إستقلاليتهم، وهذا ما يضعف إستقلالية هذه الهيئات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فمادام المحافظ نفسه يتم انتخابه من قبل المجلس فهو منصب أعلى من منصب نائبي المحافظ، فما هي الحكمة من إشراك

^(٢٢) ينظر: البند ثالثاً من المادة ١٨ من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٢٣) وهنا تجدر الإشارة إليه انه بعد خلو منصب رئاسة الإقليم وصدر قانون توزيع إختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ منح إختصاص إصدار مرسوم إقليمي بخصوص تعيين أصحاب الدرجات الخاصة – من ضمنها منصب المحافظ – الى رئيس مجلس الوزراء، ولحين إجراء إنتخابات رئيس الإقليم والدورة الخامسة لبرلمان كوردستان. ينظر: الفقرة الأولى من البند أولاً من المادة ١ من قانون توزيع إختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم رقم ٢ لسنة ٢٠١٧.

^(٢٤) ينظر: الفقرة ١ من البند ثاني عشر من المادة ٦ والبند رابعاً من المادة ١٨ من قانون المحافظات لإقليم كوردستان – العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

مجلس الوزراء في إنتخابهم وإختيارهم. فعليه من الأفضل أن يتبنى المشرع الكوردستاني نفس نهج المشرع العراقي، أي إعطاء صلاحية تعيين نائبى المحافظ لمجلس المحافظة فقط من غير إشراك مجلس الوزراء. وبعد متابعة الظروف الواقعية في إقليم كوردستان نرى أن إسناد مهمة الجانب التنفيذي لرئيس مجلس المحافظة بدلاً عن المحافظ كما هو الشأن في فرنسا، سيزيد من فعالية الإدارة المحلية ويعزز إستقلاليتها، وللأسباب الآتية:

١- إن سحب مهمة تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة من المحافظ وإسنادها الى رئيس المجلس قد تخلصنا من إشكالية الإزدواجية الوظيفية للمحافظ، بحيث يتولى رئيس المجلس ونوابه مهام تنفيذ قرارات المجلس والقرارات الأخرى المتعلقة بالمحافظة حسب ما يحدد في القانون، أما المحافظ، فهو الذي يمثل السلطة المركزية في الإقليم على مستوى المحافظة، ويمارس صلاحيته كممثل لها لتنفيذ السياسة العامة لحكومة الإقليم في حدود المحافظة، وكذلك يمارس السلطة الرقابية على مجلس المحافظة وأعضائه ونشاطات الهيئات التنفيذية في المحافظة في حدود القانون، سواء كان بصورة مباشرة أم غير مباشرة عن طريق إقامة الدعوى لدى المحاكم. وهذا ما سيبعد الإشكاليات التي يمكن أن تنشأ عن حصول أي تنازع في الإختصاصات بين حكومة الإقليم ومجلس المحافظة، حيث أن المحافظ وحسب قانون المحافظات النافذ ملزم بتنفيذ القرارات التي تصدر عن الجهتين المذكورتين،

٢- إن تبني رئيس المجلس الجانب التنفيذي يؤدي الى تحقيق إستقلالية مجلس المحافظة بصورة أفضل، لأن هذا الأسلوب سيتيح للإدارة المحلية ممارسة جميع الإختصاصات على مستوى المحافظة، حيث يمارس مجلس المحافظة أعمال المداولة والتقرير، ويمارس رئيس المجلس - إضافة لدوره كرئيس المجلس- مهمة تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس، بعكس الأسلوب المتبع حالياً، حيث في ظله أن الجهة التي تمثل الجهاز التنفيذي لمجلس المحافظة ويتولى تنفيذ قراراته، هي المحافظ ونائبه، وكما بينا سابقاً أن السلطة المركزية في الإقليم لها الدور في عملية تعيين المحافظ ونائبه، وكذلك المحافظ مرتبط إدارياً بوزارة الداخلية لإقليم كوردستان، وإن هذا الأسلوب هو نوع من الرقابة للسلطة المركزية على هذه الهيئة كإحدى هيئتين في المحافظة، ويعتبر كقيد على إستقلاليتهم، ويؤدي الى تَحيز المحافظ ونائبه للسلطة المركزية، فيرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع من الناحية الفعلية، ولكن بإسناد الجانب التنفيذي لرئيس مجلس المحافظة، لا يبقى مجال لتدخل السلطة المركزية في أعمال المجلس، وهذا ما سيجنب تكرار تلك المشكلة المستعصية التي حدثت في محافظة السليمانية، على منصب المحافظ.

ثالثاً- إنتخاب أصحاب المناصب العليا

أشار المشرع العراقي إلى أن من بين إختصاصات مجلس المحافظة هي " الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قِبل المحافظ خلال مدة شهر من تأريخ ترشيحهم"^(٢٥).

وفي إقليم كوردستان؛ فقد خص المشرع مجلس المحافظة بـ" المصادقة بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء المجلس على ترشيح ثلاثة مرشحين من أصل خمسة مرشحين يقدمهم المحافظ لاشغال مناصب المدراء العامين في المحافظة ويصدر الأمر بتعيين أحدهم من مجلس

^(٢٥) ينظر: الفقرة ٥ من البند ثامناً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وهنا تجدر الإشارة إليه بأن المشرع العراقي قد عرّف في القانون المذكور في المادة(١/١) المناصب العليا وحدده بـ " المدراء العامين ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة" أما بعد تعديل هذا القانون بموجب قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد وسع مفهوم المناصب العليا لتشمل " المدراء العامين ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة" (ينظر: المادة (١/١) ثامناً) منه.

الوزراء^(٢٦). ومن خلال هذا النص يتبين لنا أن المشرع الكوردستاني قد أختار عبارة "المدرء العامين" في مقابل عبارة "المناصب العليا" الواردة في القانون العراقي، أي قام بحصر سلطة مجلس المحافظة في عملية تعيين المدرء العامين فقط، ولا تشمل رؤساء الأجهزة الأمنية ومدرء الدوائر في المحافظات دون درجة مدير عام. وبالنسبة لتعيين المدرء العامين، قد أخذ المشرع بنفس طريقة التعيين المشترك بين هيئات المحافظة ومجلس الوزراء كما أخذه في عملية تعيين نائبي المحافظ.

إن تحقيق نظام الإدارة المحلية بصورة فعالة، يستوجب على المشرع أن يعيد النظر في وجود بعض الوزارات التي تتداخل مهامها مع مهام وإختصاصات مجلس المحافظة، وأن يقوم بفك ارتباط الدوائر الفرعية في بعض الوزارات التي لها تواجد في المحافظات التي لها طابع خدمي بحت وربطها بالمحافظات بكافة تفاصيلها، ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة^(٢٧). وفيما يتعلق بتعيين أصحاب المناصب العليا – المدرء العامين ومدرء الدوائر – في الدوائر الخدمية في المحافظة نفضل بأن يكون القرار النهائي بيد مجلس المحافظة من دون رجوع إلى مجلس الوزراء، وذلك لأن المجلس هو الأفضل من غيره لإختيار أكفأ المؤهلات والخبرات من أبناء المحافظة والأقرب إلى سكانها وإحتياجاتهم، أما فيما يتعلق بتعيين أصحاب هذه المناصب في الدوائر التي تخص عملهم في عموم الإقليم، نؤيد أن تكون بطريقة التعيين المشترك – كما هو الحال – بين هيئات المحافظة ومجلس الوزراء أو الوزارة المختصة، ولأن هذه الدوائر بالرغم من ارتباطهم بالوزارات تقوم بنوعين من الأعمال والواجبات داخل المحافظة ذات طابع إقليمي ومحلي.

المطلب الثاني

الإختصاص التخطيطي والتنظيمي لمجالس المحافظات

نتناول هذا الموضوع من خلال النقطتين الآتيتين:-

أولاً: الإختصاص التخطيطي

التخطيط هو " التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة"^(٢٨)، ويعد التخطيط أهم مرحلة من مراحل العملية الإدارية، وهو الأساس الذي تبنى عليه باقي نشاطات الإدارة، فنجاح أي عمل (نشاط) إداري يقتضي التخطيط المسبق والدقيق له، وإنه من أهم الوسائل لتحقيق التنمية والتقدم والنهوض ضماناً لحياة حرة كريمة، ويجب أن تكون عملية التخطيط في المحافظة بحسب إحتياجات المحافظة، وأن تكون واقعية وقابلة للتحقيق، وأن تعتمد على التقدير والإفتراض الذي يتوقع واضعوه تحقيقه مستقبلاً، وهذه التقديرات والإفتراضات يجب أن تكون مستندة على أسس علمية مدروسة، مبنية على بيانات

^(٢٦) ينظر: الفقرة ٢ من البند الثاني عشر من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كوردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٢٧) وقد أدرك المشرع العراقي هذا الأمر، فأوجب في قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات بأن يقوم بنقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والإختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والأشغال العامة، الأعمار والإسكان، العمل والشؤون الإجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) مع إعتاداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة، هذا وقد أشار المشرع إلى أن تنجز الهيئة عملية النقل خلال سنتين إعتباراً من تأريخ نفاذ هذا القانون -٢٠١٣/٨/٥- وعند عدم إكمال هذه المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون. (ينظر: المادة ١٢ من القانون المذكور).

^(٢٨) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٦٣. نقلاً عن د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٨٢.

ومعلومات دقيقة وحديثة، وأيضاً على تحديد الموارد والإمكانات المتوافرة والوسائل اللازمة لذلك، وتحديد أفضل طرائق الإستفادة منها، ومعرفة الخبرات الفنية والموارد البشرية اللازمة لإنجاحها^(٢٩)، وعليه ضرورة أن تتأط مهمة التخطيط الإستراتيجي في المحافظة لهيئاته، لأنهم أكثر إطلاعاً من غيرهم في هذا المجال.

وفي العراق نظراً لأهمية التخطيط، فقد نصّ الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ على المسائل المتعلقة به، حيث جاء في المادة ١١٤ منه، مواضيع تتطلب التخطيط والتعاون بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣٠) بخصوصها منها رسم السياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها^(٣١). وكذلك نصت المادة (١١٢/ثانياً) منه على أن "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي".

وكذلك منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ، الدور التخطيطي - كإحدى مراحل رسم السياسة العامة المحلية في المحافظة - لمجلس المحافظة، حيث نصت المادة (٧) منه على إختصاصات مجلس المحافظة ومن ضمنها ما جاء في البند "رابعاً" منه وهو "رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة"، وكذلك ما جاء في البند "خامس عشر" من نفس المادة والتي نص على "تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية".

وأنيط للمجلس أيضاً إختصاص يتعلق بالتخطيط، ويتمثل بـ "المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية"^(٣٢). وهناك إختصاص آخر للمجلس والذي يتعلق بالتصاميم الأساسية في القضاء حيث نص عليها في قانون المحافظات النافذ في ضمن الإختصاصات المناطة بمجلس القضاء وهو "الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء وتقديم التوصيات بشأنها الى القائمقام والمحافظ ليحيلها الى المجلس"^(٣٣). وفي إقليم كردستان، فقد أناط المشرع في قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ لمجلس المحافظة ببعض الإختصاصات التي تدخل في ضمن الجانب التخطيطي، حيث نصت المادة (٦) منه على إختصاصات مجلس المحافظة ومن ضمنها ما جاء في البند "سادساً" منه وهو "رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق"^(٣٤) مع الوزارات ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما ينسجم مع التنمية الوطنية والإقليم". يتبين من هذا النص أنه على مجلس المحافظة تحديد الأولويات الإستراتيجية

^(٢٩) ينظر: د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المصدر السابق، ص ٢٨٢-٢٨٣.

^(٣٠) ان علاقة الحكومة الفدرالية بالأقاليم وفقاً للدستور العراقي الحالي يحكمها النظام الفدرالي، ولكن الغريب في الفدرالية في العراق هو وجود المحافظات التي لم تنتظم في إقليم فربطها الدستور بالحكومة الاتحادية بنظام مركزي، فالوضع الطبيعي في النظام الفدرالي أن كافة المحافظات تنتظم إلى إقليم.

^(٣١) ينظر: البنود (ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وسابعاً) من المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^(٣٢) ينظر: البند عاشر من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(٣٣) ينظر: البند سابعاً من المادة ٨ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(٣٤) يقصد بالتنسيق هنا هو وجود نظام التبادل المعلومات بين المستويات المختلفة للإدارة بما يضمن العمل المشترك والتزامن بين المحافظات والحكومة المركزية في الإقليم من أجل تقديم أفضل خدمات للمواطنين.

للمحافظة ورسم السياسة المستقبلية لها، وذلك من خلال تقدير إحتياجات المحافظة من الخدمات حسب ضرورتها على مستوى المناطق المحلية، ووضع الخطط لها حسب بيانات ومعلومات دقيقة وحديثة، وحسب الإمكانيات المتوفرة والوسائل اللازمة لها، كي تُترجم بعد ذلك الى مشاريع ليصادق المجلس عليها، ثم يتولى الجهاز التنفيذي في المحافظة تنفيذها. ويتعين على المجلس حالة قيامه بوضع السياسة العامة وخطط التنمية المحلية أن ينسق مع الوزارات ذات العلاقة لإيجاد نوع من التوازن وضمان الإنسجام مع الخطط الموضوعية على المستوى الوطني والإقليمي، حتى لا تتعارض الخطط المحلية مع التنمية الوطنية والإقليمية.

أما فيما يخص جانب التخطيط الأمني فلا يوجد أي نص في قانون المحافظات لإقليم كردستان بإعطاء الدور لمجلس المحافظة بهذا الشأن، وإنما جاء فيه نص في البند تاسعاً من المادة (١٩) المتعلقة بصلاحيات ومهام المحافظ وهو "مسؤولية إستتباب الأمن والنظام في المحافظة بصفته رئيساً للجنة الأمنية في المحافظة". ونرى ضرورة التدخل تشريعياً بإعطاء مجلس المحافظة حق المصادقة على الخطة الأمنية المحلية التي يتم إعدادها من الأجهزة الأمنية - مثلاً هو الحال في العراق - عبر إضافته الى القانون. وهناك إختصاص آخر للمجلس مرتبط بهذا الجانب والذي يتعلق بالتصاميم الأساسية في القضاء، حيث نص عليها في قانون المحافظات في ضمن الأختصاصات المناطة بمجلس القضاء وهو " الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة وفي ضمن المخطط العام لحكومة الإقليم"^(٣٥). في الحقيقة أن تقيد الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء بأن تكون ضمن المخطط العام لحكومة الإقليم ليس من الضروري، وذلك لإختلاف المعالم الجغرافية لمناطق الإقليم والتي تستوجب أن تكون لكل هذه المناطق تصاميم خاصة بها، لذا نرى من المفضل أن تكون الموافقة على هذه التصاميم بالتنسيق مع مجلس المحافظة من دون الرجوع الى حكومة الإقليم.

ثانياً: الإختصاص التنظيمي

يقصد بالتنظيم هو "عملية إدارية أساسية تقضي بدراسة هيكل الإدارة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها، وأساليب وطرق العمل فيها، وذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها، بأقل كلفة ممكنة وأقصر وقت معقول وأكبر إنتاجه"^(٣٦).

وبصورة عامة فإن المواضيع التي تدخل في ضمن الجانب التنظيمي في الإدارة المحلية، والتي تمارسها الهيئات المحلية تتمثل أولاً بتنظيم إدارة الموارد البشرية، أي وضع الهيكلية الإدارية أو خطة الملاك الخاصة بالموظفين المحليين وجميع الأمور المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة، ثانياً تنظيم تكوين الوحدات الإدارية، ثالثاً تنظيم تدرج السلطة الإدارية وتوزيعها تأميناً لحسن سير العمل الإداري وإنظماؤه، وتوزيع السلطة الإدارية ما بين مستوياتها، وغيرها من المواضيع^(٣٧). وإن الإحاطة بالإختصاص التنظيمي لمجالس المحافظات تتطلب منا تقسيم هذه النقطة الى ما يأتي:

^(٣٥) ينظر: البند تاسعاً من المادة ٩ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩

^(٣٦) ينظر: د. فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ط٣، ١٩٩٩، ص ٦٥. نقلاً عن د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي،

مصدر سابق، ص ٢٨٣-٢٨٤.

^(٣٧) ينظر: د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المصدر السابق، ص ٢٨٤-٢٨٦.

١ - وضع خطة الملاك الخاصة بالموظفين المحليين

في فرنسا يجب التفرقة بين فئتين من الموظفين: الفئة الأولى، وتضم موظفي جهاز المحافظة ذاته التابع للمحافظ بصفته عامل مركزي، وهؤلاء يتم تعيينهم عن طريق السلطة الإدارية المركزية، وينطبق عليهم ذات شروط العمل والإستخدام المقررة لموظفي الدولة، أما الفئة الثانية فإنها تضم موظفي المحافظة بصفتهما مجتمع محلي، وهنا يختص مجلس المحافظة بتنظيم وضعهم عن طريق مداولاته، وهو المنوط وحده مهمة إنشاء مثل هذه الوظائف والغائها، فلا يوجد فيما يتعلق بهذه الفئة تشريع عام موحد ينظم وضعهم في المحافظات، والمسألة متروكة لمجالس المحافظات، وإن كانت توجد لائحة تنظيمية نموذجية، إلا أنها إختيارية للمجالس في تبنيها، ولذا فإن التنوع في تنظيم وضع المستخدمين في المحافظات من محافظة لأخرى يكون ملحوظاً بشدة^(٣٨).

أما في العراق، فقد منح المشرع في قانون المحافظات النافذ مجلس المحافظة صلاحية وضع خطة الملاك الخاصة بالدوائر المحلية، التي يتم بموجبها تعيين الموظف لبعض درجات السلم الوظيفي من المحافظ، بناءً على طلبٍ منها، وكذلك منح المشرع المجلس صلاحية وضع ضوابط تثبيت الموظفين لبعض من درجات السلم الوظيفي والتي يمارسها المحافظ إعتماًداً عليها^(٣٩)، وإضافة لذلك منح المشرع المحافظات الحق في تأسيس مجلس خدمة مدنية فيها، ليتولى جميع شؤون الوظيفة المدنية التي هي من صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤٠).

أما في إقليم كردستان، وفي قانون المحافظات بالتحديد، لا يوجد أي نص يخول مجلس المحافظة بوضع الهيكلية الادارية أو خطة الملاك الخاصة بالموظفين المحليين، وتعيينهم، ولكن منح المحافظ صلاحية إصدار أوامر تعيين موظفي الإدارات المحلية لبعض الدرجات في ضمن السلم الوظيفي على مستوى المحافظة، وتنسيبهم وفقاً لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية وكذلك تثبيتهم^(٤١). أن الإستقلال الإداري في نظام الإدارة المحلية يتطلب أن يكون لها جهاز تنفيذي خاص بها، ليتولى تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس المحلي، وأن يكون لهذا الجهاز نظام خاص مستقل عن نظام الموظفين العامين، وأن تكون للهيئات المحلية الحق في إختيار موظفيها (مستخدميها) ووضع نظام لهم يحدد اصول عملهم وترجعهم وترقياتهم وتأديبهم، وكل ما يتعلق بأنظمة الموظفين عامة^(٤٢)، وعليه نقترح على المشرع الكوردستاني بأن يمنح المحافظة الحق في تأسيس مجلس خدمة عامة فيها - كما هو الحال في

^(٣٨) ينظر: د. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٠٣١. ومن الاختصاصات الأخرى لمجلس المحافظة في هذا المجال هي إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق العامة للمحافظة، بعض منها مرافق إلزامية، والتي لا يمكن للمحافظة التوصل منها أو التقليل من حجمها، ومن الأمثلة لهذه المرافق: مرافق المساعدة الإجتماعية، ومرافق الصحة العامة، ومرافق صيانة طرق المحافظة، وبعض آخر مرافق إختيارية، وهي تُنشأ بمبادرة مجلس المحافظة ذاته تقديراً منه أنها تمس مصلحة عامة محلية، مثال ذلك مستشفيات الصحة النفسية، إلا أن مبادرة المجلس بإنشاء مثل هذه المرافق الإختيارية تكون مقيدة بشروط أساسية وهي: وجود مصلحة محلية، ونقص أو عدم كفاية المبادرات الخاصة في إشباع هذه الحاجات. ينظر: نفس المصدر، ص ١٠٢٧-١٠٢٨.

^(٣٩) ينظر: الفقرة ٢١ من البند سابقاً من المادة ٣١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(٤٠) ينظر: المادة ١٦ من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

^(٤١) حيث نصت المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ على أن يمارس المحافظ المهام والصلاحيات الآتية: سادساً/١- إصدار أمر تعيين موظفي الإدارات المحلية وتنسيبهم على مستوى المحافظة ممن هم في الدرجة السابعة فما دون من سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك المصدقة من الجهات المعنية. ٢- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها في القانون.

^(٤٢) ينظر: د. خالد قباني، الامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت- باريس، ١٩٨١، ص ٩٠.

العراق- ليتولى النظر في جميع الأمور المتعلقة بشؤون الوظائف العامة التي هي من صلاحيات المحافظة, وكذلك أن يمنح مجلس المحافظة صلاحية وضع خطة الملاك الخاصة بالدوائر المحلية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة, معتمداً في تحديدها على الخطط الإستراتيجية التي رسمها لنفسه ولدوائر المحافظة بغية تحقيق الأهداف المرسومة في الخطة.

٢- إجراء التغييرات الإدارية على الوحدات الادارية

إن إجراء التغييرات الإدارية هي من المواضيع التي تدخل في ضمن الجانب التنظيمي, وهي في غاية الأهمية سواء أكان ذلك على الأفضية أم النواحي والقرى, ففي فرنسا فإن التغيير في حدود المحافظات لا يتم إلا بقانون وبعد المشاورة مع مجالس المحافظات المعنية, أما التغيير الإداري في ضمن حدود المحافظة كإنشاء المحل أو إلغائه فيتم بصور مرسوم من مجلس الدولة وبعد المشاورة مع مجلس المحافظة المعنية, أما التغيير في حدود المحلات داخل المحافظات فيتم بقرار من ممثل الدولة في الإقليم وبعد مشاورة مع مجلس المحافظة المعنية^(٤٣).

أما في العراق, نجد أن المشرع قد منح مجلس المحافظة سلطة " المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث أو تغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية في ضمن حدود المحافظة بناءً على إقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير"^(٤٤). أما فيما يتعلق بإستحداث المحافظة وتغيير حدودها الجغرافية, نجد أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨, لم يتطرق إلى هذه المسألة, ويُعد ذلك خللاً كبيراً ونقصاً تشريعياً, لا بدّ من معالجته في ضمن هذا القانون.

أما في إقليم كردستان فقد خص المشرع مجلس المحافظة بـ " المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إقتراح إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث وتغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية في ضمن حدود المحافظة بناءً على إقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس"^(٤٥), ومن هذا يتبين أن للمجلس فقط ان يَقرّر بإجراء هذه التغييرات, أما القرار النهائي بهذا الشأن يعود الى موافقة وزير الداخلية لإقليم كردستان ومصادقة مجلس الوزراء^(٤٦), ومع ذلك لم يمنح أي دور لمجلس القضاء أو مجلس الناحية ذي الشأن بهذا الصدد. ومن جانبنا نفضل بأن يمنح المشرع عبر التدخل التشريعي حق المصادقة على هذه التغييرات لمجلس المحافظة بدلاً عن مجلس الوزراء, مع اعطاء الدور للمجالس المعنية بالتغيير كأخذ موافقتهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء هذه المجالس- كما هو في العراق- كونها صاحبة الإختصاص والمتأثر الأول فيها والأقرب الى تقدير الحاجة الفعلية لمثل هذه التغييرات.

^(٤٣)Articles L.3112-1 et L. 3113-1 code général des collectivités territoriales.

^(٤٤) ينظر: الفقرة ١ من البند حادي عشر من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٤٥) ينظر: البند ثالث عشر من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٤٦) حيث نصت المادة السادسة والعشرون من قانون المحافظات لإقليم كردستان رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ " أولاً- يستحدث القضاء أو الناحية بمرسوم إقليمي بناءً على إقتراح مجلس المحافظة وبموافقة الوزير- وزير الداخلية لإقليم كردستان- ومصادقة مجلس الوزراء وفي حالة عدم موافقة الوزير فيرفع الى مجلس الوزراء مشفوعاً بمطالعة ويكون قرار مجلس الوزراء باتاً. ثانياً- تعدل حدود القضاء, ويغير إسمه ومركزه بمرسوم إقليمي بإقتراح من مجلس المحافظة وبموافقة الوزير ومصادقة مجلس الوزراء. ثالثاً- تعدل حدود الناحية ويغير إسمها ومركزها ببيان يصدره الوزير بناءً على إقتراح مجلس المحافظة ".

أما فيما يتعلق بإستحداث المحافظة وإلغائها وتغيير حدودها الجغرافية وإسمها ومركزها، وكذلك إلغاء الأقضية والنواحي، نجد أن قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ لم يتطرق لهذه المسائل، ويعد هذا خللاً كبيراً ونقصاً تشريعياً كان من الأحرى معالجته في هذا القانون؛ كونه هو القانون المنظم للوحدات المحلية في الإقليم، والذي يقتضي أن يتناول أهم ما يتعلق بشؤون الوحدات المحلية، وبالأخص المحافظة. لذلك نقترح للمشرع الكوردستاني بأن يقوم بتعديل هذا القانون وإضافة نص جديد لتنظيم مسألة إستحداث المحافظة وتفاصيل الأمور المتعلقة بها، وكذلك تنظيم مسألة إلغاء الوحدات الإدارية مع ذكر أو بيان الأسباب الموضوعية لها.

٣- إستحداث مراكز الشرطة والغائها

إن لأنعكاسات الوضع الأمني تأثيراً مباشراً على عمل الهيئات المحلية على مستوى المحافظة، مما يوجب على مجلس المحافظة العمل لمساعدة الأجهزة الأمنية في الحفاظ على الأمن والنظام والإرتقاء بالوضع الأمني إلى مستوى أفضل يلبي طموح أبناء المنطقة المحلية، ففي بعض الأحيان تتطلب الأمور التدخل من أجل إستحداث مراكز الشرطة لا سيما في المناطق التي تشهد تدهوراً أمنياً، وإلغاء مراكز الشرطة في المناطق التي لا يتطلب الوضع لإبقاء مثل هذه المراكز فيها^(٤٧).

ففي العراق نصّ المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٣١) على الصلاحيات المناطة بالمحافظ ومن ضمنها ما جاء في البند (تاسعاً/٢) منه، وهو " إستحداث وإلغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية".

وكذلك في إقليم كردستان نصّ المشرع في قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ في المادة (١٩) على الصلاحيات المناطة بالمحافظ ومن ضمنها ما جاء في البند (تاسعاً) منه وهو " طلب إستحداث وإلغاء مراكز الشرطة بعد مصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه" وقد جعل هذا النص مصادقة مجلس المحافظة على الطلب أمراً حتمياً ولازماً.

٤- إستحداث الجامعات والكليات والمعاهد

إن المؤسسات الأكاديمية، والجامعات، والمعاهد لها دور كبير في تقدّم المجتمعات وإرتقائها في جميع مناحي الحياة، وإنها من بين الأساسيات التي ترتكز عليها خطى تطور الدول وإرتقائها، ففي فرنسا بموجب تقنين التعليم فإن مواضيع التعليم بصورة عامة تعد خدمة عامة ووطنية، يتم تنظيمها وإدارتها من قبل الدولة أي السلطة المركزية، مع مراعاة الصلاحيات الممنوحة للمجتمعات المحلية للمشاركة في تقدم وتطور هذه الخدمة الوطنية^(٤٨). ومع ذلك تستطيع السلطة المركزية أن تنشئ المؤسسات التعليمية العامة بصورة إستثنائية، ومن ثم تخصص ملكيتها وإدارتها للمجتمعات المحلية المعنية (المحافظات المعنية)^(٤٩). وفيما يتعلق بوضع خطط وبرامج تقدم وتطور مؤسسات الدراسات العليا، فإن السلطة المركزية تقوم بها بعد المشاورة مع المجتمع المحلي المعني أي المحافظة

^{٤٧} ينظر: أمير عبدالله أحمد، إختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٢٣-١٢٤.

⁽⁴⁸⁾ Article L.211-1 Code de l'éducation.

⁽⁴⁹⁾ Article L.211-3 Code de l'éducation.

المعنية^(٥٠). وفي العراق نظراً لأهمية هذه المرافق, نجد أن المشرع قد أعطى دوراً لمجلس المحافظة في إستحداث الجامعات والكليات والمعاهد في ضمن حدود المحافظة, غير أن إستحداثها لا يكون محصوراً على مجلس المحافظة وإنما المسألة تبدأ من المحافظ بإصدار قرارات بشأنها بعد أن يقوم بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في ذلك, وفي حدود موازنة المحافظة, ومن ثم يأتي دور المجلس المتمثل بالمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٥١).

أما في إقليم كردستان فلم يمنح المشرع أي دور لمجلس المحافظة في إستحداث هذه المؤسسات وإنما أعطت السلطة النهائية في إستحداث المعاهد والكليات لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي سواءً أكان حكومية أم أهلية وكذلك بالنسبة لإستحداث الجامعات- حكومية أو أهلية- بعد مصادقة رئيس مجلس وزراء الإقليم عليها^(٥٢).

ومن جانبنا نؤيد موقف المشرع الكوردستاني الذي يمنح السلطة النهائية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإستحداث الجامعات والكليات, وذلك لأن هذه المرافق مرافق عامة وطنية يمكن أن يستفيد منها جميع المواطنين في الدولة كلها من دون أن تقتصر على سكان المحافظة التي تُنشأ عليها. ومع ذلك يفضل أن يكون إستحداث هذه المؤسسات بتنسيق الوزارة مع مجلس المحافظة المعني, لكي يتضمن السياسة التعليمية للوزارة الحاجيات اللازمة للإدارات المحلية.

٥- الإختصاصات التنظيمية الأخرى

وقد خص المشرع الكوردستاني مجلس المحافظة بممارسة بعض الإختصاصات الأخرى والتي تدخل في ضمن الجانب التنظيمي منها تشكيل لجان دائمية ومؤقتة من بين أعضائه لمراقبة أجهزة أو أنشطة الهيئات التنفيذية على مستوى المحافظة, وله الإستعانة بالخبراء والمستشارين, وإختيار شعار للمحافظة^(٥٣) مستوحى من التراث التاريخي والحضاري لها, وإصدار نشرة محلية تنشر فيها كافة القرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر التي تصدر من المجلس ونشاطاته لإطلاع المواطنين عليها^(٥٤), وأخيراً فقد منح المشرع للمجلس صلاحية تشكيل المجالس البلدية للوحدات الإدارية بنظام خاص يصدره مجلس الوزراء بإقتراح من وزارة البلديات^(٥٥).

المبحث الثاني

الإختصاص المالي لمجالس المحافظات ومواردها المالية

إضافة الى إستقلال مجالس المحافظات إدارياً يقتضي أن تكون مستقلةً مالياً, كي تتمكن من القيام بدورها في تقديم الخدمات لسكان المحافظة, ولمباشرة الإختصاصات المنوطة بها بموجب القانون. وإن تحقيق الإستقلال المالي يتطلب تأمين الموارد المالية الكافية في ضمن ميزانية خاصة بها ومتميزة عن ميزانية الدولة, وإعطاء الحرية لهذه المجالس في إدارة أموالها لتحقيق أهدافها, ومن

^(٥٠)Article L.211-6 Code de l'éducation.

^(٥١) ينظر: البند سادساً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(٥٢) ينظر: البند خامساً وسادساً من المادة ٥ والبند ثالثاً من المادة ٤٢ من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإقليم كردستان- العراق رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨. وكذلك البند رابعاً من المادة ٥ والمادة ٢٨ من قانون الجامعات الاهلية في إقليم كردستان- العراق رقم ٢ لسنة ٢٠١٣.

^(٥٣) وإن لهذا الشعار قيمة معنوية تعبر عن التضامن والتوحد بين أبناء المحافظة الواحدة.

^(٥٤) ينظر: البنود (رابع عشر, خامس عشر وسابع عشر) من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩. وجدير بالإشارة هنا أنه لم يتمكن أي مجلس محافظة في إقليم كردستان بإصدار هذه النشرة.

^(٥٥) ينظر: المادة ٣٥ من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

أجل بيان ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين, نتناول الإختصاصات المالية لمجالس المحافظات في المطلب الأول, ونتناول موارد المالية لمجالس المحافظات في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الإختصاصات المالية لمجالس المحافظات

إن الإختصاصات المالية لمجالس المحافظات بصورة عامة تتمثل في النقاط الآتية:

أولاً: إصدار القوانين والقرارات المحلية المالية

إن المشرع الفرنسي لم يمنح مجلس المحافظة سلطة إصدار القوانين, وإنما منح حق إتخاذ القرارات في كل المسائل التي تنشأ بموجب الصلاحيات التي يمكن ممارستها في إطار إختصاصها ومن ضمنها الإختصاصات المالية.

أما في العراق, فإن الدستور قد أعطى لمجلس المحافظة الحق في سن القوانين الخاصة بالمحافظة إستناداً الى المادة ١١٥ منه, وكذلك قد منحت للمحافظة الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية, وينظم ذلك بقانون^(٥٦), وعلى هذا الأساس قد أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة ٧/ثالثاً صراحة على إعطاء الحق لمجلس المحافظة لـ "إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية, وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

يتبين مما تقدم بأن الجانب المالي هو أحد الجوانب التي يستطيع المجلس أن يصدر القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات بشأنها^(٥٧).

أما في إقليم كردستان فإن قانون المحافظات رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ لم يعط لمجلس المحافظة صلاحية إصدار القوانين^(٥٨), وإنما أعطى له حق إصدار القرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة, وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة في الإقليم, وكذلك أعطى له حق تقديم التوصيات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية وتحسين

^(٥٦) ينظر: البند ثانياً من المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^(٥٧) وفي الواقع العملي أصدرت بعض مجالس المحافظات قوانين تتعلق بالمجال المالي, فعلى سبيل المثال أصدر مجلس محافظة المثنى قانون رسم المكاين والآلات الزراعية رقم ١ لسنة ٢٠١٠, كما أصدر مجلس محافظة كربلاء قانون رسم الخدمة رقم ٣١ لسنة ٢٠١٠, وقانون الجباية المفروضة على سيارات حمل المواد الإنشائية. أشار إليها, ضياء عباس علي, سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل ورقابة أجهزة الحكومات المحلية في العراق, رسالة ماجستير, كلية القانون والعلوم السياسية/ قسم القانون, جامعة كركوك, ٢٠١٤, ص ٩٣.

^(٥٨) ولكن مع ذلك اعطى هذا القانون مجلس المحافظة بعض الإختصاصات ذات طبيعة تشريعية كإقرار نظام داخلي لتنظيم عمل المجلس, كما ويحق له إقتراح مشاريع القوانين الخاصة بتطوير المحافظة ورفعها إلى مجلس الوزراء عن طريق الوزارة المعنية. ينظر البند سابعاً وتاسعاً من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩. والإقتراح يأتي كمشاركة في عملية التشريع, مما يعطي مجالاً رحباً للمجلس أن يقترح شتى القوانين المالية وغيرها إلى البرلمان - عن طريق الوزارة المعنية ومجلس الوزراء - لأجل سنها.

إدارة الخدمات العامة في المحافظة. وعلى هذا الأساس فإن للمجلس أن يصدر القرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون المالية في المحافظة^(٥٩), كما وله الحق أن يقدم التوصيات بهذا الشأن^(٦٠).

ثانياً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة

إن الموازنة العامة للمحافظة هي خطة تتضمن إيرادات المحافظة ونفقاتها خلال فترة زمنية مقبلة، عادة ما تقدر بسنة^(٦١). وإن هذه الموازنة لها أهمية كبيرة شأنها شأن الموازنة العامة للدولة، كونها جزءاً منها، غير أنها تكون مقصورة في ضمن النطاق الإقليمي للمحافظة، ووجودها ضروري لتحقيق إستقلال شخص الإدارة المحلية، إذ أن منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة وتمتيز عن ذمة غيرها من الأشخاص القانونية لا يكفي بذاته لضمان الإستقلال الحقيقي لهذه الوحدات، بل يلزم فوق ذلك الإعتراف لها بالإستقلال المالي بحيث يكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بالمهام المناطة بها وما عهد إليها من مرافق وكذلك سلطة تحديد نفقاتها ووضع موازنتها المستقلة الشاملة لإيراداتها ونفقاتها^(٦٢).

ففي فرنسا فإن رئيس مجلس المحافظة بإعتباره عضواً تنفيذياً للمجلس يقوم بتحضير ميزانية المحافظة ويقدمها للمجلس للمصادقة عليها، وهي تكون نافذة بالتصديق عليها. والمجلس يختص بالتصويت على الميزانية الأصلية، وأيضاً الميزانية التكميلية، وكذلك يختص بإجراء المناقلة من بند لآخر في الميزانية، ولكن تنفيذ الميزانية يقع على عاتق رئيس المجلس - عضو التنفيذ - بصفته أمر للمصروفات وتحت رقابة مجلس المحافظة^(٦٣).

أما في العراق فقد أعطى المشرع مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة، وصلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة التي يتولى إعدادها المحافظ، وكذلك صلاحية المراجعة والتغيير والمناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على أن تراعي المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأفضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية^(٦٤)، وأيضاً صلاحية المناقلة ضمن أبواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية مشاريع المتكئة وإعلام وزارة التخطيط بذلك^(٦٥). كما وأن المشرع العراقي

^(٥٩) تتمثل هذه القرارات على سبيل المثال في إصدار القرارات المحلية الخاصة بإستيفاء مبلغ مقابل بعض الخدمات التي تقدمها المحافظة ولكن ليس بشكل ضرائب أو رسوم، كإصدار القرار بإستيفاء مبلغ محدد من السيارات التي تستخدم طرق المحافظة لأجل تحسين الخدمات الخاصة بشوارع المحافظة. ^(٦٠) وقد نص المشرع في البند سادس عشر من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ على أن يختص مجلس المحافظة باقتراح تعويض المتضررين في حالة وقوع الكوارث والطلب من حكومة الإقليم تقديم المساعدات في حدود المحافظة. ولكن نرى من الضروري بأن يُمنح مجلس المحافظة السلطة النهائية بهذا الخصوص بدلاً من الإقتراح إن كان في قدرة الموازنة العامة للمحافظة، وبعبارة يطلب من حكومة الإقليم تعويض المتضررين.

^(٦١) ينظر: د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مصدر سابق، ص ٥٦.

^(٦٢) ينظر: د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٩٥. وأمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ٩٤.

^(٦٣) ينظر: د. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، مصدر سابق، ص ١٠٣٥-١٠٣٦.

^(٦٤) ينظر: الفقرة ١ و ٢ من البند خامساً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. وكذلك البند أولاً من المادة ٣١ من نفس القانون.

^(٦٥) ينظر: الفقرة ٣ من البند حادي عشر من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

كان موفقاً عندما نص على " تسلم الميزانية المخصصة للمحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الإستراتيجية" (٦٦).

وفي إقليم كردستان, نجد المشرع قد منح مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع موازنة المجلس لدرجها في مشروع موازنة المحافظة, وإقرار مشروع موازنة المحافظة المحال إليها من قبل المحافظ بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن تراعي المعايير القانونية والنظامية في توزيع التخصيصات لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في حكومة الإقليم, وكذلك تحديد أولويات المحافظة من المشاريع وله تعديل أي مشروع محلي يرد في ضمن الموازنة السنوية لأية وزارة بالتنسيق معها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن لا يؤدي هذا التعديل الى الزيادة في حدود الصرف المذكور في الخطط وعلى أن لا يتعارض مع فاعلية تنفيذ الأهداف الوطنية في الإقليم وله تعديل أو إيقاف أي مشروع آخر بموافقة ثلثي عدد أعضائه (٦٧).

ج- قبول أو رفض الهبات والتبرعات

يقصد بالهبات والتبرعات هنا هي مبالغ مالية أو عينية تقدّم للمحافظة من قبل المواطنين أو الشركات والمنظمات من داخل الدولة, أو من جهات خارجية كدول أجنبية أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية, مساهمة منها في تعزيز موارد مجالس المحافظات (٦٨). في فرنسا, يكون قبول الهبات والوصايا المقدمة للمحافظة من المسائل التي يختص بها مجلس المحافظة (٦٩). وفي العراق أيضاً منح المشرع مجلس المحافظة صلاحية المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة, بشرط أن يكون حصولها وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية (٧٠). غير أن سلطة مجلس المحافظة في قبول هذه التبرعات والهبات خصوصاً المقدمة من جهات أجنبية سواء كانت دولاً أم منظمات دولية حكومية أو غير حكومية مقيدة بضرورة موافقة السلطات الاتحادية المختصة وهي بطبيعة الحال وزارتا المالية والتخطيط (٧١).

أما في إقليم كردستان- بسبب إتباع نظام المركزية المالية - فلم يذكر المشرع هذا الموضوع في ضمن الإختصاصات الممنوحة لمجلس المحافظة الواردة في المادة (٦) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩, بل أشار إليه في البند ثالثاً من المادة ٢٧ الخاص بالموارد المالية للمحافظة بأن أحد مصادر الموارد المالية للمحافظة هي التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بموافقة مجلس الوزراء (٧٢). نخلص من هذا أن حصول الهبات والتبرعات من قبل المحافظة مرتبط بموافقة مجلس الوزراء من دون الحاجة الى موافقة مجلس المحافظة, ونرى من المفضل إعطاء مجلس المحافظة صلاحية قبول أو رفض التبرعات والهبات المقدمة للمحافظة

(٦٦) ينظر: المادة ٥٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٦٧) ينظر: الفقرة ١ و ٢ من البند خامساً والبند عاشر من المادة ٦ من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

(٦٨) ينظر: د. أحمد يحيى الزهيري, الحكومات المحلية, دراسة نظرية تطبيقية أنموذج (العراق, إنجلترا, مصر), مكتب اليمامة للطباعة والنشر, بغداد, ٢٠١٥, ص ٩٤. ود. هاني علي الطهراوي, قانون الإدارة المحلية- الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا, دارالثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الاردن, ٢٠٠٤, ص ١٣٩.

(٦٩) ينظر: د. محمد أحمد إسماعيل, النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية, مصدر سابق, ص ١٠٣٣.

(٧٠) ينظر: البند سادس عشر من المادة ٧ وكذلك الفقرة ٦ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٧١) ينظر: البند ثالثاً ورابعاً من المادة ١ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/ ٢٠١٧ رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

(٧٢) ويجب على حكومة الإقليم أن تأخذ موافقة الحكومة الاتحادية المتمثلة بوزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين. ينظر: البند رابعاً من المادة ١ من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/ ٢٠١٧ رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

من دون أخذ الموافقة عليها من السلطات المركزية، إلا إذا كانت مقدمة من جهات خارجية؛ وذلك لأن التبرعات والهبات المقدمة من أفراد أو جهات محلية هي محاولة منهم لتعزيز موارد المحافظة، ولا تشكل خطورة عليها، إلا أنه يمكن إستخدامها من المانحين بقصد التدخل في شؤون المحافظة، وللدخول من ذلك يكفي أن يشترط قبولها بموافقة أغلبية معينة من أعضاء المجلس، أما التبرعات والهبات الخارجية المقدمة من دول أجنبية أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية فإنها تؤدي إلى المساس بسيادة الدولة، وربما تكون وسيلة من وسائل التدخل غير المشروع، لذلك يستوجب أن يعلّق قبولها بموافقة السلطات المركزية.

المطلب الثاني

الموارد المالية لمجالس المحافظات

إن الموارد المالية للمحافظة، تأتي من مصدرين رئيسيين هما: الموارد المالية الداخلية والموارد المالية الخارجية، ومن المهم ان تعتمد هذه المجالس الى حد كبير على موارد تأتيها من مصدرها الداخلي، لأن المصدر الذي يأتي منه المال هو الذي يقرر بالنتيجة استقلال او عدم استقلال هذه المجالس، بمعنى أن إستقلال هذه المجالس مرتبط بمدى إعتتمادها على مواردها الذاتية في ممارسة أعمالها، وبقدر إعتتمادها على مواردها الذاتية يتسع إستقلالها، وبقدر ما تعتمد على الموارد الخارجية يضيق إستقلالها^(٧٣). وسنعرض هذين النوعين من الموارد في النقطتين الآتيتين:

أولاً: الموارد المالية الداخلية للمحافظة

يقصد بالموارد المالية الداخلية للمجالس المحلية (مجالس المحافظات) بأنها تلك التي تنشأ وتتولد بقدر الإمكان داخل نطاق المحافظات، وتتعدد هذه الموارد تبعاً لإختلاف النظام الإقتصادي والإجتماعي والسياسي الذي يسود كل دولة من الدول، إلا أن أهمها تتمثل بالضرائب المحلية والرسوم المحلية والغرامات وموارد الثروات الطبيعية وأجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الإستثمارية، وسنبينها في التشريع المقارن والكوردستاني على النحو الآتي:-

١- أجور الخدمات والمشاريع الاستثمارية (الأجور أو الثمن العام)

يقصد بالأجور أو الثمن العام مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على المنتفعين من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة للدولة ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الزراعي والذي يشابه نشاط القطاع الخاص، فالأجور تختلف عن الضريبة، لأن ضريبة تدفع من المكلفين بها من دون مقابل، أما الأجور فتدفع بمقابل، كما أنها تختلف عن الرسم، كون الرسم يدفع عن خدمات ليست لها صفة صناعية، أو زراعية، أو تجارية كما هو الحال فيما يخص الأجور أو الثمن العام^(٧٤).

لما كانت المحافظة - كوحدة إدارية - لها شخصية معنوية يحق لممثليها ممارسة كافة التصرفات التي تعينه على تحقيق أهدافها بما في ذلك حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها بالطريقة التي رسمها المشرع، كما يحق لها إقامة المشاريع الخدمية

^(٧٣) ينظر: باديس بن حدة، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي - دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٢٥-١٢٦.

^(٧٤) ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري، د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام المالي للمحافظات غير المرتبطة في إقليم، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠١٦، ص ١٣٣.

والإنتاجية وإستثمار اموالها, ومن الأمثلة على هذه الخدمات والمشاريع, التبليط, وتأسيس الماء والمجاري, ومواقف السيارات, والحدائق العامة, والأسواق التجارية, والفنادق السياحية, والمناطق الحرفية^(٧٥).

أما في موقف الدول المقارنة, فنجد أن القانون الفرنسي أجاز للمجالس المحلية الحصول على إيرادات إستغلال المشروعات والخدمات أو المرافق التي تقوم بها الجماعات المحلية وتشمل كل مقابل يدفع نظيره الإنتفاع بإحدى الخدمات أو المرافق المحلية, وتشمل هذه الخدمات حق الدخول الى المتاحف والمكتبات والمسارح والمعرض وغيرها^(٧٦). وكذلك فإن المشرع العراقي قد أشار الى أن الإيرادات المتحققة في المحافظة من أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الإستثمارية التي تقوم بها هي مصدر من المصادر التي تتكون منها الموارد المالية للمحافظة^(٧٧).

والمشرع الكوردستاني هو الآخر بيّن بأن الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جِراء الخدمات التي تقدمها هي مصدر من مصادر الموارد المالية للمحافظة^(٧٨). ويلاحظ هنا أن المشرع أشار فقط الى الخدمات التي تقدمها المحافظة ولم يذكر المشاريع الإستثمارية – كما هي في العراق وفرنسا- ويفهم من هذا التوجه بأن هيئات المحافظة ليست لها صلاحية إقامة المشاريع الإستثمارية, وإنما يتمثل دورها في المشاريع الخدمية أي تقديم الخدمات للمواطنين, وعلى هذا الأساس فإن هذا المورد يتمثل فقط في أجور أو بدل الخدمات التي تقوم بها هيئات المحافظة.

٢- الضرائب المحلية

تعرف الضريبة بصفة عامة بأنها " فريضة نقدية يتحملها المكلفون بصورة نهائية دون مقابل مساهمة منهم في تغطية التكاليف والأعباء العامة للدولة سواء قدمت لسلطاتها المركزية أو اللامركزية"^(٧٩). أما الضرائب المحلية فهي كل فريضة نقدية يدفعها المكلفون جبراً الى الهيئات المحلية في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها من دون مقابل معين مساهمة منهم في التكاليف والأعباء العامة المحلية. وعلى هذا الأساس فإن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع الى الهيئات العامة للدولة من المكلفين بها مساهمة في الأعباء العامة^(٨٠).

والضرائب عادة تخضع لقاعدة قانونية الضريبة وهذا ما أكدته جل الدساتير في نصوصها, ففي فرنسا مثلاً, يتم بالقانون تحديد القواعد المتعلقة بأساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها^(٨١), وأما الضرائب المحلية فتوجد أربعة ضرائب محلية رئيسية, الأولى الضريبة على الأملاك العقارية, وتشمل المنازل والمصانع, والثانية الضريبة على القيمة الإيجارية, والثالثة الضريبة على

^(٧٥) ينظر: د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ص ١٣٤.

^(٧٦) ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري ود. عثمان سلمان غيلان العبودي, المصدر السابق, ص ١٣٥-١٣٦.

^(٧٧) ينظر: الفقرة ١ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٧٨) ينظر: البند ثانياً من المادة ٢٧ من قانون المحافظات لإقليم كوردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(٧٩) ينظر: د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ص ١٢٩.

^(٨٠) ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري و د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص ١٤٣.

^(٨١) ينظر: المادة ٣٤ من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٥٨ المعدل.

المساكن ويتحملها الساكن حتى لو كان مستأجراً، أما الضريبة الرابعة فهي ضريبة المهن وتُفرض على أساس الراتب أو الدخل المتأتي من المهنة^(٨٢).

وفي العراق أجاز المشرع بفرض الضرائب المحلية، وأشار لنوعين منها، كمصدر من مصادر الموارد المالية للمحافظة، هما: الضرائب المحلية المفروضة على المكلفين بصورة عامة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة في ضمن المحافظة، والأخرى الضرائب البيئية، وتتمثل في الضرائب التي يفرضها مجلس المحافظة على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية^(٨٣).

مما تقدم يتبين أن للمجلس حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية، كما له الحق في تعديل المفروض منها، زيادة وإنقاصاً، وأسلوب جبايتها، والإعفاء منها. وكذلك للمجلس ذات الصلاحية بنسبة لضميمة التي تُعرف بأنها مبالغ مالية – ضريبة اضافية – تُفرض بنسبة معينة على الضريبة الأصلية من الضرائب العقارية والزراعية والدخل والتركات^(٨٤).

أما لإقليم كردستان في ضمن دولة العراق فليس لمجلس المحافظة صلاحية فرض الضرائب المحلية، لأن فرضها يجب أن يكون بقانون إستناداً الى مبدأ قانونية الضرائب والرسوم الذي أقره الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٢٨/ثانياً) حيث ينص " لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدّل ولا تُجبي، ولا يُعفى منها إلا بقانون" ومن المعلوم أن السلطة المختصة باصدار القانون في إقليم كردستان هو برلمان كردستان، ولهذا فهو الذي يستطيع ممارسة صلاحية فرض الضرائب بصورة عامة، حتى وإن كان محلياً، ولم يخصص المشرع أية نسبة من الموارد التي تأتي من الضرائب المحلية في ضمن المحافظة كأيراد لها، بل اعتبرها إيراداً نهائياً للخزينة العامة في إقليم كردستان^(٨٥). ومن هنا نرى ضرورة تخصيص الضرائب المحلية كلها للمحافظات التي تُجبي من مواطنيها في حدود المحافظة لتعزيز وإيراداتها للاضطلاع بتحقيق الأهداف المرجوة منها وإدارة المرافق المحلية وتقديم الخدمات للمواطنين، كما هو الحال في العراق وفرنسا.

٣- الرسوم المحلية

يعرف الرسم بأنه " مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها"^(٨٦). ففي فرنسا فإن الرسوم المحلية هي مصدر من مصادر الإيرادات المحلية للمحليات^(٨٧). أما في العراق فقد منح المشرع مجلس المحافظة الحق في سن

^(٨٢) ينظر: د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١١٠.

^(٨٣) ينظر: الفقرة ٢ و ٥ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٨٤) ينظر: أمير عبدالله أحمد، مصدر سابق، ص ١٠٠، ١٠١.

^(٨٥) ينظر على سبيل المثال المادة (٢/ أولاً) من قانون موازنة إقليم كردستان – العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٣ حيث نصّ على أن " يقيد جميع إيرادات الممولة مركزياً إيراداً نهائياً للخزينة العامة....".

^(٨٦) ينظر: د. طاهر الجناحي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، د. ت، ص ٥٩.

^(٨٧) ينظر: علي مهدي علي العلوي بارحمه، الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ١٩٤.

القوانين الخاصة بفرض الرسوم المحلية, وكذلك إعتبار الموارد التي تأتي من فرض الرسوم في ضمن المحافظة سواء كانت بموجب القوانين الاتحادية أم القوانين المحلية مصدراً من مصادر الموارد المالية للمحافظة^(٨٨).

أما في إقليم كردستان, فلم يمنح المشرع مجلس المحافظة صلاحية فرض الرسوم المحلية في ضمن المحافظة, لأن فرضها يجب أن يكون بقانون, كما لم يخصص المشرع أية نسبة من الموارد التي تأتي من الرسوم المحلية في ضمن المحافظة كإيراد لها, وأعتبرها إيراداً نهائياً للخزينة العامة في إقليم كردستان^(٨٩). ونقترح تخصيص الرسوم المحلية كلها كإيراد للمحافظة.

٤- الغرامات المحلية

ويقصد بالغرامة المبالغ النقدية التي تُستوفى بسبب مخالفات القوانين والأنظمة, كمخالفات قانون المرور أو مخالفات أنظمة الصحة العامة, أو مخالفات أنظمة البناء وغيرها^(٩٠). أما الغرامات المحلية فهي "الغرامات التي تفرضها المحاكم المختصة, أو الجهات الإدارية المحلية عن بعض المخالفات ذات الطابع الجزائي, أو الإداري رعاية للمصلحة العامة وتحقيق الردع العام والخاص, حماية للمصالح التي تؤخر المشرع حمايتها بالتجريم أو الحظر"^(٩١).

ففي فرنسا بصورة عامة أن أحد مصادر الموارد المالية للمجتمعات المحلية (المحافظات) هي الغرامات المفروضة من قبل شرطة المرور على المخالفات المتعلقة بتحركات الطرق فقط^(٩٢). ومع ذلك أيضاً في بعض المحافظات الخاصة, كمحافظة مايوت (Mayotte) مثلاً, فإن الغرامات المحلية جميعها تعد مورداً من الموارد المالية للمحافظة^(٩٣).

وفي العراق فقد منح المشرع مجلس المحافظة الحق في سن القوانين الخاصة بفرض الغرامات المحلية, وأعتبرها الموارد التي تأتي من فرض الغرامة في ضمن المحافظة سواء كانت بموجب القوانين الاتحادية أم القوانين المحلية مصدراً من مصادر الموارد المالية للمحافظة^(٩٤).

أما في إقليم كردستان فليس لمجلس المحافظة صلاحية فرض الغرامات المحلية, لأن فرضها يجب أن يكون بنص القانون إستناداً لمبدأ القانونية " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص", أما الموارد التي تأتي من فرض الغرامات المحلية لم يخصص أية نسبة منها كإيراد للمحافظة, فيما قلنا بما يخص الضرائب والرسوم المحلية فتطبق أيضاً على الغرامات المحلية. ونقترح للمشرع بأن تخصص الغرامة المحلية كلها كإيراد للمحافظة التي تجبى من مواطنيها في حدود المحافظة, بما يخدم سكان المحافظة وتوفير الخدمات لهم في المجالات كافة .

٥- دخل أملاك المحافظة من الاموال المنقولة وغير المنقولة

^(٨٨) ينظر: البند الثالث من المادة ٧ والفقرة ٢ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٨٩) ينظر على سبيل المثال المادة (٢/أولاً) من قانون موازنة إقليم كردستان- العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

^(٩٠) ينظر: د. هاني علي الطهراوي, مصدر سابق, ص ١٣٨.

^(٩١) ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري و د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص ١٧٨.

^(٩٢) Article L.2334-24 code général des collectivités territoriales.

^(٩٣) Article L.3543-1 code général des collectivités territoriales.

^(٩٤) ينظر: البند الثالث من المادة ٧ والفقرة ٢ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

بما أن المحافظة تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن إعطاء هذه الشخصية تجعلها أن تتمتع بجميع الحقوق التي تتمتع بها اشخاص القانون الخاص إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، ومن هذه الحقوق، حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، والتصرف بها بالطريقة التي حددها القانون، كبيعها أو تأجيرها، لتكون مصدراً من مصادر الموارد المالية للمحافظة.

وفيما يتعلق بموقف الدول المقارنة، نجد أن في فرنسا فقد منح الوحدات الإدارية المحلية صلاحية بيع وإيجار الأموال العائدة لها وفق الضوابط التي حددها القانون، وتعد بدلها أو أجورها من الموارد المالية للوحدة الإدارية (للمحافظة)^(٩٥). وفي العراق فقد اعتبر المشرع بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، وبدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات مورداً من الموارد المالية للمحافظة^(٩٦).

أما في إقليم كردستان فقد أشار المشرع في قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ في البند رابعاً من المادة (٢٧) الى الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة كمورد من الموارد المالية للمحافظة. ويلاحظ على هذا النص أن المشرع قد اقتصر هذا المورد من بدلات أموال الدولة المنقولة، وبذلك تخرج بدلات بيع وإيجار أموال الدولة غير المنقولة من واردات المحافظة، ونرى من المفضل أن تدخل في ضمن إيرادات المحافظة جميع بدلات بيع وإيجار أموال الدولة في ضمن حدود المحافظة سواء المنقولة أم غير المنقولة (عقاراً).

وهنا تجدر الإشارة فيما يخص العراق بالإضافة الى هذه الموارد التي ذكرناها، هنالك موارد مالية أخرى تمثل مصدر من مصادر الموارد المالية للمحافظات، إلا أن هذه الموارد لا تشمل في الواقع جميع المحافظات، وإنما تشمل بعضها كالمنتجة للنفط والغاز أو المكررة للنفط الخام، أو المحافظات ذات المنافذ الحدودية، حيث أوجب المشرع على أن تخصص للمحافظة نسبة من واردات النفط والغاز بمعدل خمسة 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) متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة^(٩٧)، كما وقد أوجب على تخصيص نصف إيرادات المنافذ الحدودية كمورد مالي للمحافظة التي توجد فيها المنافذ الحدودية^(٩٨). إلا أننا لم نجد في فرنسا وكوردستان تخصيص مثل هذه الموارد كمورد مالي للمحافظات فيهما.

^(٩٥) ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري ود. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ١٢٢.

^(٩٦) ينظر: الفقرة ٣ و ٤ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(٩٧) ينظر: الفقرة ٨ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وجدير بالتنبيه أن المشرع العراقي قد خفض هذه النسبة في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧ بحجة عدم توفر الوفرة المالية، ومع ذلك قد يستوجب بأن يعاد الى النسبة المذكورة في قانون المحافظات عند توفر الوفرة المالية. ينظر: المادة (٢/أولاً/هـ، و) من القانون المذكور.

^(٩٨) ينظر: الفقرة ٧ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثانياً: الموارد المالية الخارجية للمحافظة

يقصد بالموارد المالية الخارجية هي تلك الموارد التي تأتي من جهة خارجية مستقلة عن الهيئات المحلية وتختلف في تنوعها ومقدارها من دولة لأخرى بحكم الامكانيات المالية المتوافرة لديها وبحكم النظام الاقتصادي المتبع فيها, غير أنه بصفة عامة تتمثل بتخصيصات مركزية, والقروض, والهبات والتبرعات^(٩٩), وسنبينها على النحو الآتي:-

١- التخصيصات المركزية (الإعانات الحكومية)

ويقصد بها المبالغ التي تخصصها الحكومة المركزية للإدارات المحلية من خلال الموازنة العامة السنوية لتغطية جزء من نفقاتها^(١٠٠). وتمنح هذه التخصيصات لأهداف كثيرة أهمها: تخفيف العبء الضريبي على السكان المحليين, والتغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين الإدارات المحلية, وكذلك توجيه الإدارة المحلية للقيام بأنواع معينة من المشاريع الاقتصادية والخدمية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والمركزية, وفي نفس الوقت يمكن ان تكون هذه التخصيصات وسيلة تتمكن من خلالها السلطة المركزية من الاشراف والرقابة على أعمال الإدارات المحلية على الأقل في مجالات صرف الأموال التي منحتها^(١٠١).

ويؤخذ على التخصيصات المركزية أنها قد تؤدي الى تقييد حرية وإستقلال هيئات الإدارة المحلية, لأنه بقدر ما تعتمد الإدارات المحلية على التخصيصات المركزية, فيكون تدخل السلطة المركزية فيها بهذا القدر وتفرض رقابتها عليها^(١٠٢).

وفيما يتعلق بموقف الدول المقارنة, ومنها فرنسا, فإن التخصيصات المركزية للهيئات المحلية هي مورد أساسي وحيوي لهذه الهيئات, وإن تحديد مقدارها أو نسبتها يتم بإقرار البرلمان سنوياً بناءً على توصية اللجنة المالية^(١٠٣). وفي العراق فقد حدد المشرع أن أحد مصادر الموارد المالية للمحافظة هي ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد^(١٠٤).

وكذلك في إقليم كردستان فقد نص المشرع على أن أحد مصادر الموارد المالية للمحافظة هي ما تخصصه حكومة الاقليم للمحافظة ضمن الميزانية العامة للاقليم^(١٠٥). إلا أن هذا النص لم يضع أية معايير لتنظيم وتحديد هذه التخصيصات.

^{٩٩} ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري و د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص ٩٥.

^{١٠٠} ينظر: باديس بن حدة, مصدر سابق, ص ١٢٨.

^{١٠١} ينظر: د. محمد محمد بدران, الإدارة المحلية- دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٦, ص ٧٥-٧٦.

^{١٠٢} ينظر: د. زكي محمد نجار, الدستور والإدارة المحلية, دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٥, ص ١٢٢, ٣٠١.

^{١٠٣} ينظر: د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري و د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص ١٢٠-١٢١.

^{١٠٤} ينظر: البند أولاً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^{١٠٥} ينظر: البند ثانياً من المادة ٢٧ من قانون المحافظات لإقليم كردستان- العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

٢- الهبات والتبرعات

إن التبرعات والهبات هي إحدى مصادر الموارد المالية الخارجية التي أقرّ بها قانون الدول للادارات المحلية، ويقصد بها -كما بيّنّا- المبالغ النقدية أو العينية التي تحصل عليها المحافظة من خلال الهبات والوصايا التي يقدمها الأفراد أو المنظمات أو غيرها من الأشخاص المعنوية محلية أو دولية من دون مقابل، مساهمة منها في تعزيز موارد المحافظة.

ففي فرنسا نجد أن أحد مصادر الموارد المالية للمحافظات هي الهبات والتبرعات التي تقدمها المؤسسات الخاصة الوطنية والأجنبية فضلاً عن المنح التي يقدمها الاتحاد الأوروبي^(١٠٦)، وكذلك في العراق، فإن التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة هي مورد من الموارد المالية للمحافظة، ويشترط أن يكون حصولها وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية^(١٠٧).

وكذلك في إقليم كردستان فقد نص المشرع على أن أحد مصادر الموارد المالية للمحافظة هي التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بموافقة مجلس الوزراء^(١٠٨).

٣- القروض المحلية

يقصد بالقروض المحلية هي المبالغ التي تحصل عليها الإدارات المحلية من أجل تمويل نشاطها العام عن طريق الإلتجاء الى الجهات الحكومية أو الأفراد أو البنوك، أو المؤسسات المالية المتخصصة- الداخلية والخارجية- نظير تعهدها برد المبلغ المقرض مع الفائدة المترتبة عليه خلال مدته وفق الشروط المحددة في عقد القرض^(١٠٩). وإن لمثل هذه القروض أهمية كبيرة؛ كونها تُستخدم عادةً في تمويل المشاريع الاستثمارية أو الإنشائية المحلية الكبيرة التي تعجز الميزانية العادية للإدارة المحلية عن تغطيتها، ولكن لا يجوز للإدارات المحلية أن تلجأ الى عقد قروض من دون إذن من المشرع أو الحكومة المركزية، وذلك للتأكد من سلامة هذه المشاريع ومدى لزومها للإدارة المحلية، ولضمان قدرتها من سداد مبلغ القرض وفوائده^(١١٠).

أمّا فيما يخصّ الدول المقارنة حول هذه الوسيلة، فنجد في فرنسا تعدّ القروض مصدراً من المصادر المهمة التي تلجأ إليها مجالس المحافظات لغرض تمويل مشروعاتها الكبيرة وتنفيذ برامج التنمية المحلية، وتتعدد الجهات المانحة للقروض، في مقدمتها الحكومة المركزية التي تقدم التسهيلات في صورة حسابات خاصة للخزانة ويتم ذلك من خلال الصندوق القومي للأعمال العقارية والحضرية والصندوق القومي لشؤون الغابات، ثم تأتي المؤسسات العامة بعد الحكومة المركزية في المقام الثاني من حيث تمويل مجالس المحافظات بالقروض، وفي مقدمة هذه المؤسسات صندوق الودائع والتأمينات^(١١١).

^(١٠٦) ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

^(١٠٧) ينظر: الفقرة ٦ من البند ثانياً من المادة ٤٤ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

^(١٠٨) ينظر: البند ثالثاً من المادة ٢٧ من قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

^(١٠٩) ينظر: د. محمد محمد بدران، مصدر سابق، ص ٧٤.

^(١١٠) ينظر: د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ١٩٩٣، ص ٢٠٥.

^(١١١) ينظر: د. كامل برير، نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٦، ص ٩١.

أما في العراق, فإنّ المشرع لم يشرُ الى مسألة القروض في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل, ولكن بالرجوع الى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أجاز للمحافظات عقد القروض على أن تراعى الضوابط والشروط الواردة في نص (القسم/١٠) من القانون المذكور^(١١٢).

أما في إقليم كردستان, فإن المشرع الكوردستاني لم يمنح مجلس المحافظة حق عقد القروض, وإنما منح هذا الحق لمجلس وزراء الإقليم فقط^(١١٣), على أن يراعى الضوابط والشروط الواردة في نص (القسم/١٠) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤, وأي قانون إتحادي آخر ذات العلاقة, لأن هذا الموضوع هو من المواضيع التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لسلطات الإتحادية. ومن المفضل أن يمنح مجلس المحافظة حق الإقتراض لتمويل مشاريعه الإستراتيجية وتنفيذ برامج التنمية المحلية بموافقة السلطات الإقليمية والإتحادية.

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والمقترحات نلخصها وفقاً لما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات:

- ١- وجدنا ان المشرع الكوردستاني قام بتحديد إختصاصات مجالس المحافظات على سبيل الحصر, وبذلك يقتصر ممارسة المجالس لإختصاصاتها على الأمور المدرجة في ضمن نصوص القانون, ولا يجوز تجاوزها إلى أمور أخرى غير مذكورة.
- ٢- إن سلطة مجلس المحافظة تنحصر في إختيار نائبي المحافظ والمدراء العامين في المحافظة, من دون أن تشمل تعيين رؤساء الأجهزة الأمنية ومدراء الدوائر في المحافظة دون درجة مدير عام, وفيما يخص تعيينهم قد تبنى المشرع طريقة التعيين المشترك بين هيئات المحافظة من جهة, ومجلس الوزراء من جهة أخرى, حيث يقدم المحافظ أسماء خمسة أشخاص الى مجلس المحافظة لإختيار ثلاثة منهم بالأغلبية المطلقة وبعدها سيقوم مجلس الوزراء بتعيين إثنين منهم لمنصب نائبي المحافظ, وكذلك بنفس الطريقة يتم تعيين المدراء العامين في المحافظات, إلا أن هذا الأسلوب يُعد بمثابة قيد على إستقلالية مجالس المحافظات.
- ٣- إن مجالس المحافظات لا تستطيع تدبير الموارد المالية اللازمة لتسيير شؤونها المحلية, فهي تعاني من محدودية مصادر التمويل المحلي, إذ أن أغلب مواردها إن لم تكن أجمعها هي ذات مصدر خارجي, وتعتمد بصفة أساسية على التخصيصات المحددة لها من قِبَل حكومة إقليم كردستان.
- ٤- إن نظام الإدارة المحلية المقررة في إقليم كردستان لم يتحقق بصورة فعّالة على أرض الواقع, وإن أحد أسباب ذلك هي وجود بعض الوزارات التي تتداخل مهامها مع مهام وإختصاصات مجلس المحافظة, وعدم نقل الدوائر الفرعية التابعة لهذه الوزارات في المحافظة الى المحافظة.

^(١١٢) للتفاصيل ينظر: القسم/ ١٠ من امر سلطة الأتلاف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام المنشور في جريدة الوقائع العراقية, العدد ٣٩٨٤ في ١٠/٦/٢٠٠٤.

^(١١٣) للتفاصيل حول هذا الموضوع ينظر: قانون الحصول على رأس المال عن طريق الإقتراض في إقليم كردستان – العراق رقم ٧ لسنة ٢٠١٥.

ثانياً: المقترحات:

ومما نقترحه على المشرع الكوردستاني:

١- إعادة النظر في بعض الوزارات التي تتداخل مهامها مع مهام وإختصاصات مجالس المحافظات, وأن يقوم بفك إرتباط الدوائر الفرعية في الوزارات التي لها طابع خدمي بحت - كوزارة البلديات والسياحة, الإعمار والإسكان, العمل والشؤون الإجتماعية, التربية, الصحة, الثقافة والشباب, وغيرها - وربطها بالمحافظات وبكافة تفاصيلها, بصورة تدريجية, ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة.

٢- إجراء التعديل على البند أولاً من المادة ٦ من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ وصياغته كالآتي " أولاً: ١- إنتخاب رئيس المجلس ونائبه وسكرتير المجلس من بين أعضاء المجلس بأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس التي يدعو لها المحافظ خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات, وفي حالة عدم دعوته للإنعقاد يجتمع المجلس تلقائياً في الساعة الثانية عشر ظهراً في اليوم السادس عشر من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات, وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً. ٢- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات, وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني, وفي حالة تساوي الأصوات ينتخب الأكبر سناً.

٣- إسناد مهمة الجانب التنفيذي لرئيس مجلس المحافظة بدلاً من المحافظ كما هو الشأن في فرنسا, أما المحافظ فعليه أن يُعيّن من قبل السلطة الإدارية المركزية كممثل لها لتنفيذ السياسة العامة لحكومة الإقليم في حدود المحافظة, وكذلك يمارس السلطة الرقابية على مجلس المحافظة وأعضائه ونشاطات الهيئات التنفيذية في المحافظة في حدود القانون. وعند عدم الأخذ بها نقترح بإجراء التعديل على النصوص المتعلقة بالمحافظ ونائبيه ومع إضافة نصوص أخرى بهذا الشأن, وتكون صياغتها بإقتراحنا الآتي:

أولاً- تعديل البند (أولاً) من المادة (١٨) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ وصياغته بشكل لا يربط المحافظ إدارياً بوزارة الداخلية, أسوة بالمشرع العراقي, لأن هذا الربط يُرجعنا الى أسلوب عدم التركيز الإداري في التنظيمات المحلية.

ثانياً- تعديل البند (ثالثاً) من المادة (١٨) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ بما يؤمن إلزام رئاسة الإقليم بإصدار مرسوم إقليمي بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ إنتخابه من المجلس, ويعد صادراً عند عدم إصداره بعد مضي هذه المدة.

ثالثاً- تعديل البند (ثانياً) من المادة (١٦) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ ويكون صياغته على النحو الآتي " يؤدي المحافظ اليمين المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة أمام أعلى جهة قضائية في المحافظة قبل مباشرته بأعماله".

رابعاً- تعديل المادة (٦- ثاني عشر-١) من قانون المحافظات رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ بما يؤمن إنتخاب المجلس لإثنين من مرشحي المحافظ لتولي منصب نائب المحافظ, وصدر أمر تعيينهما من قبل المحافظ بدلاً عن مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخاب المجلس لهما.

خامساً- إضافة نص جديد لتنظيم إستقالة المحافظ ونائبيه, ويكون بالشكل الآتي " للمحافظ ونائبيه تقديم إستقالتهم الى مجلس المحافظة وتعد مقبولة من تاريخ موافقة المجلس عليها أو مرور مدة (٣٠) يوماً على تقديمها, وتحديد من يتولى تصريف أعمال

المحافظة اليومية لحين انتخاب محافظ جديد, كون المحافظ يفقد صفته الوظيفية بعد قبول إستقالته, وعلى هذا يمتنع عليه القيام بأي عمل يتعلق بالوظيفة. وكذلك إلزام مجلس المحافظة بإنتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ قبول إستقالة المحافظ, وبفس آلية الإنتخاب الواردة في القانون.

٤- إضافة نص جديد للقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ يتضمن منح المحافظة الحق في تأسيس مجلس خدمة عامة فيها – كما هو الحال في العراق- ليتولى النظر في جميع الأمور المتعلقة بشؤون الوظائف العامة التي هي من صلاحيات المحافظة, وكذلك منح هيئات المحافظة سلطة تعيين الموظفين المحليين حسب إحتياجات دوائر المحافظة, ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

٥- إضافة نص جديد للقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ يتضمن موضوع إستحداث المحافظة في الإقليم وجميع الأمور المتعلقة بها.

٦- إضافة نص جديد للقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ يتضمن تخصيص ميزانية مستقلة للمحافظة في ضمن الميزانية العامة للإقليم, وإلزام وزارة المالية بتسليمها للمحافظة مباشرةً بعد تصديقها.

٧- تعزيز إستقلالية هيئات المحافظة مالياً, عن طريق تدعيم التمويل الذاتي لها, وذلك بتخصيص جميع الإيرادات التي تأتي من الضرائب والرسوم والغرامات المحلية المفروضة كإيراد لها, وجميع بدلات بيع وإيجار أموال الدولة في ضمن حدود المحافظة سواءً المنقولة أم غير المنقولة, وكذلك تخصيص نسبة معينة من إيرادات المنافذ الحدودية والثروات الطبيعية للمحافظات التي توجد فيها المنافذ وهذه الثروات على نحو يضمن لها تغطية النفقات المحلية كافة للإضطلاع بتحقيق الأهداف المرجوة منها وإدارة المرافق المحلية وتقديم الخدمات للمواطنين.

٨- إعطاء مجلس المحافظة صلاحية قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة من دون أخذ الموافقة عليها من السلطات المركزية, إلا إذا كانت مقدمة من جهات خارجية.

المصادر

أولاً:- الكتب باللغة العربية

- ١- د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي, النظام اللامركزي وتطبيقاته, منشورات زين الحقوقية, بيروت, ٢٠١٣.
- ٢- د. أحمد يحيى الزهيري, الحكومات المحلية, دراسة نظرية تطبيقية أنموذج (العراق, إنجلترا, مصر), مكتب اليمامة للطباعة والنشر, بغداد, ٢٠١٥.
- ٣- باديس بن حدة, الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي- دراسة مقارنة, مكتبة الوفاء القانونية, الأسكندرية, ٢٠١٦.
- ٤- د. حنان محمد القيسي, المحافظون في العراق, مكتب الغفران للخدمات الطباعة, بغداد, ٢٠١٢.
- ٥- د. خالد سمارة الزعبي, تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة, ط٣, دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان, الأردن, ١٩٩٣.
- ٦- د. زكي محمد نجار, الدستور والإدارة المحلية, دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٥.

- 7- د. سليمان محمد الطماوي, مبادئ علم الإدارة العامة, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٦٩.
- 8- د. طاهر الجناحي, علم المالية العامة والتشريع المالي, دار الكتب للطباعة والنشر, د.م, د.ت.
- 9- د. فوزي حبش, الإدارة العامة والتنظيم الإداري, دار النهضة العربية, بيروت, ٣, ١٩٩٩.
- 10- د. كامل برير, نظم الإدارة المحلية, دراسة مقارنة, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت, ١٩٩٦.
- 11- د. محمد أحمد إسماعيل, النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية, المكتب الجامعي الحديث, الإسكندرية, ٢٠١٥.
- 12- د. محمد صلاح عبد البديع السيد, نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٦.
- 13- د. محمد علي الخلايلة, الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, ٢٠٠٩.
- 14- د. محمد محمد بدران, الإدارة المحلية- دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٦.
- 15- د. نجيب أحمد خلف أحمد الجبوري, د. عثمان سلمان غيلان العبودي, النظام المالي للمحافظات غير المرتبطة في إقليم, مكتبة يادكار, السليمانية, ٢٠١٦.
- 16- د. هاني علي الطهراوي, قانون الإدارة المحلية- الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الاردن, ٢٠٠٤.

ثانياً:- الرسائل والأطاريح الجامعية

أ- الرسائل

- 1- أمير عبدالله أحمد, إختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم والرقابة عليها, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة تكريت, مكتبة القانون المقارن, بغداد, ٢٠١٤.
- 2- ضياء عباس علي, سلطة مجالس المحافظات في تنظيم عمل رقابة اجهزة الحكومات المحلية في العراق, رسالة ماجستير, كلية القانون والعلوم السياسية/ قسم القانون, جامعة كركوك, ٢٠١٤.
- 3- علي مهدي علي العلوي بارحمه, الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٩٦.

ب- الأطاريح

- 1- سامي حسن نجم الحمداني, الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة, أطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الموصل, ٢٠١٢.

ثالثاً:- الدوريات

- 1- ينظر: فارس عبد الرحيم حاتم, اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨, مجلة الكوفة, العدد ٢, ٢٠٠٩.

رابعاً: - الدساتير والقوانين

أ- الدساتير:

1- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين

- 1- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- 2- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- 3- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإقليم كردستان - العراق رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨.
- 4- قانون المحافظات لإقليم كردستان - العراق رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.
- 5- قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.
- 6- قانون موازنة إقليم كردستان - العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
- 7- قانون الجامعات الأهلية في إقليم كردستان - العراق رقم ٢ لسنة ٢٠١٣.
- 8- قانون الحصول على رأس المال عن طريق الإقتراض في إقليم كردستان - العراق رقم ٧ لسنة ٢٠١٥.
- 9- قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.
- 10- قانون توزيع إختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم رقم ٢ لسنة ٢٠١٧.

خامساً: القرارات

1- قرار برلمان كردستان - العراق رقم (١) في ٣/٣/٢٠١٥.

سادساً: التشريعات (القوانين) الفرنسية

- 1- Code de l'éducation.
- 2- Code general des collectivités territoriales.
- 3- Loi n 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

سابعاً: الكتب باللغة الأجنبية

- 1- GUY CARCASSONNE, La Constitution introduite et commentée, 11e édition, 2013.