

العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية

في ميدان الخدمات - محافظة بابل نموذجاً

The Relationship Between The Federal Authorities And The Local Government In Term Of Services – Babil Province as Sample

الأستاذ الدكتور علي هادي حميدي الشكراوي كلية القانون - جامعة بابل	الأستاذ المساعد الدكتور علاء عبد الحسن كريم العنزي كلية القانون - جامعة بابل	المدرس الدكتور عامر إبراهيم أحمد الشمري جامعة الكوفة - كلية القانون
-------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------

Prof. Dr
Aloshokraw, Ali
College of Law
University of Babylon

Assistant Prof Dr.
Al Anzy, Alaa
College of Law
University of Babylon

lecture Dr.
Al Shemari, Amer
College of Law
University of Babylon

Email البريد الإلكتروني: ali_al_shokrawy@yahoo.com, alaaanzy@yahoo.com

Keywords: Federal Authorities , local Government, Administrative Decentralization, Political Decentralization (Regional)

الكلمات الدلالية : السلطات الاتحادية، الحكومة المحلية، اللامركزية الإدارية، اللامركزية السياسية.

How to cite this article

Aloshokrawi ,Ali Hadi , Al Anzy Alaa, Al Shemari Amer Ibrahim, The relationship between the federal authorities and the local government in Term Of Services - Babil Province as Sample, *Journal Of Babylon Center For Humanities Studies*, Year:2016, Volume:6, Issue:2

كيفية اقتباس البحث

الشكراوي، علي، العنزي، علاء، الشمري، عامر، العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية في ميدان الخدمات - محافظة بابل نموذجاً، جامعة بابل، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، السنة: ٢٠١٦، المجلد: ٦، العدد: ٢



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution- NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution)) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Abstract

There is a serious relation between the political regime and administrative law, particularly in terms of adopting political regime in a given State, the administrative Centralization or Decentralization in managing a State on the internal level, as well as the issue of granting a State, its regional and local units the moral personality according to law, then the administrative disputes between them will be settled according to the administrative jurisdiction framework, as pertaining to the participation of the administrative system of State in processes of making and implementing general policies in a State generally, in addition to that concerning the delivery of services to citizens.

In this paper, we deal with the application of Administrative Regional Decentralization in Iraq after 2003 which has shaped a new type of relation between the Central Government and the State administrative units, showing the relationship on the level of delivery of services to citizens through concentrating on Babil local government as a case study.

Research Importance:

1. To draw the attention of the Iraqi Legislature and decision makers that there are differences between the application of Administrative Decentralization and Political Decentralization (Regional) where the first specializes in applying local administration (Governorates), while the second specializes in applying local governance of Regions, the principles and requirements of the two applications are different legally and practically.
2. To draw attention of the Provisional Councils and the Governors that the basic objective that they have been founded lies in the mobilization of efforts and capabilities to deliver basic services to citizens, promoting them both in quantity and quality.

Research Problem:

Though there is a constitutional and legal systems for the Administrative Decentralization, there is still some confusion in the constitutional and legal texts that were formulated after 2003 where the Iraqi Legislature does not distinguish, most of the time, between the Administrative Decentralization and Political Decentralization, so this ambiguity has been reflected in that it does not differentiate between the Local Administration and the Local Governance and their requirements, which is the issue that has an impact on overlapping powers of federal and local powers practically speaking, consequently applying the administrative regional decentralization method away from its legal sound rules, has a negative impact on the quantity and quality of the delivered services.

Research Methodology:

The analytical methodology research has been adopted being the most harmonized with the nature of its subject matter and in concluding the desired results.

Research Structure:

Based on the above, the Research has been divided into four sections, as follows:

- **First Section:** The theoretical framework of the study which dealt with the definition of administrative regional decentralization, its pillars, its constitutional and legal basis in Iraq.
- Second Section:** The aspects of the relation between the Federal Power and the Local Governments in Babil Province in terms of services.
- **Third Section:** The reality of Babil Province, Delivery of services, the challenges it faces.
- Fourth Section: The role of Financial Decentralization, Investment Law in terms of services.

Conclusions and Recommendations:

At the end of our Research we achieve the following results and proposals:

Page No.	Result	Proposal
1	No accurate definition to the Administrative Regional Decentralization, in the law No.21 for the year 2008 nor in the two laws of amendment No. 15 / 2009 and No.19/2013.	The Administrative Regional Decentralization should be understood on the practical plane that it is a method of distributing administrative function or devolving administrative specializations or delegating some of them according to the law among the administrative levels in the State.
2	Law No (19) of 2013, second amendment, the Law of provinces not organized in region No. 21 of 2008 granted the PCs wide new authorities in the security, investment, delivery of various services fields, by acknowledging the transformation of branch Departments, systems, functions, services, the specializations practiced by the Ministries: M. O. Municipalities & General Labour, M. O. Housing & Reconstruction, M. O. Labour & Social Security, Education, M. O. Health, M. O. Agriculture, M. O. Finance, M. O. Sport & Youth, with the allocated sums in the Balance Sheet and the employees working in them should be transferred to the provinces, within two years after this Law has been applicable.	The PCs should enhance their capabilities; prepare requirements of the delivery of branch Departments of the eight Ministries, apparatuses, functions, services and the specializations that are going to be devolved within the legal specified period.
3	Weak capabilities of the provincial branch Departments and institutions	Train on building capacities in terms of planning, drafting balance, institutional planning, engaging citizens.
4	The provinces incorporated into a territory suffer from lack of economical fields, social security, education, health, infra structures, housing and the cost of living.	The PC and the Governor should, after consulting the citizens and NGOs, determine priorities, the financial allocations concerning the fields, in a way as to reduce the deprivation, raise the standard of living there (in those provinces) according to an applicable strategic plan with integrate elements. The Local Governments should also conduct private surveys to check the citizens' satisfaction concerning the services so as to meet their needs.
5	The provinces face challenges that have bad impact on the delivery of the services field, which are: the Security situation, infra	The PC and Governor should engage all the general policy maker elements in all those fields

	structures, poverty, unemployment, enable women, Monthly Food Ration, professional and technical capabilities of the province.	which represent important influential challenges to the delivery of services.
6	The non completion of the bases for applying the financial decentralization in Iraq which has a bad impact on the delivery of basic services to citizens.	The Federal Power Bodies in Iraq should make essential reforms in all the financial policies particularly in the special expenses. Reform the Tax policies, reform the borrowing policy, encourage investment, make measures for building capacities, implement data base, make budgets , adopt transparency in terms of the political, administrative, economical and financial affairs.
7	The Decentralization application is regarded as a realistic important requirement to implement the development policies in the province, to complete Decision makers in Iraq have to devolve power to provinces to determine their financial incomes and have variety in that. Support to make a general policy in terms of the economized Local Expenditure in the province. Devolve more power to use and employ the suitable land to establish cervical and investment projects. Support to make a general policy in terms of applying a system for domestic taxes, customs and levy them. Support to establish the local Electronic Government to form an accurate data base for all the cervical sectors so that they can be used in the development projects or in making growth plans based on accurate statistics, the projects of services delivery, activate investment whereas the other provinces suffer from weakness in the financial administration.	The application of the Financial Decentralization is regarded as one of the important realistic requirements at implementing the development policies, on the province level, at executing the projects of delivering services, activating investment while the other provinces suffer from a weakness in the financial administration.
8	Not establishing (The General Body to Monitor the Allocation of the Federal Incomes) according to Article (106) of the Constitution up to this moment.	The necessity of enacting the (The General Body for Monitoring the Federal Incomes) by the Council of Representatives for the good monitoring role in the distribution of grants, assistance and international loans, ensure the optimal use of the federal financial incomes and sharing them, ensure transparency, justice

		at allocating funds to the Territory Governments or the provinces incorporated to a territory.
9	Though the Investment Law No. (13) of 2006, promotes the delivery of services through investment projects, there are security lawful administrative financial difficulties that impede the process of attracting foreign investors to Iraq.	The Federal Authorities Bodies in Iraq should make lawful administrative financial reforms to facilitate the process of attracting investors to Iraq. The Government has to look after the portfolio, on professional technical and informational basis.
10	Weakness of the woman role in the cervical field.	Deliver the projects that enhance the role of woman all over the province to promote the processes of services delivery particularly that she represents about 49.5 % of the population.
11	Spread of poverty and unemployment in Iraq.	Activate the Law of Social Security to ensure the delivery of services for the poor categories through concentrating on human needs: health care, train the unemployed, provide work opportunities, prepare small loans, monetary assistance for the poor.
12	Weakness at the executive censorship in the cervical field.	Engage citizens in the monitoring system, give the parties that deliver services to citizens the responsibility to promote and develop the services.

المقدمة :

توجد علاقة هامة بين النظم السياسية و القانون الإداري ، وخاصة فيما يتعلق باعتماد النظام السياسي في الدولة تطبيق أسلوب المركزية ام اللامركزية الإدارية الإقليمية في ادارة الدولة على المستوى الداخلي ، فضلا عن موضوع منح الدولة وحداتها الإقليمية والمحلية الشخصية المعنوية على وفق القانون ، ومن ثم يكون حل المنازعات الإدارية الحاصلة فيما بينها في إطار القضاء الإداري ، وكذلك فيما يخص مشاركة الجهاز الإداري للدولة في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة في الدولة عامة وتلك الخاصة بتقديم الخدمات الى المواطنين .

نتناول في هذا البحث تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ التي أطرت نوعا جديدا من العلاقة بين الحكومة المركزية و وحدات الدولة الإدارية ، وبيان علاقتها بمستوى تقديم الخدمات الى المواطنين ، وذلك من خلال التركيز الحكومة المحلية على محافظة بابل باعتباره نموذجا للدراسة .

-أهمية البحث :

١-توجيه انتباه المشرع العراقي وصناع القرار الى وجود فروقات بين تطبيق أسلوبي اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية السياسية ، إذ يخص الأول تطبيق الإدارة المحلية ، بينما يخص الثاني تطبيق الحكم المحلي ، وإن أسس ومتطلبات التطبيقين مختلفة قانونيا وعمليا .

٢- توجيه انتباه مجالس المحافظات والمحافظين ، إن الهدف الأساسي الذي وجدت من أجله تلك المجالس يتمثل في تعبئة الجهود والقدرات لتقديم الخدمات الأساسية الى المواطنين ، وتحسينها كما ونوعا .

-مشكلة البحث :

على الرغم من وجود تنظيم دستوري وقانوني للامركزية الإدارية الإقليمية ، إلا إنه مازال هنالك خلط في النصوص الدستورية والقانونية التي صيغت بعد عام ٢٠٠٣ بشأنها ، إذ لم يميز المشرع العراقي في كثير من الأحيان بين اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية السياسية ، ومن ثم انعكس ذلك في عدم تفرقه بين الإدارة المحلية وبين الحكم المحلي ومتطلباتهما ، الأمر الذي ألقى بضلاله على تداخل الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والمحلية عمليا ، ومن ثم تم تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية بعيدا عن قواعده القانونية السليمة ، مما انعكس سلبيا على كمية ونوعية الخدمات المقدمة الى المواطنين .

-منهج البحث :

لقد تم اعتماد منهج البحث التحليلي في هذا البحث لكونه المنهج الأكثر انسجاما مع طبيعة موضوعه وفي التوصل الى النتائج المتوخاة منه .

-تقسيم البحث :

وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا البحث الى اربع مباحث ، وكما يأتي :

-المبحث الأول: الاطار النظري للدراسة ، الذي بحث في تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية و أركانها و أساسها الدستوري والقانوني في العراق .

-المبحث الثاني: مجالات العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية لمحافظة بابل في ميدان الخدمات .

-المبحث الثالث : واقع محافظة بابل وتقديم الخدمات والتحديات التي تواجهها .

-المبحث الرابع : دور اللامركزية المالية وقانون الاستثمار في ميدان الخدمات .

المبحث الأول

الاطار النظري للدراسة

من الضروري ان نفهم اللامركزية الإدارية الإقليمية من خلال عرض تعريفها وبيان أركانها وأسسها الدستورية والقانونية التي اعتمدها العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، ومن ثم نميزها عن اللامركزية السياسية ، وذلك في أربعة مطالب ، وكما يأتي :

المطلب الأول -تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية :

عرفت اللامركزية الإدارية على أنها: (توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)^(١). وعرفت على أنها: (منح نوع من الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية ، مع بقائها مندمجة ضمن هيكلية الدولة العامة)^(٢).

وهكذا فإن اللامركزية الإدارية هي أسلوب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ، والهيئات الإقليمية والمحلية ، على ان تكون الاخيرة خاضعة الى رقابة الأولى . وتقوم اللامركزية الإدارية على اعتراف المشرع الوطني بالشخصية المعنوية للشخص اللامركزي الإقليمي أو المحلي ، وخضوعه لرقابة إدارية الحكومة المركزية .

وتفهم اللامركزية الإدارية الإقليمية على انها توزيع الوظيفة الإدارية او نقل اختصاصات او تفويض بعضها بين المستويات الادارية والحكومية في الدولة على وفق القانون . وتتضمن اللامركزية الإقليمية اعتراف المشرع الوطني بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية بصفتها أجزاء من إقليم الدولة ، يحق لها إدارة المرافق والشؤون المحلية إداريا وماليا بدرجة معينة من الاستقلال^(٣).

وتدير الهيئات اللامركزية جميع المرافق المحلية التي تخص إدارتها على وفق القانون ، وهي تشمل جميع الخدمات التي تقدم لمواطني الوحدة المحلية ، كالخدمات الصحية وتعليمية وخدمات النقل والمواصلات والكهرباء والمياه الصافية والصرف الصحي وغيرها.

وتختلف اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية التي تعد أحد أساليب التنظيم الدستوري في الدولة الذي يتعلق بممارسة وظيفة الحكم ، إذ يتم توزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى إقليمية أو محلية^(٤) . وتطبق اللامركزية السياسية التي هي أسلوب من أساليب الحكم ، في ظل الدول الاتحادية - الفيدرالية ، التي تتميز بازدواج هيئات السلطات العامة على مستوى الاتحاد وعلى مستوى الوحدات المكونة له ، حيث يكون لكل منها هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية كما هو الحال للحكومة المركزية^(٥).

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة الاتحادية وبين الوحدات الإدارية اللامركزية ، بينما تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الحكومة الاتحادية وبين سلطات تلك الوحدات (الإقليم أو المحافظات) ، إذ تتولى الحكومة الاتحادية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الدولة ككل بينما تتولى الوحدات المكونة لها تلك السلطات في حدودها الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية .

المطلب الثاني - أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية :

يؤكد غالبية فقهاء القانون الإداري إلى ان اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على ثلاث أركان ، هي^(٦) :

١ - المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية :

يوجد مستويين من المصالح في الدولة ، هي : المصالح الوطنية والمصالح المحلية ، يتولى المشرع الوطني من خلال القانون تحديد كل نوع منها والجهة التي تشرف عليها^(٧) .

إن اعتراف المشرع الوطني بالمصالح المحلية المتميزة للوحدة الإدارية المحلية وأساليب تنفيذها ، غير كاف لقيام اللامركزية ، إذا لابد من الاعتراف لها ايضا بالشخصية المعنوية^(٨).

ويتمثل الأسلوب الأول في تحديد المشرع الوطني لاختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر ، بحيث لا يجوز لها ان تباشر أي نشاط اخر الا عن طريق تشريع جديد مستقل ، وان تمارس اختصاصاتها في حدود القانون ، وهو الأسلوب المطبق في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية^(٩).

بينما يقوم المشرع الوطني على وفق الأسلوب الثاني بتحديد اختصاصات المجالس المحلية بصفة عامة طبقا لقاعدة عامة ، بحيث تباشر هذه المجالس نشاطها في ظل هذه القاعدة وحسب انواع النشاط الداخلة فيها ، وهو الأسلوب المطبق في فرنسا^(١٠).

٢ - وجود هيئات محلية تدير المصالح المحلية :

تشكل الغالبية العظمى من المجالس المحلية بواسطة الانتخاب ، ويعهد اليها مهام رعاية وإدارة المصالح المحلية للوحدة الإدارية التي تمثلها . وتقوم بعض الدول بتعيين عدد من الاعضاء اضافة الى الاعضاء المنتخبين لتطعيم المجلس بالخبرة والمهنية^(١١).

وقد يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الأصلية ، وقد يتم ذلك بالتعيين ، او عن طريق الانتخاب والتعيين معا^(١٢).

وعلى الرغم من عدم اتفاق الفقه الإداري على أهمية الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية^(١٣)، الا ان الانتخاب يعتبر افضل طريقة لتشكيلها و يمنحها ضمانا ديمقراطيا وشعبيا وقانونيا لاستقلالها النسبي عن السلطة المركزية رغم خضوعها لرقابتها^(١٤).

٣ - خضوع تلك الهيئات الأمامركزية لرقابة السلطة المراكزية:

إن رقابة السلطة المراكزية على المجالس المحلية هو عنصر اساسي من عناصر اللامركزية الادارية وتنظم على وفق القانون بدقة متناهية وتوازن بين ضرورات تحقيق المصالح المحلية التي تؤديها المجالس المحلية والمصالح الوطنية التي تؤديها السلطة المراكزية^(١٥).

وتتخذ هذه الرقابة عدة صور، فقد تتضمن حق السلطة المراكزية في تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة وعزلهم كما هي الحال في المؤسسات العامة، كما تتضمن وقف أو حلّ المجلس المحلي المنتخب مع إجراء انتخابات جديدة، وكذلك تتضمن تعليق نفاذ القرار اللامركزي على شرط أخذ الإذن المسبق أو اللاحق من الشخص المراكزي، كل ذلك في حدود القانون^(١٦). وان الرقابة ضرورة لازمة لكي لا تتعدم وحدة الاتجاه الاداري في الدولة ومنعا من انقسام الدولة نتيجة انشاء هيئات مستقلة بصورة تامة عن الدولة^(١٧).

المطلب الثالث - الأساس الدستوري للامركزية الإدارية الإقليمية :

نتناول في هذا المطلب مدى وجود اساس دستوري يمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات تخص التشريع والتخطيط والمالية والرقابة .

ابتداءً لم يمنح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، أية صلاحية في مجال التشريع، إلا أنه منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على وفق المادة (١٢٢ / ثانياً). وأجاز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية لها أو بالعكس وبموافقة الطرفين قانونياً وفق المادة (١٢٣) . كما أورد الدستور في (المادة ١١٤) اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة بإقليم . ونص في المادة (١١٢) أيضاً، على أن تشترك الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز، و في رسم السياسات الاستراتيجية الهادفة إلى تطوير الثروة النفطية والغازية . ولعل من ابرز مواضيع الاختصاصات التي تتعلق بقضايا التخطيط، هي : إدارة الجمارك، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية، ورسم السياسة البيئية، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، ورسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً . وفي مجال الصلاحيات المالية، اضافة لما ورد في المادة (١٢٢ / ثانياً)، نصت الفقرة (خامساً) من المادة نفسها على أن لمجلس المحافظة مالية مستقلة.

كما نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (١٢١) على حق المحافظات في استلام حصة عادلة من الإيرادات المحصلة الاتحادية، تكون كافية للقيام بأعبائها ومسؤولياتها .

وفيما يخص الرقابة، فلم يرد في الدستور أي نص صريح يتضمن صلاحية رقابية لمجلس المحافظة، إلا إنه يمكن استشفاف انه قد منحها تلك الصلاحية عملياً، لأن أداء الوظائف والمهام الإدارية لا بد وان يشتمل على مهام رقابية . أما بالنسبة للرقابة الخاصة على انفاق الموارد المالية المخصصة للحكومة المحلية من الواردات الاتحادية، فقد أكد الدستور على تأسيس هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية^(١٨)، ولم يسن قانون الهيئة حتى كتابة هذه السطور .

المطلب الرابع - الأساس القانوني للامركزية الإدارية الإقليمية :

نتناول في هذا المطلب مدى وجود اساس قانوني يمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات تخص التشريع والتخطيط والمالية والرقابة .

لقد كان أحد دوافع اعتماد النظام السياسي في العراق تطبيق اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية في ادارة الدولة على المستوى الداخلي، هو تفعيل مشاركة الجهاز الاداري للدولة في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة الخاصة بتقديم الخدمات

الى المواطنين بصورة أفضل وخاصة في قطاعات (البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة ، والمالية ، والرياضة والشباب) .

وجاء التنظيم الدستوري العام لتطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق ، تنظيمًا واضحًا وصريحًا ، وأحال التفصيلات في ذلك الى القانون . وبالفعل شرّح مجلس النواب القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^(١٩)، وعدله مرتين ، إذ كان التعديل الاول قد صدر بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠^(٢٠)، بينما صدر التعديل الثاني بموجب القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣^(٢١). لقد تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للمحافظات ، بما ينسجم مع شكل الدولة الاتحادي ، وتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية .

ثم شرع قانون التعديل الاول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بهدف معالجة المشكلات التي ظهرت من خلال تطبيق القانون عمليا فيما يخص الطعن بقرارات انهاء عضوية المجالس ، وشمول اعضاء المجالس البلدية التي شكلت بعد ٢٠٠٣/٤/٩ بالحقوق التقاعدية ، لذا لم يتضمن التعديل أي تطوير للصلاحيات الخاصة بتقديم الخدمات للمواطنين او تعزيز رقابتها .

بينما تم تشريع قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، بهدف معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية ، وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها . لقد منح قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في ميدان الخدمات الصلاحيات الآتية :

- تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن متطلبات إدارة الوحدة الإدارية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٢٢).
- تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية^(٢٣).
- تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً للمادة (١١٥) من الدستور^(٢٤).
- رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة^(٢٥).
- تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض اقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء ، والموافقة على اقامة المشاريع الاسكانية على الاراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة^(٢٦).
- المناقلة ضمن ابواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية من المشاريع المتلكنة وإعلام وزارة التخطيط بذلك .
- اضافة لما تقدم فقد منح المحافظ سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة . وإذا رأى المحافظ ان الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها، عليه أن يعرض الأمر فوراً على القائد العام للقوات المسلحة مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات. وتتسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً عندما تنفذ مهام أمنية ضمن المحافظة^(٢٧).
- أما الصلاحيات الرقابية المضافة التي منحها قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لمجالس المحافظات في ميدان الخدمات فهي صلاحية الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها^(٢٨).

لقد أكد قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أن : تؤسس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء كل من البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية ، والتربية ، والصحة، والتخطيط، والزراعة، والمالية، والرياضة والشباب، ووزير الدولة لشؤون المحافظات ، والمحافظين ، ورؤساء مجالس المحافظات^(٢٩).

وكلف قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، هذه الهيئة بعملية نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات : البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية ، والرياضة والشباب ، مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة^(٣٠) .

وحدد قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المدة القانونية لإنجاز الهيئة لعمليات نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها المذكورة خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون . أما في حالة عدم تمكن الهيئة من اكمال تلك المهام فاعتبر قانون التعديل الثاني هذه الوظائف منقولة بحكم القانون^(٣١).

المبحث الثاني

مجالات العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية لمحافظة بابل في ميدان الخدمات

يمكن أجمال أبرز جوانب العلاقة فيما بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية ، بالاستناد على تحديد وظائف السلطات المحلية عملياً سواء أكانت تلك المتجسدة في مجلس المحافظة أو في المحافظ ، ومن ثم تحديد المصادر القانونية التي تمنح تلك السلطات المحلية صلاحية تنفيذ وظائفها وتهيئة الموارد المادية والبشرية اللازمة لذلك ، بما يأتي :

أولاً - العلاقة في مجال التشريع

ثانياً - العلاقة في مجال التخطيط

ثالثاً - العلاقة المالية (إعداد الموازنة)

رابعاً - العلاقة في مجال الرقابة

المطلب الأول-العلاقة في مجال التشريع :

يتمتع مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، بصلاحيات التشريع المحلي . وقد أعتبره القانون رقم (٢١) السلطة التشريعية في المحافظة. ومن الجدير بالذكر إن تلك التشريعات المحلية التي يصدرها المجلس لابد وان تتعلق بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة^(٣٢).

ومن أمثلة ذلك : تحديد التصميم الأساسي للمحافظة ، وللابنية ، وفرز الأراضي السكنية ، ومنح رخص المهن المختلفة ، و وضع الأسماء التجارية ، وغيرها .

إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر ، مشروط ، بما يأتي :

أ-أن لا تكون مخالفة للدستور نصاً وروحاً .

ب-أن لا تكون متعارضة مع منظومة القوانين الاتحادية .

ج- أن لا تكون متجاوزة لاختصاصات مجلس المحافظة السياسية .

د- أن لا تكون متجاوزة لصلاحيات مجلس المحافظة الدستورية والقانونية .

هـ-ان لا يتجاوز نطاق التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الصادرة للحدود الإدارية / الجغرافية للمحافظة .

وهكذا نخلص بسمو التشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية ، خاصة وان مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة مجلس النواب وفق المادة (٢ / ثانيا) من قانون المحافظات رقم (٢١) . فضلا عن تأكيد المادة (١٣) من الدستور على سموه وعلوه وعلى قوته الملزمة للكافة ، وعدم جواز سن أي قانون يتعارض معه (٣٣).

المطلب الثاني -العلاقة في مجال التخطيط :

يمارس مجلس المحافظة صلاحية رسم السياسات العامة لتنمية المحافظة بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة . وهو مسؤولا عن تحديد أولويات تنمية المحافظة ، كما يكون عارفا بالوسائل المتاحة له في إيصال قراراته إلى الجهات المعنية ، فضلا عن أهمية تحديد علاقاته مع الدوائر الخدمية في المحافظة (٣٤). إن تحديد الأولويات وخطط التنمية الاستراتيجية في المحافظة من قبل مجلسها ، لا بد وأن يراعي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، وأن يكون منسجما مع خطط التنمية الوطنية التي ترسمها وزارة التخطيط فيها .

يتعين على مجلس المحافظة عندما يقوم بوضع السياسة العامة وخطط التنمية المحلية ، أن يقوم بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية لضمان الانسجام مع الخطط الموضوعة على المستوى الاتحادي . وهذا يعني انه على تلك المجالس أن تضع خططها ومشاريعها المحلية على النحو الذي لا يتعارض مع الخطط والمشاريع الاتحادية .

ومن الجدير بالذكر إن المشاريع المخصصة للمحافظة والمنفذة من قبل دوائر الوزارات ، هي بمثابة مشاريع اتحادية وليست محلية .

المطلب الثالث -العلاقة المالية (إعداد الموازنات السنوية) :

وفي مجال الشؤون المالية فقد منحت المادة (٧ / خامساً -١) من القانون رقم (٢١) مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة . كما منحت نفس المادة صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ . وله حق إجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ ، ومن ثم يتم رفعها إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة .

إن جميع الموازنات المخصصة للمحافظات ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية التي تنظم موازنة اتحادية التي لا بد وان يتم استحصال موافقة مجلس النواب عليها .

وتتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي (٣٥):

١- ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد، وهذا هو المورد الرئيس للمحافظة حالياً .

٢- الإيرادات المتحققة في المحافظة -عدا النفط والغاز -، وتشمل:

أ-أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

ب-الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.

ج- بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

د-بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.

هـ-الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

و-التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.

ز-نصف إيرادات المنافذ الحدودية.

ح- (٥) 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) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة. ومن الجدير بالذكر إن تمويل الحكومات المحلية غالباً ما يكون مصدره بنسبة كبيرة جداً من الحكومة الاتحادية . وهذا يجعل مشاريع وأنشطة الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة المحلية ، خاصة عند تأخر مجلس النواب في المصادقة على الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم عدم حصول المحافظات على ميزانياتها في الوقت المناسب ، الأمر الذي يعيق مشاريعها التنموية . ولابد من القول ، أن ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة الاتحادية ، يعد المورد المالي الرئيسي لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها وأسباب أخرى .

المطلب الرابع-العلاقة في مجال الرقابة:

وفي مجال الرقابة ، نصت المادة (٢) من القانون على إن : مجلس المحافظة هو السلطة الرقابية في المحافظة ، ومنح مجلس المحافظة صلاحية مراقبة الجهات التنفيذية ، عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد ، ويمكن للمجلس استجواب المحافظ أو نائبه والتوصية بإقالته وإقالة كبار الموظفين في المحافظة . وإن النص الوارد في المادة (١٢٢ - خامساً) من الدستور الذي يتضمن عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، لا يعني إلغاء الرقابة على هذه المجالس ، وإنما يؤكد ضمناً رقابة مجلس النواب عليها باعتباره ممثلاً للشعب ، تجسيدا لروح المادة (٥) من الدستور .

وجاء قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون ٢٠٠٨/٢١ ، ليحسم امر خضوع المجالس المحلية الى رقابة مجلس النواب (٣٦). وتهدف رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات إلى ضمان احترام تلك المجالس للشرعية ولحدود اختصاصاتها ، فضلاً عن ضمان احترام السياسة العامة للدولة وخططها الوطنية . ورغم ذلك يتعين أن لا تصل تلك الرقابة إلى حد المساس باستقلال مجالس المحافظات أو إلغاءه .

المبحث الثالث

واقع محافظة بابل وتقديم الخدمات والتحديات التي تواجهها

نتناول في هذا المبحث الواقع الفعلي لمحافظة بابل وتأثيره على تطبيق اللامركزية الإدارية وتقديم الخدمات المختلفة الى المواطنين . وبعد ذلك سوف نبين أهم محاور التحديات التي يمكن أن تعيق تطبيق اللامركزية الإدارية بصورة سليمة وتأثيرها على مستوى ونوعية الخدمات المقدمة الى المواطنين .

المطلب الاول- واقع محافظة بابل وتقديم الخدمات:

نتناول في هذا المطلب مساحة وسكان محافظة بابل ، ومقومات الرعاية الاجتماعية ، والضمان الاجتماعي ، والترفيه والتعليم ، والخدمات الصحية من حيث تواجد اعداد من ذوي المهن الطبية وهيئة التمريض العاملين في المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى ، ومن ثم نوضح مدبرمان المحافظة ومواطنيها في مختلف الميادين الخدمية .

أولاً- مساحة محافظة بابل :

رغم صغر مساحة محافظة بابل ، وقلة عدد الأفضية والنواحي التي تتبعها ، وعدد البلديات والدوائر الخدمية فيها ، إلا ان كمية ونوعية الخدمات التي تم تقديمها الى المواطنين ضمن اطار الموازنة المخصصة للمحافظة بقيت قليلة ومتردية .

جدول رقم (١)

مساحة محافظة بابل وعدد الاقضية والنواحي التابعة لها لسنة ٢٠٠١

عدد النواحي	عدد الاقضية	%	المساحة كم ²
12	4	1.2	5119

-وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء .

ثانيا-سكان محافظة بابل :

لم ينعكس قلة عدد السكان في محافظة بابل على كمية ونوعية الخدمات التي تم تقديمها الى المواطنين ضمن اطار الموازنة المخصصة للمحافظة .

جدول رقم (٢)

عدد السكان في محافظة بابل لسنة ٢٠٠٩

عدد السكان	نسبة السكان الى العراق %
١٧٢٩٦٦٦	٥,٥

-وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، نتائج الحصر والترقيم لسنة ٢٠٠٩ .

ثالثا- وحدات الرعاية الاجتماعية:

هنالك قلة في وحدات الرعاية الاجتماعية المنشئة في محافظة بابل ، الأمر الذي انعكس طرديا بدوره على قلة عدد المستفيدين من خدماتها المختلفة .

جدول رقم (٣)

عدد وحدات الرعاية الاجتماعية والمستفيدين منها لسنة ٢٠٠٦

عدد الوحدات			المعوقين			المسنين والمقعدين		
مجموع	إناث	ذكور	المجموع	إناث	ذكور	مجموع	إناث	ذكور
37	11	26	105	29	76	0	0	0

-وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات .

اما بالنسبة الى العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي في محافظة بابل ، فإن عددهم قليل ، الأمر الذي أبقى هذه الشريحة مستمرة في معاناتها المعيشية ، خاصة وانها تتلقى خدمات مجتمعية ومالية ضعيفة أصلا . لذا يتعين الاهتمام بهذه الشريحة الكبيرة والمهمشة ، بما يضمن لهم تلقي خدمات مجتمعية ومالية ، تسهل عليهم التمتع بحقوقهم الأساسية على الأقل من خلال تهيئة ظروف معيشية لائقة تعزز من كرامتهم الإنسانية من دون تمييز .

جدول رقم (٤)

عدد العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي حسب القطاعات لسنة ٢٠٠٧

مجموع	عدد العمال المضمونين		
	قطاع خاص	قطاع مختلط	قطاع تعاوني
4276	4225	40	11

-المصدر : دائرة العمل والضمان الاجتماعي .

رابعاً- المستشفيات والمؤسسات الصحية:

توجد في محافظة بابل عدداً قليلاً من المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى والعيادات الطبية الشعبية ، تقدم خدماتها الى المواطنين . ولاشك في انه على الرغم من أهمية تلك الخدمات بالنسبة الى المواطنين ، إلا إنها تبقى غير كافية من الناحيتين الكمية والنوعية ، خاصة وإن المؤشرات تشير الى ان كثير من العراقيين المقتدرين مالياً صاروا يهاجرون الى خارج الدولة لأغراض علاجية وصحية .

جدول رقم (٥)

عدد المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى والعيادات الطبية الشعبية لسنة ٢٠٠٦

المستشفيات	المؤسسات الصحية الأخرى	العيادات الطبية الشعبية
10	99	26

ويعمل في المحافظة عدد من ذوي المهن الطبية في المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى لتقديم خدماتهم الى المواطنين .

جدول رقم (٦)

عدد ذوي المهن الطبية العاملين في المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى لسنة ٢٠٠٦

طبيب اختصاص		طبيب غير اختصاص		طبيب أسنان		صيدلي	
ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث
216	83	442	289	84	93	145	87

كما يعمل في المحافظة عدد من هيئة التمريض في المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى لتقديم خدماتهم الى المواطنين .

جدول رقم (٧)

أعداد هيئة التمريض العاملين في المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى لسنة ٢٠٠٦

جامعي			دون الجامعي			المجموع		
ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع
31	16	47	2187	367	2554	2218	383	2601

خامساً- التربية والتعليم :

توجد في محافظة بابل جامعة مصنفة عالمياً تقوم بتخريج مختلف الكفاءات العلمية والفنية والتقنية ، يمكنها عند توظيفهم ان ترفد دوائر المحافظة وتعزز قدرتها في تقديم الخدمات الى المواطنين بالعناصر المؤهلة .

جدول رقم (٨)

عدد الطلبة المتخرجين العراقيين للسنة الدراسية ٢٠١٠/٢٠٠٩

الدراسات الصباحية			الدراسات المسائية		
ذكور	إناث	مجموع	ذكور	إناث	مجموع
1294	1843	3137	58	16	74

وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، متاح على الرابط الآتي :

ان الطابع المركزي في ادارة تنمية التربية والتعليم في محافظة بابل عزز من المحرومية التي تعاني منها المحافظة .

سادسا -الحرمان الذي تعاني منه محافظة بابل :

تعاني محافظة بابل في مختلف الميادين: الاقتصادية والضمان الاجتماعي والتعليم والصحة والبنى التحتية والسكن ومستوى المعيشة . وتتفاقم الآثار السلبية الناجمة عن ارتفاع نسبة الحرمان على محافظة بابل لأنها غير منتجة للنفط أو الغاز ، ولا تمتلك ثروات معدنية و طبيعية ، خاصة وهي تخلو من المشاريع الاستثمارية العملاقة التي يمكن ان تساعد في تقليل تلك الآثار السلبية ، كما هو الحال مع المشاريع الخاصة بإنشاء مصفى للنفط الخام ، وبناء المدن السياحية وتأسيس شركات سياحية ، وإقامة مطار دولي ، وإقامة منطقة اقتصادية حرة .

جدول رقم (٩)

نسب حرمان محافظة بابل حسب الميادين لسنة ٢٠١١ (%)

الوضع الاقتصادي	الحماية والامان الاجتماعي	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	الدليل العام لمستوى المعيشة
٣٩,٤	٢٧,٧	٤٦,٥	٢٧,٥	٧٧,٧	٣٨,٩	٣٩,٨

-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، برنامج الامم المتحدة الانمائي UNDP، خارطة

الحرمان ومستويات المعيشة في العراق -دراسة في ثلاثة اجزاء ٢٠١١ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١١، ص٦٩ .

اما بالنسبة الى مستويات المعيشة يلاحظ ان ميدان البنى التحتية يتضمن اكبر عدد من المحرومين ، يليه التعليم ، ومستوى المعيشة والوضع الاقتصادي ، والمسكن، ثم الامان الاجتماعي والصحة.

جدول رقم (١٠)

عدد المواطنين المحرومين في محافظة بابل لسنة ٢٠١١ (الف نسمة)

الوضع الاقتصادي	الحماية والامان الاجتماعي	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	الدليل العام لمستوى المعيشة
٦٢١	٤٣٦	٧٣٢	٤٣٣	١٢٢٣	٦١٢	٦٢٦

-جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ،برنامج الامم المتحدة الانمائي UNDP، خارطة

الحرمان ومستويات المعيشة في العراق -دراسة في ثلاثة اجزاء ٢٠١١ ، المصدر السابق ، ص ٧٠-٧١ .

ويمكن لمجلس محافظة بابل والمحافظ ، ان يستفيدوا من تلك المؤشرات الخاصة بمحرومية المحافظة ومواطنيها ، في تحديد الاولويات والتخصيصات المالية بالنسبة للميادين وبما يساهم في تقليص الحرمان ورفع مستوى المعيشة ، خاصة وان البند (رابعا) من المادة (٤) من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم قد منحهم صلاحية تحديد اولويات المحافظة واحتياجات مواطنيها .

المطلب الثاني-التحديات التي تواجه محافظة بابل في تقديم الخدمات :

سوف نتناول في هذا المطلب التحديات التي تواجه محافظة بابل في تقديم الخدمات ، وهي : الوضع الأمني، والبنى التحتية ، والفقر ، والبطالة ، وتمكين المرأة ، و البطاقة التموينية ، والقدرات المهنية والفنية للمحافظة .

أولاً-عدم استقرار الوضع الأمني :

ان الحروب التي خاضها العراق في عقدي الثمانينات والتسعينات والحصار الاقتصادي الشامل الذي رافقتها ، كان لها تداعيات خطيرة على ميدان الخدمات المقدمة الى المواطنين ، إذ تم تدمير او الحاق الضرر بالبنى التحتية والمرافق العامة والمؤسسات الخاصة بهذا الميدان ، فضلا عن توقف تطورها ، او حتى اجراء اعمال الصيانة المتكاملة لها (٣٧). اما بعد عام ٢٠٠٣ ، فقد كان للاحتلال والعمليات الارهابية دورا كبيرا في إعاقة عمليات التنمية الشاملة ، ومن ثم في مجال تقديم الخدمات للمواطنين ، خاصة وان الهاجس الأمني قد ألقى بضلاله على عمل هيئات سلطة الدولة بمختلف مستوياتها وانفاقها المالي الكبير على قطاع الأمن دون القطاعات الاخرى متناسين ان هنالك علاقة وثيقة بين التنمية والأمن.

وقد عانت محافظة بابل كثيرا بسبب الهجمات الإرهابية العنيفة التي طالتها ، وخاصة في مركز الحلة والمسيب ، وتكببت خسائر بشرية ومادية كبيرة .

ثانيا-تخلف البنى التحتية :

يعد قطاع مياه الشرب والكهرباء والصرف الصحي من اهم القطاعات الخدمية التي توفر خدمات هامة لحياة المواطنين ، الا ان غالبية العراقيين مازالوا يعانون من عدم الانتفاع من تلك الخدمات التي يقدمها القطاع الحكومي وذلك لمحدوديتها ، ومن ثم كان عليهم الاعتماد على بدائل باهضة التكلفة للحصول على الخدمات . ان البنى التحتية العراقية والمرافق العامة قد لحقها تدمير واضرار كبيرة منذ آب ١٩٩٠ وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية بسبب الحروب والاحداث الداخلية ، فلم تكن هنالك اعمال صيانة جدية واهملت الادارة الفنية .

وعلى ذلك تكون من اولويات محافظة بابل هي اجراء اعمال صيانة متطورة باستخدام التكنولوجيا الحديثة للمرافق الخدمية العامة ، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار فيها . كما ان عليها ايضا ، ان تأخذ بنظر الاعتبار ، مسألة الدعم الذي كانت تقدمه الحكومة الاتحادية للخدمات وللبيع غير الغذائية ، إذ ان هذا الدعم شمل المشتقات النفطية والكهرباء والمياه والصرف الصحي والقطاعات الانتاجية والخدمات الصحية والتعليمية فقد قدر اجمالي الدعم المقدم -عدا الصحة والتعليم- بحوالي ١٠,٣ مليار دولار عام ٢٠٠٥ ، أو ما يعادل ٣٢,٣% من مجموع تخصيصات الموازنة العامة للدولة (٣٨).

ثالثا-انتشار الفقر :

أكدت المادة (١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إن : (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز ...) . وهذا يعني إن كل مواطن عراقي له الحق في التمتع بالقانون وحمايته ، على قدم المساواة مع الآخرين بغض النظر عن أي معيار تمييزي . ولكن الواقع يشير الى وجود أعداد كبيرة من الفقراء في العراق عامة و محافظة بابل خاصة ، وهذا مؤشر على ان هنالك اختلال في تلك المساواة خاصة فيما يتعلق بتوزيع الوظائف وفرص العمل (٣٩).

كما جاء في المادة (١٥) إن (لكل فرد الحق في الحياة ...) ولم تجيز حرمانه من هذا الحق او تقييده إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادرٍ من جهة قضائية مختصة. وفي هذه المادة وضع المشرع الدستوري العراقي ضمانه للحق في الحياة ، الذي يعد أساس كل الحقوق . ولكن على الصعيد العملي يكون هذا الحق مرتبطا بتحقيق أدنى مستوى للعيش الكريم للمواطن العراقي ، وهو الأمر الذي لا نجده متحققا في العراق عامة و محافظة بابل خاصة بسبب الأعداد الكبيرة من الفقراء والذين يعيشون تحت مستوى خط الفقر (٤٠).

لقد نص البند ثانيا من المادة (٢٨) من الدستور على اعفاء اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة ، وقد احال المشرع الدستوري العراقي تنظيم ذلك الى قانون يسنه مجلس النواب الذي لم يسنه لحد الآن.

وهذه الضمانة سوف تفيد في تقليل اعداد من يعيشون تحت خط الفقر ، وعلى الرغم من ذلك فان ارتفاع وتيرة التضخم في العراق أعاقت تحقيق هذا الهدف لعدم قدرة اصحاب الدخول المنخفضة من مسايرته (٤١).

لقد أظهر المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة الذي تم تنفيذه ضمن إطار اعداد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر عام ٢٠٠٨ في العراق ، إن قيمة خط الفقر الوطني بلغت (٧٧) ألف دينار للفرد شهريا ، وهذا يعني إن (٢٣%) من العراقيين يقعون تحت مستوى خط الفقر ، أي إن مجموع الناس الفقراء بلغ حوالي (٧) ملايين فرد يعيشون تحت خط الفقر (٤٢). واطلقت الحكومة العراقية استراتيجيات التخفيف من الفقر بقرارها المرقم ٤٠٩ في تشرين الثاني ٢٠٠٩ بعد هذا المسح ، التي ألزمت الجهات والوزارات باتخاذ الاجراءات المناسبة لتطبيقها للحد من معدلات الفقر للفترة من ٢٠١١ الى ٢٠١٤ ، وجعل نسبته لا تتعدى ١٦%.

لقد تم تخصيص (٤٤٤,٩) مليار دينار من الخطة الاستثمارية لعام ٢٠١٢ لتمويل أنشطة لها اولوية في تخفيف الفقر في العراق من خلال تحقيق دخل اعلى من العمل للفقراء وتحسين المستوى الصحي وتعليم الفقراء وتحقيق بيئة سكن افضل لهم (٤٣) . وكانت نسب الانجاز الفعلي للاستراتيجية في عام ٢٠١٢ ، كما يأتي :

جدول رقم (١١)

نسب الانجاز الفعلي لمحصلات استراتيجية التخفيف من الفقر عام ٢٠١٢ (%)

المحصلة	التخصيص المالي للمحصلة (مليون دينار)	نسبة الإنجاز (%)
دخل اعلى من العمل للفقراء	٩٥١٠٠	٢٠
تحسين المستوى الصحي للفقراء	١٢٨٤٠٠	١١
نشر وتحسين تعليم الفقراء	١٤٠٠٠٠	٢٨
بيئة سكن افضل للفقراء	٨١٤٠٠	١٣
المجموع الكلي لمحصلات الاستراتيجية	٤٤٤٩٠٠	١٩

-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الإدارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير متابعة تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر لعام ٢٠١٢ ، بغداد ، نيسان ٢٠١٣ ، ص ٨ .

هذا مع العلم انه قد تم تخصيص نسبة (٨٠,٣ %) من المبلغ الكلي ما يعادل (٣٥٧,٤) مليار دينار الى الوزارات المعنية بوثيقة الاستراتيجية ، هي : وزارة التربية ، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، وزارة الصحة ، وزارة الاعمار والاسكان) . اما فيما يتعلق بالمحافظات فقد كانت حصتها حوالي (٨٧,٥) مليار دينار ، كانت حصة كل من المثنى (١٤,٧) مليار دينار ، والديوانية (١١,٩) مليار دينار ، و واسط (١١,٩) مليار دينار ، وبابل (١٢,٦) مليار دينار ، وكربلاء (١١,٩) مليار دينار ، وديالى (١١,٩) مليار دينار ، وصلاح الدين (١٢,٦) مليار دينار (٤٤).

رابعاً-تفشي البطالة :

كفل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحق في العمل ، فقد أكدت المادة (١٦) على أن : (تكافؤ الفرص حقّ مكفول لجميع العراقيين...) ، كما أوجب المشرع الدستوري العراقي على هيئات سلطة الدولة كفاءة تحقيقه ، وهذه ضمانة جيدة إذ جعلها من واجبات الدولة حيال الفرد .

ولكن مؤشرات الواقع تؤكد اختلال ذلك التكافؤ بصورة أو بأخرى ، الأمر الذي أدى زيادة أعداد العاطلين الفقراء في الدولة ، على الرغم من إن قسما كبيرا منهم هم من ذوي المؤهلات التي تتيح لهم القدرة على المنافسة في الحصول على الوظائف أو فرص العمل .

وأكد الدستور العراقي على إن : (العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريماً)، وهذا يعني إن المشرع الدستوري قد عد العمل بوصفه أحد الخيارات التي تؤدي الى القضاء على مشكلة البطالة ومن ثم التخفيف من الفقر . ولكن الواقع يشير الى ان اعداد كبيرة من المواطنين القادرين على العمل ، لا يجدون الفرصة حتى غير المناسبة في الحصول عليه ، الأمر الذي أبقاهم في خانة الفقراء (٤٥).

ورغم ما تقدم ، فان الواقع العملي يشير إلى وجود بطالة واضحة المعالم ومؤثرة على حياة الشباب العراقي ومستقبلهم ، فلقد بلغ معدل البطالة بينهم وفقاً لنتائج مسح التشغيل والبطالة الذي أجري عام ٢٠٠٨ على سبيل المثال ما نسبته (١٥,٣٤%) ، بواقع (١٤,٣٣ %) من الذكور و (١٩,٦٤ %) من الإناث ، وكما يتضح من الجدول الآتي :

جدول رقم (١٢)

معدل البطالة في العراق بعمر ١٥ سنة فأكثر لسنة ٢٠٠٨ (%)

المجموع	إناث	ذكور
12.34	12.55	12.25

-نتائج مسح التشغيل والبطالة لسنة ٢٠٠٨

-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ .

خامساً-ضعف تمكين المرأة :

لقد نجحت الحركة النسوية العراقية في اشراك المرأة في عملية صنع القرار السياسي . ففي نهايات عام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ كانت مشاركتها في الحياة السياسية للعراق واضحة وإيجابية ، ولأول مرة في تاريخ العراق السياسي تتنافس الكتل والاحزاب ، حتى الاسلامية منها حول أشراك المرأة في العملية السياسية ودفعها لاحتلال مواقع قيادية في مؤسسات الدولة . وقد حصلت المرأة العراقية نتيجة ذلك ، على ست وزارات في الحكومة المؤقتة مابين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ (شؤون المرأة ، الاشغال والبلديات ، البيئة ، المهجرين والمهاجرين ، الزراعة ، العمل والشؤون الاجتماعية) (٤٦).

لقد بلغ عدد اعضاء الجمعية الوطنية ٢٧٥ ومجموع عدد النساء فيها ٨٧ اي بنسبة ٣١% كما ترأست المرأة في فترة الحكومة الانتقالية ست وزارات ، لكن الملاحظ أن تراجعاً قد حصل في تشكيلة حكومة السيد نوري المالكي المشكلة في ايار ٢٠٠٦ ، حيث تناقص عدد النساء بـ (١٦) مقعداً عما كان عليه في الجمعية الوطنية ، وكذلك تمثيلهن في الوزارات تناقص بوزارتين ، وقد اعتبرت المنظمات النسائية هذا مؤشراً على تراجع تمثيل المرأة العراقية في الحكومة ، وكذلك غيابها عن المفاوضات السياسية التي شكلتها (٤٧).

وبلغت نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في مجلس النواب العراقي (٢٥,٢%) لعام ٢٠١٠ بواقع (٨٢) عضواً من النساء و (٢٤٣) عضواً من الرجال ، بعد ان كانت النسبة (٢٧,٣%) في عام ٢٠٠٦ . وكانت مشاركة المرأة في المناصب القيادية ، قد بلغت النساء اللاتي يتأسسن المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الأسرة والطفل (٦٩%) ، فضلاً عن زيادة أعداد النساء اللاتي يشغلن درجات خاصة مثل وكيل وزارة أو مستشار أو خبير ، واللواتي يشغلن منصب مدير عام أو معاون مدير عام في الوزارات (٢٥%) في عام ٢٠١٠ (٤٨).

وبالنسبة لمحافظة بابل ، لم تتجاوز المرأة الحصة المقررة لها في الكوتا النسائية دستورياً وقانونياً ، ولولا ذلك لما حصلت على أي مقعد في مجلس النواب ، ويتوضح ذلك من خلال الاصوات التي حصلت عليها في جميع الانتخابات .

سادساً-اصلاح نظام البطاقة التموينية :

يعد نظام البطاقة التموينية المعتمد في العراق منذ أيلول ١٩٩٠ ، من اضخم نظام لتوزيع المواد الغذائية في العالم ، حيث توزع شهرياً على كافة المواطنين .

وعلى الرغم من نجاح هذا النظام في تجنب العراقيين من مخاطر المجاعة بعد فرض الحصار الاقتصادي في ٦ آب ١٩٩٠ ، إلا أن هذا النظام يعاني من الثغرات الاتية (٤٩):

- ١- عدم عدالته ، لمساواته بين الغني والفقير في توزيع الحصص الغذائية .
 - ٢- معاناته من صعوبات لوجستية في عملية التوزيع .
 - ٣- الاستمرار بتنفيذه بنفس الاسلوب المطبق حاليا ، سيكون على حساب تقديم الخدمات الصحية والتعليمية .
 - ٤- ادى تطبيق هذا النظام الى تشويه هيكل الطلب على المواد الغذائية ، والى انخفاض الطلب المحلي على المواد الغذائية المنتجة محليا ، وقيام كثير من الفلاحين بترك مهنة الزراعة والهجرة من الريف الى المدينة .
- ولقد باءت محاولات اصلاح نظام البطاقة التموينية بالفشل ، فقد اظهر مسح الامن الغذائي والفئات الهشة الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات بأن (٩٥,٣%) من الأسر ترغب في الحصول على مواد البطاقة التموينية مقابل (٤,٧%) ترغب في استبدالها بالنقود (٥٠). لذا يتعين على مجلس محافظة بابل الانفتاح على المختصين واستشارة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في اصلاح مشروع اصلاح نظام البطاقة التموينية.
- سابعا- القدرات المهنية والفنية للمحافظة :**

بهدف انجاح تطبيق التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، يتعين على مجلس محافظة بابل تأهيل وتطوير الكوادر القانونية والفنية والإدارية ، وتهيئة متطلبات استلام الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية ، والرياضة والشباب ، مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها خلال السنتين القادمتين .

المبحث الرابع

دور اللامركزية المالية وقانون الاستثمار في ميدان الخدمات

نتناول في هذا المبحث دور تطبيق اللامركزية المالية في تعزيز كمية ونوعية الخدمات المقدمة الى المواطنين ، كما سوف نبحت في دور تنفيذ قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل في تحقيق الهدف نفسه .

المطلب الاول- دور اللامركزية المالية في ميدان الخدمات :

في هذا المطلب سوف نبين اللامركزية المالية ودورها الهام في تغطية نفقات المشاريع الخاصة بتقديم الخدمات الى المواطنين .

كما سوف نبحت في كيفية تنظيم القانون العراقي لهذا الصنف من اللامركزية ، وتطبيقها على ارض الواقع الفعلي في المحافظات من خلال عرض صلاحية مجلس المحافظة والمحافظ المالية ، وكذلك ايراداتها .

الفرع الاول- مفهوم اللامركزية المالية وتنظيمها في القانون العراقي :

أولاً- مفهوم اللامركزية المالية :

في أحدث تصنيف للامركزية ، قدمه البنك الدولي ، تم الاقرار باللامركزية المالية بكونها أحد أنواع اللامركزية إضافة الى اللامركزية السياسية و اللامركزية الادارية و لامركزية السوق الذي فرضته تداعيات العولمة . وعليه فقد تزايد الاهتمام الجدي باللامركزية المالية وآليات تطبيقها ، وبما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني لآليات جمع وتوزيع وانفاق الموارد المالية في الدولة ، وعلى مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية (٥١).

وتفهم اللامركزية المالية على انها : (التشارك في الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة ، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية) (٥٢) ، وتشمل اللامركزية المالية الوسائل وآليات التعاون المالي في تقاسم الإيرادات العامة بين كافة

مستويات الحكومة ، والتفويض المالي في زيادة الإيرادات العامة وتخصيص النفقات ، والاستقلال المالي لحكومة الدولة أو الحكومة الإقليمية أو المحلية^(٥٣).

ويكون لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الاقليمية والمحلية صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات ، ومن ثم تكون جميع تلك السلطات خاضعة للمسائلة^(٥٤) .

وتتطلب عملية توزيع وتحويل الاختصاصات فيما بين الوحدات المكونة للدولة والسلطة الاتحادية تخصيصا ماليا كافيا يمكنها من أداء مهامها المحلية . ويمكن للمشرع أن يمنح السلطات الاقليمية والمحلية صلاحية استيفاء إيرادات مالية معينة ، او تحقيق عوائد مالية^(٥٥).

أن السعي نحو تطبيق اللامركزية المالية في الدول الفيدرالية يتطلب إصلاحات جوهرية في السياسات المالية عامة وفي مجال النفقات خاصة . وكذلك إصلاح السياسات الضريبية ، وإصلاح سياسة الاقتراض بموافقة الحكومة المركزية ، وتشجيع الاستثمار ، كما هو حاصل في البرازيل والأرجنتين وكولومبيا وكوستاريكا والسلفادور وتشيلي وبيرو وجزر البهاما وسورينام^(٥٦) . كما يتطلب من الدول الفيدرالية أيضا ، وضع تدابير لبناء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات و وضع الميزانيات ، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والادارية والاقتصادية والمالية . وهذه التدابير ليس فقط لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية فيها وإنما لإنجاح تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة عن طريق المساعدات المقدمة من قبل المجتمع الدولي للسلطات الاقليمية والمحلية^(٥٧).

ثانيا - تنظيم اللامركزية المالية في القانون العراقي :

لقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات مالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . وأكد على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون ، والأمر نفسه ينسحب على تعديلها وجبايتها والاعفاء منها . وحدد اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة ، بما يأتي :

- ١- رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- ٢- رسم السياسة المالية، والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وادارته.
- ٣- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ويتضح مما تقدم ، إن الحكومة الاتحادية هي المختصة حصرا في فرض الضرائب والرسوم على المستوى الوطني ، وهي المخولة بالاقتراض . ومع ذلك فإن القانون قد قرر الالتزام بعدالة توزيع القروض التي تقدم للحكومة الاتحادية على اقاليم ومحافظات العراق وحسب نسبة السكان بعد الاخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصرا مع مراعاة الاسبقية بتوزيع القروض الجديدة للوزارات والاقاليم والمحافظات التي لم تستفد من القروض سابقا^(٥٨).

ولتوزيع الإيرادات المالية على الأقاليم والمحافظات ، وضع الدستور المعايير الموضوعية الآتية^(٥٩):

- ١- أن يكون توزيع الواردات على وفق مبدأ الانصاف ، والعدالة ، التي تأخذ بنظر الاعتبار الأعباء والحاجات والموارد المتيسرة^(٦٠) .

٢- اعتماد مبدأ النسبة والتناسب بين عدد السكان و الواردات .

- ٣- منح حصة مالية لمدة محددة للوحدات المكونة للدولة المتضررة والمحرومة ، على ان تحدد تلك الحصة المالية والمدة الزمنية على وفق قانون ينظم ذلك .

لقد خصص من الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٣ لإعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بضمنها اقليم كردستان ، مبلغ مقداره (٧٢٥٦٠٠٠٠٠٠) الف دينار (سبعة آلاف ومئتان وستة وخمسون مليار دينار) ، يتم توزيعه حسب نفوس كل محافظة كذا يأتي^(٦١):

١- على المحافظ تقديم خطة اعمار المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة الى وزارة التخطيط الاتحادية (بالتسيق مع مجالس النواحي والاقضية) لغرض دراستها والمصادقة عليها على ان تراعى المناطق الاكثر تضرراً داخل المحافظة وعلى ان توزع تخصيصات المحافظة من مبالغ (اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بضمنها اقليم كردستان) على الاقضية والنواحي المرتبطة بها حسب النسب السكانية لكل منها بعد استبعاد المشاريع الاستراتيجية التي تستفيد منها اكثر من ناحية او قضاء على ان لا تزيد كلفة المشاريع الاستراتيجية الجديدة عن ٢٠% من تخصيصات المحافظة.

٢- يتولى المحافظ حصراً تنفيذ خطة الاعمار المقررة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ فقط.

٣- على مجلس الوزراء الاتحادي مناقلة مبلغ (١,٣) ترليون دينار (ترليون واحد وثلاثمائة مليار دينار) من التخصيصات الاستثمارية و اضافتها الى تخصيصات تنمية الاقاليم بعد استبعاد تخصيصات المشاريع المستمرة والمشاريع السيادية والمشاريع التي تخدم اكثر من محافظة.

٥- يخصص مبلغ (١٣١٧٨٠٥٥٧٥) الف دينار (الف وثلاثمائة وسبعة عشر مليار وثمانمائة وخمسة مليون وخمسمائة وخمسة وسبعون الف دينار) كمشاريع الى المحافظات المنتجة بما فيها اقليم كردستان من اصل التخصيصات المشار اليها بالبند (أ) المشار اليه اعلاه ، وللمحافظة حق التصرف واستخدام بما لا يزيد عن (٥٠%) من التخصيصات المشار اليها اعلاه لغرض استيراد الطاقة الكهربائية او تقديم الخدمات للمحافظة وتوظيفها والنفقات التشغيلية ، وتكون اولوية الانفاق للمناطق الاكثر تضرراً من انتاج وتصفية النفط ولمشاريع حماية البيئة .

اما بالنسبة الى الجمارك فان الدستور قد جعل ادارتها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم ، وبالتسيق مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، على ان تنظم تلك الادارة وذلك بالتنسيق بين تلك المستويات الحكومية بقانون^(٦٢).

لقد خصصت موازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ مبلغ مقداره (١٣٨٤٢٤٦٠٨٠٠٠) الف دينار (مائة وثمانية وثلاثون الف واربعمائة واربعه وعشرون مليار و ستمائة وثمانية مليون دينار) لنفقات السنة المالية /٢٠١٣ توزع وفق حقل اجمالي النفقات حسب الوزارات .

أ- مبلغ مقداره (٥٥١٠٨٦٠٢٠٠٠) الف دينار (خمسة وخمسون الف ومائة وثمانية مليار وستمائة واثنان مليون دينار) لنفقات المشاريع يوزع وفق حقل نفقات المشاريع الاستثمارية حسب الوزارات .

ب- مبلغ مقداره (٨٣٣١٦٠٠٦٠٠٠) الف دينار (ثلاثة وثمانون الف وثلاثمائة وستة عشر مليار وستة مليون دينار) للنفقات الجارية وفق حقل النفقات الجارية حسب الوزارات.

ج- خصص مبلغ مقداره (٢٥٠٠٠٠٠٠٠) الف دينار (مئتان وخمسون مليار دينار) احتياطي الطوارئ ضمن اعتمادات المصروفات الاخرى لموازنة وزارة المالية الاتحادية من اصل التخصيصات الواردة بالبند (ب) المشار اليه اعلاه.

ووزعت اجمالي النفقات حسب القطاعات والانشطة على النحو التالي^(٦٣) :

١- نفقات الامن والدفاع : (١٩٧٠٢٢٩٦٠٠٠) الف دينار (تسعة عشر الف وسبعمائة واثنان مليار ومئتان وستة وتسعون مليون دينار).

٢. التربية والتعليم: (١٢٧٨٢٨٩٧٠٠٠) الف دينار (اثنا عشر الف وسبعمائة واثنان وثمانون مليار وثمانمائة وسبعة وتسعون مليون دينار) .

- ٣- الطاقة : (٢٩٤٥٦٠١١٠٠٠) الف دينار (تسعة وعشرون الف واربعمائة وستة وخمسون مليار واحد عشر مليون دينار).
- ٤- البيئة والصحة : (٦٨٢٥٢٣١٠٠٠) الف دينار (سنة الاف وثمانمائة وخمسة وعشرون مليار ومئتان وأحد وثلاثون مليون دينار) .
- ٥- الخدمات الاجتماعية : (١٧٧٠٨٦٤٤٥٠٠) الف دينار (سبعة عشر الف وسبعمائة وثمانية مليار وستمائة وأربعة وأربعون مليون وخمسمائة الف دينار) .
- ٦- الماء والمجاري والصرف الصحي: (٤٢١٤١٣٤٢٧٨) الف دينار (اربعة الاف ومئتان وأربعة عشر مليار ومائة وأربعة وثلاثون مليون ومئتان وثمانية وسبعون الف دينار) .
- ٧- النقل والاتصالات : (١٨٢٥٧٦٦٨٢٦) الف دينار (الف وثمانمائة وخمسة وعشرون مليار وسبعمائة وستة وستون مليون وثمانمائة وستة وعشرون الف دينار) .
- ٨- القطاع الزراعي: (٢٦٨٤٩٩٥٠٠٠) الف دينار (الفان وستمائة وأربعة وثمانون مليار وتسعمائة وخمسة وتسعون مليون دينار) .
- ٩- القطاع الصناعي: (١٧١٤٣٢٣٠٠٠) الف دينار (الف وسبعمائة وأربعة عشر مليار وثلاثمائة وثلاثة وعشرون مليون دينار) .
- ١٠- التشييد والاسكان : (١٦٣٦٨٤٢٠٠٠) الف دينار (الف وستمائة وستة وثلاثون مليار وثمانمائة وأثنان وأربعون مليون دينار) .
- ١١-الثقافة والشباب والاندية والاتحادات: (٢٣٢٧١١٥٢١٠) الف دينار (الفان وثلاثمائة وسبعة وعشرون مليار ومائة وخمسة عشر مليون ومئتان وعشرة الف دينار) .
- ١٢-الادارات العامة المركزية والمحلية: (١٢٨٤٧٥٥٩٦٨٦) الف دينار (اثنى عشر الف وثمانمائة وسبعة وأربعون مليار وخمسمائة وتسعة وخمسون مليون وستمائة وستة وثمانون الف دينار) يوزع كالاتي:
- أ-(٣٩٣٢٥٠٩٦٨٦) الف دينار (ثلاثة الاف وتسعمائة وأثنان وثلاثون مليار وخمسمائة وتسعة مليون وستمائة وستة وثمانون الف دينار) للإدارات العامة المركزية .
- ب-(٨٩١٥٠٥٠٠٠٠) الف دينار (ثمانية الاف وتسعمائة وخمسة عشر مليار وخمسون مليون دينار) للإدارات المحلية .
- ١٣-الالتزامات والمساهمات الدولية والديون: (١٠٢٩٢٠٥٧٥٠٠) الف دينار (عشرة الاف ومئتان واثنان وتسعون مليار وسبعة وخمسون مليون وخمسمائة الف دينار) .
- ١٤-اقليم كردستان: (١٤٤٠٦٧٣٥٠٠٠) الف دينار(اربعة عشر الف واربعمائة وستة مليار وسبعمائة وخمسة وثلاثون مليون دينار) .
- ولقد كان من المفترض ان تؤسس هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية، تؤلف من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها ، لتقوم بمهام التحقق الآتية (٦٤):
- ١- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- ٢- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
- ٣- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة.

ويتضح اختلال التوازن العمودي في الإيرادات المالية في العراق من ان الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتخصيص الاموال للإقليم والمحافظات بنسب تتجاوز (٩٩ %) من اجمالي إيراداتها المالية . اما اختلال التوازن الافقي في الموارد والإيرادات المالية فيتضح في ان هنالك محافظات غنية بالموارد الطبيعية ومن ثم بالثروة .

المطلب الثاني- دور قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل في ميدان الخدمات:

نتناول في هذا المطلب أهداف قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل و وسائل تنفيذه ، واهميته في تعزيز مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين .

الفرع الأول -أهداف و وسائل قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل :

عرف قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ ، الاستثمار على انه : (توظيف المال في اي نشاط او مشروع اقتصادي يعود بالمنفعة المشروعة على البلد) (٦٥).

واعتر القانون هيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم هي المسؤولة عن التخطيط الاستثماري ومنح اجازات الاستثمار في المحافظة (٦٦).

وقد هدف القانون الى تحقيق ما يأتي (٦٧):

١- تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الانتاجية والخدمية وتنويعها.

٢- تشجيع القطاع الخاص العراقي والاجنبي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الاسواق المحلية والاجنبية.

٣- تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين.

٤- حماية حقوق وممتلكات المستثمرين.

٥- توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للعراق.

وبعد مرور اكثر من سبع سنوات على صدور هذا القانون ، يشير الواقع الفعلي الى انه قد فشل منفذوه في تحقيق مجمل الاهداف المذكورة آنفا ، على الرغم من الوسائل المشجعة التي حددها القانون المتجسدة في ما يأتي (٦٨):

١- منح المشاريع الامتيازات والضمانات اللازمتين لاستمرارها وتطويرها من خلال تقديم الدعم بما يؤمن تعزيز القدرات التنافسية لتلك المشاريع في الأسواق المحلية والاجنبية .

٢- منح المشاريع الحاصلة على اجازة الاستثمار من الهيئة تسهيلات اضافية واعفاءات من الضرائب والرسوم .

الفرع الثاني - هيئات الاستثمار في المحافظات والتسهيلات والضمانات المقدمة للمستثمر:

أولاً- هيئات الاستثمار في المحافظات:

منح القانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق تشكيل هيئات استثمار تتمتع بالشخصية المعنوية على ان يمثها رئيسها أو من يخوله . وتمول الهيئة من موازنة الإقليم أو المحافظة ولها صلاحيات منح إجازات الاستثمار والتخطيط الاستثماري وتشجيع الاستثمار ولها فتح فروع في المناطق الخاضعة لها بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار . ويتكون مجلس ادارتها من سبعة اعضاء على الاقل من ضمنهم الرئيس ونائبه من ذوي الخبرة والاختصاص وحائزين على شهادة جامعية وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اشهر افلاسه . وتقوم تلك الهيئات بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار وتنسق وتتشاور مع الحكومات المحلية فيما يتعلق بالخطط والتسهيلات الاستثمارية . وتقوم بوضع خططها الاستثمارية بما لا يتعارض والسياسة

الاستثمارية الاتحادية وتقوم بإعداد قوائم بفرص الاستثمار في المناطق الخاضعة لها مع معلومات اولية عن هذه المشاريع وتوفيرها للراغبين في الاستثمار ، ويجتمع مجلس إدارة هيئات استثمار المحافظات بدعوة من رئيسه ويحدد نصاب الانعقاد واتخاذ

القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة وينظم سير العمل بنظام داخلي تصدره الهيئة ، وترتبط هيئة استثمار المحافظة بالمحافظ وتخضع لرقابة مجلس المحافظة^(٦٩).

وتهدف الهيئة الى تشجيع الاستثمار من خلال العمل على ما يأتي (٧٠):

- ١- تعزيز الثقة في البيئة الاستثمارية والتعرف على الفرص الاستثمارية وتحفيز الاستثمار فيها.
- ٢- تبسيط اجراءات التسجيل والاجازة للمشاريع الاستثمارية ومتابعة المشاريع القائمة منها واعطاء الاولوية لها في الانجاز لدى الجهات الرسمية واستكمال اجراءات اجابة طلبات المستثمرين واستحصال الموافقات اللازمة للمستثمر والمشروع.
- ٣- انشاء نافذة واحدة في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاقاليم والمحافظات تضم مندوبين مخولين من الوزارات واعضاء ترشحهم مجالس الأقاليم والمحافظات حسب الاحوال والجهات ذات العلاقة تتولى منح الاجازة والحصول على الموافقات من الجهات الاخرى وفق القانون.
- ٤- تقديم المشورة وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين واصدار النشرات الخاصة بذلك.
- ٥- وضع برامج لترويج الاستثمار في مناطق العراق المختلفة لجذب المستثمرين وتنفيذها.
- ٦- تسهيل تخصيص الاراضي اللازمة وتأجيرها لإقامة المشاريع بمقابل تحدده الهيئة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- ٧- العمل على اقامة مناطق استثمارية آمنة بموافقة مجلس الوزراء.
- ٨- تشجيع المستثمرين العراقيين من خلال توفير قروض ميسرة وتسهيلات مالية لهم بالتنسيق مع وزارة المالية والاستعانة بالمؤسسات المصرفية مع اشتراط أن يقوم المستثمر الحاصل على القرض باستخدام عدد من العراقيين العاطلين عن العمل يتناسب و حجم القرض.
- ٩- اية مهام اخرى ذات علاقة بطبيعة عملها يكلفها بها مجلس الوزراء.

ثانيا - التسهيلات والضمانات المقدمة للمستثمر :

يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون وللمستثمر العراقي والاجنبي لأغراض مشاريع الاسكان حق حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل تحدد أسس احتسابه وفق نظام خاص وله حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للقطاعين المختلط والخاص شريطة عدم المضاربة بهما . ويلتزم المُستثمر العراقي أو الأجنبي بتشديد الوحدات السكنية خلال الفترة المحددة في الاتفاق وبيعها أو إيجارها إلى المواطنين وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض. وللمستثمر العراقي أو الأجنبي أن يتصرف ببقية أجزاء المشروع الإسكاني طيلة فترة الإجازة وفق شروط الاتفاق المبرم معه . وللمستثمر العراقي أو الأجنبي حق استئجار الأراضي والعقارات من الدولة أو من القطاعين الخاص والمُختلط لغرض إقامة المشاريع الاستثمارية عليها لمدة لا تزيد على مدة الإجازة والتي لا تزيد مدتها عن (٥٠) خمسين سنة قابلة للتجديد بعد مراعاة طبيعة المشروع والجدوى الاقتصادية منه . لهيئة الاستثمار المانحة للإجازة الاتفاق مع المستثمر العراقي أو الأجنبي على عودة المشروع إلى الدولة أو الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم بعد انتهاء مدة الإجازة وبالشروط الواردة في الاتفاق المُبرم معه^(٧١).

كما يتمتع المستثمر بالمزايا الاتية^(٧٢):

- ١- اخراج رأس المال الذي ادخله الى العراق وعوائده وفق احكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية و سائر الجهات الاخرى .
- ٢- يحق للمستثمر الاجنبي التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه. وتكوين المحافظ الاستثمارية في الاسهم والسندات.
- ٣- استئجار الأراضي اللازمة للمشروع او المساطحة للمدة التي يكون فيها المشروع الاستثماري قائما على أن لا تزيد عن (٥٠) خمسين سنة قابلة للتجديد بموافقة الهيئة و أن تراعى في تحديد المدة طبيعة المشروع وجدواه للاقتصاد الوطني .

٤- التأمين على المشروع الاستثماري لدى أي شركة تأمين وطنية أو اجنبية يعتبرها ملائمة.

٥- خامساً فتح حسابات بالعملة العراقية أو الاجنبية أو أيهما لدى احد المصارف في العراق او خارجه للمشروع المجاز .
يضمن هذا القانون للمستثمر ما يأتي (٧٣):

١- يحق للمستثمر توظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين في حالة عدم امكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة و قادر على القيام بنفس المهمة وفق ضوابط تصدرها الهيئة.

٢- منح المستثمر الاجنبي والعاملين في المشاريع الاستثمارية من غير العراقيين حق الاقامة في العراق وتسهيل دخوله وخروجه من والى العراق.

٣- عدم مصادرة او تأميم المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا القانون كلاً او جزءاً باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات.

٤- للعاملين الفنيين والإداريين غير العراقيين في المشروع ان يحولوا رواتبهم وتعويضاتهم الى خارج العراق وفقاً للقانون بعد تسديد التزاماتهم وديونهم تجاه الحكومة العراقية وسائر الجهات الاخرى.

وعزز القانون من الضمانات عندما قرر إن : (أي تعديل لهذا القانون لا يترتب عليه أي اثر رجعي يمس الضمانات والاعفاءات والحقوق المقررة بموجبه) (٧٤).

ومن أهم الإعفاءات التي منحت الى المستثمرين ، هي كما يأتي (٧٥):

١- يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة الوطنية للاستثمار حسب درجة التطور الاقتصادي للمنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري.

٢- لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع قوانين لتمديد أو منح إعفاءات بالإضافة إلى الإعفاءات أو تقديم حوافز أو ضمانات أو مزايا أخرى لأي مشروع أو قطاع أو منطقة والمدد والنسب التي يراها مناسبة وفقاً لطبيعة النشاط وموقعه الجغرافي ومدى مساهمته في تشغيل الأيدي العاملة ودفع عجلة التنمية الاقتصادية ، لاعتبارات تقتضيها المصلحة الوطنية.

٣- للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سني الإعفاء من الضرائب والرسوم يتناسب بشكل طردي مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل إلى (١٥) خمسة عشر سنة إذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي في المشروع أكثر من ٥٠%.

كذلك يتمتع المشروع الحاصل على إجازة استثمار بما يأتي (٧٦):

١- إعفاء الموجودات المستوردة لأغراض المشروع الاستثماري من الرسوم على إن يتم إدخالها إلى العراق خلال (3) ثلاثة سنوات من تاريخ منح إجازة الاستثمار.

٢- تعفى الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الرسوم إذا أدى ذلك إلى زيادة الطاقة التصميمية ، على إن يتم إدخالها خلال (٣) ثلاثة سنوات من تاريخ إشعار الهيئة بالتوسع أو التطوير ، ويقصد بالتوسع لأغراض هذا القانون إضافة موجودات رأسمالية ثابتة بقصد زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع أو الخدمات أو المواد بنسبة تزيد على (١٥ %) خمسة عشر من المائة إما التطوير فيقصد به لأغراض هذا القانون استبدال مكائن متطورة بمكائن المشروع كلاً أو جزءاً أو إجراء تطوير على الأجهزة والمعدات القائمة في المشروع بإضافة مكائن أو أجهزة جديدة أو أجزاء منها بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية أو تحسين وتطوير نوع المنتجات و الخدمات.

٣- تعفى قطع الغيار المستوردة لأغراض المشروع من الرسوم على إن لا تزيد قيمة هذه القطع على (٢٠%) عشرين من المائة من قيمة شراء الموجودات بشرط إن لا يتصرف بها المستثمر لغير الأغراض المستوردة من اجلها.

٤- تمنح مشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية ومراكز التأهيل والمؤسسات التربوية والعلمية إعفاءات إضافية من رسوم استيراد الأثاث والمفروشات واللوازم لأغراض التحديث والتجديد مرة كل (٤) أربع سنوات في الأقل على إن يتم إدخالها إلى العراق أو استعمالها في المشروع خلال (٣) سنوات من تاريخ صدور قرار الهيئة بالموافقة على قوائم الاستيراد وكمياتها ، بشرط إن لا يتم استخدامها لغير الأغراض المستوردة من أجلها .

كما يتمتع المستثمر الأجنبي بمزايا إضافية وفقاً لاتفاقيات دولية بين العراق ودولته أو اتفاقيات دولية متعددة الأطراف كان العراق قد انضم إليها (٧٧).

أما بالنسبة الى المنازعات الناشئة بين الأطراف الخاضعين لإحكام هذا القانون يطبق عليهم القانون العراقي مالم يتفقوا على خلاف ذلك بغير الحالات التي تخضع لإحكام القانون العراقي حصراً أو يكون فيها الاختصاص للمحاكم العراقية. فتخضع المنازعات الناتجة عن عقد العمل حصراً لإحكام القانون العراقي ويكون الاختصاص فيها للمحاكم العراقية، ويستثنى من ذلك العامل غير العراقي إذا نص عقد العمل على خلاف ذلك. اما إذا كان أطراف النزاع من غير العراقيين وفي غير المنازعات الناتجة عن جريمة يجوز للمتنازعين الاتفاق علماً للقانون الواجب التطبيق والمحكمة المختصة أو إي اتفاق آخر لحل النزاع بينهم (٧٨).

هذا وقد أُلزم القانون وزارات المالية والبلديات والأشغال العامة وأمانة بغداد والبلديات في المحافظات والهيئات والدوائر غير المرتبطة بوزارة توفير الأراضي والعقارات الصالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية وإعلام الهيئة الوطنية بأرقامها ومساحتها وعائديتها وجنسها واستخداماتها وتتولى الهيئة الوطنية تخصيصها إلى المستثمرين العراقيين أو الأجانب وفق نظام تقترحه الهيئة الوطنية وبموافقة مجلس الوزراء (٧٩).

وفيما يخص دور قانون الاستثمار في جذب الاستثمارات الأجنبية في العراق ، فيمكن تلخيصه بما يأتي :

١- على الرغم من ايجابيات القانون ، إلا إنه لم يرسم الآليات المناسبة للاستفادة من الاموال الاجنبية المستضافة في العراق ولاسيما عند مشاركة رأس المال الوطني للمشروع الاجنبي المستضاف في العراق كما لم يلزم المستثمر الاجنبي بنقل تكنولوجيا صناعته الى العراق (٨٠).

٢- يعد قانون الاستثمار جزءاً من المجموعة القانونية التجارية التي يتفاعل معها ، كما يتفاعل مع قوانين الضرائب والعمل والضمان الاجتماعي والجمارك والاغراق التجاري. ولا يمكن ان ننسب الضعف الاقتصادي في الدولة العراقية الى قصور قانون الاستثمار بمفرده، رغم انه يعتبر القانون الاكثر تركيزاً وحلاً للمشاكل الاقتصادية، وانما المشكلة الحقيقية للاستثمار في العراق، تعود الى قصور في تشريعات الشركات والملكية الفكرية والتجارة التقليدية وحماية الصناعة الوطنية ومكافحة الاغراق وقمع المنافسة غير المشروعة وعدم وجود تشريعات للشركات متعددة الجنسية والتجارة الالكترونية وحماية المستهلك والمناطق الحرة والبيع الاجباري والايجار التمويلي وعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (٨١).

٣- بهدف الاستفادة من المشروعات الاجنبية المستضافة يتعين على المشرع العراقي ان يستكمل تشريعاته التجارية كتشريع قانون جديد للملكية الفكرية وقانون للتحكيم التجاري الدولي وقانون للمناطق الحرة وقانون لحماية المستهلك وقانون لحماية الصناعة الوطنية من الاغراق الاجنبي وقانون للمحال التجارية والصناعية وقانون لقمع المنافسة غير المشروعة. وان يسارع الى الغاء قانون التجارة رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ وتشريع قانون تجارة جديد يحل محله . ومن ثم يفتح الاسواق العراقية التي عانت العزلة والانقطاع منذ سنة ١٩٩١ امام المستثمر الاجنبي (٨٢).

٤- ان قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل قد سمح بدخول رأس المال الاجنبي الى العراق، إلا إنه لم يهتم بمراقبته كما انه لم ينظم مشاركته لرأس المال الوطني (٨٣).

الخاتمة

ت	النتيجة	المقترح
١	عدم وجود تعريف جامع للامركزية الإدارية الإقليمية .	يتعين ان تُفهم اللامركزية الإدارية الإقليمية من الناحية العملية على انها اسلوب لتوزيع الوظيفة الإدارية او نقل اختصاصات إدارية او تفويض بعضها على وفق القانون بين المستويات الإدارية في الدولة .
٢	منح قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالس المحافظات الصلاحيات الواسعة والجديدة في ميادين الأمن والاستثمار و تقديم الخدمات المختلفة الى المواطنين ، خاصة بإقراره نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات : البلديات والأشغال العامة ، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية ، والرياضة والشباب ، مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات ، خلال سنتين من تاريخ نفاذ هذا القانون .	ان تقوم مجالس المحافظات بتعزيز قدراتها وهيئة متطلبات استلام الدوائر الفرعية من الوزارات الثمانية ، والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي سوف تنقل اليها خلال المدة القانونية المحددة . كما يتعين تهيئة مجالس المحافظات المنتخبة حديثا من خلال دورات و ورش عمل لاستيعاب الصلاحيات الممنوحة لها واكتساب المهارات في مجالات التشريع والتخطيط الاستراتيجي وترتيب الاولويات وصنع السياسات العامة واعداد الموازنة وتحصيل الإيرادات وتعزيز الرقابة .
٣	ضعف القدرات التي تمتلكها مؤسسات ودوائر المحافظة .	اجراء تدريب خاص ببناء القدرات حول التخطيط واعداد الموازنة والتطوير المؤسسي ومشاركة المواطنين . ولا بد من تطوير العلاقة التشاركية والتفاعلية بين مجلس المحافظة ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين والقطاع الخاص ، وإيجاد صلات دائمة ومتواصلة، فيما بينها خاصة لما تشكله هذه الهيئات من قوة دعم وإسناد لعمل المجلس في أداء مهامه .
٤	تعاني المحافظات غير المنتظمة في اقليم من الحرمان في الميادين الاقتصادية والضمان الاجتماعي والتعليم والصحة والبنى التحتية والسكن ومستوى المعيشة .	ان يقوم مجلس المحافظة والمحافظ بعد استشارة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني تحديد الاولويات والتخصيصات المالية بالنسبة للميادين وبما يساهم في تقليص الحرمان فيها ورفع مستوى المعيشة على وفق خطة استراتيجية متكاملة العناصر وقابلة للتطبيق . كما يتعين ان تقوم الحكومات المحلية بإجراء استبيانات خاصة بقياس مدى رضا المواطنين عن الخدمات

	المقدمة اليهم واشباع احتياجاتهم .	
٥	تواجه المحافظات تحديات تؤثر سلباً في مجال تقديم الخدمات الى المواطنين ، وهي : الوضع الأمني ، والبنى التحتية ، والفقر ، والبطالة ، وتمكين المرأة ، والبطاقة التموينية ، والقدرات المهنية والفنية للمحافظة .	
٦	عدم استكمال أسس تطبيق اللامركزية المالية في العراق الأمر الذي أثر سلباً على تقديم المحافظات الخدمات الأساسية الى المواطنين .	
٧	يعتبر تطبيق اللامركزية المالية من المتطلبات الواقعية الهامة في تنفيذ السياسات التنموية على مستوى المحافظة ، في انجاز المشاريع الخاصة بتقديم الخدمات ، وفي تنشيط الاستثمار ، بينما تعاني المحافظات من ضعف في الادارة المالية .	
٨	عدم تأسيس (الهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية) تنفيذاً للمادة (١٠٦) من الدستور حتى كتابة هذه السطور .	
٩	رغم من ان قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ ، يصب في تحسين تقديم الخدمات الى المواطنين من خلال المشاريع الاستثمارية	
	ان يقوم مجلس المحافظة والمحافظ باشتراك جميع عناصر صنع السياسات العامة في مجال كل من تلك الميادين التي تمثل تحديات هامة ومؤثرة امام تقديم الخدمات الى المواطنين .	
	على هيئات السلطة الاتحادية في العراق القيام بإصلاحات جوهرية في السياسات المالية عامة وفي مجال النفقات خاصة . وإصلاح السياسات الضريبية ، وإصلاح سياسة الاقتراض ، وتشجيع الاستثمار ، وضع تدابير لبناء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات ووضع الميزانيات ، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والادارية والاقتصادية والمالية .	
	يتعين على صناع القرار في العراق منح المحافظات صلاحيات أوسع في تحديد إيراداتها المالية وتوزيعها . ودعمها في صنع سياسة عامة بشأن الانفاق المحلي الرشيد للمحافظة . ومنحها صلاحيات أوسع في استخدام وتوظيف الأراضي المناسبة لإقامة المشاريع الخدمية والاستثمارية . ودعمها في صنع سياسة عامة بشأن تطبيق نظام للرسوم والضرائب المحلية وجبايتها . ودعمها في إنشاء الحكومة الاليكترونية المحلية ، بهدف تكوين قاعدة بيانات دقيقة للقطاعات الخدمية كافة يمكن الاستفادة منها في مشاريع تنميتها ، أو في صياغة خطط تنموية مستندة الى احصائيات دقيقة .	
	ضرورة سن مجلس النواب لقانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) لما لها من دور رقابي في مجال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها ، و ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .	

كما يتعين على الحكومة أن تقوم بضبط الملف الأمني على أساس مهني وتقني ومعلوماتي .	، الا ان هنالك صعوبات امنية وقانونية وادارية ومالية تعيق عملية جذب المستثمر الاجنبي الى العراق .
تقديم المشاريع الخاصة بتعزيز دور المرأة على مستوى المحافظة في عمليات تحسين تقديم الخدمات ، خاصة وانها تمثل حوالي ٤٩,٥ % من السكان .	١٠ ضعف دور المرأة في مجال الخدمات .
تفعيل قانون شبكة الحماية الاجتماعية لضمان تقديم الخدمات للفئات الضعيفة من خلال التركيز على الاحتياجات الانسانية : رعاية صحية ، تدريب العاطلين ، توفير فرص عمل ، تهيئة قروض صغيرة ، تحويلات نقدية للفقراء .	١١ انتشار حالة الفقر والبطالة في العراق .
اشراك المواطنين في نظم الرقابة ، وتحميل الجهات التي تقدم الخدمات الى المواطنين مسؤولية تطويرها او تحسينها .	١٢ ضعف الرقابة التنفيذية في مجال الخدمات .

الهوامش

- (١) -الدكتور سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ٦٥ .
- (٢) -جورج سعد ، القانون الإداري و المنازعات الإدارية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣ .
- (٣) -ينظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص ١٦٠-١٦٨ . وكذلك : د. محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت -لبنان ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧ .
- (٤) -د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، جامعة مؤتة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ١٩٩٩ ، ص ٩٧-٩٨ .
- (٥) -ينظر : د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مطبعة سعيد كامل ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤٨ . وكذلك : د. محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، المصدر السابق ، ص ٢٧-٢٨ .
- (٦) - أنظر: د. محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة مقارنة، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، ١٩٩٠، ص ٢٠٠، ٢٠١ .
- (٧) -المصدر نفسه ، ص ٢٠٣-٢٠٥ .
- (٨) -د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦ ، ص ٣٨ .
- (٩) -د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، المصدر السابق ، ص ١٥٠ .
- (١٠) -المصدر نفسه ، ص ١٥١ .
- (١١) -د. محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢٠٦ .
- (١٢) -د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، المصدر السابق ، ص ١٥١ .
- (١٣) -المصدر نفسه ، ص ١٥١ .
- (١٤) -د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة ، المصدر السابق، ص ٣٩ .
- (١٥) -المصدر نفسه ، ص ٣٩-٤٠ .
- (١٦) -د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠٤، ص ٦٤ .
- (١٧) -د. محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، المصدر السابق ، ص ٢٩ .
- (١٨) -نصت المادة (١٠٦) من الدستور على أن : (تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: التحقق من استخدام الأمتل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق النسب المقررة) . - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، بتاريخ : ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة (٤٧) .
- (١٩) - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) في ١٤ / ٣ / ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، بتاريخ : ٢٠٠٨ / ٠٣ / ٠٣ .
- (٢٠) - قانون التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ آذار ٢٠١٠ ، السنة الثانية والخمسين .
- (٢١) - قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٥ آب ٢٠١٣ ، السنة الخامسة والخمسين ، ص ١٠٠-١٠١ .
- (٢٢) - المادة (٢ / رابعاً) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٢٣) - المادة (٢ / خامساً) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

- (٣٤) - المادة (٢ / سادسا) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٣٥) - المادة (٤ / رابعا) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٣٦) - باستثناء الاراضي الواقعة خارج الحدود البلدية للمحافظة او القضاء او الناحية. والاراضي الزراعية والبساتين مهما كان جنسها او نوعها. والاراضي القائمة عليها مشاريع او المخصصة لإقامة مشاريع عليها. والاراضي المخصصة للاستثمار في المحافظة. والاراضي المخصصة لمؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين. والاراضي المخصصة للأوقاف. والمناطق الخضراء وبما لا يتعارض مع التصميم الأساسي للمحافظة والمواقع النفطية والأثرية. - المادة (٤ / حادي عشر) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٣٧) - المادة (١٠) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٣٨) - المادة (٤ / سادسا) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٣٩) - المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، التي ألغت المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، واحلت محلها نصا آخر .
- (٤٠) - المادة (٤٥ / اولاً - ١) المعدلة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٤١) - المادة (٤٥ / اولاً - ٥) المعدلة من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٤٢) - ينظر : المادة (٢ / أولاً) ، المادة (٧ / ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
- (٤٣) - نصت المادة (١٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، على : (أولاً - يبعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ، ويكون ملزماً في أبحاثه كافة ، وبدون استثناء . ثانياً - لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور . ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه) .
- (٤٤) - ينظر : المادة (٧ / رابعا ، خامس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
- (٤٥) - المادة (١١) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
- (٤٦) - المادة (٢ / ثالثاً) من قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون ٢٠٠٨/٢١ .
- (٤٧) - جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٤ .
- (٤٨) - المصدر نفسه ، ص ١٩٠ .
- (٤٩) - المادة (١٤) : (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) .
- (٥٠) - المادة (١٥) : (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية ، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون ، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة) .
- (٥١) - المادة (٢٨) : أولاً : (لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا تجبي ، ولا يعفى منها ، إلا بقانون . ثانياً :- يعفى اصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب ، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى للامعيشة ، وينظم ذلك بقانون) .
- (٥٢) - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، " التخطيط تعلن عن نسب البطالة والفقر " ، بتاريخ : ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٩ ، متاح على الرابط الآتي :
- (٥٣) - جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الإدارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر ، تقرير متابعة تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر لعام ٢٠١٢ ، بغداد ، نيسان ٢٠١٣ ، ص ٣ ، ٨ .
- (٥٤) - المصدر نفسه ، ص ٨ .
- (٥٥) - المادة (٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٥٦) - د. سلام سميسم ، تمكين النساء وتعزيز القيادات النسوية ، المؤتمر الوطني الاول لوضع خارطة طريق في تنفيذ تعديلات قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ١٢-١٣ كانون الثاني ٢٠١٤ ، ص ٦ .
- (٥٧) - المصدر نفسه ، ص ٧ .
- (٥٨) - جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، قسم احصاءات التنمية البشرية ، احصاءات الرجل والمرأة لعام ٢٠١٣ ، ص ٨ .
- (٥٩) - جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٠ .
- (٦٠) - المصدر نفسه ، ص ١٩٠ .
- (٦١) - د. إسماعيل صعصاع البديري ، د. علاء عبد الحسن كريم العنزي ، د. علي هادي حميدي الشكراوي ، (التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة مع القانون العراقي) ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون جامعة بابل ، العدد الاول ، ٢٠١٤ ، ص ٨ .
- (٦٢) - د. شايبير شيما - (مبادئ الحكم الحضري الفعال للامركزية: القضايا والاتجاهات الناشئة) - بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية : تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق ، ٨ - ١٠ أيار ٢٠١١ - عمان - ص ١٠ .
- (٦٣) - المرجع نفسه - ص ١٣ .
- (54) - Ingram , Gregoryk .and Yu Hung Hong , Fiscal Decentralization and Land policies , May ,2008 . p2 . Available at : www.Lincoln Institute of Land policy .
- (٥٥) - د. إسماعيل صعصاع البديري ، د. علاء عبد الحسن كريم العنزي ، د. علي هادي حميدي الشكراوي ، المصدر السابق ، ص ١٦ .
- (56) - European Commission , Center for the Evaluation of Development Policies , ' fiscal decentralization in four Latin American Countries ' , Institute of Fiscal Studies , London , 01 January 2007 , p2 .
- (57) - Jean-paulfaguet , Decentralization and Local Government performance ,FAO, Rome . December , 1997 , p16 .
- (٥٨) - ينظر : المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- (٥٩) - ينظر : البند (اولاً) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (٦٠) - ينظر : البند (ثالثاً) من المادة (١٢١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

- (١١) -المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٢٧٢) ، تاريخ : ٢٥ /٣/ ٢٠١٣ .
- (١٢) - البند (اولا) من المادة (١١٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (١٣) -المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٢٧٢) ، تاريخ : ٢٥ /٣/ ٢٠١٣ .
- (١٤) -ينظر : المادة (١٠٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
- (١٥) -المادة (١/ن) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (١٦) -المادة (١/د) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (١٧) -المادة (٢) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (١٨) -المادة (٣) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (١٩) -المادة (٥) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٠) -المادة (٩) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢١) -المادة (١٠) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٢) -المادة (١١) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٣) -المادة (١٢) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٤) -المادة (١٣) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٥) -المادة (١٥) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٦) -المادة (١٧) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٧) -المادة (٢٢) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٨) -المادة (٢٧) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٢٩) -المادة (٣٠) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- (٣٠) -د.أكرم فاضل سعيد قصير ، دور قانون الاستثمار في جذب الاستثمارات الأجنبية في العراق (قضية المعوقات التشريعية والادارية التي تحول دون دخول رؤوس الاموال الاجنبية في الأسواق العراقية) ، المؤتمر القانوني السنوي الثالث لكلية القانون/الجامعة المستنصرية المنعقد في شهر نيسان لسنة ٢٠١٠ ، منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية القانون/الجامعة المستنصرية بالعدد ١٠ لسنة ٢٠١٠(العدد الخاص ببحوث المؤتمر العلمي الثالث) ، ص ١ .
- (٣١) - المصدر نفسه ، ص ٤ .
- (٣٢) - المصدر نفسه ، ص ٦ .
- (٣٣) - المصدر نفسه ، ص ١٠ .

المصادر

اولا-الكتب :

- ١-د. جورج سعد ، القانون الإداري و المنازعات الإدارية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- ٢-د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري -دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ، ١٩٩٦ .
- ٣-د. محي الدين القيسي ، القانون الاداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت -لبنان ، ٢٠٠٧ .
- ٤-د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠١ .
- ٥-د. محمد الهاموندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة مقارنة، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، ١٩٩٠ .
- ٦-د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، جامعة مؤتة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ١٩٩٩ .
- ٧-د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ .
- ٨-د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مطبعة سعيد كامل ، ٢٠٠٥ .
- ٩-د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب الأول التنظيم الاداري والنشاط الاداري، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٠٤ .
- ثانيا-البحوث العلمية :
- ١٠-د.أكرم فاضل سعيد قصير ، دور قانون الاستثمار في جذب الاستثمارات الأجنبية في العراق (قضية المعوقات التشريعية والادارية التي تحول دون دخول رؤوس الاموال الاجنبية في الأسواق العراقية) ، المؤتمر القانوني السنوي الثالث لكلية القانون/الجامعة المستنصرية المنعقد في شهر نيسان لسنة ٢٠١٠ ، منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية القانون/الجامعة المستنصرية بالعدد ١٠ لسنة ٢٠١٠(العدد الخاص ببحوث المؤتمر العلمي الثالث) .
- ١١- د. إسماعيل صعصاع البديري ، د.علاء عبد الحسن كريم العنزي ، د. علي هادي حميدي الشكراوي ، (التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية- دراسة مقارنة مع القانون العراقي) ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون جامعة بابل ، العدد الاول ، ٢٠١٤ .
- ١٢-د. سلام سميسم ، تمكين النساء وتعزيز القيادات النسوية ، المؤتمر الوطني الاول لوضع خارطة طريق في تنفيذ تعديلات قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ١٢-١٣ كانون الثاني ٢٠١٤ .
- ١٣-د. شابيير شيميا ، (مبادئ الحكم الحضري الفعال للامركزية: القضايا والاتجاهات الناشئة) ، بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية : تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق، ٨- ١٠ أيار ٢٠١١ ، عمان .
- ثالثا-التشريعات الوطنية :
- ١٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠١٢) ، بتاريخ : ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥ ، السنة (٤٧) .
- ١٥- قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ١٦- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) في ١٤ /٣/ ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٧٠) ، بتاريخ : ٢٠٠٨/٠٣/٠٣ .
- ١٧-قانون التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ آذار ٢٠١٠ ، السنة الثانية والخمسين .
- ١٨- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ .
- ١٩- قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٨٤) ، تاريخ : ٥ آب ٢٠١٣ ، السنة الخامسة والخمسين .

- ٢٠- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٢٧٢) ، تاريخ : ٢٥ / ٣ / ٢٠١٣ .
رابعاً-المجاميع الاحصائية والتقارير الوطنية :
٢١-جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، خارطة
الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ، بغداد ، ٢٠٠٦ .
٢٢-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الإدارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر ، تقرير متابعة تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر لعام
٢٠١٢ ، بغداد ، نيسان ٢٠١٣ .
٢٣-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، قسم احصاءات التنمية البشرية ، احصاءات الرجل والمرأة لعام
٢٠١٣ .
خامساً-الانترنت :
٢٤-وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء ، " التخطيط تعلن عن نسب البطالة والفقر " ، بتاريخ : ١٥ / ١٢ / ٢٠٠٩ ، متاح
على الرابط الآتي :

-www.mop-iraq.org.

سادساً-المصادر الإنكليزية :

- 25-European Commission , Center for the Evaluation of Development Policies , ' fiscal decentralization in four Latin American Countries ' , Institute of Fiscal Studies , London , 01 January 2007 .
26- Jean-paulfaguet , Decentralization and Local Government performance ,FAO, Rome . December, 1997 .
27-Ingram , Gregoryk .and Yu Hung Hong , Fiscal Decentralization and Land policies , May ,2008 .
Available at : www.Lincoln Institute of Land policy.

Sources

First- Books:

1. Dr. George Saad, Administrative Law, Administrative Disputes, 1?, al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2006.
2. Dr. Mahir Salih Allawi al-Juboori, Fundamentals of Administrative Law- Comparative Study, al-Kutub House for Printing and Publishing, Mosul, 1996.
3. Dr. Muhyyi Eddeen al-Qaisi, the General Administrative Law, al-Halabi Lawful Publications Beirut-Lebanon, 2007.
4. Dr Muhammed Rif'at Abdul-Wahab and Dr. Hussein Uthman Muhammed, Fundamentals of Administrative Law, al-Jami'iya (University) Publication House, Alexandria, 2001.
5. Muhammed al-Hamawendi, Autonomy, Decentralized Administrative Political systems, Comparative Study, al-Mustaqbal al-Arabi House, Cairo, Egypt, 1990.
6. Dr. Nu'man Ahmed al-Khateeb, The Medium of the Political Systems & Constitutional Law, Mu'ta University, Dar-il Thaqafa for Publish and Circulation, Amman, Jordan, 1999.
7. Dr. Sulaiman Muhammed al-Tammawi, Brief on Administrative Law, Comparative Study, Ein Shams University Printing House, 1986.
8. Dr. Abdul-Ghani Basyooni Abdulla, Administrative Law, Applicable Study of the Bases and Fundamentals of Administrative Law, Applying them in Egypt, al-Maarif Establishment in Alexandria, Saeed Kamil Print House, 2005.
9. Dr. Fawzat Farahat, General Administrative Law, First Book Administrative Organizing and Administrative Activity, 1?, Lawful Zain Bookshop, Beirut- Lebanon, 2004.

Second- The Academic Researches:

10. Dr. Akram Fadhil Saeed Kaiser, The Role of Investment Law in Attracting Foreign Investments in Iraq (The Cause of Legislative and administrative Impediments Preventing the Incoming of Foreign Capitals in Iraqi Markets), the Third Annual Lawful Conference for the School of Law/ Mustansiriya University Held on April 2010, Published in al-Huqooq (Rights) Magazine issued by the School of Law, Mustansiriya University, No. 10 of 2010 (The Issue Special for the Researches of the Third Academic Conference)
11. Dr. Ismael Sa'sa' al-Bederi, Dr. Alaa Abdulhasan Kreem al-Anzi, Dr. Ali Hadi Hmedi al-Shakrawi (The Legal Organization for Financial Decentralization in Federal State- Comparative Study with the Iraqi law), al-Muhaqiq al-Hilli (Hilla Investigator) for Law and political Science, School of Law, First Issue, 2014.
12. Dr. Salam Smesim, Enable Women and Enhance Women Leaderships, First National Conference to make Route Map in executing amendments on the Provinces Incorporated to a Territory, Jan. 12-13, 2014.

13. Dr. Shaber Shima, (The Effective Fundamentals of Urban Governance of Decentralization: Issues and Emerging Trends), a research that was read at the International conference on Decentralization: Experiences reciprocity, Attain Sustainable Progress in Urban Areas in Iraq, May 8-10, 2011, Amman. Third National Legislation:

14. The Republic of Iraq Constitution of 2005, issued in al-Waqai' al-Iraqiya (Iraqi Events), Issue No. 4012, dated Dec. 28th 2005, year 47.

15. The Amended Investment Law No. 13 of 2006.

16. The Provinces Incorporated in a Territory Law No. 21 on March 14, 2008, published in al-Waqai' al-Iraqiya, Issue 4070 dated: March 3, 2008.

17. The First Amendment Law No. 15 of 2010 of the Provinces Incorporated to a Territory No. 21 of 2008, published in al-Waqi'l al-Iraqiya, Issue 4147, dated: March 9, 2010, Year 52.

18. Federal balance Sheet Law of the Republic of Iraq of the fiscal year 2012.

19. Second Amendment Law No. 19 of 2013 of the Provinces Incorporated to a Territory Law No. 19 of 2008, published in al-Waqi'l al-Iraqiya Magazine, Issue 428, dated: Aug. 5, 2013, year fifty five.

20. The Federal Balance Sheet Law for the Republic of Iraq 2013, published in al-Waqai'l al-Iraqiya, Issue 4272, dated March 25, 2013.

Fourth- National Statistical Groups and Reports:

21. The Republic of Iraq, Ministry of Planning & Development Collaboration, the Central Statistical System & Informational Technology, UNDP, the map of Deprival and the Costs of Living in Iraq, Baghdad, 2006.

22. The Republic of Iraq, Ministry of Planning, Executive Strategic Administration for Sedating Poverty, a Report of the Follow up Execution of the Strategic Activities to Sedate Poverty of 2012, Baghdad, April 2013.

23. The Republic of Iraq, Ministry of Planning & Development Collaboration, the Central Statistical System, Human Development Statistical Section, Statistics of Male & Female of 2013.

Fifth- Internet:

24. The Ministry of Planning & Development Collaboration, the Central Statistical System, " The M. of Planning Announces the proportion of Unemployment & poverty", on Dec. 15, 2009, available on the following link:

-www.mop-iraq.org.

Sixth- English language Sources:

25-European Commission , Center for the Evaluation of Development Policies , ' fiscal decentralization in four Latin American Countries ' , Institute of Fiscal Studies , London , 01 January 2007 .

26- Jean-paul faguet , Decentralization and Local Government performance ,FAO, Rome . December, 1997 .

27-Ingram , Gregoryk .and Yu Hung Hong , Fiscal Decentralization and Land policies , May ,2008 . Available at : www.Lincoin Institute of Land policy.