

IILHR MEMO
LEGISLATIVE APPROACH ON 2009 DRAFT BUDGET LAW

14 شباط 2009

مطالعة:

الى: السيد أياد السامرائي رئيس اللجنة المالية
من: معهد القانون الدولي و حقوق الانسان

الموضوع: رؤية قانونية حول بعض مواد الموازنة المالية لعام 2009

طلب السيد رئيس اللجنة المالية استشارة قانونية بشأن مسودة قانون الموازنة المالية لعام 2009 ، و بناءا على المعلومات التي تم تزويدنا بها و تشمل التعديلات المقترحة من السيد وزير المالية على مسودة قانون الموازنة المالية لعام 2009، و ملاحظات السيد طالب عيفان مستشار اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي.

موضوع المطالعة: بحث سبل تقوية قدرات المحافظات و البلديات كي تتمكن من القيام بمهامها و تقديم الخدمات الاجتماعية و البلدية بطريقة فاعلة عبر تخصيص بنود الموازنة المالية و مسؤولية ادارتها بشكل مباشر من قبل الهيئات الحكومية في المحافظات.

- قدم السيد وزير المالية مقترح لتعديل مسودة قانون الموازنة المالية لعام 2009 و ذلك باضافة الفقرات التالية:
1. يفك الارتباط الاداري و المالي لجميع الدوائر المركزية التابعة الى الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة التابعة لها عدا تلك التابعة الى الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة المفصلة بالجدول المرفق و التي لا يمكن توزيعها و ربطها بالمحافظات المتواجدة فيها على أن تحتفظ هذه الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة بمهام التخطيط و الاشراف الفني على الدوائر المركزية المنقولة.
 2. على وزير المالية و استثناءا من قانون الادارة المالية النافذ و فور اقرار هذه الموازنة نقل جميع التخصيصات للنفقات التشغيلية للدوائر المركزية الواردة في الفقرة 1 أعلاه من موازنات الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة و اضافتها الى موازنات المحافظات و تخول الأخيرة جميع الصلاحيات الادارية و المالية المتعلقة بهذه الدوائر بشرط أن يكون توزيع التخصيصات وفقا لعدد السكان لكل محافظة.
 3. على وزير المالية و بالتنسيق مع وزارة التخطيط و استثناءا من قانون الادارة المالية القيام فور اقرار هذه الموازنة بنقل جميع تخصيصات المشاريع الاستثمارية الجديدة الوارد ذكرها في الفقرة 1 أعلاه من موازنات الوزارات و الدوائر و الجهات غير المرتبطة بوزارة لعام 2009 الى المحافظات المعنية و تخول الأخيرة جميع الصلاحيات الادارية و المالية المتعلقة بهذه المشاريع بما في ذلك صلاحية التنفيذ و الصرف بشرط أن توزع هذه التخصيصات وفقا لعدد السكان لكل محافظة على أن تحتفظ الوزارات بصلاحيات التنفيذ و الصرف على المشاريع الاستثمارية المستمرة لحين انجاز تنفيذها و المشاريع التي تخص أكثر من محافظة واحدة ما لم يتفق بين المحافظات المعنية و الوزارة المختصة على غير ذلك.
 4. تلتزم وزارتا المالية و التخطيط و التعاون الانمائي و المحافظات باعداد الموازنات للأعوام 2010 و ما بعدها وفقا لما تقدم.

تهدف هذه الأحكام الى زيادة صلاحيات مجالس المحافظات عبر تحويل صلاحيات مالية و تنظيمية من الحكومة المركزية والهيئات الحكومية في المحافظات (كالخدمات و التنمية المحلية و الاستثمار) الى مجالس المحافظات.

هنا تبرز الحاجة الى توجيه عدد من الأسئلة:

- هل هذه الخطوة جزء من إستراتيجية لامركزية المحافظات؟ أم أنها محاولة لبدء لامركزية مالية فقط؟
- هل ستنقل صلاحيات الهيئات الحكومية الى الوحدات اللامركزية (الصحة، التعليم، الكهرباء، الماء، الزراعة و غيرها) مع كامل ممتلكاتها؟ (القانون رقم 21 لسنة 2008 يعطي صلاحيات تنظيمية و رقابية محدودة للسلطات المحلية، حيث تحتفظ الحكومة المركزية غالبا بصلاحيات التعيين و التخطيط؛ المادة 7- سادسا تنص على: الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلبيات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي)
- هل أن التخصيصات المالية التي ذكرها وزير المالية جزء من موازنة المحافظات؟ أم سيتم ادراجها بمواد منفصلة في موازنات الوزارات و تدار من قبل وزارة المالية؟
- هل البديل هو ادراجها ضمن صندوق تمويل خاص؟ هل ستخصص منح خاصة وفقا للمادة 44-رابعا من قانون رقم 21 لسنة 2008؟ ما هي المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية و المصادق عليها من مجلس النواب (المادة 44-أولا)؟
- هل هنالك تعريف واضح لألية تقاسم السلطات المحلية بين الحكومة الاتحادية و الحكومة المحلية فيما يتعلق بالخدمات و الأصول و التنفيذ و الأفراد؟
- توجد بعض المشاريع التي يجب أن تنفذ على المستوى الاتحادي، هل توجد أية أحكام قانونية تعالج تقسيم الانفاق بين السلطتين الاتحادية و المحلية؟
- ما هو الدور المستقبلي لوزارة البلديات و الأشغال العامة؟

المقترحات:

1. يجب أن تمتلك الحكومة خطة موضوعية حول لامركزية الإدارات المحلية تشمل تقسيم الصلاحيات المالية بينالمستويات الحكومية المختلفة (الحكومة الاتحادية و الأقاليم و المحافظات). تمتلك معظم الدول شبكة معقدة من القوانين المالية و التي تنظم عملية توزيع التخصيصات المالية. ان لامركزية السلطات الحكومية عملية طويلة و معقدة و تحتاج الى اعداد مناسب و يجب أن لا تؤخذ بعجالة. يفضل أن تتم دراسة الموضوع بعمق بهدف انجاز هذه العملية عند اعداد موازنة 2010.
2. يجب وضع اطار قانوني أو توضيح أو تعديل الأطر القانونية النافذة بهدف توضيح آلية تقاسم السلطات لتحقيق اللامركزية.
3. يجب أن تحال التخصيصات المالية المخصصة لمختلف الخدمات المحلية الى موازنة المحافظات أو أن تدرج كمواد منفصلة وتحدد الغاية التي تنفق من أجلها (كمنحة لصندوق خاص)

في الفدرالية المالية، تمتلك الحكومات سبل أخرى لتقسيم الثروات و التخصيصات وذلك عبر تحويل الأموال بإحدى الصيغ:

- المنح غير المشروطة (تعالج عدم التكافئ بين المهام والتمويل المتاح).
- المنح المشروطة (ترتبط بانجاز البرنامج التي من اجلها تمنح الحكومة الوطنية هذه المنح).
- منح المساواة (تمنح لتمكين الادارات المحلية والاقليمية من تقديم برامج الخدمات الاساسية كالصحة والتعليم على اساس المعايير الوطنية)

فمثلا في جنوب أفريقيا تقدم الحكومة الوطنية نوعين من التحويلات الى المحافظات والبلديات بما يتفق و المهام الموكلة اليها والبرامج ذات الاولوية الوطنية:

- حصة المناصفة (وهي الحصة التي تحول الى كل محافظة اعتمادا على نسبة السكان ونسبة السكان الفقراء في المحافظة وكذلك القدرة المؤسساتية للمحافظة. وتشمل حصة المناصفة البلديات ايضا لدعمها في تقديم الخدمات الاساسية. ويتم سنويا مراجعة وتحديث اليات توزيع هذه الحصة).
- المنح المشروطة (وتقدم للمحافظات والبلديات لمعالجة المشاكل بشكل يعود باكبر قدر من المنفعة العامة وفقا للبرامج ذات الاولويات الوطنية المستحدثة في موازنات المحافظات والبلديات (كبرامج الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الاساسية الاجتماعية والبلدية).

4. ينصح بأن تتولى جهة حكومية واحدة مسؤولية التخصيصات المالية الخاصة و الموازنات المحلية (مثل وزارة المالية أو التخطيط أو وزير الدولة لشئون المحافظات). في حالة لم يكن ذلك ممكنا يجب التنسيق بين الوزارات المعنية عن العملية عبر لجنة وزارية داخلية تضم الوزارات المعنية بالخدمات البلدية و الاجتماعية الأساسية.
5. ان تنفيذ أية صيغة تتعلق بتوزيع التخصيصات المالية على الجهات الحكومية مثل المحافظات يتطلب وجود قوانين و مؤسسات و آليات لتقوم بمهام الرقابة و لمعاقبة المتحابلين و يشمل ذلك التدقيق المالي العشوائي إضافة الى التدقيق المالي الدوري و ذلك لمنع الغش و تقديم التقارير الكاذبة. لذا من الضروري وجود كوادر مدربة للتنفيذ، كما أشار السيد طالب عيفان في ملاحظاته.
6. أثار السيد طالب عيفان في الفقرة 3 من ملاحظاته المتعلقة بإمكانية التحويل المشروط للمسئوليات الإدارية و المالية لرؤوس أموال المشاريع الاستثمارية؛ و هل يمكن معالجة موضوع توزيع التخصيصات المالية وفقا للكثافة السكانية للمحافظة. هنالك طريقة واحدة ممكنة لمعالجة الموضوع و ذلك بتخصيص أموال تشغيلية (تتعلق بالأفراد)، و بما أن 70% من الموازنة المالية مخصصة كرواتب للموظفين فان ذلك سيخلق مشاكل حقيقية و يؤدي الى تسريح عدد من الموظفين (لا ننصح بذلك قبل الانتخابات). و النقطة المقلقة الأخرى هو التفاوت بين بيانات آخر تعداد عام للسكان في العراق و الكثافة السكانية الحالية للمحافظات، حيث لا يحتمل الحصول على معلومات دقيقة و صحيحة في الوقت الحاضر بسبب الهجرة السكانية التي حصلت بعد عام 2003.
7. يجب اجراء بحوث حول الكيفية التي تتبعها البلدان في توزيع التخصيصات المالية. ففي رومانيا مثلا. يتم توزيع التخصيصات المالية على المحافظات وفقا للقاعدة النسبية حيث تعتمد الصيغة التالية: 70% تحدد وفقا للقدرة المالية للمحافظة و تحسب بناءا على دخل الفرد و 30% و وفقا للرقعة الجغرافية للمحافظة.
8. أرسل لنا السيد بوب وورد (كبير موظفي الهيئة التشريعية في فلوريدا، و عمل سابقا مع اللجنة المالية في مجلس النواب كخبير لصالح المعهد الديمقراطي الوطني) نموذج مرفق طيا لعرض قدمه مؤخرا للهيئة التشريعية في فلوريدا ليتمكن النواب من فهم عملية توزيع التخصيصات المالية و الصيغة المتبعة. قد يساعدكم ذلك في الاطلاع على مدى تعقيد العملية و الخروج بمقترحات لصياغة موازنة 2009 و السنوات القادمة.
9. فيما يخص النقطة الرابعة من مقترح السيد وزير المالية: لا ينصح بوضع التزامات تقيد عملية اعداد الموازنة المالية مستقبلا قبل وضع إستراتيجية موضوعية للامركزية المالية، و تعديل أو صياغة القوانين المتعلقة بعملية موازنة مالية موضوعية مثل (قوانين مالية اتحادية و محلية، و تطبيق المادتين 105 و 106 من الدستور حيث سيؤدي هذا الى وضع حلول طويلة الاجل تتعلق بالتخصيصات المالية و غيرها)

يرجى التفضل بالاتصال بمعهد القانون الدولي و حقوق الانسان حول أية أسئلة أو معلومات أو ملاحظات.

المرفقات:

مطالعة من السيد بوب وورد/ كبير موظفي الهيئة التشريعية في فلوريدا