وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم النظم السياسية
فكر ونظم

إشكالية توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة
(دراسة في التداعيات السياسية)

رســالة تقدم بهــا الطالب
حميد قاسم رمضان الموسوي

الـــى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية/النظم السياسية

بإشـــراف

أ.د ماجد محيي الفتلاوي

٢٠١٩م ١٤٤١ ه

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ سَيَجعَلُ اللهُ بَعدَ عُسرٍ يُسرًا ﴾

سورة الطلاق ...الآية (٧).

الإهداء

إلى أبـــي . . أمـــــي . . براً واحساناً

اللهم ارحمهما كما ربياني صغيرا

. . . . . .

إلى عائلتي : زوجتي وابنائي . . . حباً و تقديراً

. . . . . .

إلى جميع أساتذتي . . وجميع من اعانني في دراستي وسهل لي بعض الصعاب

اهدي هذا الجهد المتواضع . . .

الباحث

شكر وعرفان

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا ان هدانا الله . . . .

قال الله جل وعلا في الحديث القدسي ((لم يشكرني من لم يشكر من اجريت له النعمة على يديه))

اما بعد . . فلا يسعني بعد ان من الله عليَ بإتمام هذه الرسالة بحمد الله وتوفيقه الا ان اتقدم بوافر الشكر والامتنان لأستاذي صاحب الخلق العظيم والعلم الغزير الدكتور ماجد محيي عباس الفتلاوي لقبوله الاشراف على هذا البحث الذي تعهدهُ فكرة حتى صار رسالة وعلى ما بذله من جهد كبير وما تحمله من عناء وما قدمه من ملاحظ ونصح وارشاد ساعدت بإظهار هذه الرسالة على هذه الصورة ، و اتقدم بالشكر والامتنان ايضا الى عمادة معهد العلمين واخص منهم السيد عميد المعهد الدكتور زيد عدنان العكيلي ،وجميع اساتذتي في قسم العلوم السياسية/ فرع الفكر والنظم الذين جادوا عليَ بفيض ما انعم الله عليهم من العلم، و اتقدم بالشكر والامتنان الى الدكتور محمد ياس رئيس قسم العلوم السياسية لجهوده الكبيرة في تذليل الصعوبات التي تواجه الطلبة.

وشكري وامتناني الى امين مكتبة معهد العلمين على ما قدمه من تسهيلات للحصول على المصادر والمراجع والشكر موصول الى موظفات مكتبة كلية القانون والسياسة في جامعة البصرة وموظفات المكتبة المركزية في جامعة البصرة على توفير المصادر والمراجع التي سهلت اعداد هذه الرسالة . . . . جزى الله الجميع عني الخير .

الباحث

المحتويات

المحتويات	رقم الصفحة
المقدمة	أ– د
الفصل الاول: الاطر المنظمة لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة	١–٧٢
المبحث الاول: الاطار الدستوري المنظم لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة	٣
المطلب الاول: اختصاصات السلطة الاتحادية كما تضمنها دستور ٢٠٠٥	٤
اولاً: آلية توزيع الاختصاصات في الدول الاتحادية	٤
ثانياً : التنظيم الدستوري للاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم	٦
المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم كما تضمنها دستور ٢٠٠٥	١٧
المطلب الثالث: اختصاصات المحافظة غير المنتظمة في اقليم كما تضمنها دستور ٢٠٠٥	٢٠
المبحث الثاني: الاطار القانوني لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة	٢٥
المطلب الاول: الاختصاص التشريعي والرقابي لمجلس المحافظة	٢٧
اولا : الاختصاص التشريعي	٢٧
ثانيا: الاختصاص الرقابي	٣٠
المطلب الثاني: الاختصاص التنفيذي للمحافظة	٣٣

المطلب الثالث: الاختصاص المالي للمحافظة	٣٧
اولاً: موارد التمويل المحلي	٣٨
ثانياً: موارد التمويل المحلية لمحافظة البصرة	٤٦
المبحث الثالث: السياسة الحكومية تجاه البصرة	٥١
المطلب الاول: صنع السياسة العامة في العراق	٥٢
المطلب الثاني: علاقة السلطة الاتحادية بمحافظة البصرة	٥٨
المطلب الثالث: التخصيصات المالية لمحافظة البصرة من الموازنة العامة الاتحادية	٦٢
اولا: سمات الموازنة العامة	٦٢
ثانيا: اهمية ودور الموازنة العامة	٦٣
ثالثا: تحضير الموازنة العامة في العراق	٦٤
الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨	٦٧
الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩	٦٩
الفصل الثاني: اشكاليات ممارسة الاختصاصات بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة	٧٤-١٥٢
المبحث الاول: اشكالية المنافذ الحدودية	٧٤
المطلب الاول: مفهوم السياسة الكمركية ونطاق تنفيذها	٧٥
المطلب الثاني: تطور الايرادات الكمركية في الاقتصاد العراقي	٨١
المطلب الثالث: اشكالية حصول البصرة على حصتها من ايرادات المنافذ الحدودية	٨٥
المبحث الثاني: مفهوم نظام البترودولار واشكاليته	٩٢

المطلب الاول: مفهوم البترودولار حقول النفط والغاز في محافظة البصرة	٩٢
المطلب الثاني: صناعة تكرير النفط في محافظة البصرة	١٠٥
المطلب الثالث: اشكالية ادارة وتطوير النفط والغاز وحصة محافظة البصرة	١٠٨
المبحث الثالث: اشكالية المشاريع في محافظة البصرة	١٢٠
المطلب الاول: المنشآت العامة في محافظة البصرة قبل عام ٢٠٠٣	١٢١
المطلب الثاني: المشاريع الوزارية في محافظة البصرة	١٢٦
المطلب الثالث: المشاريع الاستثمارية من تخصيصات محافظة البصرة	١٣٧
الفصل الثالث :التداعيات السياسية لإشكالية توزيع الاختصاصات والتخصيصات المالية بين السلطة الاتحادية و محافظة البصرة	١٥٣-٢٠٧
المبحث الاول: التنازع مع السلطات الاتحادية	١٥٣
المطلب الاول: التنازع مع السلطة التشريعية	١٥٥
المطلب الثاني: التنازع مع الحكومة الاتحادية من خلال المحكمة الاتحادية	١٦٠
المطلب الثالث: أثر المشكلات السياسية في اداء الحكومة المحلية لمحافظة البصرة	١٦٢
المبحث الثاني: المظاهرات الشعبية في محافظة البصرة	١٦٦
المطلب الاول: اسباب المظاهرات	١٦٧
المطلب الثاني: مطالب المظاهرات	١٧١
المطلب الثالث: النتائج المترتبة على المظاهرات في محافظة البصرة	١٧٦
المبحث الثالث: مطالبات تشكيل اقليم البصرة	١٨٠

المطلب الاول: الاسس الدستورية والقانونية لتشكيل الاقاليم	١٨٠
المطلب الثاني: المطالبات الشعبية لتشكيل اقليم البصرة	١٨٨
المطلب الثالث: مطالبات تشكيل اقليم البصرة المقدمة من قبل مجلس محافظة البصرة	٢٠٢
الخاتمة	٢٠٨
الاستنتاجات والتوصيات	٢٠٩

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
١	حصة محافظة البصرة من القروض في قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٨	٦٨
٢	حصيلة الضرائب الكمركية (٢٠٠٣-٢٠١٧)	٨٤
٣	المنافذ الحدودية في محافظة البصرة	٨٨
٤	حقول النفط التي شملتها جولتي التراخيص الاولى والثانية	٩٩-١٠٠
٥	كميات الغاز الطبيعي المنتج والمستهلك والمحروق في العراق (١٩٩١-٢٠١٧)	١٠٢-١٠٣
٦	كميات النفط المصدرة من حقول محافظة البصرة (٢٠١٠-٢٠١٨)	١١٥
٧	توزيع المشاريع على القطاعات حسب خطة توزيع مشاريع محافظة البصرة لسنة ٢٠١٩	١٤٨
٨	توزيع المشاريع على الاقضية والنواحي في محافظة البصرة لسنة ٢٠١٩	١٤٩-١٥٠

قائمة الاشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
١	خارطة توضح اهوار البصرة	١٦
٢	مخطط يوضح تحويل الافكار الى سياسة عامة	٥٣
٣	مخطط يبين الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء العراقي	٥٥
٤	خارطة توضح حقول النفط في محافظة البصرة	٩٧
٥	خارطة ميناء الفاو الكبير	١٣١

المقدمة

كان العراق في العهد الملكي يمارس الديمقراطية إلى حد ما وفق دستور سنة ١٩٢٥ إذ كانت تجرى انتخابات لاختيار اعضاء مجلس النواب، في عام ١٩٥٨ أُسقط النظام الملكي على يد مجموعة من ضباط الجيش العراقي وتحول العراق إلى النظام الجمهوري إذ أصبحت الصفة الغالبة على الحكم هي الدكتاتورية وظلت الانقلابات تحكم المشهد السياسي العراقي والتي كان آخرها انقلاب ١٩٦٨ حيث استلم حزب البعث حكم العراق بصورة مباشرة إذ تميز الحكم بالمركزية الشديدة والدموية المفرطة إذ ارتكبت ابشع انواع المجازر والابادة الجماعية ضد الشعب العراقي خاصة خلال حكم الرئيس المخلوع صدام حسين مثل الابادة الجماعية للأكراد في حلبجة عام ١٩٨٨ وابادة الشيعة في الوسط و الجنوب عام ١٩٩١ على أثر الانتفاضة الشعبية التي خرجت للمطالبة بإسقاط النظام البعثي ، بعد عام ٢٠٠٣ إذ أُسقط النظام البعثي ونتيجة لاتفاق مكونات الشعب العراقي تم تبني النظام الاتحادي البرلماني كنظام سياسي في العراق ، و نصت على ذلك المادة الاولى منه "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق" ، و ان الدستور نص في المادة (١١٦) على ان النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية" ، وبهذا فان المشرع العراقي قد تبنى اللامركزية الادارية لتنظيم العلاقة بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم والسلطة الاتحادية وهذا ما تضمنه امر سلطة الائتلاف رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ المُلغى، واكده الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢/ثانياً) الذي منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات ادارية ومالية واسعة، ونظم ذلك في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ان المفهوم المعاصر للامركزية الادارية اصبح يشكل مفهوما ذا محتوى ديمقراطي ، يضمن احترام ارادة الشعوب وتطلعاتها وخياراتها ، ان ما اثبتته التجارب ان نجاح اللامركزية الادارية حقق نجاحاً اكبر في الانظمة السياسية الديمقراطية ، إذ إن الديمقراطية بأبسط مفاهيمها هي حكم الشعب لنفسه من خلال ممثلين له يختارهم بإرادته الحرة لينوبوا عنه في ادارة الامور العامة ، و عليه فان اللامركزية الادارية في جوهرها ذات محتوى ديمقراطي، إلا أن تبني نظاما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من قبل المشرع العراقي في دستور سنة ٢٠٠٥ أسفر عن حصول تداخل في توزيع

الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في النصوص الدستورية والقانونية بين السلطة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومنها محافظة البصرة ومن تلك الاختصاصات الاختصاص المالي ، ان الغاية من تمتع المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالصلاحيات الادارية والمالية الواسعة هو تمكينها من تقديم الخدمات واعمار مدنها وتنمية جميع القطاعات بما ينعكس ايجابا على حياة المواطن بشكل ملموس ، وتمتع محافظة البصرة بالاستقلال المالي يتطلب الاعتراف لها بسلطة الحصول على الموارد المالية التي اقرها الدستور و قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٤٤) –من خلال فرض الضرائب والرسوم المحلية وكذلك الاعانات والقروض إلى جانب حصتها من المنافذ الحدودية والبترودولار – حتى تتمكن من خلال ما يعهد اليها من مصالح وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة التي تشمل ايراداتها ومصروفاتها ، ان العنصر المالي ذو مكانة مهمة في السياسة الاجتماعية والاقتصادية على المستوى الاتحادي والمحلي ، فهو العنصر الاساسي لكل سياسة تنموية، لذا فأن الاهتمام بتوفير مستحقات محافظة البصرة المالية كما حددها الدستور الاتحادي وفصلها قانون المحافظات أمر بالغ الاهمية فضلاً عن أهمية وجود الادارة الكفؤة للنهوض بواقع المحافظة المتردي ، إلا أن تداخل الصلاحيات بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة أدى إلى اشكالية في توزيع هذه الاختصاصات وما يترتب عليها من تخصيصات انعكس سلبا على تقديم الخدمات وتنفيذ المشاريع التنموية وهذا أدى إلى تداعيات سياسية تمثلت بالتذمر الشعبي وتظاهرات واسعة تطالب الحكومة المحلية للقيام بواجباتها والتي ارجعت سبب ذلك إلى الحكومة الاتحادية التي منعتها من التصرف بمواردها التي بينها قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، والحكومة الاتحادية تعزو سبب عدم تقديم الخدمات في المحافظات غير المنتظمة في اقليم عموما والبصرة (موضوع البحث) خصوصا إلى سوء الإدارة والفساد في المحافظة .

وهذا ما سوف نركز عليه من خلال البحث في التداعيات التي تنتج عن اشكالية توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة من خلال:

اولاً: اشكالية البحث

تطرح الاشكالية تساؤلات عدة حول موضوع الرسالة (اشكالية توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة (دراسة في التداعيات السياسية)) السؤال الرئيس هو :

هل ان الاشكاليات التي ظهرت في البصرة تعبر عن سوء توزيع الثروة وعن تنازع في الاختصاص المالي بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة؟

وعدد من الاسئلة الفرعية ابرزها :

١- هل ان توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة جرى وفق الأسس الدستورية والقانونية؟

٢- هل تمخضت اشكالية توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية وبين محافظة البصرة عن تداعيات سياسية ؟

ثانياً: فرضية البحث

إن ما يحاول البحث برهنته واثبات صحته هي فكرة مفادها (إن وجود عدم وضوح وتفسيرات مختلفة وتداخلات في توزيع الاختصاصات المالية انطوى ذلك على سوء توزيع الثروة مما يدفع بالنتيجة الى تعميق الهوة والتنازع والاختلاف بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية في محافظة البصرة وما يترتب عليه من آثار سلبية وتداعيات سياسية خطيرة وبالعكس)

ثالثا: منهج البحث

لغرض التحقق من فرضية الدراسة وصولاً إلى الاستنتاجات النهائية اعتمدت الدراسة على منهج التحليل النظمي و المنهج الوظيفي.

رابعاً: اهمية البحث

محافظة البصرة تشكل جزءاً حيوياً من العراق ومرفقاً مهماً في الجانب الاقتصادي والسياسي والاستراتيجي وان اي خلل يحدث في هذا الجزء المهم ينعكس بصورة مباشرة او غير مباشرة على الاوضاع العامة في العراق وليس ادل على ذلك من المظاهرات التي حدثت خلال شهر ايلول من عام ٢٠١٨ التي انطلقت في محافظة

البصرة لذا يأتي البحث هنا ليضع معالجة لواحدة من اهم الاشكاليات التي تعترض العلاقة بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة ألا وهي اشكالية توزيع الاختصاصات والتخصيصات المالية.

خامسا: هيكلية البحث

إن هيكلية البحث استوجبت تقسيمه على مقدمة وثلاث فصول وخاتمة ، حيث تناولنا في هذا البحث في الفصل الاول الاطر المنظمة لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة ، إذ قسم الى ثلاث مباحث تناول الاول الاطار الدستوري المنظم لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة ، وفي المبحث الثاني الاطار القانوني لتوزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة ، والمبحث الثالث تناولنا فيه السياسة الحكومية تجاه محافظة البصرة ، اما الفصل الثاني فتناولنا فيه اشكالية ممارسة الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة ، وجاء على ثلاث مباحث الاول تناول اشكالية المنافذ الحكومية، والثاني مفهوم نظام البترودولار واشكاليته، والمبحث الثالث اشكالية المشارع ، والفصل الثالث تناولنا فيه التداعيات السياسية لإشكالية توزيع الاختصاصات والتخصيصات المالية بين السلطة الاتحادية ومحافظة البصرة، وتم تقسيم الفصل الى ثلاث مباحث ، الاول تناولنا فيه التنازع مع السلطات الاتحادية، وفي الثاني المظاهرات الشعبية في محافظة البصرة ، والثالث مطالبات تشكيل اقليم البصرة .

وجاءت الخاتمة فيها خلاصة البحث والاستنتاجات و التوصيات.