



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل
كلية القانون

النظام القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (دراسة مقارنة)

أطروحة تقدم بها الطالب

أحمد علي حسين المعموري

إلى مجلس كلية القانون / جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في القانون / القانون العام

بإشراف الدكتورة

رفاه كريم كربل

أستاذ القانون العام المساعد



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ

صدق الله العلي العظيم

سورة النحل

جزء من الآية (٩٠)

الاهداء

بعد أن أزفت هذه الرحلة العلمية على نهايتها لا يسعني إلا أن أقدم بهذا العمل هدية متواضعة الروح

الرجل الذي زرع فينا رغبة البحث وارتقاء سفوح المعرفة والعلم

والذي - رحمه الله تعالى -

والوحي الطيب والحنان . . . والدتي

ادام الله تعالى ظلها علينا .

الباحث

شكر وامتنان

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْمَلِكُ الْحَقُّ الْمُبِينُ، الْمُدَبِّرُ بِلاَ وَزِيرٍ، وَلَا خَلْقٍ مِنْ عِبَادِهِ يَسْتَشِيرُ، فَضْلُكَ كَثِيرٌ وَعَطَاؤُكَ جَزِيلٌ، وَحَبْلُكَ مَتِينٌ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى مَنْ كَانَتْ مَعْجَزَتُهُ الْكَلِمَةُ وَالْمَبْعُوثُ رَحْمَةً وَعَلَى آلِ بَيْتِهِ الطَّيِّبِينَ الطَّاهِرِينَ الْحُجَّجِ الْمَيَامِينِ وَمَنْ اتَّبَعَهُمْ بِإِحْسَانٍ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ.

من باب (من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق) لا يسعني الا ان ادعو الباري عز وجل أن يتولى بفضلِه جزاء المعلم المعطاء أستاذتي الفاضلة الأستاذ المساعد الدكتورة رفاه كريم كربل التي تشرفتُ بها مشرفاً على اطروحتي هذه، وقد كان لتوجيهاتها وإرشاداتها وسعة صدرها الفضل كله في إتمام هذا العمل، بما تملك من بصيرة نافذة، ورؤية شاملة، فكانت نبزاً للباحث، فأدام الله عليها الصحة وزادها رفعة في الدنيا والآخرة.

وأشكر بعرفان اساتذتي الذين تشرفت بأن كنت لديهم طالباً في المراحل الدراسية كافة لاسيما الدراسة التحضيرية في مرحلة الدكتوراه، لم رأيت منهم من علم نابغ ومعرفة شاملة، ومن دماثة خلق وتواضع، وفقهم الله وأحسن لهم في عملهم. واطمأن بالذكر منهم الأستاذ الدكتور رافع شبر والأستاذ الدكتور اسراء محمد علي سالم والأستاذ الدكتور إسماعيل صمصاع والأستاذ الدكتور سعد الزهيمي والأستاذ الدكتور علاء العنزي والأستاذ الدكتور صدام الفتلاوي والأستاذ الدكتور حسون عبيد والأستاذ الدكتور عبد علي نايف والأستاذ الدكتور صادق محمد علي.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير للسيد رئيس لجنة المناقشة والسادة الأعضاء الذين شرفني قبولهم مناقشة هذه الأطروحة وإغناءها بالملاحظات السديدة وإني على يقين بفيض علمهم وآرائهم السديدة التي ستجعل الأطروحة بأحسن حال وأتم وجه.

وانه من الوفاء حقاً أن اشكر موظفي مكتبة كلية القانون بجامعة الكوفة الذين بذلوا جهودهم من أجل ان يصل الكتاب الى طلبة العلم، واطمأن بالشكر أمينة المكتبة سنده حاكم العبودي، كما اهدي شكري الخالص واحترامي الى الموظفين في مكتبة كلية القانون جامعة بابل وأسجل شكري وامتناني الى موظفي مكتبة العتبة العلوية المقدسة ومكتبتي العتبة الحسينية والعباسية المقدستين.

واخيراً أقدم شكري الى كل مَنْ مدَّ يدَ العون في سبيل اتمام هذا العمل وتذليل الصعاب في سبيل الحصول على المادة العلمية.

المستخلص

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، استحدث العديد من الهيئات الإدارية المستقلة منها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وقد فوضها اختصاصات في غاية الأهمية هذا الامر كان حافزاً للباحث لتناول النظام القانوني لهذه الهيئة بالبحث والدراسة فضلاً عن انعدام او ندرة الدراسات التي خاضت فيها. ولغرض الوقوف على حثيات هذه الهيئة كان لابد لنا من التعريف بها وتحديد مفهومها بغية الوصول الى مدلولها فهي هيئة إدارية مستقلة لها شخصية معنوية وميزانية مستقلة.

موقف المشرع العادي بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، أثار مشكلة عضوية للبحث، عندما ربط هذه الهيئة بمجلس النواب، الامر الذي نجم عنه جدلاً فقهيّاً، بحجة ان الدستور لم يربطها بأي جهة كانت وهذا الامر بحسب الفقه يمثل ضمانة هامة لها بمواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما وان القضاء قال كلمته بأن ربط الهيئة بمجلس النواب لا سند له من القانون. وفضلاً عن الأساس القانوني للهيئة كان لها أساس فلسفي يدور مع تحقق مبدأ الشفافية والعدالة عند تخصيص الواردات الامر الذي ينجم عنه الشعور بالطمأنينة وعدم الغبن والحيث عند الافراد.

وبما ان الاختلاف كان سابقاً حول طبيعة الهيئات الإدارية المستقلة بشكل عام ما بين من قال انها سلطة رابعة او سلطة قضائية او إدارية، فان الامر بهذا الخصوص كان سارياً بحق الهيئة محل البحث، وان كنا نرى انها سلطة إدارية منحها القانون سلطة اصدار قرارات إدارية ومهام رقابية وهذه المهام كانت تُثير اشكالية موضوعية للبحث، فهي قد تتداخل او تختلف مع اختصاصات هيئات رقابية أخرى، مثل ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيأة النزاهة. كذلك اختلفت معهما من حيث التكوين ليس هذا فحسب بل انها تختلف معهما من حيث تعيين رئيس الهيئة فالأخيرة لم يحدد قانونها آلية وضوابط تعيين رئيسها وهو ما عُد قصوراً تشريعياً. والراجح انها تختلف عن الجهات الرقابية الأخرى من حيث الاختصاصات والاهداف.

وتتكون الهيئة من الدوائر الإدارية والمالية والقانونية، ولها مجلس إدارة يجتمع مرة كل شهر على الأقل بدعوة من رئيسها او من يخوله وان كنا نفضل ان تتم الدعوة للاجتماع من الرئيس ونائبه مادام لديه نائب. اما عن خبراء الهيئة فهم طائفتين. الأولى للهيئة الاستعانة بهم عند الحاجة بخلاف الطائفة الثانية فهم من أعضاء الهيئة وموظفيها الذين تنظم مراكزهم القانونية القوانين الحاكمة للموظف العام مثل قانون

الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فلهم حقوق الموظف سواء المالية او غير المالية وعليهم واجباته.

ومنح القانون الهيئة اختصاص مهما جداً وهو التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وان استخدم المشرع مصطلحات متعددة لها نفس المعنى (التحقق، التقصي، التحري) ويرى الباحث ان توحيد المصطلحات القانونية التي تستعمل لنفس الغاية أفضل من حيث التطبيق على الوقائع. والتخصيص يجب ان يكون وفقاً لأسس ومعايير حددها الدستور وهي (المساواة، التوزيع السكاني، الضرر والحرمان، والاعباء والمسؤوليات) وهي أسس ان لم يكن من المستحيل التخصيص العادل بموجبها فانه من الصعوبة تحقيق ذلك. ومن اختصاصات الهيئة حق استضافة ممثلي الوزارات المعنية بتمويل مبالغ التخصيصات وهو أفضل لحصول المعلومة من مصدرها، لكن القانون لم يعالج حالة امتناع الممثل من الحضور امام الهيئة. والتصرفات والقرارات التي تتخذها الهيئة تخضع للرقابة عليها. وهذه الرقابة قد تكون رقابة سياسية كرقابة البرلمان او رقابة الرأي العام او قد تكون رقابة إدارية داخلية تلقائية او غير تلقائية وقد تكون رقابة قضائية واي كانت هذه الرقابة فالباحث يرى ان ذلك لا يمثل انتقاصاً من استقلالها. لاسيما الرقابة القضائية فأنها تتفق ومبدأ دستوري بعدم جواز تحصين أي قرار اداري من الطعن. وفي نهاية البحث حاول الباحث جاهداً ان يقترح بعض التوصيات المناسبة لها.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الأهداء
ج	شكر وامتنان
د- هـ	المستخلص
و- ح	المحتويات
١- ٥	مقدمة
٦- ٦٥	الفصل الاول ماهية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٠- ٤٨	المبحث الأول: مفهوم الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١١	المطلب الأول: تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٢	الفرع الأول: مدلول الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٣٤	الفرع الثاني: جهة إرتباط الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٣٩	المطلب الثاني: أساس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٣٩	الفرع الأول: الأساس الفلسفي للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٤٦	الفرع الثاني: الأساس القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٤٩- ٦٥	المبحث الثاني: ذاتية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٤٩	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وخصائصها
٥٠	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٥٣	الفرع الثاني: خصائص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٥٦	المطلب الثاني: تمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن بعض الجهات الرقابية
٥٨	الفرع الأول: تمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي

٦٣	الفرع الثاني: تمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن هيئة النزاهة
١٢٧ - ٦٦	الفصل الثاني تكوين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٩٣ - ٦٨	المبحث الأول: تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٦٩	المطلب الأول: رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ودوائرها
٧٠	الفرع الأول: رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٧٧	الفرع الثاني: دوائر الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٨٠	المطلب الثاني: أعضاء ومجلس إدارة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٨٠	الفرع الأول: أعضاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٨٨	الفرع الثاني: مجلس إدارة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٢٨ - ٩٤	المبحث الثاني: موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٩٥	المطلب الأول: تعريف موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
٩٥	الفرع الأول: معنى الموظف العام في التشريع
٩٨	الفرع الثاني: معنى الموظف العام في القضاء والفقهاء
١٠٢	المطلب الثاني: المركز القانوني لموظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٠٢	الفرع الأول: واجبات موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١١٤	الفرع الثاني: حقوق موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٨٢ - ١٢٨	الفصل الثالث إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والرقابة عليها
١٥٤ - ١٣٠	المبحث الأول: إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٣١	المطلب الأول: إختصاصات أجهزة مراقبة الواردات المالية الحكومية في دول القانون المقارن
١٣٢	الفرع الأول: إختصاصات مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية في دولة الامارات العربية المتحدة

١٣٤	الفرع الثاني: اختصاصات مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في جمهورية السودان
١٣٧	المطلب الثاني: اختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق
١٣٨	الفرع الأول: اختصاصات الهيئة بالتحقق والتحري والتقصي من عدالة توزيع الواردات الاتحادية
١٤٧	الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة بمتابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات ومفاتحة الجهات المعنية والاستضافة
١٥٥ - ١٨٢	المبحث الثاني: الرقابة على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٥٦	المطلب الأول: الرقابة غير القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٥٦	الفرع الأول: الرقابة السياسية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٦٩	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٧٣	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية
١٧٥	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أجهزة مراقبة الواردات المالية الحكومية في دول القانون المقارن
١٧٧	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق
١٨٣ - ١٨٨	الخاتمة
١٨٩ - ٢٠٨	المصادر

مقدمة

أولاً / موضوع البحث:

الهيئات الإدارية المستقلة، الأصل انها نموذج غربي، امريكي - بريطاني. نجح في مجالات متعددة لاسيما في الجانب الاقتصادي مما حفز العديد من الدول للآخذ بهذه التجربة وانشاء الهيئات المستقلة وان اختلفت التسمية الا ان المضمون واحد. فهناك من يطلق عليها الوكالات، السلطات، اللجان، المجالس او الهيئات وحتى غير ذلك من التسميات.

ان اتساع انتشار هذه الهيئات واتخاذها واعتمادها جهات رقابية في الغالب، يكمن في أسباب متعددة منها اتساع نطاق نشاط الدولة وتدخلها في مجالات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وعدم قدرة الوسائل التقليدية في مواجهة السلطة التقديرية للإدارة. فهامش الاستقلالية الذي تتمتع به الهيئات الإدارية المستقلة وعدم خضوعها لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية سمح لهذه الهيئات بان تكون لها اختصاصات وصلاحيات واسعة وفي مجالات كثيرة.

ان تجربة العراق لحد سنة ٢٠٠٣، لم تكن تجربة واضحة في إقرار الهيئات الإدارية المستقلة، لكن يمكن القول ان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ هو من وضع الأسس الواضحة للهيئات الإدارية المستقلة وكان ذلك في الباب التاسع (المحكمة المختصة والهيئات الوطنية) فنص على تأسيس الهيئة الوطنية للنزاهة والهيأة العليا لحل نزعات الملكية العقارية فضلاً عن تأسيس هيئة وطنية لحقوق الانسان.

اما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فانه اول من أطلق مصطلح الهيئات المستقلة وكان ذلك في الفصل الرابع منه ليس هذا فحسب بل انه توسع في انشاء هذه الهيئات اذ انه أسس بحدود عشرة هيئات مستقلة في المواد (١٠٢ - ١٠٧) منها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، كما وانه أجاز استحداث هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة.

وتُعد مسألة إدارة وتوزيع الواردات الاتحادية وتقاسمها والاستخدام الأمثل لها، من أبرز المسائل التي تُثير التنازع القانوني بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. لاسيما ان النصوص القانونية الواردة في دستور ٢٠٠٥، المنظمة لملكية الثروات الاتحادية وإدارتها والواردات

المتولدة منها وغيرها من الواردات. اتسمت هذه النصوص بعدم الدقة وكانت فضفاضة لا ضابط محدد لها فهي حمالة أوجه وقابلة للتأويل وكان البعض من هذه النصوص مبتسر يشوبه الغموض.

وبما ان القانون يُعد انعكاساً لحاجة المجتمع، فان استحداث الدستور للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية يتوافق ومبادئ الديمقراطية فضلاً عن انها تُعد ركيزة مهمة في بث روح الطمأنينة بين المواطنين، وتتأغماً مع النصوص الدستورية صدر القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ والذي أسس هذه الهيئة وحدد اختصاصاتها ومهامها. ومنها التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية وعدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية. وايضاً حدد القانون الهيكل التنظيمي للهيئة وماهي التشكيلات التي تتكون منها. ووضع شروط ومؤهلات رئيس الهيئة وموظفيها والخبراء فيها. كذلك حدد القانون مصادر الواردات الاتحادية.

ثانياً / أهمية البحث:

النظام القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية جدير بالأهمية والبحث لأسباب عديدة منها:

١- العراق بلد كثير الخيارات مع تباين في التوزيع ظاهراً، وشعبه متعدد القوميات والأديان والمذاهب. لا بد من وجود جهة تضمن عدالة توزيع الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ولأجل بث روح الطمأنينة والشعور بالإنصاف بين مكونات البلد قررنا دراسة هذا الموضوع لتسليط الضوء عليه.

٢- كذلك تكمن الأهمية في ان الهيئة محل البحث من الهيئات حديثة التأسيس لم تحظى بالاهتمام الكافي وان نظامها القانوني لم يتم دراسته وتحليله بمستوى يتوافق وأهمية المهام الملقاة على عاتقها والاختصاصات المناطة بها.

٣- الواردات الاتحادية تُعد أحد اركان الموازنة العامة، وعلى الرغم من ان موازنة العراق السنوية تقدر بعشرات المليارات من الدولارات الا اننا نجد انهياراً في البنى التحتية ونقص في الخدمات في المجالات الصحية والثقافية والخدمية وبالتالي لا بد من وضع ضوابط تخصيص الواردات الاتحادية بشكل يحقق للدولة أهدافها ويضمن استخدامها على وجه أمثل وهذا من المهام الملقاة على عاتق الهيئة.

ثالثاً / مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في جانبين: -

١- **الجانب العضوي:** تتمثل بخلو دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، من نص يحدد جهة ارتباط الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية او خضوعها لطرف او جهة ما، بينما نجد ان قانون تأسيس هذه الهيئة قد ربطها بمجلس النواب الامر الذي اوجد خلافاً فقهيّاً قضائياً لما يترتب على ذلك من آثار قانونية على عمل الهيئة ونوع الاشراف والرقابة المفروض عليها بالشكل الذي قد يعجزها في بعض الأحيان عن أداء واجباتها الدستورية والتشريعية المهمة. ونبحث عن إجابة للسؤال، هل ان نص المشرع بربط الهيئة بمجلس النواب، يُعد انتقاصاً من النصوص الدستورية المؤسسة لهذه الهيئة وبالتالي افراغها من محتواها، وبما يُخل بالضمانات الدستورية لاستقلال هذه الهيئة، ام هو اجراء ينسجم مع دور المشرع العادي بتنظيم النصوص الدستورية.

٢- **الجانب الموضوعي:** تتعلق بطبيعة المهام العامة والواجبات المسندة للهيئة والتي جاءت بصياغة غير محددة تحتمل التوسعة والتأويل والتفسير من جانب، كما تسمح بالتعارض والتداخل مع مهام أسندت لجهات رقابية ودواوين وهيئات أخرى بما من شأنه ان يقف حائلاً امام الهيئة في أداء مهامها، الامر الذي يتطلب تحديد تلك النصوص بغية إعادة صياغتها.

فضلاً عن ذلك نجد ان المشرع العادي لم ينص على احد اهم اختصاصات الهيئة الواردة في المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمتمثل بقيامها من التحقق لاستخدام الموارد المالية الاتحادية واقتسامها على الوجه الأمثل.

رابعاً / منهجية البحث:

سنعتمد اتباع المنهج المقارن، اسلوباً للدراسة فضلاً عن اتباع الأسلوب التحليلي للنصوص القانونية. وقد تم اعتماد دولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية السودان كدول مقارنة.

وقد تم اختيار هاتين الدولتين كدول مقارنة لاسباب متعددة منها، توافق شكل الدولة فيهما مع العراق فهي دول اتحادية فدرالية، بالاضافة لاملاكها واردات وثروات طبيعية كبيرة، ومن الاسباب المهمة هو امتلاك كلا الدولتين لهيأة تتشابه الى حد ما في مهامها مع الهيئة العامة لمراقبة تخصيص

الواردات الاتحادية وان اختلفت التسمية، ففي الامارات العربية اطلق عليه مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية اما في السودان سميت مفوضية تخصيص ومراقبة الايرادات المالية.

خامساً / الدراسات السابقة:

دراسة المدرس (بتول مجيد جاسم) التي جاءت تحت عنوان (التنظيم القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) هي عبارة عن بحث منشور في مجلة دراسات البصرة العدد (٣٤) في كانون الاول ٢٠١٩ .

١- تمثلت مشكلة البحث فيها. أ- القصور التشريعي بعدم بيان طبيعة الهيئة او تكييفها القانوني وهل هي هيئة مستقلة او هيئة إدارية او رقابية .ب - عدم وجود نصوص قانونية تخولها سلطات او فرض جزاءات تستطيع اعتمادها في حالة الاخلال بتوزيع الواردات الاتحادية بصورة عادلة.

٢- تم تقسيم خطة الدراسة على مبحثين. تناول المبحث الأول دراسة مفهوم الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، اما المبحث الثاني خُصص لدراسة طبيعتها.

٣- هدفت الدراسة الى تسليط الضوء على الاطار القانوني للهيئة، بالإضافة الى بيان أهمية الدور المنوط بها.

وفي نهاية البحث توصلت الباحثة الى مجموعة من النتائج، اقترحت التوصيات لها، منها توصية للمشرع بتحديد المركز القانوني للهيئة وعدّها هيئة مستقلة ذات طبيعة خاصة. كذلك اوصت الباحثة المشرع بمنح الهيئة صلاحيات بفرض جزاءات على الجهات المخالفة لمبدأ عدالة توزيع الإيرادات.

وهنا نؤد ان نُشير الى ان هذه الدراسة. هي الدراسة الوحيدة التي تناولت موضوع بحثنا، الامر الذي نشيء عنه صعوبات واجهتنا عن طريق البحث التي تمثلت بانعدام او ندرة المصادر، ليس هذا فحسب بل توجد هناك صعوبة أخرى واجهتنا اثناء البحث وهي عدم وجود الهيئة على ارض الواقع وبالتالي حُرمتنا من الحصول على المعلومات الدقيقة من مصدرها.

سادساً / هيكلية الدراسة:

سوف يتم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة فصول. الفصل الأول نخصه لدراسة ماهية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ونقسمه على مبحثين ندرس في الاول مفهوم الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما المبحث الثاني ندرس فيه ذاتية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

والفصل الثاني نخصه لدراسة تكوينها، ونقسمه على مبحثين نتناول بالأول تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما المبحث الثاني نتناول فيه موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

والفصل الثالث نخصه لدراسة اختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والرقابة عليها المبحث الأول منه نتناول فيه اختصاص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما المبحث الثاني سوف ندرس فيه الرقابة عليها وسنعقب ذلك بخاتمة ندرج فيها اهم الاستنتاجات التي توصلنا لها ونضع المقترحات المناسبة لها.

الفصل الاول

ماهية الهيئة العامة لمراقبة

تخصيص الواردات الإتحادية

الفصل الاول

ماهية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

يُثير البحث عن الهيئات الإدارية المستقلة اهتمام اغلب المختصين والمهتمين في مجال الدراسات الانسانية كافة لاسيما المختصين في المجال القانوني والمالي والاجتماعي، هذا الاهتمام ناجم عن الأثر الناشئ عن ممارسة هذه الهيئات لاختصاصاتها وتأثيرها على سير المرافق العامة.

تُعد الهيئات المستقلة احد صور تحقق الديمقراطية في الدولة كذلك احد وسائل تحقق الرفاهية الاقتصادية، هذا الامر كان حافزاً للدول من اجل انشاء هذه الهيئات. ويمكن القول ان الولايات المتحدة الأمريكية سبقت الدول في إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، إذ استحدثت عام ١٨٨٩ أول مؤسسة مستقلة هي اللجنة التجارية الاتحادية بين الولايات، ومنذ مطلع الثلاثينات من القرن الماضي قام الكونكرس الأمريكي بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة، مثل: (اللجنة الفيدرالية للعمل، لجنة التنظيم النووي، مجلس علاقات العمل الوطني، اللجنة الاتحادية للاتصالات، وكالة حماية البيئة)^(١) أما في بريطانيا، فظهر العديد من هذه الهيئات منذ بداية القرن العشرين، فكان عدد الوكالات المستقلة شبه الحكومية، (وهو التعبير السائد في بريطانيا لوصف السلطات الإدارية المستقلة) حوالي (١٠) في عام ١٩٠٠ و(١٠٣) عام ١٩٥٩ و(١٩٦) عام ١٩٧١ و(٢٥٢) عام ١٩٧٨.^(٢) فالملاحظ على هذه الهيئات تمتعها بالاستقلال النسبي على أساس ان تعيين أعضائها يتم عن طريق الوزراء ومع ذلك كان لهذه الهيئات دوراً هاماً في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ومن اهم تلك الهيئات في بريطانيا (مركز دراسات البيئة، مجلس أبحاث الدواء، هيئة الطيران المدني، هيئة الاذاعة البريطانية).^(٣)

(١) د. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٧ وما بعدها.

(٢) GENTOT M. Les A.A.I.2 edition, montchestien, Paries, 1994, p 26.

نقلاً عن، حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، ٢٠٠٦، ص ١٨.

(٣) د. عماد صوالحية: السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة العربية، الناشر e-kutub Ltd، لندن ٢٠٢٠، ص ٣٢.

وفي فرنسا فان التطور الذي شهدته الإدارة كان له دور إيجابي على المستوى المحلي، إذ توسع نشاط الإدارة المحلية مقارنة بالسلطات المركزية عن طريق تقليص الوصاية عليها، وكذلك التطور الذي شهدته التنظيم الإداري الفرنسي الذي انعكس على المستوى المحلي في انقاص صلاحيات السلطة المركزية لصالح توسيع صلاحيات السلطات المحلية اسهم على تقبل ظهور الهيئات الإدارية الجديدة بسبب ان النموذج الإداري الموحد يظهر عجزه عن مواجهة المشاكل المتجددة وتراجع له لصالح نموذج سريع في معالجة المشاكل و الازمات وهذا ما تجسد بظهور السلطات الإدارية المستقلة^(١). فان المشرع الفرنسي استوحى هذه الهيئات من النموذج الانكلوسكسوني سواء الأمريكي او البريطاني^(٢). ان أول إستعمال لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة، كان بموجب القانون الصادر في ١٩٧٨/١/٦، والخاص بإنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات.^(٣) وإذا كان انشاء هذه السلطات يرجع الى عقد السبعينات فانه شهد تزايداً في عقد الثمانينات من القرن الماضي^(٤).

اما في العراق فان التغيير السياسي الذي حدث عام ٢٠٠٣ وما بعده وتحقق مبادئ الشفافية فضلاً عن الاعتبارات الادارية واستجابةً لمتطلبات المجتمع المتطورة واتساع وظيفة الدول و زيادة الواجبات و المهام المكلفة بها هذا الاعتبارات وغيرها كانت دافعا للمشرع الدستوري استحداث العديد من الهيئات المستقلة، استنادا لنصوص المواد (١٠٢ الى ١٠٧) فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أسس الهيئات المستقلة ومنها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية كذلك أجاز استحداث هيئات مستقلة بحسب الحاجة والضرورة بقانون^(٥).

(١) Genetot. M. les autones administrative independents, edition, montchestien, parisem page 65

نقلا عن د. عماد صوالحية: مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) رحموني موسى: الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٢/٢٠١٣، ص ١٨.

(٣) حدري سمير: مصدر سابق، ص ١٥ وما بعدها.

(٤) بو جملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٢.

(٥) المادة (١٠٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وللوقوف على ماهية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، سوف نقسم هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول ندرس فيه مفهومها، اما المبحث الثاني سوف ندرس فيه ذاتية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

المبحث الأول

مفهوم الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تُعتبر الواردات من اهم أدوات السياسة المالية التي تتبعها الدولة من اجل تحقيق أهدافها ليس في المجال المالي والاقتصادي فحسب بل حتى في المجال السياسي والاجتماعي وغيرها من المجالات.

وتزداد أهمية تنظيم الواردات في الدول الفدرالية عن الدول البسيطة بسبب ان الحكومة المركزية في الأولى تحتفظ في الغالب بالصلاحيات المالية المهمة وتقوض الجزء الاخر من الاختصاصات الى حكومة الأقاليم، لذا اقتضت ظاهرة توزيع الواردات الاتحادية بشكل يحقق العدالة بين افراد المجتمع الى قيام هذه الدول بإعادة النظر بمنظومتها القانونية وانشاء هيئات تأخذ على عاتقها مراقبة تخصيص الواردات بين مستويات الحكم في الدولة وهو ما أخذ به المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والعراق قبل ٢٠٠٣ كان دولة موحدة بسيطة^(١). وقد ورد مصطلح إتحادي (فدرالي)^(٢)

(١) الدولة الموحدة (البسيطة) هي الدولة التي تتميز ببساطة بنيتها الدستوري ووحدتها، فهي تظهر كوحدة واحدة من الناحية الخارجية والناحية الداخلية اي تنفرد بهيأة واحدة تدير شؤونها الخارجية والداخلية فلها دستور واحد يطبق على كافة انحاء اقليم الدولة، وسلطة تشريعية واحدة تختص بممارسة الوظيفة التشريعية على مستوى اقليم الدولة بكامله وسلطة تنفيذية واحدة يخضع لها جميع افراد الدولة، وسلطة قضائية واحدة يلجأ اليها الافراد للفصل فيما يثور بينهم من خصومات او منازعات ومعظم دول العالم تعد دولاً موحدة.

د. ساجد محمد مبادئ القانون والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار ينور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق، ٢٠١٤، ص٧٩: وللمزيد عن اشكال الدول: ينظر د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، إيتراك للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣٨، وايضا ينظر د. نزيه رعد: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ١٩٩٥، ص١٢٠.

(٢) عرفت الفدرالية بانها، تنظيم سياسي ودستوري مركب تخضع بموجبه عدة دول اعضاء او ولايات الى حكومة اتحادية اعلى منها وينطوي هذا التنظيم على خصيصتين الاولى يظهر الاتحاد بموجبها كدولة واحدة في ميدان السيادة الخارجية، اما الميزة الثانية تتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية. د. محمد عمر مولود: الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص٣١.

لأول مرة بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤^(١) إذ نص على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الإتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهب)^(٢).

بعد التغيير السياسي (الاحتلال) الذي حصل في العراق - عقب سنة ٢٠٠٣ - والإنتقال من سياسة الحزب الواحد إلى اتباع مبادئ أكثر ديمقراطية - كما ذكرنا - استحدث المشرع العراقي العديد من الهيئات المستقلة، منها المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة،^(٣) كذلك البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف.^(٤) وأسس الدستور كذلك هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.^(٥) وأسس أيضاً هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.^(٦)

ولغرض التعريف بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية - موضوع البحث - لا بد ان نتناول تعريفها في المطلب الأول ومن ثم نتناول أساسها القانوني وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الهيئات الإدارية المستقلة تعد جهات انشأها المشرع العراقي نقلاً عن تجارب دول أخرى، ونقل لهذه الهيئات بعض صلاحيات السلطات التقليدية في الدولة ويبدو ان احد أسباب إيجاد الهيئات

(١) ينظر قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١ في ٢٠٠٣/١٢/٣١.

(٢) ينظر المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي .

(٣) ينظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) ينظر المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) ينظر المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) ينظر المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المستقلة هو عدم قدرة وسائل الهيئات التقليدية على مواجهة اتساع نشاط السلطة التنفيذية، لذا نجد المشرع اوجد هيئات مستقلة متعددة في مجالات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها ومنحها صلاحيات تتلائم مع وظيفتها وحدد جهة ارتباطها.

لغرض تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية . موضوع البحث . سوف نخصص الفرع الأول من هذا المطلب لدراسة مدلول الهيئة اما الفرع الثاني سوف ندرس فيه جهة ارتباطها.

الفرع الأول

مدلول الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

ان طبيعة الدراسة القانونية بوجه عام في أي موضوع تستلزم أولاً الاطلاع بمفهوم الموضوع محل الدراسة ولما كان محل دراستنا هو (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) كان لزاماً علينا من اجل تحديد نطاق الدراسة ورفع أي خلط ولبس ان نوضح تعريف او مدلول الهيئة المذكورة واعطائها معنى واضح ومحدد ان نحدد معنى كل لفظ يتألف منه اسم الهيئة محل الدراسة وعلى نحو مستقل وكما يأتي

اولاً: تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لغةً:

١ - الهيئة لغةً:

الجمع: هيئات وهيئات.

والهيئة: الحال التي يكون عليها الشيء محسوسة كانت أو معقولة.

والهيئة: منظمة أو جماعة من الناس تقوم بعمل خاص^(١).

٢ - مراقبة لغةً:

مراقبة: (مصدر) قولهم راقب مراقباً وهو مأخوذ من مادة رقب

والجمع: مراقبات مراقبة العمل: السهر على فحصه وملاحظته

(١) محمد بن ابي بكر الرازي: مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٢، ص ٢٥٢.

مراقبة الموازنة: مراقبة إستناداً إلى الموازنة. (١)

٣- تخصيص لغة:

تخصيص: (إسم) مصدر: خَصَّصَ

خَصَّصَ، يَخْصِصُ، تَخْصِصاً، فهو مُخْصِصٌ.

تخصيص الأهداف: تحديد المشرع في نطاق المصلحة العامة. (٢)

٤- الواردات لغة:

ورد: (إسم) والجمع: أوراد

ورَدَ التاجرالبضاعة: جلبها من الخارج، عكسه صدر

الواردات: البضائع الأجنبية التي تشتريها الدولة وهي مقابل الصادرات (٣).

٥- الاتحادية لغة:

الاتحادية كلمة اصلها اتحاد، إتّحاد (اسم)

و المصدر إتّحدَ

و الاتحاد (اتفاق)، بكسر الهمزة والتاء المشددة من اتحد، بمعنى امتزاج الأشياء حتى تصير شيئاً واحداً (٤)

(١) ينظر أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، ج ١، بيروت ١٩٥٥، ص ٤٢٥

(٢) ينظر أبو عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي، ج ٥، تحقيق مهدي المخزومي، د. ابراهيم السامرائي، دار الرشيد

بغداد، ١٩٨٢، ص ١٥.

(٣) ينظر محمد بن ابي بكر الرازي: مصدر سابق، ص ٣١٧.

(٤) ينظر أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: مصدر سابق، ص ٦٢١.

ثانياً: تعريف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اصطلاحاً

١- الهيئة العامة اصطلاحاً:

الهيئة العامة هي جهة حكومية مستقلة لها شخصية معنوية وميزانية مستقلة تعمل على تنظيم نشاط معين^(١) دائماً ما يقترن مصطلح الهيئة بمصطلح اخر. نجد مثلاً، الهيئة التشريعية، الهيئة التنفيذية، الهيئة القضائية، الهيئات المستقلة.

٢- الرقابة اصطلاحاً:

فقد عُرِفَتْ انها عمل من اعمال الادارة يستهدف التأكد من استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام يُمكنها من تحقيق الاهداف التي تسعى اليها. ويلاحظ الباحث على هذا التعريف انه حصر الرقابة بالادارة وأن صح هذا التعريف في وقت ما فإنه لا يصلح في كل الاوقات بسبب قيام جهات مستقلة متعددة بمهمة الرقابة وأيضاً عرفت الرقابة بأنها التحقق من التنفيذ يتم بحسب ما هو مقرر في الخطة ووفقاً للتعليمات والقواعد الموضوعة.^(٢) وتعرف الرقابة أيضاً بأنها حق دستوري يخول صاحبة سلطة اصدار القرارات اللازمة لانجاح مشروعات الخطة.^(٣) كذلك أنها سلطة القرار في مادة الواردات والنفقات وتتضمن ايضاً التحقيق والمرافعة والتقييم.^(٤) الرقابة تعني ايضاً مجموعة الإجراءات التي تقوم بها الجهة الرقابية المخولة. للتأكد من تطابق التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة وادارة العمل ، وتنفيذ البرامج وفقاً للاهداف المرسومة.^(٥)

(١) ايمان سعيد سالم: بحث على شبكة الانترنت على الرابط <https://author.shms.sa/ar> الزيارة ٢٠٢١/٢/٧

(٢) د. خليل هيكال: الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية. ١٩٧١، ص ١٦٩.

(٣) د. عوف محمد الكفراوي : الرقابة المالية النظرية و التطبيق، ط ٢، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٥، نقلاً عن نادية اسماعيل محمد : الرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة، دار الكتب و الدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٤٩.

(٤) د. يوسف شباط: مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الاموال العامة، مجلة جامعه دمشق، مجلد ١١، العدد ٤٢، ٤١، ١٩٩٥، ص ٩، نقلاً عن د. نادية اسماعيل محمد : مصدر سابق، ص ٤٩.

(٥) محمد جاسم حمادي: رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة - دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣٥.

وتعرف الرقابة أيضاً بأنها عبارة عن عمليات مستمرة لقياس الأداء و مقارنها بالخطط الموضوعة و اتخاذ الاجراءات لضمان النتائج المرغوبة و تصحيح الانحرافات في التنفيذ. (١)

٣- تخصيص اصطلاحاً:

أما التخصيص اصطلاحاً فالمقصود به (لا أنفاق دون اعتماد، والاعتماد يجب أن يستعمل في الحدود التي حددها قانون الموازنة وعن طريق جهة مختصة)^(٢). فالتخصيص لا يقتصر على تحديد المبلغ، إنما فضلاً عن ذلك فإنه يقترن بتحديد الجهة من قبل القانون التي تتولى الصرف، والراجح ان هذه الجهات لا يجوز لها ان تتجاوز الاعتمادات المخصصة لها في قانون الموازنة ولا يجوز صرف أي مبلغ ما لم يستند الى امر صادر من جهة مختصة بموجب القانون.^(٣)

وواقعاً أن مبدأ التخصيص يعد قيداً على حرية الحكومة كلما توسع تقسيم النفقات بقانون الموازنة في حين أن تقليل تقسيم النفقات في قانون الموازنة فأن ذلك يترك حرية ومرونة للإدارات في تنفيذ أعمالها لاسيما بعد ان ازداد تدخل الحكومة في الحياة العامة الذي ترتب عليه زيادة في قيمة أو مقدار الموازنة.^(٤) فيمكننا تعريف التخصيص بأنه تحديد أموال للصرف في مجال ووقت محدد ومن جهة ما، فالتخصيص هو تحديد وجهاً للأنفاق من حيث الكم والوقت والجهة.

ويقصد بمبدأ التخصيص المالي ان اعتماد السلطة التشريعية للأنفاق لايجوز او لايمكن ان يكون اجمالياً إنما لابد من أن يتم تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الأنفاق العام بمعنى ان توزع الاعتمادات على وحدات معينة ومحددة.^(٥)

(١) د. صالح مهدي محسن، د. طاهر محسن منصور: الادارة والاعمال، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، ٢٠١١، ص ٢٢٨.

(٢) مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٩، ص ٤٣.

(٣) د. ابراهيم عبد الكريم: التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، ١٩٧٠، ص ١٤٤.

(٤) د. حسين عواضة: المالية العامة - دراسة مقارنة، دار الطليعة، بيروت ١٩٦٧، ص ١٦٦، نقلاً عن د. بان صلاح عبد القادر: التخصيص المالي في الموازنة العامة، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،

العدد ٣١، ٢٠١٨، ص ١٢

(٥) د. عبد الفتاح بلخال: علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي، ط ١، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، ٢٠٠٥،

وهناك طريقتان يتم بهما التخصيص ، الاولى يكون للبرلمان اعتماد مبلغ اجمالي لجميع النفقات، عندئذ تكون للحكومة حرية في التوزيع التفصيلي للنفقات المختلفة او يتم اعتماد خاص و محدد لكل نوع من النفقات و يكون هو الحد الاقصى لتلك النفقات هذا ما يحدد قاعدة التخصيص. (١)

أما قاعدة عدم التخصيص فأنها تقوم على فكرة أن إيرادات الدولة بغض النظر عن مصادرها وبغض النظر عن الجهة الادارية التي تتولى تحصيلها تورد الى حساب الخزينة العامة و تستخدم هذه الحصيلة للانفاق منها على برامج الدولة المختلفة دون أن يخصص ايراد معين لأوجه صرف محددة او لمرافق معينة ، كأن تخصص رسوم ترخيص السيارات لصيانة الطرق مثلاً. والغرض من اعتماد هذا المبدأ ، ان تخصيص إيرادات معينة لتمويل جهات محددة اما يكون مسوغاً للإسراف في حالة زيادة الإيرادات ، واما الى عدم تقديم الخدمات العامة بشكل مناسب في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات المخصصة. (٢)

٤-الاتحادية اصطلاحاً:

هي اتحاد عدة وحدات مكونة تتعلق بكل منها سلطة عامة كاملة تمكنها من تنظيم وضعها القانوني وممارسة كافة أنواع الاعمال القانونية عبر أجهزتها المختلفة التي يتسع اختصاصها ليشمل كافة السكان القائمين في نطاقها الإقليمي مع الالتزام بالقواعد التي يتضمنها النظام القانوني السائد للدولة المركزية الاتحادية التي تشترك على قدم المساواة مع غيرها من الجماعات المماثلة لها في تكوينه. (٣)

(١) د. محمد عبد الله العربي: ميزانية الدولة النظريات العامة، من دون محل طبع، ١٩٥٤، ص ١٤٨، نقلاً عن د.

بان صلاح عبد القادر: مصدر سابق، ص ٩.

(٢) د. عبد العال الصكبان: ميزانية الدولة، مطبعة العاني، بغداد، العراق، ١٩٦٩، ص ٦٢.

(٣) د. محمد احمد إسماعيل : النظرية القانونية للدولة الفدرالية والحكم الذاتي - دراسة مقارنة، لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٨، ص ١١.

٥ - الواردات اصطلاحاً:

لضرورات اقتضتها طبيعة البحث نظراً لأهمية تعريف "الواردات" بنوع من التفصيل ذهب الباحث الى تأخير تعريفها وجاء به بعد تعريف مصطلح الاتحادية على الرغم من ان مصطلح (الواردات) كان اسبق بعنوان الاطروحة

تعرف الواردات اصطلاحاً، بأنها اجمالي السلع و الخدمات التي تجلب الى الدولة من الخارج^(١) وتعرف ايضاً بأنها السلع والخدمات المنتجة في العالم الخارجي و المستهلكه داخل الوطن^(٢)

وهناك من يعطي للواردات معنى مختلف، فليس المقصود بها ما عهدناه من استعمال غير دقيق في النطاق الاقتصادي، حيث تستعمل الكلمة بمقابل لفظ "الصادرات" مع ان التعبير الادق الذي كان يجب اعتماده هو "المستوردات"، فالمقصود بالواردات هنا ما تستخدمه التشريعات الضريبية من الفاظ مماثلة كلفظة "الموارد" و "الايرادات" و هي تدل جميعاً على الاموال التي تدخل الى صندوق ما ، فمتى كانت هذه الاموال عائدة الى صندوق عام ، سميت "الواردات العامة" أو "الواردات العمومية" وعنت بالتالي المصادر التي تعتمد عليها الدولة للحصول على ما يلزمها من اموال كفيله بسد ما تواجهه من نفقات عامة. ^(٣)

وبالبحث يتفق مع هذا الاتجاه ويرى انه لا فرق حقيقي بين الواردات والايرادات وان كنا نرجح توحيد المصطلحات القانونية واستخدام مصطلح "الايرادات" دفعاً للاشكالات التي قد تحدث بان المقصود بمصطلح "الواردات" هي عملية نقل المنتجات من مصدر خارجي الى داخل الدولة، ولكن في سياق بحثنا هذا وتوافقاً مع منهج المشرع العراقي اذ ما استخدمنا مصطلح الواردات والايرادات يكون المقصود ومعنى واحد.

(١) سعيد بن عبد العزيز عثمان: مقدمة في الاقتصاد العام، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر ٢٠٠٤، ص ٤٥. نقلاً عن أمال حاجي: اثر الواردات على النمو الاقتصادي في الجزائر رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية، جامعة ام البواقي، ٢٠١٤/٢٠١٥، ص ٨.

(٢) عمر صخري: التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١٣٢.

(٣) د. مجدي شهاب: اصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٥٥.

ويمكننا تعريف الواردات الاتحادية بأنها، الأموال التي تحصل عليها الحكومة الاتحادية وتسجل إيراداً للخزينة العامة سواء كان مصدرها داخلياً ام خارجياً.

اما الواردات المحلية يمكن تعريفها بأنها الأموال التي يحصل عليها الإقليم او المحافظات غير المنظمة في إقليم سواء كان مصدر تمويلها داخلياً كالضرائب والرسوم وارباح الناجمة عن الاستثمار ام يكون مصدر تمويلها خارجياً كتخصيصات الحكومة الاتحادية او القروض والتبرعات والهبات. اما الواردات المالية المحلية، فلا بد من ان تتوفر شروط محددة حتى يمكن اعتبارها كذلك ومن اهم هذه الشروط ما يأتي:

١/ محلية المورد: أي ان يكون وعاء الوارد بالكامل محصلاً داخل الوحدة المحلية، أي ان يكون المساهمين فيه مواطنين محليين، فضلاً عن تحصيله داخل النطاق الجغرافي للوحدة المحلية. (١)

٢/ ذاتية المورد: بمعنى ان تستقل بموجبه الوحدة المحلية بسلطة تقدير قيمة او سعر الوارد او كيفية تحصيله.

٣/ سهولة ادارة المورد: أي ان يكون من السهل تقدير الوارد، فضلاً عن رخص تكلفة تحصيله، ووفرة حصيلته نسبياً اذا ما قورنت بكلفة التحصيل. (٢)

اما الإيرادات فتعرف بأنها ، مجموع الاموال التي تحصل عليها الحكومة للانفاق على المرافق و المشروعات العامة ووضع سياساتها المالية موضع التنفيذ. (٣) وعرفت ايضاً بأنها الاموال التي تجنيها الدولة من مختلف المصادر و الجهات لتمويل النفقات العامة والايفاء بالحاجات الخاصة، فهي تعني الدخل الذي يتم الحصول عليه من كافة المصادر من اجل تغطية النفقات. (٤) وتعرف الإيرادات العامة بأنها الدخل الذي تحصل عليه الحكومة من المصادر كافة، وبصورة نقدية عادة، وذلك من أجل تغطية نفقاتها العامة. (٥)

(١) زكي محمد النجار: الدستور والادارة المحلية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٢٤.

(٢) د. محمود رأفت: اعادة توزيع الموارد المحلية، المنظمة العربية القانون الدستوري، تونس، ٢٠١٥/ ٢٠١٦، ص ٣٠٤.

(٣) د. فليح حسن خلف: المالية العامة، ط١، عالم الكتب الحديث، اربد، الاردن، ٢٠٠٨، ص ١٦٣

(٤) د. فوزي عطوي: المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص ٣٥

(٥) د. فليح حسن خلف: مصدر سابق، ص ١٦٣.

والمشرع العراقي مرة يستخدم مصطلح (واردات) ومرة اخرى يستخدم مصطلح (ايرادات) ولنفس الغرض^(١) فـ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وردت فيه الواردات عندما نص على ان (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية...)^(٢). اما مصطلح (الايرادات) فقد ورد في دستور ٢٠٠٥ عندما نص على (... تخصص للأقاليم والمحافظات حصص عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً ...)^(٣).

علماً أنه في أحيان أخرى يستخدم كلمة (موارد) كالنص على ان (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره ...)^(٤).

وكذلك فعل المشرع العادي إذ استخدم مرة مصطلح (ايرادات) في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.^(٥)

إذ جاء الفصل الاول تحت عنوان الايرادات ونص قانون الموازنة على ان (أ- تقدر ايرادات الموازنة الاتحادية للسنة المالية / ٢٠١٩ بمبلغ مقداره...

ب - احتساب الايرادات المخمّنة من تقدير النفط على اساس ...)^(٦).

(١) هناك العديد من الفقهاء يتبع المعيار نفسه اي يساوي بينهما ولم يميز بين الايرادات والواردات، ينظر للمزيد من التفصيل:

د. صلاح الدين حمدي: المالية العامة، ط١، زين الحوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص٨٩.

د. عبد المنعم فوزي: المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٥، ص١١١.

د. فاضل شاكر الواسطي: اقتصاديات المالية العامة، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٣، ص١١٧.

د. زين العابدين بري: المالية العامة وميزانية الدولة، ط٢، من دون دار طبع، الرياض، ٢٠٠١، ص١٣٩.

د. مجدي شهاب: أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٥٥.

(٢) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق، منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٥٢٩ في ١١/٢/٢٠١٩.

(٦) المادة (١ / أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

كذلك نص على (تلتزم الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة و المحافظات و حكومة اقليم كردستان بقيد جميع مبالغ المنح النقدية التي تحصل عليها... ايراداً نهائياً...)^(١)، كذلك عد القانون مبلغ التبرعات ايراداً نهائياً.^(٢)

اما قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩. ^(٣) فقد نص على أن (الموازنة العامة الاتحادية : ... تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات و تقدير النفقات...)^(٤)

ونص على ان (تُعد الموازنة العامة الاتحادية على اساس تقديرات التنمية الاقتصادية و السعي لاستقرار الاقتصاد الكلي و التنمية المستدامة و السياسة الاقتصادية... لتحصيل الايرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لاسعار النفط و الانتاج النفطي و الايرادات الضريبية و الرسوم و الايرادات الاخرى).^(٥)

كما استخدم المشرع مرة أخرى مصطلح (واردات) و للغرض نفسه ، أذ نص في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ على أن (تقيد جميع الواردات بما فيها التبرعات و الهبات ايراداً نهائياً...)^(٦).

وايضاً استخدم مصطلح (العوائد) أذ جاء الفصل السادس من القانون (٦) لسنة ٢٠١٩ تحت عنوان (ادارة العوائد النفطية) ونص على أن (تشمل العوائد النفطية ما يأتي :

أولاً- مجموع العائدات الكلية للشركات العامة من مبيعات النفط...

ثانياً - جميع المبالغ الناشئة من عقود النفط و الغاز ...)^(٧).

(١) المادة (١ / ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة (١ / رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

(٣) قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٥٥٠ في ٢٠١٩/٨/٥.

(٤) المادة (١ / ثانياً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٥) المادة (٤ / أولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٦) المادة (٢٧/رابعاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٧) المادة (٣٥) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

وأيضاً نص على أن (تقول العوائد الناتجة من بيع النفط الخام و الغاز المصدر و الغاز المستخرج إيراداً للحكومة الاتحادية...)^(١).

ويقتضي القيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، وتحصل الدولة على هذه الموارد - أو الإيرادات - أساساً من الدخل القومي في حدود ما تسمح به قدرتها أو طاقتها المالية، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة كافة متطلبات الإنفاق العام.^(٢)

الإيرادات العامة أذن هي المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها المتعددة من أجل إشباع الحاجات العامة الضرورية للمجتمع. ونتيجة لتطور دور الدولة، وجعلها مسؤولة عن التوازن الإقتصادي الإجتماعي لم تعد الإيرادات العامة وسيلة لتغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظيفتها التقليدية (الأمن، الدفاع، القضاء) بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية، مما أدى إلى تطور حجم الإيرادات العامة وتعدد أنواعها. وإن الأهمية النسبية لكل نوع منها قد تغيرت تبعاً لتغير طبيعة النظام السياسي والإقتصادي،^(٣) وأي كان طبيعة النظام السياسي او الاقتصادي المتبع في الدولة فإن الواردات المالية في الغالب أنها تقسم إلى:

١- تُقسم الإيرادات العامة حسب مصدرها، فإنها تقسم حسب هذا الأساس إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة.

٢- تُقسم الإيرادات حسب سلطة الدولة في الحصول عليها، فإنها تُقسم حسب الأساس إلى إيرادات سياسية وإيرادات إقتصادية.

٣- تُقسم الإيرادات حسب دوريتها، فإنها تُقسم إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية.^(٤)

وبما أن التقسيم الأخير هو الراجح، فإننا سوف نتناول بعض الإيرادات المالية المنصوص عليها في القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، وبحسب أهميتها ضمن الموازنة العامة للدولة.

(١) المادة (٣٦) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٢) د. عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣١.

(٣) د. محمد طاقة، د. هدى العزاوي: اقتصاديات المالية العامة، ط٢، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠، ص ٧٥.

(٤) د. محمد شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٤٠.

اولاً: الواردات العادية

الواردات العادية هي تلك الواردات التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منتظمة، إذ يتكرر ورود هذه الإيرادات في مواعيد منتظمة، عادة ما تكون سنة ميلادية، ولذا فإن الموازنات العامة تعتمد عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة التي تتصف بدورها في الإنتظام والدورية.^(١)

الواردات العادية تتداخل فيها الواردات الإختيارية الواردات الإجبارية، ويمكن أن تحصل عليها الدولة بشكل دوري قد يكون سنوياً أو شهرياً، أو حتى يومي.^(٢)

وقد نصت المادة (٩) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على مصادر و واردات الحكومة الاتحادية.

هذا.. وسوف نتناول التنظيم القانوني للنفط والضرائب، باعتبارها من اهم الواردات الاتحادية العادية.

١ - النفط:

أما عن التنظيم الدستوري للنفط، فنجد أن دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، لم ترد فيه لفظ مصطلح النفط إطلاقاً، إلا أنه نصّ على أن (تُعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة. ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها، لصالح الإقتصاد الوطني).^(٣)

وكذلك نص على أن (تتكون الإيرادات العامة للإتحاد من الموارد التالية:

١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تُفرض بموجب قانون إتحادي في المسائل الداخلة في إختصاص الإتحاد تشريعاً وتنفيذاً.

(١) د. مجدي شهاب: أصول الإقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٧١.

(٢) د. سمير صلاح الدين: المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٩٠.

(٣) المادة (٢٣) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١. منشور على الانترنت على الرابط

www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009?lang=ar

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١٠/٣.

- ٢- الرسوم والأجور التي يحصلها الإتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها.
- ٣- الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الإتحاد في ميزانيته السنوية وفقاً للمادة التالية.
- ٤- إيرادات الإتحاد من أملاكه الخاصة^(١).
- ما تقدم يتضح لنا أن الثروات الطبيعية بصورة عامة، وعلى وجه الخصوص النفط، يُعد ملكاً للإمارة التي يتواجد فيها.
- أما في السودان، فقد أولى المشرع الدستوري المسائل المتعلقة بالنفط إهتماماً كبيراً. إذ خصص الفصل الثالث من الباب الثالث عشر من دستور ٢٠٠٥^(٢)، للمسائل المتصلة بالبتترول.
- إذ نص على (١- تُنشأ مفوضية قومية للبتترول تتخذ قراراتها بتوافق الآراء.
- ٢- تتكون المفوضية القومية للبتترول على النحو التالي:
- أ- رئيس الجمهورية ورئيس حكومة جنوب السودان رئيسان مشتركان.
- ب- أربعة أعضاء دائمون يمثلون الحكومة القومية.
- ج- أربعة أعضاء دائمون يمثلون حكومة جنوب السودان.
- د- ما لا يزيد عن ثلاثة أعضاء غير دائمين يمثلون الولاية أو الولايات التي سيجري فيها استثمار البترول...^(٣)).
- بل إن دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥م، ذهب إلى أبعد من ذلك عندما نص صراحة على آلية توزيع الموارد الناجمة عن البترول، إذ نص على (إقتسام عائدات البترول:

(١) المادة (١٢٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٢) منشور على الانترنت على الرابط

https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2005.pdf?lang=ar

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١٠/١٥.

(٣) المادة (١٩١) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥م.

١- يقتسم صافي عائدات الثروة الناتجة عن استخراج الموارد الطبيعية في جنوب السودان في إطار الموازنة بين احتياجات التنمية القومية واحتياجات إعادة تعمير جنوب السودان.

٢- صافي عائد دخل البترول المشار إليه في البند (١) هو صافي الدخل من:

أ- صادرات البترول الحكومي.

ب- البترول الحكومي الذي يتم تسليمه للمصافي المحلية...

٥- يخصص إثنان في المائة على الأقل من عائدات البترول للولايات المنتجة للبترول حسب الكمية المنتجة في الولاية (...).^(١)

أما في العراق، فلا يخفى على أحد أهمية ثروته النفطية، سواء على مستوى الوطن العربي أو على المستوى العالمي، وذلك من حيث احتياطياته وإنتاجه وصادراته وعائداته وموقعه على خارطة النفط العالمية.^(٢) إذ يشغل العراق المرتبة الثالثة في قائمة مصدري النفط عالمياً، ولديه العزم والموارد التي تؤهله لزيادة إنتاجه على نحو واسع بعد إبرام العديد من العقود مع الشركات العالمية.^(٣)

إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات).^(٤)

وهذا النص يتوافق مع مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور (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 الإقتصادي أو الإجتماعي).^(٥)

(١) المادة (١٩٢) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. عاطف سليمان: الثروة النفطية ودورها العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤١.

(٣) تغريد داود سلمان: أثر الإيرادات النفطية في تنمية الإقتصاد العراقي، مجلة جامعة بابل، العلوم الصرفة والتطبيقية،

المجلد ٢٤، العدد ٤، ٢٠١٦، ص ١٠٣٦.

(٤) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وأيضاً نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة...)^(١)

كذلك نص الدستور على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات السوق وتشجيع الاستثمار).^(٢)

عن طريق إمعان النظر في النصوص الدستورية السالف ذكرها، يتضح لنا أن ملكية النفط والغاز هي ملكية عامة لأفراد الشعب العراقي كافة، لا تقبل التمييز أو التفرقة لأي سبب كان. علماً أن الإيرادات المالية الناجمة عن قطاع النفط تعد المصدر الرئيسي لتوريد العملة الصعبة التي يحتاجها العراق في مخطط التنمية، ولتغطية حاجاته من السلع المستوردة وحاجة القطاعات السلعية من المواد الأولية اللازمة لإدامة الإنتاج الوطني.^(٣)

فضلاً عن العوائد المالية للنفط تشكل النسبة الأكبر من مصادر تمويل الموازنة العامة، إذ بلغت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة أكثر من ٩٠٪ من قيمة الموازنة العامة للدولة.^(٤)

يتجلى للباحث ان ذلك خطأ ومجازفة كبيرة قد تدفع الى تخلف البلد من الناحية الاقتصادية، او قد يؤدي ذلك الى انهيار البلد في المجالات كافة اذا ما علمنا واقعا وحقيقة ان اسعار النفط غير مستقرة وتتغير بشكل كبير بين الحين والآخر وتتأثر بما يسود العالم من اوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية وحتى صحية.

وعليه فأننا نتمنى على المختصين والجهات المعنية لاسيما في وزارة التخطيط و الصناعة و المالية البحث عن وسائل يتمكن من خلالها البلد تعظيم الواردات الاتحادية لا سيما ان العراق يمتلك

(١) المادة (١١٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) تغريد داود سلمان: مصدر سابق، ص ١٠٥٨.

(٤) د. أحمد عبد الله سلمان:، مصطفى حسين: موازنة العراق بين الإختلافات وإمكانية إصلاحها، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوت، العدد (٢٧)، ٢٠١٧، ص ٥٤١.

من الثروات الطبيعية الوفير و استغلال الاراضي الزراعية و اعادة روح الحياة للقطاع الخاص والتقليل من استيراد البضائع من الخارج بغية المحافظة على العملة الأجنبية.

فضلاً عما تقدم فأننا نرى ضرورة رفد الموازنة العامة بكافة الواردات المتحققة للبلد ومنها واردات المنافذ الحدودية باعتبار انها من الواردات الكبيرة والمهمة في الوقت الحاضر وغيرها من الواردات كي تتمكن الحكومة من تخطيط النفقات العامة وعدم التعرض لنفس الاحراج الذي يسببه هبوط اسعار النفط.

٢ - الضرائب:

تُعتبر الضرائب أحد المصادر المالية المهمة التي لجأت إليها الدول، على اختلاف أنظمتها الإقتصادية لتمويل نفقاتها العامة، وازدادت أهمية الضرائب كمصدر رئيسي في التمويل في الوقت الحاضر بسبب ازدياد دور الدولة التدخلي، وبالتالي إزدياد نفقاتها العامة، وما يتطلبه ذلك من ضرورة توفير الموارد المالية لتمويل هذه النفقات.

لقد ازدادت أهمية الضرائب لتتعدى كونها مصدراً رئيسياً للتمويل، حيث أصبحت الضرائب تُستخدم في النظم الإقتصادية كأداة رئيسية لإحداث التغييرات الإقتصادية والإجتماعية، حيث تعالج الدولة بواسطتها التقلبات الإقتصادية وتحقيق الاستقرار الإقتصادي وإعادة توزيع الدخل وتوجيه الإستثمارات بما يخدم الأهداف العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية.^(١)

ولكل ضريبة وعاء معين يشمل المادة التي تُفرض عليها الضريبة، وهذا الوعاء قد يكون شخصاً أو مائلاً، لذا تُقسم الضرائب إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال.^(٢) وتُعرف الضريبة بأنها إقطاع نقدي جبري تجريه الدولة على موارد الوحدات الإقتصادية المختلفة، قصد تغطية الأعباء العامة وتوزيع هذه الأعباء بين الوحدات المذكورة طبقاً لقدرتها التكاليفية، فخصائص الضريبة إذاً هي إقطاع نقدي جبري، وإنها تحويل للموارد من الأفراد إلى الدولة، والغرض من فرضها وجبايتها هو تمويل الإنفاق العام وتأمين الخدمات العامة وتحقيق أهداف إقتصادية

(١) د. طاهر موسى العبيدي، د. زهير جواد الفتال: إقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٥، ص ١٢٥.

(٢) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي: وعاء ضريبة الدخل في التشريع الضريبي، دار الحامد، عمان، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

وإجتماعية معينة.^(١) ومن أجل خلق حالة من التوازن بين حقوق المكلفين من جهة والخزينة العامة من جهة أخرى فقد وضع المختصون عدداً من القواعد لفرض الضرائب واستيفائها.^(٢)

وقد نظم المشرع الدستوري الإماراتي الضريبة في دستور سنة ١٩٧١، وجعلها من اختصاص المجلس الوطني للإتحاد، إذ نص الدستور على أن (أداء الضرائب والتكاليف العامة المقررة قانوناً، واجب على كل مواطن).^(٣)

كما نص على أن (ينفرد الإتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية:

٦- مالية الإتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية).^(٤)

كما نص على أن (تتكون الإيرادات العامة للإتحاد من الموارد التالية:

١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تُفرض بموجب قانون إتحادي في المسائل الداخلة في اختصاص الإتحاد تشريعاً وتنفيذاً...).^(٥)

(١) د. فتحي احمد ذياب: اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ١٢١ وما بعدها.

(٢) ولقد وضع "آدم سمث" أربع قواعد تُعدّ دستوراً للضرائب الحديثة، هي:

أ- قاعدة العدالة: ويُقصد بالعدالة أن يوزع العبء المالي العام على أفراد المجتمع، كل حسب قدرته.

ب- قاعدة اليقين: يُقصد بها أن تكون الضريبة معلومة وواضحة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا إبهام.

ج- قاعدة الملائمة في الدفع: تنصرف هذه القاعدة إلى ضرورة أن تكون مواعيد تحصيل الضريبة، وإجراءات التحصيل ملائمة للممول تقادياً لثقل عبئها عليه.

د- قاعدة الإقتصاد في نفقات الجباية: يجب أن تراعي الدولة - في تحصيل إيراداتها الضريبية - ضرورة الإقتصاد في نفقات التحصيل.

انظر، د. حياة بن إسماعيل: تطوير إيرادات الموازنة العامة: ط١، أيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٥ وما بعدها.

(٣) المادة (٤٢) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة (٦/١٢٠) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٥) المادة (١٢٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

وأيضاً نص على أن (لا يجوز فرض أية ضريبة إتحادية أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون. ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون).^(١)

أما عن المشرع الدستوري السوداني، فقد نظم الضريبة في دستور ٢٠٠٥، إذ نص على أن (١- لا تُفرض ضرائب أو رسوم أو مستحقات مالية إلا بموجب قانون).^(٢)

كما نص على أن (يحدد هذا الدستور أنواع الدخل والإيرادات والضرائب ومصادر الثروة الأخرى التي يستحقها كل مستوى من مستويات الحكم المختلفة).^(٣)

وأيضاً نص على أن (تُفرض كل الضرائب والرسوم الواردة في هذا الدستور بقانون، وذلك لتأكيد التنسيق والعدالة والإنصاف والشفافية لتفادي العبء الضريبي الزائد على المواطنين والقطاع الخاص والمستثمرين).^(٤)

وقد نظم المشرع العراقي الضريبة في الدستور، إذ نص على أن (لا تُفرض الضرائب والرسوم، ولا تُعَدَّل ولا تُجَبى، ولا يُعفى منها إلا بقانون).^(٥)

بهذا يكون المشرع الدستوري قد حافظ على حقوق المكلفين من جهة، والخزينة العامة من جهة أخرى عندما أقر مبدأ قانونية الضريبة، شاملاً الفرض والإعفاء والجباية والتعديل.^(٦) ليكون من أهم النتائج المترتبة على هذا المبدأ عدم جواز تفويض السلطة التنفيذية بالإختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية والمتعلقة بفرض الضريبة أو جبايتها أو تعديلها أو الإعفاء منها.^(٧)

(١) المادة (١٣٣) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة (٢٠) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٩/١٨٥) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠/١٨٥) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) د. عامر عياش، و أحمد خلف حسين: دستورية الضرائب في العراق، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٣، العدد ٤٩، السنة ٢٠١٦، ص ٢٢٦.

(٧) عثمان سلمان غيلان: مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٣، ص ٣٩.

ثانياً: الواردات غير العادية:

الواردات غير العادية هي الموارد التي تحصل عليها الدولة من آن لآخر بغير انتظام، لذا فإنها لا تظهر في الموازنات العامة بصفة دورية، نظراً لأنها بطبيعتها لا تتكرر في فترات منتظمة. ولذا فإن المنطق المالي يقتضي قصر اللجوء إليها على مواجهة النفقات العامة غير العادية.^(١)

فالواردت غير العادية هي الإيرادات الإستثنائية التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة، منها القروض والمنح والهبات والهدايا وغيرها.^(٢) وسوف نبحث ببعض الإيرادات غير العادية بحسب التفصيل الآتي:

١ - القروض العامة

تلجأ الدولة - حين تواجه نفقات لا تستطيع تغطيتها من مواردها العادية - إلى موارد غير عادية، ومن أهمها القروض العامة.

والراجع إن اعتماد الدولة على القروض العامة لتمويل نفقاتها يتم في حالتين، الأولى: عندما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى، بحيث أن التوسع فيها سوف يؤثر سلباً على النشاط الإقتصادي ومستوى معيشة الفرد. والثانية: عندما يكون للضرائب ردود فعل حتمية إجتماعية عنيفة، وهذا يعني أن للضرائب حدود إقتصادية وحدود إجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها، عندئذ تصبح القروض وسيلة فعالة بيد الدولة.^(٣)

وإذا كانت المالية التقليدية تعتبر أن اللجوء للقرض هي حالة إستثنائية، لا ينصح بها إلا عند الضرورة والأزمات ومعالجة الوضع الإقتصادي، فإن المالية الحديثة تعتبر أن القرض وسيلة تمويلية

(١) د. مجدي شهاب، مصدر سابق، ص ٢٧١.

(٢) د. محمود حسين الوادي: مبادئ المالية العامة، ط ٢، دار المسيرة، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ٤٩.

(٣) رضا صاحب أبو حمد: المالية العامة، العالمية للطباعة، من دون محل طبع، ٢٠٠٢، ص ٢٨٥.

وإقتصادية يمكن الإستعانة بها.^(١) لاسيما إذا كان الغرض منه الصالح الإقتصادي في بناء البنى التحتية للبلد في المجالات المختلفة، منها الصناعية والزراعية والخدمية والصحية وغيرها.

ويعرف القرض العام بأنه عقد دَيْن تستلّف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد، وفقاً لشروط العقد. أن القرض العام يتصف بخصائص محددة، منها أن القرض العام هو مبلغ من المال، وإنه يُدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام أو الخاص، وإنه يتم بموجب عقد، وأن تكون الدولة أحد طرفيه على الأقل، وأن يتضمن القرض مقابل الوفاء.^(٢)

وقد نظم المشرع الدستوري الإماراتي المسائل المتعلقة بالقروض العامة بصورة موجزة، إذ أنه نص على أن (لا يجوز عقد القروض العامة، أو الإرتباط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للإتحاد في سنة أو سنوات مقبلة إلا بقانون إتحادي).^(٣)

أما دستور السودان لسنة ٢٠٠٥، فقد نظم القروض العامة على النحو الآتي: (الإستدانة الحكومية:

١- يكون لحكومة جنوب السودان والولايات حق إقتراض الأموال ولا تلتزم الحكومة القومية أو بنك السودان المركزي بضمان قروض الحكومات دون المستوى القومي...

٣- يجوز لحكومة جنوب السودان والولايات الإستدانة من مصادر خارجية بناءً على قدرتها الإئتمانية.

٤- يجب أن لا تكون إستدانة الحكومات دون القومية من مصادر أجنبية على وجه يقوّض السياسات القومية للإقتصاد الكلي، وأن تكون متّسقة مع الأهداف الرامية إلى الحفاظ على المقبولية للسودان في الخارج، وأن تتوافق مع معايير بنك السودان).^(٤)

(١) د. أعاد علي حمود: موجز في المالية والتشريع المالي، الكتاب الأول، طبع بمطابع جامعة الموصل، دون سنة طبع، ص ٩١.

(٢) د. خالد شحاده الخطيب، د. أحمد زهير شامية: أسس المالية العامة، ط٣، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٦٧ وما بعدها.

(٣) المادة (١٣٤) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة (٢٠٣) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ م.

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإنه لم ينظم مسألة القروض العامة على وجه الدقة، إذ أنه نص على أن (تختص السلطات الاتحادية بالإختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الإقتصادية والتجارية الخارجية السيادية).^(١) فالملاحظ أن المشرع لم يحدد الجهة التي تمتلك التعاقد على القرض، باعتبار أن الرأي الراجح يعتبر القرض العام عقداً، وكذلك لم يحدد الكيفية التي يتم بها عقد القرض العام.

إذ أننا نعتقد أنه من الأفضل ان تتم عملية التفاوض والتعاقد على القرض العام من قبل الحكومة لأنها على صلة بتحديد الحاجة للنفقات العامة بناءً على قانون يصدر من قبل البرلمان، باعتباره ممثلاً للشعب على أساس أن عقد القرض - في الغالب - تترتب عليه إلتزامات مالية على الدولة.

ويتمنى الباحث من المشرع الدستوري العراقي إلى تعديل الدستور على أن يتم النص فيه على أن (القروض العامة تُعقد بقانون).

٢ - المنح والمساعدات:

المنح والمساعدات هي تلك النفقات العامة التي تدفعها الدولة دون أن تحصل في نظيرها على أي مقابل مادي.^(٢)

وتُعدّ المنح أو المساعدات مصدراً من مصادر الواردات العامة التي تحصل عليها الدولة، وقد تكون هذه المنح والإعانات داخلية، كما قد تكون خارجية من أفراد أو دول أجنبية، وتكون أسبابها متعددة، قد تكون لدوافع إقتصادية أو لأسباب سياسية أو لأسباب إنسانية.^(٣) إلا ان اعتماد الدول على المنح و المساعدات يعتمد على امتلاكها للثروات والواردات، فضلاً عن الظروف التي تمر بها.

(١) المادة (١١٠/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. حامد عبد المجيد ود. سعيد عبد العزيز: مبادئ المالية العامة "القسم الثاني"، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٩٣.

(٣) د. علي محمد خليل و د. سليمان أحمد اللوزي: المالية العامة، دار زهران، عمان، ١٩٩٩، ص ٢٩٣ وما بعدها.

أما عن تنظيم المشرع الإماراتي للمنح والمساعدات، فإن دستور ١٩٧١ لم ينظمها بوصفها واردات إتحادية، وكذلك لم يتناولها قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

أما دستور السودان لسنة ٢٠٠٥، فقد جاء الفصل الرابع تحت عنوان "الموارد المالية" ونص الدستور على أن (موارد الدخل القومي يجوز للحكومة القومية إصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة أدناه... ج- المنح والمساعدات الخارجية).^(١)

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... تضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب إستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم...)^(٢).

مما تقدم يمكننا تحديد مدلول الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بأنها الجهاز أو المنظمة العامة التي تتولى فحص وتدقيق الواردات المالية الاتحادية للدولة، سواء كانت نقدية أو مادية، وتحديد آلية صرفها بشكل شفاف وعادل بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

إذ إن المشرع الدستوري العراقي لم يضع ضابطاً معيناً أو معياراً محدداً للتمييز بين الإيرادات الاتحادية والإيرادات المحلية، أسوة بالمشرع الدستوري الإماراتي عندما حدد صراحة على اعتبار الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة، وليس للدولة الاتحادية.^(٣) أما الإيرادات العامة للإتحاد، فقد تم النص عليها على وجه التحديد في الدستور.^(٤)

وكذلك المشرع الدستوري السوداني، كان أكثر دقة في تحديد الإيرادات الاتحادية العامة عن الإيرادات المحلية.^(٥)

(١) المادة (١٩٣/ ح) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٢٣) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة (١٢٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٥) المواد (١٩٢، ١٩٣، ١٩٤، ١٩٥، ١٩٦) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

إذ نص على ان الموارد المتأتية من الابواب المذكورة لاحقاً هي موارد للدخل القومي للسودان (موارد الدخل القومي ، يجوز للحكومة القومية اصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة ادناه او فرض الضرائب عليها.

أ- الضريبة القومية على الدخل القومي. ب- ضريبة ارباح الشركات والاعمال. ج- الرسوم الجمركية وضرائب الاستيراد. د- ايرادات الموانئ البحرية والمطارات. هـ- رسوم الخدمات. و- العائدات البترولية. ز- مشروعات واعمال الحكومة القومية. ح- المنح والمساعدات الخارجية. ك- القروض بما في ذلك الاقتراض من بنك السودان المركزي والجمهور...^(١).

وكذلك دستور السودان لسنة ٢٠٠٥، نص على ما يُعد من موارد دخل جنوب السودان اذ نص على ان (موارد الدخل لجنوب السودان يجوز لحكومة جنوب السودان اصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة ادناه او فرض الضرائب عليها. أ- الايرادات القومية المخصصة لحكومة جنوب السودان وولاياته من صندوق العائدات القومية بموجب المادة ١٩٧ من هذا الدستور... ج- عائدات البترول حسبما تحدده المادة ١٩٢ من هذا الدستور. هـ- رسوم الخدمات لحكومة جنوب السودان. و- مشروعات واعمال حكومة جنوب السودان. ز- المنح والمساعدات الخارجية. ي- الضريبة على الدخل الشخصي في جنوب السودان. ك- القروض والاستدانة وفقاً للمادة ٢٠٣ من هذا الدستور).^(٢)

وحدد دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ ايضاً موارد دخل الولايات اذ نص على ان (موارد الدخل للولايات، يجوز للولايات اصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة ادناه او فرض الضرائب عليها. أ- عوائد الاراضي الولائية وعقاراتها. ب- الرسوم على الخدمات الولائية. ج- الرخص. د- ضريبة الدخل الشخصي الولائية. هـ- الرسوم على السياحة... ي- المنح والمساعدات الخارجية).^(٣)

(١) المادة (١٩٣) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٩٤) دستور السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٩٥) دستور السودان لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

إرتباط الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الهيئات الإدارية المستقلة هي وحدات إدارية تقوم بنشاط يتطلب قدراً كبيراً من التخصص، وهي بذلك جزء من الهيكل الإداري العام للسلطات الاتحادية في الدولة.^(١)

عرفت الهيئات المستقلة بأنها (هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية)^(٢) وعرفت أيضاً بأنها أجهزة لها تنظيم معين خاص بها توجد ضمن مؤسسات الدولة، تتمتع بالصلاحيات والامتيازات التي تمكنها من اتخاذ القرارات.^(٣) وعلى الرغم من الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات إلا أنها ليست منبثة الصلة عن باقي سلطات الدولة الأخرى. فهناك هيئات إدارية مستقلة تم ربطها بالسلطة التشريعية في الدولة وجعلها مسؤولة أمامها، وهناك هيئات مستقلة ربطت بالسلطة التنفيذية. وهناك هيئات إدارية لم يحدد لها جهة ارتباط.

ففي دولة الامارات العربية المتحدة اكد المشرع على ارتباط وتبعية مجلس تنسيق السياسات المالية اذ نص قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية على أن (يكون المجلس تابعاً لمجلس الوزراء).^(٤)

(١) أياد عبد اللطيف سالم: الهيئات المستقلة وإرادة السيطرة وامتداد النفوذ.

بحث منشور على الإنترنت على الرابط:

تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٧. <http://www.kitabat.com>

(٢) عبد الستار حمد انجاد الجميلي : رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص ٤٠.

(٣) جورج فوديل دلفوفية : القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٤٣.

(٤) المادة (٣/ ب) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

ففي السودان، أكد المشرع على ارتباط مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية العامة فقد نص المرسوم الجمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ والقاضي بإنشاء المفوضية نص على ان (تعمل المفوضية تحت إشراف رئاسة الجمهورية).^(١)

أما في العراق، فقد كان (الهيئات المستقلة) هو عنوان الفصل الرابع من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد تضمن هذا الفصل إستحداث عدد من الهيئات المستقلة وفي المواد من (١٠٢-١٠٨) من هذا الدستور. وحدد لبعض الهيئات مرجعاً لها وترك البعض الآخر من غير أن يحدد مرجعاً لها.

فقد أخضع المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيأة النزاهة لرقابة مجلس النواب. اذا نص على ان (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان و المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيأة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب).^(٢)

أما البنك المركزي العراقي، فإنه مسؤول أمام مجلس النواب. اذ نص الدستور على (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهيأة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب)^(٣) ونلاحظ ان الدستور ربط ديوان الرقابة المالية الاتحادية وهيأة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب.

ويرى الباحث أن استخدام المشرع الدستوري لعبارات مثل (يخضع لرقابة، مسؤولاً أمام، يرتبط) لا مبرر له، وقد يسبب ذلك إرباكاً في تحديد مقدار المسؤولية والسلطة أو الصلاحية التي يتمتع بها الطرفان. وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٨٨/إتحادية/ ٢٠١٠، رأي بموضوع ربط الهيئات المستقلة ببعض الجهات ، اذ جاء في القرار (... وبصدد مفهوم (الإرتباط)، فإن الدستور حينما ربط هذه الهيئات أما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، فإنه لم يحدد ماهية الإرتباط ولا حدوده، وهل هو على شاكلة إرتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة، كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة، أو إن تعبير الإرتباط يعني غير ذلك ...

(١) المادة (١٤) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

(٢) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٠٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وترى المحكمة وجوب تحديد مفهوم العبارات التي أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة وهي: (الإرتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء). (الخضوع لرقابة مجلس النواب) (المسؤولية أمام مجلس النواب) ومن ثم تحديد الجهة التي لم يحدد الدستور ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء ودون ان يحدد مرجعية لها ووجود مرجعية لها هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أداؤها... كما وتجد المحكمة الاتحادية العليا آراء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقييد بها... اما (ارتباط) هذه الهيئات المستقلة وبمفهوم الارتباط الذي ورد شرحه في هذا القرار فتكون كما تقدم لمجلس الوزراء ما دام الدستور لم ينص صراحة على ارتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على اعمالها ونشاطها... (١)

أما ما يتعلق بموضوع بحثنا، والمتمثل بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي نصّت عليها المادة (١٠٦)، فإن الدستور في الفصل الرابع من الباب الثالث لم يحدد جهة ترتبط بها أو تخضع لرقابتها أو تكون مسؤولة أمامها، سواء كان الإرتباط عضوياً أم موضوعياً، إلا أن المشرع العادي نص بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧،^(٢) قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، نص على أن (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتمتع بالشخصية المعنوية... وترتبط بمجلس النواب، ويكون مقرها في بغداد).^(٣)

وقد تناول القضاء والفقه سكوت المشرع الدستوري ونص المشرع العادي على الإرتباط، وكل منهم قد أدلى بدلوه في هذا المجال.

أما عن توجه المحكمة الاتحادية العليا، بشأن تحديد جهة إرتباط الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية، فقد تبين من خلال الدعوى ٥٨/إتحادية/٢٠١٧، فقد (ادعى وكيل

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٨/إتحادية/٢٠١٠، منشور على الانترنت على الموقع

تاريخ الزيارة ١٢/١٠/٢٠٢١ www.iraqFSC.iq

(٢) قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٤٤٣ في ١٧/٤/٢٠١٧.

(٣) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

المدعي (رئيس مجلس الوزراء/ إضافة لوظيفته) بقيام المدعى عليه (رئيس مجلس النواب/ إضافة لوظيفته) بإقرار قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ٥٥ لسنة ٢٠١٧)، والذي تضمن قيام المدعى عليه بتغيير جهة إرتباط الهيئة العامة من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب... إن ربط هذه الهيئة إدارياً بمجلس النواب لا سند له من الدستور، حيث لم نجد نصاً في الدستور يقضي بذلك، كما هو الحال في ربط (ديوان الرقابة المالية الاتحادية) و(هيئة الإعلام والاتصالات)، حيث نصت المادة (١٠٣/ثانياً) من الدستور على ربطها بمجلس النواب، وكذلك بالرجوع إلى الموقع الذي وضعت فيه (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) نجد أن الدستور قد وضعها تحت (الفصل الرابع) منه الخاص بالهيئات المستقلة ولم يربطها بأي من السلطات الثلاث المنصوص عليها في المادة (٤٧) منه حرصاً على أن تؤدي مهامها باستقلالية وموضوعية. وهذا ما اتجه إليه مجلس النواب حين تشريعه "قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧"، ولم يربط إدارياً بأي من السلطات الثلاث لتأمين إستقلاليته عنها حين أداء مهامه، وهو ما أيدته المحكمة الاتحادية العليا بالحكم الذي أصدرته بالعدد (٨٥/إتحادية/ ٢٠١٧) في ١٠/١٠/٢٠١٧، بالإضافة لذلك فإن ربط الهيئة المذكورة إدارياً بمجلس النواب يختلف موضوعياً عن مهام المجلس في إختصاصه المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، حيث أن إستقلالية الهيئة إدارياً عنه لا يحول دون الرقابة عليها حسب إختصاصه الرقابي دستورياً، وبناءً عليه، وحيث لا يوجد نص في الدستور يقضي بربط الهيئة المذكورة إدارياً بمجلس النواب، فقد أصبح هذا الربط مخالفاً للدستور...^(١).

أما عن رأي الفقه بشأن جهة إرتباط الهيئات المستقلة بالسلطات الاتحادية الثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية) فهناك من يرى إلى أن الإستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات لا يعني أنها منقطعة أو منفصلة عن جميع السلطات.

فمن غير المنطقي أو المعقول أن تكون هناك مؤسسات تُصدر القرارات وتؤدي مهامها بمعزل عن السلطتين القضائية والتنفيذية، وإن مجرد خضوعها لرقابة مجلس النواب لا يجعلها في منأى عن إشراف السلطتين، وفق طبيعة عملها، باعتبار أن نشاط أغلب هذه الهيئات تؤدي مهاماً تنفيذية. وحيث أنها مستقلة، فإنها لا ترتبط بوزارة، فلا مانع أن يكون مجلس الوزراء مرجعاً للهيئة العامة

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٥٨/إتحادية/ ٢٠١٧، منشور على الانترنت على الموقع

لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، على أن يكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها، وتكون مسؤولة أمام مجلس النواب، شأنها شأن أية وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة، سواء ذكر ذلك النص الدستوري أو لم يُذكر، تأسيساً على ما أورده من نصوص تعطي حق الرقابة لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية.^(١)

وهناك من ذهب إلى أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة فيما ذهبت إليه بعدم دستورية ربط الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بمجلس النواب، خاصة عندما بينت الحجة التي استندت عليها في رأيها، وهي وجوب عدم ربط الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو أي جهة أخرى، حرصاً على أداء مهامها باستقلالية وموضوعية، بل نؤيد ما ذهب إليه قانون الهيئة بربطها بمجلس النواب، على الأقل إلى حين تشكيل المجلس الاتحادي الذي هو الجهة الأكثر إنسجاماً لعمل وأهداف الهيئة.^(٢)

ونحن نتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة في حكمها هذا، إذ نعتقد أن المشرع العادي قد انحرف تشريعياً عن إرادة المشرع الدستوري.

إذ أننا نرى - من باب أولى - إذا ما كان هنالك ربط للهيئة بجهة معينة، أن يتم ربطها بمجلس الوزراء، كون ذلك ينسجم مع الطبيعة التنفيذية لمهام هيئة مراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية. ويمكن الإشارة في القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ إلى رقابة مجلس النواب على أعمال هذه الهيئة، وهو ما يتلائم مع مهام المجلس ودوره الرقابي المنصوص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.^(٣)

(١) زهير كاظم عبود: قرار المحكمة الاتحادية عن الهيئات المستقلة في الدستور، مقال منشور على الموقع:

<https://www.iraqfsc.iq> /تأريخ الزيارة ١١/١/٢٠٢٠.

(٢) د. جواس حسن رسول: الهيئات المستقلة المتخصصة بضمان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي - دراسة في إطار الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، مجلة قه لاي زانست العلمية، أربيل، المجلد الرابع، ٢٠١٩، ص ١٨ وما بعدها.

(٣) المادة (٦١/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

أساس الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية

تتأسس الفكرة القانونية في عدد من الوثائق الدستورية على أسس ومبادئ عامة في المقدمة منها مبدأ العدالة والشفافية والرقابة، اذ ان ضمانها كاف لتحقيق التنمية والرفاهية والاستقرار في الدولة في حال تقرر لها الآليات والإجراءات والهيئات التي تضمن الإقرار بها وتطبيقها في الواقع، هذا الامر حرصت عليه بعض الوثائق الدستورية حين اقترت بتشكيل مجالس او مفوضيات او هيئات تختص بتحقيق ذلك بعد ان احوالت الى قانون مهمة تحديد هياكلها واختصاصاتها وطبيعة علاقاتها مع هيئات الدولة الأخرى. من ذلك تأسس وجودها لتحقيق غايات واهداف اختلفت فكرتها باختلاف تلك الوثائق اذ سنشير لها في هذا المطلب الذي سنقسمه على فرعين نخصص الأول منه لبحث الأساس الفلسفي للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بينما سنتناول في الثاني الأساس القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

الفرع الأول

الأساس الفلسفي للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

ان البحث في الفكرة الأساسية التي تقرر وفقاً لها الوجود القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية يلحظ ان الحكمة منه وفلسفته تستند الى تحقيق الشفافية والعدالة. وسوف نتناول ذلك بشيء من التفصيل بحسب الآتي:

أولاً- الشفافية

الشفافية مبدأ مهم لأنها تضمن الاطلاع الكاف على الوثائق والبيانات والاحصائيات والمعلومات التي وفقاً لها احصيت الواردات كما تضمن التبصر في الآليات والوسائل المقررة لتوزيعها وتخصيصها وفق مبدأ العدالة بين كل الوحدات المكونة للدولة استناداً الى معايير دقيقة ثابتة وكل ذلك يعزز الثقة ويحقق المساواة.

وتُعد الشفافية من المسلّمات التي يجب الإخذ بها عند تخصيص الواردات، وتعتمد في مراحل الموازنة كافة من مرحلة إعدادها حتى مرحلة تنفيذها والرقابة عليها. إذاً الشفافية لا تُعدّ هدفاً، إنما هي ركيزة أساسية، فهي حق كل مواطن في الوصول إلى البيانات والإطلاع على المعلومات وآليات صنع واتخاذ القرار، فهي بهذا المعنى تمثل مدخلاً لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من تحقق الثقة والإطمئنان في نفوس الأفراد، فضلاً عن مساهمتها في إكتشاف الفساد والانحراف.

وعرفت الشفافية بانها، قيام الأجهزة العليا للرقابة الإفصاح بطريقة آنية وواضحة ومفيدة عن أوضاعها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها وإدائها، كذلك الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها فضلاً عن تمكين الافراد من الحصول على المعلومات بشأن الاجهزة العليا للرقابة.^(١)

أما بشأن شفافية الموازنة العامة للدولة، فقد تعددت التعريفات حولها، فعرفها صندوق النقد الدولي: إلزام الصراحة مع الجمهور بشأن الأنشطة المالية العامة التي تقوم بها الحكومة، سواء كانت أنشطة سابقة أو راهنة أو مستقبلية، وكذلك بشأن هيكل الحكومة ووظائفها، اللذين يحددان سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها. وتشجع هذه الشفافية إجراء نقاش عام يقوم على معلومات أفضل وزيادة مساءلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها.^(٢)

(١) عصام احمد البهجي: الشفافية واثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص١٥. نقلاً عن د. صالح عبد عايد، و د. ناظر احمد دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد للمدة من ١٣-١٤/١١/٢٠١٨، ص٢١١.

(٢) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)، منشور على الرابط

وعرّفتها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD بأنها: الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالموازنة كافة بأسلوب منهجي، وفي الوقت المناسب.^(١) وعُرفت أيضاً بأنها: سهولة حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بالإيرادات العامة والمصروفات.^(٢)

ولم ينص القرار المنظم لمجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية الإماراتي، صراحة على أن من مهام المجلس السعي لتحقيق الشفافية، إنما أشار إلى ذلك ضمناً، ويمكن الاستدلال على ذلك ببعض النصوص، منها (يتولى المجلس المهام والإختصاصات الآتية: التشاور حول مشروعات الموازنات وأوجه الصرف الحكومي على مستوى الدولة، وذلك بما يدعم التنمية الإقتصادية فيها).^(٣)

وكذلك نص على أن من مهام المجلس: (التشاور في الأمور المالية المستجدة والمؤثرة في التنمية الإقتصادية في الدولة).^(٤)

بينما اختلف نهج المشرع السوداني الذي نص صراحة على مبدأ الشفافية في الدستور اذ نص على (تنشأ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لضمان الشفافية... فيما يتصل بتخصيص الأموال التي يتم تحصيلها على المستوى القومي لكل من حكومة جنوب السودان والولايات).^(٥)

(1) OECD (Organization for Economic cooperation and Development) Best practices for budget Transparency، 2002، P.7.

منشور على الأنترنت على الرابط:

<http://www.imf.org/external/np/exr/faets/fiscal.htm> تاريخ الزيارة ٢٣/٩/٢٠٢١.

(2) Explorateur budgetaire.

بحث منشور على الرابط:

<http://comeroon.openspending.org/fr/why.html> تاريخ الزيارة ١٣/٧/٢٠٢٠

(٣) الفقرة (٣) من المادة (٤) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية .

(٤) الفقرة (٧) من المادة (٤) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٥) الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

كما نص على أن (٢- تتولى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية الواجبات والمسؤوليات التالية...:

د- كفالة الشفافية... عند تخصيص الأموال لحكومة جنوب السودان والولايات وفقاً للمعدلات والنسب المئوية التي ينص عليها هذا الدستور).^(١)

وهو ذات المنهج الذي سلكه المشرع السوداني في المرسوم الجمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧^(٢) المتضمن إنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، فقد أنط هذا المرسوم بالمفوضية مهمة تحقيق الشفافية، فقد نص على أن: (١- تتولى المفوضية المسؤوليات والإختصاصات التالية... أ- ضمان الشفافية... فيما يتصل بتخصيص الأموال المتحصلة على المستوى القومي لحكومة جنوب السودان والولايات).^(٣)

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نص على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... تضطلع بالمسؤوليات الآتية: ثالثاً - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة).^(٤)

أما ما يتعلق بقانون ٥٥ لسنة ٢٠١٧، قانون تأسيس الهيئة، فإنه لم يجعل ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات، بالرغم من أهميتها ضمن المسؤوليات التي تضطلع بها الهيئة، ولم يُشر لهذه المهمة من ضمن الأهداف لهذا القانون، والتي أشارت لها المادة (٢) منه.

إنما ورد مصطلح الشفافية بإشارة بسيطة، ولم يمنح هذا المبدأ مكاناً وموقعاً مهماً من ضمن أهداف الهيئة، ولم يبرز بشكل يتلاءم وأهميته، إذ جاء في الأسباب الموجبة للقانون (بغية تأسيس

(١) البند (د) من الفقرة (٢) من المادة (١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١٠٩) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ (يجوز لرئيس الجمهورية ان لم تكن الهيئة التشريعية القومية في حالة انعقاد ولامر عاجل ان يصدر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ...).

(٣) البند (أ) من الفقرة (١) من المادة (٥) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

(٤) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هيئة إتحادية تضمن المراقبة وتحقيق العدالة في تخصيص الواردات الاتحادية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتوزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بشكل يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي، وبما ينسجم مع مبادئ العدالة والشفافية...).

مما تقدم، يتضح لنا أن المشرع السوداني هو الأكثر توفيقاً عندما أشار صراحة إلى هدف المفوضية بتحقيق الشفافية عند توزيع الإيرادات الاتحادية.

أما المشرع العراقي العادي، فلم يضمن رغبة المشرع الدستوري بالنص على ضرورة تحقيق الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لمبدأ الشفافية ضمن القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، على الرغم من النص على هذا المبدأ في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ونعتقد أن هذا قصوراً تشريعياً يجب تلافيه عند تعديل القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

ثانياً: العدالة:

أما الأساس الفلسفي الآخر للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فهو تحقيق العدالة عند تخصيص الواردات.

يرى أرسطو أن العدالة تعني الإنصاف في توزيع حصص الأفراد، وهي تُقسم إلى شكلين، عدالة التوزيع وعدالة التبادل، والحصة المنصفة التي يحصل عليها شخص ما ليس بالضرورة أن تكون حصة متساوية مع غيره، فالتناسب بين الحصص يجب أن يخضع للتناسب بين الأشخاص.^(١)

ولكن المساواة الحسابية في هذا لا تكفي قط، إذ يجب توزيع الأعباء بما يتناسب مع الوسائل وتوزيع الواردات بالنسبة للحاجات والخدمات المقدمة. ففكرة العدالة هذه يحقق القانون متطلباتها الجوهرية.^(٢)

لذا تعد العدالة أساساً فلسفياً لان الفكرة الأساسية لها هي ضرورة التوزيع وفق أسس تحقق التساوي والتناسب الذي يحقق المساواة عند التخصيص، وهي الفكرة ذاتها التي انشأ من أجلها الهيئة

(١) د. حسن علي دنون: فلسفة القانون، ط١، مطبعة العاني، ١٩٧٥، ص٢٧٨.

(٢) الأستاذ هنري باتيفول: فلسفة القانون، ترجمة: الدكتور سمحي فوق العادة، منشورات عويدات، لبنان، ١٩٧٢،

ص٩٦، نقلاً: د. منصور حاتم: التغيير في جزء من أجزاء العقد وأثره في العدالة التبادلية، مجلة جامعة بابل

للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠١٥، ص١٦٧٨.

وهي مراقبة تخصيص الواردات بين الوحدات المكونة للدولة وفقاً لمبدأ المساواة بين الافراد المكونين لها بما يحقق الانصاف والتساوي في الحصة المقررة لها بالشكل الذي يسهم في تحقيق التنمية والاستقرار والرفاهية في الأجزاء المكونة للدولة كافة.

مصطلح العدالة لم يرد في قرار مجلس الوزراء الاماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥، بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية ولم يتطرق له المشرع في هذا القرار مطلقاً ولم يجعل تحقيق هذا المبدأ من أولويات المجلس.

بخلاف المشرع الاماراتي فقد اكد المشرع الدستوري السوداني على مبدأ العدالة إذ نصّ دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥، على أن (تتشأ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لضمان... والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال التي يتم تحصيلها على المستوى القومي لكل من حكومة جنوب السودان والولايات).^(١)

كذلك نص على أن (تتولى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية والنقدية الواجبات والمسؤوليات التالية: د- كفالة... والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومة جنوب السودان والولايات وفقاً للمعدلات والنسبة المئوية التي ينص عليها هذا الدستور).^(٢)

وتوافقاً مع الدستور، فقد نص المرسوم الجمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧. إن من مهام المفوضية ضمان العدالة. إذ جاء فيه (تتولى المفوضية المسؤوليات والإختصاصات التالية: أ- ضمان... والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال المستحصلة على المستوى القومي لحكومة جنوب السودان والولايات... د- ضمان... والعدالة في تخصيص الإيرادات لحكومة جنوب السودان والولايات وفقاً للمعدلات أو النسب المئوية المنصوص عليها في إتفاقية قسمة الثروة).^(٣)

أما في العراق فقد اكد المشرع على مبدأ العدالة إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... أولاً - التحقق من عدالة

(١) الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ م.

(٢) البند (د) من الفقرة (٢) من المادة (١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ م.

(٣) الفقرة (١) من المادة (٥) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب إستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم... ثالثاً - ضمان... والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة).^(١)

أما قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، فقد نص على أن: يهدف هذا القانون إلى مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق من:

أولاً: عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب إستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب إستحقاق الأقاليم والمحافظات).^(٢)

كذلك نص القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (تسعى الهيئة لتحقيق أهداف هذا القانون بالوسائل الآتية:

أولاً: القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية...).^(٣)

ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقاً إلى حد ما، عندما نص على أن القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، يهدف إلى التحقق من عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية، فضلاً عن عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية.

فالمفروض أن يكون هذا الهدف للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وعلى القانون أن يمكنها من الوسائل، ويمنحها الإختصاص اللازم للوصول إلى هذه الغاية. وبالإمكان الإقتصار على هدف القانون بالأسباب الموجبة التي دعت لتشريعها، وبالتالي يمكننا الإقتراح بتعديل

(١) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

نص المادة (٢) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، وعلى النحو الآتي: (تهدف هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية...).

مما تقدم يتضح لنا أن المشرع العادي واستناداً للمادتين (٢)، (٣) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ - قد ضَمَّنَ إرادة المشرع الدستوري، والتي وردت في البندين (أولاً وثالثاً) من المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والذي أشار إلى أن مسؤولية الهيئة والهدف من تأسيسها هو تحقيق الشفافية والعدالة عند تخصيص الواردات الاتحادية، وهو المأمول من المشرع العادي، أي ضرورة أن تكون التشريعات التي يسنّها تجسّد إرادة المشرع الدستوري، وهو المتفق عليه على أساس أن المشرع الدستوري يضع الخطوط العريضة، ومن ثم يأتي دور المشرع العادي بوضع القواعد القانونية التفصيلية.

الفرع الثاني

الأساس القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

القوانين والأنظمة تعد من اهم الأسس و الضمانات التي تستند اليها السلطات و الهيئات والأشخاص عند ممارسة أعمالهم فكلما كُن تأسيس السلطة او الهيئة مستنداً الى نصوص الدستور كلما ساهم ذلك باستقرارها لاسيما اذا حددت نصوص الدساتير و القوانين مهام هذه الهيئات بقدر من التفصيل، وهذا ما ينطبق على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

وقبل ذلك لابد من القول بانه، لم ينص المشرع الدستوري الإماراتي على إنشاء مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، إنما تم النص على هذا المجلس بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥، وبالرجوع إلى أصل نشأة المجلس المذكور نجد أنه أنشئ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٨، ثم ألغي هذا القرار وحلّ محله قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦) لسنة ٢٠١١ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية. أما القرار النافذ الآن فهو القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

أما دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ فقد نص على أن (تُنشأ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال التي يتم تحصيلها على المستوى القومي لكل من حكومة جنوب السودان والولايات).^(١)

وتتأغماً مع ذلك، قد أصدر المشرع المرسوم الجمهوري ذي العدد (٣١) لسنة ٢٠٠٧، والمتضمن إنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، إذ نص على أن (تُنشأ مفوضية تسمى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية...).^(٢)

أما في العراق فقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها...).^(٣)

وصدر القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، الذي نص على أن (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى "الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية...").^(٤)

يتجلى لنا أن كلاً من دستور السودان لسنة ٢٠٠٥ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نصّا على إستحداث هيئة أو مفوضية لمراقبة تخصيص الواردات، إلا أننا نلاحظ أن المشرع السوداني كان أكثر حرصاً وجدية على تجسيد النصوص الدستورية بنصوص قانونية عادية، حيث قام بإصدار المرسوم الجمهوري في سنة ٢٠٠٧ والقاضي بإنشاء المفوضية المنصوص عليها في دستور السودان، أما المشرع العراقي، فإنه لم يرقم بالنص على تأسيس هذه الهيئة إلا بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، أي بعد مرور أكثر من إثني عشر سنة على سريان الدستور ليس هذا فحسب الذي يدل على عدم جدية المشرع أو السلطة التنفيذية، إنما - بحسب المعلومات المتوفرة لدينا - إن هذه الهيئة غير مفعلة لحد كتابة هذا البحث إذ لا توجد هيئة فعلية تتولى مراقبة تخصيص

(١) الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥ م.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٣) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

(٣) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

الواردات الاتحادية. فبالرغم من أهميتها الا انها لم تمارس على ارض الواقع اختصاصاتها لحد كتابة هذه السطور.

وعليه، فإننا نتمنى إيجاد هذه الهيئة، وفسح المجال لها لممارسة المهام والمسؤوليات المناطة بها، لاسيما إن نسبة كبيرة من المشاكل المشاكل التي يمر بها العراق - سواء كانت الاجتماعية أو الصحية والخدمية، وحتى السياسية - ناجمة عن سوء توزيع أو استخدام الثروات والإيرادات الاتحادية.

المبحث الثاني

ذاتية الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

من المتفق عليه - إلى حد كبير - إن علاقة الخدمات بالإنفاق، هي علاقة طردية، بمعنى أنه كلما ازداد تدخل الدولة في تقديم الخدمات، كلما تطلب ذلك قيامها بزيادة الإنفاق، الأمر الذي يحتم عليها البحث عن تنمية وتنوع مصادر إيراداتها، وذلك من أجل تغطية هذه النفقات.

إذ تتمكن الإدارة من أداء دورها وتحقيق أهدافها بعد اتساع مهامها وتدخلها في الحياة العامة، منحت سلطات واسعة. ومن باب التوازن بين السلطة والمسؤولية تم إيجاد الهيئات الإدارية المستقلة لتتولى مهمة الاشراف والرقابة على هيئات الدولة الأخرى، هذه الهيئات المستحدثة منحت سلطات قد تكون متشابهة او متباينة منها ما تعتبر قضائية او إدارية فضلا عن ذلك فانها امتازت بخصائص مثل الاستقلالية والتعددية والشخصية المعنوية.

وعليه، فإننا في هذا المبحث، سوف نخصص المطلب الأول فيه للبحث في الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، أما المطلب الثاني منه فسوف نبحث فيه التمييز بين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وبعض الجهات الرقابية الأخرى.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وخصائصها

الهيئات الإدارية المستقلة هي استجابة قانونية لدواعي تنظيمية او أمور فنية لها اثار سياسية، اقتصادية، اجتماعية تمتاز بالحدثة فهي من هيئات الجيل الثاني، ليس لها نظام قانوني موحد تختلف من حيث نطاق عملها واختصاصاتها منها مستقل إداريا او ماليا او تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في الوقت نفسه منها من لها شخصية اعتبارية وأخرى ليس لها ذلك. ومنها من تملك اختصاص إداري او قضائي. سوف نقسم مطلبنا هذا على فرعين نتناول في الأول الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما الفرع الثاني سوف نخصصه لدراسة خصائص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الهيئات الإدارية المستقلة، هي مؤسسات جديدة ضمن المؤسسات المكونة للهيكل التنظيمي للدولة. فهي تعد من مؤسسات الجيل الثاني، هذا الامر ساهم فضلاً عن تنوع الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها في الاختلاف بتحديد الطبيعة القانونية لها وهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة تضاف الى سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ام اعتبارها سلطات إدارية ام سلطة قضائية او ذات طبيعة قضائية. نتناول بعض الآراء بشأن الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة وصولاً لتحديد التكييف القانوني للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

اولاً/ الهيئة المستقلة سلطة رابعة:

يرى انصار هذا الرأي ان الهيئات المستقلة هي سلطة رابعة الى جانب السلطات التقليدية الأخرى المتمثلة بالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، استناداً الى ما تتمتع به هذه الهيئات من استقلال في مواجهة الحكومة، فضلاً عن امتلاكها سلطة حقيقية في اصدار القرارات التنظيمية والفردية التي يجوز الطعن بها من قبل الغير عند خروجها عن قواعد المشروعية بدعوى تجاوز السلطة^(١).

الا ان الراجح ان الهيئات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة، السبب يكمن في ان انشاء سلطة جديدة يتطلب اكثر من مجرد صدور قانون عادي بل يحتاج الى وسيلة اكبر من ذلك وهو إقرار السلطة التأسيسية، كما ان ما تتمتع به الهيئات الإدارية المستقلة من استقلال واضح وكبير اتجاه السلطات الأخرى الغرض من تمكينها من أداء مهامها الخاصة بطريقة مرنة بعيداً عن التعقيدات الحكومية من روتين واشراف رئاسي^(٢).

(١) هشام جميل كمال: مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢) د. عبد الله حنفي: مصدر سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

ثانياً/ الطبيعة الإدارية للهيئات المستقلة:

يقول انصار هذا الرأي بالطبيعة الإدارية للهيئات المستقلة، فما هذه الهيئات الا وسيلة لمحاربة البيروقراطية الإدارية فضلا عن حماية الحريات، كذلك لتلبية احتياجات جديدة لاتصلح لتلبية الهيئات والمرافق التقليدية بل يلزم لها هيئات جديدة تتمتع بقدر من الاستقلال والحرية والمرونة كي تستطيع القيام بمهامها بطريقة ناجحة.

وهناك معايير قانونية يتم اعتمادها لتحديد الطابع الإداري لهذه الهيئات والاساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات، كذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة ، فالمعيار اذاً هو السلطات الممنوحة لهذه الهيئات والمعترف بها للهيئات الإدارية التقليدية وطرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.^(١)

ثالثاً/ الطبيعة القضائية للهيئات المستقلة:

يرى انصار هذا الرأي ان الهيئات الإدارية المستقلة بمثابة سلطة ذات اختصاص قضائي او شبه قضائي مما يجعلها تتدرج في السلطة القضائية، ويستند أصحاب هذا الرأي الى ان بعض الصلاحيات الممنوحة لبعض من هذه الهيئات قد يصل الى درجة الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به. وان هناك إجراءات تتبع امام هذه الهيئات تتشابه مع ما هو معمول به امام الجهات القضائية كإجراءات التحقيق والاستعانة بمحام وحق الاطلاع على الملفات والمستندات والعلنية.^(٢)

الا انه تم الرد على هذا الرأي لسببين رئيسيين هما:

السبب لأول / ان ما يصدر من الهيئات المستقلة يعتبر بمثابة قرارات إدارية وليس احكام قضائية اذ يتم الطعن بها بواسطة دعوى الإلغاء والتعويض، اما في حالة اعتبار ما يصدر منها حكماً قضائياً كان من الاصح ان يتم الطعن به امام المحاكم الأعلى درجة كمحكمة الاستئناف او محكمة التمييز بحسب الأحوال .

(١) بوغويطة كوثر : مصدر سابق، ص ٢٩

(٢) جمال الدين مباركي: السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة،

السبب الثاني / ان الهيئات الإدارية وان قامت بحل المنازعات الا انها محددة بجانب معين وطائفة معينة سواء كانت المنازعات بين الإدارة والغير اشخاص طبيعيين كانوا ام معنويين ، ولجل ان تكون هذه الهيئات قضائية لابد ان يكون لها اختصاص عام وولاية عامة ولها حق اصدار احكام ضمن اختصاصها أي كان مدنياً ام جنائياً.^(١)

ان تحديد الطبيعة القانونية للهيئات المستقلة قد عرف جداً واسع النطاق، يمكن ارجاع ذلك الى اختلاف النظام القانوني لكل هيئة من الهيئات الإدارية المستقلة، فضلاً عن تباين الاختصاصات الممنوحة لكل منها الأمر الذي يُصعب مهمة ادراجها ضمن فئة قانونية واحدة.^(٢)

بالرجوع الى القوانين المنظمة للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق نجد ان المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ نص في الباب الثالث على السلطات الاتحادية (تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية...) ^(٣)

ثم خصص الدستور فصل لكل سلطة منها اما الفصل الرابع من الباب الثالث قد جاء تحت عنوان الهيئات المستقلة ، نلاحظ ان المشرع الدستوري لم يريد ان يرتقي بمنزلة الهيئات المستقلة الى مرتبة السلطات الاتحادية ، كذلك نص على الهيئات المستقلة جميعها دون ان يذكر اختصاصاتها باستثناء البعض منها.بينما نجده في السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) قد حدد اختصاصاتها ومهامها بتفصيل اكثر.

والسؤال هنا هل ان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية سلطة من سلطات الدولة؟ الجواب يمكن الوصول اليه من نصوص الدستور اذ نص على ان (تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... تضطلع بالمسؤوليات الآتية...) ^(٤)

(١) عصام إبراهيم خليل :النظام القانوني لحرية الاتصالات السمعي والبصري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٥٥ وما بعدها. نقلاً عن هشام جميل كمال: مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) كريمة بو طابت : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، من دون محل طبع، المجلد ١٠، العدد ١، ٢٠١٩، ص ١٥٠ وما بعدها.

(٣) المادة (٤٧) من دستور من جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية فان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتمتع باختصاصات، ومن قراءة نص المادة (١٠٦) من الدستور التي نصت على اختصاص الهيئة، يتضح انها تعد من اختصاصات السلطة التنفيذية^(١). ونص قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على ان (... وتتخذ القرارات بالأكثرية...) ^(٢) وهذا ما يؤكد على ان دورها لم يقتصر ان يكون استشارياً فقط انما هي هيئة إدارية لها سلطة اتخاذ القرارات التي تتناسب مع طبيعة عملها الرقابي.

الفرع الثاني

خصائص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

من خلال تعريف الهيئات الإدارية المستقلة^(٣) يمكن استنباط عدد من الخصائص التي تميزت بها هذه الهيئات منها (الاستقلالية، الشخصية المعنوية ، السلطات المتعددة)

أولا/ الاستقلالية

تعد الاستقلالية من اهم الخصائص التي تتميز بها الهيئات الإدارية المستقلة، اذ انها تمثل الضمانة الرئيسية في أداء هذه الهيئات لوظائفها.

المقصود بالاستقلالية تحرر هذه الهيئات من الخضوع لأي وصاية او سلطة تدرجية لجهة ما. وهذا لايتعارض مع تبعيتها للدولة فهي تعمل باسم الدولة ولحسابها، فهي من سلطات الدولة.^(٤)

(١) فارس عبد الرحيم حاتم: طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٣، ٢٠١٣، ص ١٢١.

(٢) المادة (٨) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) ينظر صفحة ٣٥ وما بعدها.

(٤) بو غويطة كوثر: السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٥ - ٢٠١٦، ص ١٧.

والى جانب الاستقلالية العضوية للهيئات الإدارية المستقلة، فإن الاستقلال المالي يعد من اهم الدعام لتحقيق الاستقلال الوظيفي. ^(١) ومنعاً للتكرار نود ان نشير الى اننا سبق وان تناولنا مدى استقلالية مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في السودان ومجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية الاماراتي والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. ^(٢)

وتبين لنا ان مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية الاماراتي لا يتمتع بالاستقلال انما هو جزء من السلطة التنفيذية ، بلحاظ ان قرار مجلس الوزراء الاماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ نص صراحة على ان (يكون المجلس تابعاً لمجلس الوزراء) ^(٣) ان المشرع السوداني وان اشار الى ربط مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية برئاسة الجمهورية الا ان هذه المفوضية تتمتع بالاستقلال اذ اشار له المشرع السوداني عندما نص على ان (تتشأ مفوضية تسمى مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وتكون لها شخصية اعتبارية وختم عام ويكون لها حق التقاضي). ^(٤)

و فيما يتعلق بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية نجد ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، قد منحها صفة الاستقلال اذ ان الفصل الرابع من الباب الثالث جاء تحت عنوان (الهيئات المستقلة) الا انه لم يحدد طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئة ، هل هو استقلال مالي ام اداري ام الاثنين معاً. ونرى ان هذا قصور تشريعي نتمنى على المشرع معالجته.بينما ذات الدستور، نص على منح بعض الهيئات صفة الاستقلالية بصورة صريحة وان

(١) غربي أحسن: نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكة، العدد ١١، ٢٠١٥، ص ٢٣٧. نقلاً عن، قلوثة سامية: مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٦. ٢٠١٧، ص ٤٩.

(٢) ينظر صفحة ٣٥ وما بعدها .

(٣) انظر: المادة (٣/ب) من قرار مجلس الوزراء رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٤) الفقرة (١) من المادة (٣) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

كان قد اختلف في تحديد نطاق هذا الاستقلال ، فنص الدستور على ان (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان ... هيئات مستقلة...)^(١)

نص كذلك على ان (يعد كل من البنك المركزي العراقي... هيئات مستقلة ماليا وادارياً...)^(٢) اما قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، فقد أشار الى الاستقلال المالي للهيئة عندما نص على ان (للهيئة موازنة سنوية مستقلة تمول من المبالغ التي تخصص لها من الموازنة العامة الاتحادية).^(٣)

ثانيا / الشخصية المعنوية

ان إقرار المشرع بتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية لهو ادراك منه بأهمية هذه الهيئات وتمتع الهيئة المستقلة بالشخصية المعنوية نجده ضرورة من اجل ممارسة هذه الهيئات لوظائفها من اجل تحقيق أهدافها. وهو استكمالاً لخاصية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات، فالهيئات الإدارية المستقلة تمارس صلاحيات ، وتكلف بمهام وواجبات ، تحقيق هذه المهام يتطلب بالضرورة تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية التي يترتب عليها تمتعها بالاستقلال المالي والإداري وثبت حق التقاضي.^(٤)

اذ ذهب المشرع السوداني الى منح مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية الشخصية الاعتبارية اذ نص على ان (تنشأ مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وتكون لها شخصية اعتبارية وخاتم عام ويكون لها حق التقاضي)^(٥) وهو ذات المنهج الذي سلكه المشرع العراقي حين قرر ذلك اذ نص صراحة على منح الشخصية المعنوية للهيئة العامة لمراقبة

(١) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٠) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧

(٤) بليل مونية : سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

٢٠٠٣ . ٢٠٠٤، ص ٢.

(٥) المادة (٣) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

تخصيص الواردات الاتحادية عندما نص على ان (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة... تتمتع بالشخصية المعنوية...)^(١)

ثالثاً / الاختصاصات المتعددة

تتنوع الاختصاصات المعترف بها للهيئات الإدارية المستقلة كل حسب اختصاصها ومنها بطبيعة الحال الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية، ذلك بسبب تنوع وتعدد السلطات الممنوحة لسلطات الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، حتى تستطيع تلك الهيئات مجارة تلك السلطات فانها بحاجة الى تنوع اختصاصاتها سواء كانت مالية ام إدارية ام اقتصادية ام سياسية ام غيرها من التخصصات الممنوحة لها. ولأجل تحقيق الأهداف الديمقراطية والتي من أهمها تأكيد مبدأ المشروعية^(٢)، ورغم أهمية الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والاهداف التي تسعى الى تحقيقها فانها من وجهة نظر الباحث لاتملك الوسائل والاختصاصات التي تتناسب والاهداف التي تسعى الى تحقيقها، فليس لها ان تفرض جزاءات ان ثبت لها وجود اخلال وعدم عدالة عند تخصيص الواردات الاتحادية. فكل ما تملكه هو تقديم تقرير لمجلس النواب، دون ان يحدد القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ هل ان ما يتضمنه التقرير هي توصيات لمجلس النواب ام هي قرارات وهل هي ملزمة للمجلس ام غير ذلك لكن يمكن التماس العذر للمشرع كون الهيئة حديثة التأسيس ولم تزاوول مهامها ويمكن تنظيم اختصاصاتها ووسائلها بما يتناسب وطبيعة عملها الرقابي.

المطلب الثاني

تميز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن بعض الجهات الرقابية

الدول لم تتفق على وضع تسمية واحدة للأجهزة التي تتولى الرقابة المالية العليا، وذلك وفقاً للمسميات التي أوردتها تشريعات إنشائها، كما أن هذا الاختلاف لم يكن مقتصرأً على التسمية التنظيمية للجهاز فحسب، بل شمل أيضاً إختلافاً في المدلول الوظيفي لهذه الأجهزة.^(٣)

(١) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧

(٢) هشام جميل كمال: الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة

تكريت، ٢٠١٢ ص ١٩ وما بعدها.

(٣) د. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا، ط ١، دار مجدلاوي، عمان، ١٩٨٣، ص ٥٥.

وتلعب أجهزة الرقابة المالية دوراً حيوياً ومهماً في الحفاظ على الأموال العامة.^(١) كذلك تلعب هذه الأجهزة دوراً محورياً مع إمتثال الحكومات للمساءلة من السلطة التشريعية والقضائية، فضلاً عن منظمات المجتمع المدني والجمهور. يتمثل ذلك من خلال مراقبة صحة التصرفات الحكومية، فهي توفر رأياً مستقلاً حول أداء الإدارة في القطاع العام بكل أنشطته. وبما أن المال العام هو ملكية عامة، وهو المحرك الأساس لنمو الإقتصاد وبناء الوطن بكل قطاعاته، فحمايته مطلب وطني يشترك فيه كل فرد من أفراد المجتمع.^(٢)

وقد استحدث المشرع العراقي العديد من الأجهزة الرقابية التي تهدف إلى حماية المال العام ومكافحة الفساد بكل أنواعه، منها ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين الملغية^(٣)، وآخرها المجلس الأعلى لمكافحة الفساد^(٤)، والذي تم استحداثه بموجب الأمر الديواني رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٩.

(١) الأموال العامة: هي الأموال التي تملكها الدولة أو هيأتها العامة، وتخضع لأحكام القانون العام، وتكون مخصصة للنفع العام؛ د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، من دون سنة طبع، ص ٥٧.

(٢) نصت المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (أولاً - للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن).

(٣) ألغيت مكاتب المفتشين العموميين بموجب قانون رقم (٢٤) سنة ٢٠١٩ إذ نصت المادة (١) منه على " أولاً- يلغى امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والأمر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥.

ثانياً- تلغى جميع النصوص القانونية النافذة التي تتضمن استحداث مكاتب المفتشين العموميين".

المادة (٢) أولاً - تحل مكاتب المفتشين العموميين وتؤول موجوداتها الى الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة التي يكون مكتب المفتش العام احد تشكيلاتها.

ثانياً- تؤول كافة الوثائق والاوليات والملفات والموجودات الى هيئة النزاهة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة: انظر قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩، قانون الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.

(٤) يأتي توقيع السيد رئيس مجلس الوزراء (عادل عبد المهدي) على الامر الديواني رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ الخاص بتشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ضمن مساعي الحكومة لتفعيل اجراءاتها المتعلقة بمكافحة الفساد ولمنح الأجهزة الرقابية دافعا معنوياً وسياسياً للسير في جهودها بغية الوقوف بوجه الفساد والفاستدين... والمجلس الأعلى لمكافحة الفساد كيان اداري تم تأسيسه استنادا للسلطة التقديرية التي منحها الدستور للحكومة وقد ورد في هذا الامر انه تم تشكيله استنادا للصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وللمجلس مهام عديدة نصت عليها المادة (ثانياً) من الامر الديواني منها ماياتي =:

وعلى الرغم من تعدد الأجهزة الرقابية السالف ذكرها، إلا أننا نجد أن انهيار البنى التحتية في العراق، قد يكون ذلك ناجماً عن الفساد المالي أو الإداري المستشري في البلد، أو قد يكون ناجماً عن سوء تخصيص الواردات الاتحادية منه أو عدم استخدامها على الوجه الأمثل. وبما أن مفهوم وعمل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وعمل بعض الهيئات المستقلة الأخرى خاصة الرقابية منها قد يتشابه ويتداخل كان لزاماً علينا التمييز بينهم.

وعليه.. فإننا سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول: نخصه لدراسة تمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن ديوان الرقابة المالية. أما الفرع الثاني فسوف نخصه لتمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن هيئة النزاهة.

الفرع الأول

تمييز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن ديوان الرقابة المالية

نص دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ على ان (تنشأ ادارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم، لمراجعة حسابات الاتحاد والاجهزة والهيئات التابعة له. وكذلك لمراجعة اية حسابات اخرى يوكل الى الادارة المذكورة مراجعتها طبقا للقانون وينظم القانون هذه الادارة ويحدد اختصاصها...)^(١).

= ١- اعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها.

٢- الاشراف على استكمال الأطر القانونية وإعادة المنظومة التشريعية وسد الثغرات التي ينفذ منها الفساد.

٣- الاشراف على استكمال الأطراف المؤسسية لمنظومة مكافحة الفساد.

٤- توحيد ودعم وتنسيق جهود مكافحة الفساد.

٥- مناقشة الصعوبات والمشكلات والمعوقات التي تواجه مكافحة الفساد وإيجاد الحلول لها وتقييم سياسة مكافحة الفساد ومتابعة اعمال الجهات المكلفة بذلك.

سلام مكي: المجلس الأعلى لمكافحة الفساد... مشروعية التشكيل، مقال منشور في صحيفة الصباح الجديد على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/٧. <http://www.newsabakh.com/newspaper/176734>

(١) المادة (١٣٦) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

وتم انشاء هذه الادارة الاتحادية المستقلة تحت اسم ديوان المحاسبة، وكان ذلك بمقتضى القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٦ الذي كفل للديوان كل جوانب الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي. (١) ونص القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١١ باعادة تنظيم ديوان المحاسبة. على ان (يمارس الديوان اختصاصاته الرقابية على الجهات المنصوص عليها في المادة السابقة على الوجه الاتي:

اولا : الرقابة المالية والقانونية

- ١ - الكشف عن الغش والفساد المالي من خلال الرقابة على اموال الجهات الخاضعة لرقابته.
- ٢ - التحقق من ان عمليات تحصيل الايرادات وعمليات صرف النفقات في جميع مراحلها قد تمت بصورة نظامية واصولية وفقا للقوانين واللوائح والانظمة المالية والمحاسبية... (٢)
- وفي السودان انشأ المشرع الدستوري ديوان المراجعة ليتولى مهمة الرقابة على الأداء المالي اذ نص دستور السودان لسنة ٢٠٠٥، على ان (١ - ينشأ ديوان للمراجعة على المستوى القومي ويكون مستقلا...

- ٢ - يضع ديوان المراجعة القومي المعايير للمراجعة في كل السودان... (٣)
- ونص قانون ديوان المراجعة القومي السوداني لسنة ٢٠٠٧، على ان (اختصاصات الديوان.

- ١ - يتولى الديوان وضع معايير المراجعة في كل انحاء السودان والرقابة على الاداء المالي للحكومة القومية بما في ذلك تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات وفقا للموازنات المعتمدة من المجلس الوطني.. (٤).

(١) يوسف عبدالله سعيد: دور ديوان المحاسبة في مراقبة تنفيذ الموازنة في دولة الامارات العربية المتحدة - دراسة

مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٦، ص ٢٠.

(٢) المادة (٥) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٢٠٥) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦) من قانون ديوان المراجعة القومي السوداني لسنة ٢٠٠٧، منشور على الرابط:

<https://moj.gov.sd/sudanlaws/#/reader>

اما في العراق فقد استحدث ديوان الرقابة المالية لأول مرة بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ الملغى.^(١) إذ نصّ على أن (تؤسس سلطة للرقابة العامة تدعى "ديوان الرقابة المالية" وتتوب عن السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وفق الاختصاص والصلاحيات التي تتناولها نصوص هذا القانون...)^(٢).

وقد اكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن ديوان الرقابة المالية الاتحادية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري.^(٣) وهو هيئة مستقلة وكذلك فعل المشرع الدستوري بالنسبة للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إذ نص عليها في المادة (١٠٦) منه بوصفها إحدى الهيئات المستقلة.

يتبين لنا ان من أوجه التشابه بين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي ان كلاهما نص عليهما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، اذ نص الدستور على ان (تؤسس بقانون ،هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية...)^(٤) كذلك نص الدستور على ان (أولاً - يعد كل من البنك المركزي العراقي ، وديوان الرقابة المالية الاتحادي هيئات...)^(٥) كذلك من أوجه التشابه بين الهيئتين السالف ذكرهما انهما يتمتعان بالشخصية المعنوية، اذ نص القانون رقم(٥٥) لسنة ٢٠١٧ على ان (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة... تسمى الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتمتع بالشخصية المعنوية...)^(٦) ونص قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ على ان (الديوان هيئة مستقلة ماليا وإداريا...)^(٧) وأيضاً من أوجه الشبه بينهما امتلاكهما لنظام داخلي ، اذ نص قانون الهيئة العامة

(١) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨. منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٥٦١، في ١٩٦٨/٤/٢٧.

(٢) المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ الملغى بموجب قانون ديوان الرقابة رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ والذي الغي بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ والغي القانون الاخير بموجب

قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٧) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (٣١) لسنة ٢٠١١.

لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على ان (تحدد مهام مجلس إدارة الهيئة وسير العمل فيها بنظام داخلي...) ^(١) اما قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي نص على ان (يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكلية دوائر الديوان وواجباتها واختصاصها) ^(٢)

ومن أوجه الاختلاف ان استقلالية الديوان، نجد أساسها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نص على أن (يُعدّ كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيأة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة). ^(٣) وقد تم التأكيد على إستقلالية الديوان بموجب القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، إذ نص على أن (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية، ويُعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله). ^(٤)

اما الهيئة العامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية فلم ينص صراحة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، على تمتعها بالاستقلال المالي او الإداري. وإنما أشار الى ان هذه الهيئة مستقلة ، بدليل انها جاءت ضمن الهيئات المستقلة التي نص عليها الفصل الرابع من الباب الثالث من الدستور والذي جاء تحت عنوان (الهيئات المستقلة)

مما تقدم يتبين أن المشرع العراقي نص صراحة - وبشكل واضح - على ان الديوان يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مما يمنحه إستقلالاً قانونياً حقيقياً من قبل المؤسسات والدوائر التي تخضع لرقابته في الدولة. ^(٥) إذ أن استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادية من الأسس المهمة التي تبعده عن أي نوع من أنواع الضغوط التي قد توجه إليه من الأجهزة أو الأشخاص العاملين في

(١) المادة (٨/ خامساً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٣٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١٠٠/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٥) سهاد عبد الجمال عبد الكريم: الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٤،

الأجهزة الرقابية الأخرى.^(١) وبهذا فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كان ضامناً لاستقلال ديوان الرقابة المالية اكثر من الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

ودستور ٢٠٠٥ لم ينص على جهة ترتبط بها هذه الهيئة، ولم يجعلها مسؤولة أمام أي جهة أخرى، وهذا بخلاف ديوان الرقابة المالية الإتحادي الذي جعله الدستور مرتبطاً بمجلس النواب، إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (ثانياً -... ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب).^(٢)

ويقوم الديوان بالمهام التالية:)

أولاً: رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، على أن يشمل ذلك:

أ- فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الإعتمادات المقررة لها في الموازنة ...

ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة ...^(٣)

أما عن مهام الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فهي - كما سبق ذكره - فإنها تهدف التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، فضلاً عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وبهذا فقد أعطى القانون صلاحيات وسلطات واسعة للديوان باعتباره جهة رقابية عليا في العراق تفوق في صلاحياتها الجهات الرقابية الأخرى ومنها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فهو يأمر ويكلف الجهات الأخرى، وله حق الإطلاع والتفتيش متى شاء.^(٤) يتضح لنا ان أوجه الاختلاف بين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وديوان الرقابة المالية

(١) د. ماهر موسى العبيدي: مبادئ الرقابة المالية، ط٢، دار الكتب، بغداد، ١٩٨٦، ص ٣١.

(٢) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٤) سهاد عبد الجمال عبد الكريم، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

الاتحادي تكمن في نطاق الاستقلالية و الارتباط ووقت الرقابة والمهام وبالتالي، يمكن القول بأن رقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي هي رقابة لاحقة. أما رقابة الهيئة، فهي رقابة سابقة.

الفرع الثاني

تميز الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عن هيئة النزاهة

أنشأت هيئة النزاهة وفقاً لاحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عام ٢٠٠٤^(١)، التي صادق عليها العراق^(٢)، وعدّها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إحدى الهيئات المستقلة، إذ نص على أن (تُعَدّ المفوضية العليا لحقوق الإنسان... وهيئة النزاهة هيئات مستقلة...)^(٣). وتأسيساً على ما

(١) تنص المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة ٢٠٠٤ على ان (١- تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة او هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد... ٢- تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة او الهيئات المشار اليها في الفقرة (١) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة...) وتتص المادة ٣٦ من نفس الاتفاقية على ان(تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة او هيئات متخصصة او اشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال انفاذ القانون، وتمنح تلك الهيئة او الهيئات او هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص او موظفي تلك الهيئة او الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لإداء مهامهم...). النص الكامل للاتفاقية منشور على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/١١ www.Unodc.org/documents/steaties

(٢) انضم العراق الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، عدد ٤٠٤٧ في ٢٠٠٧/٨/٣٠.

(٣) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

تقدم، ولتمكين الهيئة من أداء مهامها نص قانون هيئة النزاهة،^(١) رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١،^(٢) على أن (هيئة النزاهة هيئة مستقلة...)^(٣) وأشار نفس الدستور الى استقلال الهيئة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية.

وقد أشارت المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها إن المقصود بالاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هو أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة أن تتدخل أو تؤثر على أداء الهيئة لمهامها، إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فإن مجلس النواب يملك محاسبتها واتخاذ الإجراء المناسب من قبله.^(٤)

وهنا ينطبق القول الذي تحدّثنا به - مسبقاً - من أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أيضاً أخضع هيئة النزاهة لمجلس النواب، إذ نص على أن (تُعد... وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب...)^(٥).

ولكن ما يلاحظ أن دستور ٢٠٠٥ جعل ديوان الرقابة المالية الاتحادي مرتبط بمجلس النواب، أما هيئة النزاهة فإنه جعلها تخضع لرقابة مجلس النواب.

أما عن مهام هيئة النزاهة، فقد كان الغرض من إنشاء هذه الهيئة مكافحة الفساد المالي والإداري والحد منه، ورفع مستوى النزاهة والمحافظة على المال العام.

ان تأسيس هيئة النزاهة بمستوى عالٍ من الصلاحيات الرقابية على أجهزة الدولة المختلفة، ويشكل ذلك حدثاً قانونياً على مستوى كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات، فهذه التجربة

(١) نصت المادة (١) من قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على أن (يُعَدَّل اسم القانون ويُقَرَأ بالشكل الآتي "قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع...)"، رقم القانون (٣٠) لسنة ٢٠١٩، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٥٨٦ في ٢٣/١٢/٢٠١٩.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧ في ١٤/١١/٢٠١١.

(٣) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٨/اتحادية/٢٠١٠، مصدر سابق .

(٥) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الحديث على مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى، أهمها أن قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير في الاتجاه الصحيح ما دامت هذه الهيئات الرقابية تعمل بشكل مستقل وبكفاءة مهنية عالية.^(١)

ومن أوجه التشابه بين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وهيئة النزاهة ، ان كلاهما نص عليهما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أيضا من أوجه الشبه بينهما ان كلاهما تتمتعان بالشخصية المعنوية ^(٢) اذ نص قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على ان (هيئة النزاهة هيئة مستقلة... لها شخصية معنوية...) ^(٣)

اما من أوجه الاختلاف. فأن هيئة النزاهة ومن أجل تحقيق أهدافها، منحها القانون وسائل عدة للوصول إلى ذلك، من أهمها وأكثرها نجاعة إعطاءها سلطة تلقي الإخبارات عن الجرائم والتحقيق فيها.وقد حصر المشرع إختصاصها في مجال التحقيق والملاحقة الجزائية في نطاق ضيق.^(٤)

والإختصاص ذات الطبيعة القضائية الذي تتمتع فيه هيئة النزاهة هو أهم ما يميزها عن وسائل أو إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. فالهيئة الأخيرة تمتلك (التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية...)^(٥).

(١) د. أحمد خورشيد حميدي ومحمد مظهر ناصر: النظام القانوني لهيئة النزاهة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، السنة ٢٠١٦، المجلد ٥، العدد ١٩، ص ٢١٧ وما بعدها.

(٢) انظر: المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٤) القاضي رحيم حسن العكيلي: حدود إختصاصات هيئة النزاهة في الإستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على الإنترنت على الرابط:

تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/١٥ <http://www.nazaha.iq>

(٥) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

الفصل الثاني

تكوين الهيئة العامة لمراقبة

تخصيص الواردات الإتحادية

الفصل الثاني

تكوين الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

من خلال إستقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيئات المستقلة بصورة عامة، يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها، فضلاً عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والإختصاص، وبما يحقق أهداف الهيئات المستقلة. فالهيئات المستقلة إنما أنشئت لأغراض تلبية نشاطات حساسة ومتخصصة، وبناء على ذلك يُعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمراً جوهرياً.^(١)

وحتى تتمكن الهيئة المستقلة من تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله يستحسن ان يكون لها هيكل ونظام اداري، الذي يتكون في الغالب من دوائر واقسام وفروع وشعب ووحدات. كون ذلك يسهم في تحقيق اهداف الهيئة على وجه من الدقة والسرعة استناداً لتطبيق قاعدة التخصص في العمل، وتوزيع المهام والواجبات.

وهنا يجب اختيار الافراد المناسبين لاشغال المراكز القانونية في الهيئة اذ ان ذلك يوفر لها الكفاءة الإدارية المطلوبة لتنفيذ سياساتها وأهدافها على ان يقتزن ذلك بتحديد واجبات هؤلاء الافراد وحقوقهم على وجه واضح وصريح، فان ذلك يمثل ضماناً لهم وللهيئة يؤدي الى الاستقرار لكلا الطرفين.

واتجه المشرع العراقي في قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ الى ان الهيئة تتكون تشكيلاتها من الدوائر المالية والإدارية والقانونية فضلاً عن دائرة للشؤون الفنية والمتابعة. وفي نفس الوقت اخضع موظفي الهيئة الى القواعد القانونية الحاكمة لعلاقة الموظف بالإدارة منها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

وبناءً على ما تقدم نُقسم هذا الفصل على بحثين، ننتاول في المبحث الأول تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. أما المبحث الثاني فسوف نتناول فيه موظفي هذه الهيئة.

(١) Conseil D'tat rapport public 2001 jurisprudence et avis de 2000 les autorité's administratives inde'pendantes. P 37.

نقلاً عن أستاذنا د. إسماعيل صمصاع وأستاذنا د. صادق محمد علي: مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص ٢٥٣.

المبحث الأول

تشكيل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

إنّ إنجاز الأعمال المناطة بكل مؤسسة أو هيئة، يتطلب من أن يكون لها هيكل إداري يُقسم بموجبه هذه الهيئة إلى دوائر وأقسام وشُعَب، وغيرها من التقسيمات الإدارية، هذا التقسيم له أهمية كبيرة في إنجاز هذه الأعمال بسرعة ودقة، إذ يدخل ذلك ضمن التخصص في ممارسة العمل.

ان تقدير اراء الموظف العام المهنية واحترامها، تُعد من الضرورات للارتقاء بالمؤسسات والهيئات، اذ لم يعد من المقبول تفرد الرئيس الإداري باتخاذ القرار دون الأخذ بنظر الاعتبار والاعتداد اراء مشاركيه ومروسيه من الموظفين الخاضعين لإدارته.

ولغرض التنسيق في توزيع الأعمال بين دوائر الهيئة، لابد من أن يكون هناك رئيساً لهذه الهيئة، ويتولى أيضاً إدارتها وتمثيلها. و الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنها شأن بقية الهيئات اعتمد لها المشرع هيكل اداري محدد.

وعليه... فإننا سوف نقسم مبحثنا هذا على مطلبين، الأول نخصه لدراسة رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية و دوائرها. أما المطلب الثاني فسوف نخصه لدراسة أعضاء ومجلس إدارة الهيئة.

المطلب الأول

رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ودوائرها

الإدارة الناجحة^(١) في الوقت الحاضر أصبحت ضرورة أساسية نتيجة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والسياسية.

فالقيادة تُعدّ من أهم الأدوات تأثيراً، إذ هي تمكن الرئيس الإداري من أن يؤثر في المرؤوسين لإنجاز الأعمال بحماس، فضلاً عن منحه الثقة لهم.

وهذا يمكن تحقيقه إذا ما تم اختيار الرئيس وفقاً لمؤهلات علمية وإدارية يمتلكها، لا أن يتم إسناد المناصب والوظائف العليا بناءً على المحاصصة القومية أو المناطقية أو المذهبية.

وسوف نقسم مطلبنا هذا إلى فرعين، الأول نخصه لدراسة رئيس الهيئة، أما الفرع الثاني فسوف نخصه لدراسة دوائر الهيئة.

(١) تعرف الإدارة (وفقاً للمعنى الفني) بأنها، أداة تنفيذ الأعمال عن طريق مجهودات اشخاص اخرين ومسؤوليتها التخطيط والرقابة. وتعرف أيضاً بأنها، الوصول الى الهدف باقل التكاليف وافضل الوسائل وحسن استخدام الموارد المتوفرة.

وتظهر أهمية الإدارة في محاور عدة منها:

- أ/ الإدارة نظام متطور لتبسيط الإجراءات، فضلاً عن تنظيم المهارات.
- ب/ الإدارة الناجحة تسهم بتنفيذ القرارات مهما كانت درجة صعوبتها.
- ج/ الإدارة سائدة للهيئة والمؤسسة، تمدّها بالابداع والتصور البناء لمتطلباتها.
- د/ الإدارة ملتزمة بالمبادئ والأصول والطرق الواضحة تكون حافزاً أساسياً للأفراد لتحقيق اهداف الهيئة او المؤسسة.
- هـ/ الإدارة الناجحة هي التي تساهم بخلق قيادات واعية وهي معيار رقي الأمم وتقدمها.
- د. بشير العلق: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوري، عمان، ١٩٩٩، ص ١٤.
- للمزيد عن الإدارة ينظر، د. خليل محمد حسن الشماخ: مبادئ الإدارة، ط٣، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢،

الفرع الأول

رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الرئيس هو فرد مسؤول عن وضع وتحقيق اهداف السلطة او المنظمة او المؤسسة او الهيئة وعليه يقع عبء إيجاد الوسائل المناسبة بغية الوصول لهذه الأهداف^(١) ، وغالباً ما يتمتع الرئيس بسلطة اصدار القرارات، وهو امرٌ يتفق ومبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

والرئيس هذا على الأرجح يكون موظفاً تدرج باسغال الوظائف من وظيفة دنيا حتى بلغ مرحلة من النضج الفني والإداري تمكنه من رئاسة هذه المنظمة او المؤسسة او الهيئة، الا انه في حالات أخرى قد يتم تعيين شخص من خارجها ليتولى رئاستها. والباحث يذهب مع الاتجاه الأول باعتبار ان الموظف قد تدرج وتسلسل في اكتساب الخبرات والمؤهلات التي تمكنه لهذه المهمة فضلاً عن تحقق شروط التعيين في الوظيفة العامة والواجب توفرها فيه ابتداءً. والشروط المطلوبة للتعيين تختلف باختلاف الدول لأنها تتأثر بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي...

ولما كان رئيس الهيئة موظفاً عاماً فلا بد ان تتوفر فيه الشروط العامة والخاصة للتوظيف التي عادة ما تنص عليها قوانين الخدمة المدنية في الدول محل المقارنة، إذ وضع المشرع الاماراتي ضوابط معينة فيمن يشغل الوظائف العامة اذ نص على ان (يشترط في من يعين في إحدى الوظائف العامة ما يلي:

١ -أن يكون حسن السيرة والسلوك.

٢ -ألا يقل سنه عن ثماني عشرة سنة.

٣ -أن يكون حاصلاً على المؤهلات العلمية والعملية اللازمة لشغل الوظيفة.

٤ -أن يجتاز كافة الاختبارات والمقابلات المتعلقة بالوظيفة بنجاح.

٥ -أن يكون لائقاً طبياً.

(١) خالد الهيتي : إدارة الموارد البشرية _مدخل استراتيجي ،دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٩ .

٦- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة أو رد إليه اعتباره.

٧- ألا يكون قد تم فصله من الخدمة السابقة بسبب أية مخالفات مرتبطة بالعمل أو بسبب حكم قضائي نهائي في جريمة^(١).

وبنفس الاتجاه ذهب المشرع السوداني عندما حدد الشروط الواجب توافرها عند التعيين اذ نص على ان (١- يشترط في من يعين او يعاد تعيينه في وظيفة عامة الآتي : أ- ان يكون سوداني الجنسية ويجوز تعيين غير السودانين بالتعاقد... ب- الا يزيد عمره عن سن التقاعد الاجباري ولا يقل عن ثمانية عشر عاما بموجب شهادة ميلاد... ج- ان يكون لائقاً طبياً لشغل الوظيفة العامة بموجب شهادة القومسيون الطبي... د- ان يكون حاصلاً على الحد الأدنى من المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة لشغل الوظيفة... هـ- ان يكون المتقدم قد امضى الخدمة الوطنية او لديه شهادة اعفاء او تأجيل... و- ان يجتاز الاختبار اللازم لشغل الوظيفة... ز- ان يكون حسن السير والسلوك. ح- الا يكون قد صدر ضد العامل حكماً بالسجن في جريمة مخلة في الشرف او الأمانة. ٢- لا يجوز تعيين أي عامل حاصل على مؤهلات علمية او مهنية من أي مؤسسة تعليمية او تدريبية اجنبية او أهلية الا بعد صدور قرار بتقييمها من الجهة المختصة...^(٢). والباحث يتفق مع ما جاء في الفقرة (٢) المتضمنة تقويم المؤهلات التي يحصل عليها العامل من خارج السودان، لضمان حقيقة حصول العامل على المؤهل المطلوب وانه يناسب الوظيفة المتقدم لها.

(١) المادة (١٥) من مرسوم بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

منشور على الانترنت على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٧/١٠/٢٠٢١ <https://www.fahr.gov.ae>

(٢) المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

منشور على الانترنت على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٧/١١/٢٠٢١ <http://hr.uofg.edu.sd>

اما عن شروط التوظيف في العراق حددها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، عندما وضع عدد من الضوابط يجب توافرها عند التعيين اذ نص على ان (لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية الا من كان :

- ١- عراقيا او متجنساً مضى على تجنيسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- ٢- اكمل الثامنة عشر من العمر...
- ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة...
- ٤- حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.
- ٥- حائزاً على شهادة دراسية معترف بها^(١)

القاعدة العامة التي تسير عليها الدول هي تحديد الشروط الواجب توافرها في شاغلي الدرجات العليا أو الدرجات الخاصة، إذ يتم تحديد الشروط العامة والخاصة لشغل الوظائف العليا مسبقاً.

فتمثل الشروط العامة في ضرورة توافر الخبرة والمعارف العلمية اللازمة، فضلاً عن القدرة على تحليل المشكلات، وسرعة اتخاذ القرارات المناسبة وامتلاك التفكير الإبداعي الابتكاري وروح المبادرة والقدرة على إدارة وتقييم أعمال الآخرين وتنمية قدراتهم فيما تمثلت الشروط الخاصة في ضرورة توافر شرط الحصول على الشهادة الجامعية في مجال ينسجم مع الوظيفة، وامتلاك خبرة وظيفية متناسبة عكسياً مع الشهادة التي يحملها المرشح^(٢).

وتتباين التشريعات محل المقارنة في تحديد الشروط والمؤهلات المتوفرة في رئيس الهيئة، اذ نجد أن قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية

(١) المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٢) مالك منسي، د. مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء، بيروت،

لبنان، ٢٠١١، ص ٦٦ وما بعدها.

نصّ على أنّ المجلس (يكون برئاسة وكيل الوزارة).^(١) ووفقاً للمادة الاولى^(٢) من القرار المشار إليه آنفاً فإن المقصود هنا يكون برئاسة وكيل وزارة المالية. ويرى الباحث انه من الاجدر ان يتم رئاسة هذا المجلس من قبل شخص مستقل لا ينتمي لاحدى السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية) اذ ان ذلك يعد ضمانه للمجلس لاداء دوره بشفافية واستقلالية هذا الامر لا يجري على اطلاقه بدليل ان الامارات العربية المتحدة تعد من اكثر العالم تقدماً وتطوراً فضلاً عن ذلك فانها قد تكون خالية من الفساد المالي و الإداري الى حد كبير اذا ما تم مقارنتها بدول محل المقارنة (العراق، السودان) فالمعيار على ما يبدو بحسب ما يعتقد الباحث يرجع الى تحقق روح المواطنة لدى الفرد الاماراتي فضلاً عن التطبيق الصحيح للنصوص القانونية التي تحمي الوادات الاتحادية و الأموال العامة.

أما في السودان، فإن المشرّع لم يحدد الشروط الواجب توافرها - أو المؤهلات التي ينبغي أن تتوفر - في الشخص الذي يتولى رئاسة الهيئة. وكل الذي ورد في المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ هو تحديد الجهة التي تمتلك تعيين رئيس الهيئة، إذ نص المرسوم على أن (أ- رئيس المفوضية يُعيّن بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية).^(٣)

سجل الباحث على النص ملاحظات، إذ يمكننا القول أن المشرّع السوداني لم يكن موفقاً، إذ أن المفوضية تقع على عاتقها أهداف ومسؤوليات مهمة جداً، وبالتالي لابد من أن يحمل الشخص الذي يتصدى لرئاستها مؤهلات وصفات تتناسب ومسؤوليات المنصب واختصاصه، فلا بد أن يمتلك رئيس الهيئة شهادة جامعية - على الأقل - ويُستحسن ان تكون عليا، ويُفضّل أن تكون باختصاصات معينة مسبقاً، كأن تكون في علم الإقتصاد أو المالية أو القانون.

(١) المادة (٣) من قرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٢) نصت المادة (١) من القرار على ان: (في تطبيق احكام هذا القرار، يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يدل سياق النص على غير ذلك:

الدولة: الامارات العربية المتحدة.

الوزارة: وزارة المالية.

المجلس: مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

الرئيس: رئيس المجلس).

(٣) الفقرة (أ) المادة (٤) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

ولابد أيضاً من أن يمتلك خبرة وظيفية متراكمة تمكنه من إنجاز الأعمال والمهام المنوطة به.

فضلاً عن وجود تحفّظ حول آلية تعيين رئيس الهيئة (بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية). إذ ليس من المنطق أن يصدر القرار من رئيس الجمهورية ويكون عرضة للقبول أو الرفض من قبل نائبه. فحتى يستقيم النص القانوني السالف نعتقد أن يكون الترشيح لرئيس الهيئة من قبل نائب رئيس الجمهورية والموافقة تتم من قبل رئيس الجمهورية.

أما في العراق، فقد نص القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (أولاً - يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والإختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزير خلال فترة إشغاله المنصب، وهو المسؤول عن تنفيذ أعمالها ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون.

ثالثاً: تكون مدة تعيين رئيس الهيئة ونائبه (٥) خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.^(١)

مما تقدم يثبت لنا أن المشرّع العراقي كان أكثر توفيقاً في تحديد الشروط والضوابط الواجب توافرها في الشخص الذي يتولى رئاسة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

برغم ذلك، فإننا نسجل بعض الملاحظات حول النص. فهياة مهمة كهذه، والأهداف المهمة المنوطة بها، نرى أنه من الأفضل أن نرتقي بشهادة رئيسها، إذ أصبحت اليوم الشهادة الجامعية الأولية (البكلوريوس) من الشهادات الوسطى، وبالتالي نقترح على المشرّع أن ينص على أن من يتولى رئاسة الهيئة أن يكون حاصلاً على شهادة عليا، خصوصاً بعد ازدياد حامي هذه الشهادة في الوقت الحاضر فضلاً عن ضرورة تمتعه بالخبرة الكافية التي تتناسب والمهام المكلف بها.

ولابأس أن يتم تحديد صنف الشهادة باختصاص يتعلق بعلم الإقتصاد أو المالية أو القانون. نجد أن بعض الهيئات أخذت بذلك منها ديوان الرقابة المالية (يشترط فيمن يرشح لتولي منصب رئيس الديوان ... ثالثاً - حاصلاً على شهادة عليا في الاختصاصات ذات الصلة المباشرة بمهام الديوان وله ممارسة فعلية في ميدان اختصاصه ضمن الحكومة أو القطاع العام مدة لا تقل عن خمسة عشر سنة...)^(٢).

(١) المادة (٤) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٢٣/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠١١.

أما عن آلية تكليف رئيس الهيئة، فقد تعددت طرق إختيار الموظفين في البلدان، لاسيما رؤساء الوظائف العليا أو الدرجات الخاصة، ذلك يعتمد على وفق استقرارها أو تطورها السياسي والإداري، فضلاً عن ظروفها الإقتصادية والإجتماعية.

وقد أولى المشرّع - في العصر الحديث - أهمية خاصة لموضوع الاختيار هذا لصلته وتعلقه بنجاح الإدارة ودرجة كفاءتها، ولانعكاساته على الإقتصاد الوطني، والتنظيم الإجتماعي في الدولة، فالموظف - فضلاً عن تجسيده لأماني المجتمع وتطلعاته - فإنه أيضاً أداة رئيسية لتنفيذ برامج الدولة، وعلى كفاءته يتوقف - إلى حد ما - هذا التنفيذ.^(١)

والمشرع الإماراتي لم يحدد آلية خاصة يتم اعتمادها لتكليف رئيس مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، وذلك عندما نص صراحة على أن هذا المجلس (... يكون برئاسة وكيل الوزارة...)^(٢)، ويعني وكيل وزارة المالية.

أما بشأن آلية تكليف رئيس مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في السودان، فقد حدد دستور ٢٠٠٥ هذه الآلية عندما نصّ على أن (٤- يعين رئيس الجمهورية رئيس المفوضية بموافقة النائب الأول).^(٣) أما المرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧، فقد نصّ على أن (أ- رئيس المفوضية يعيّن بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية).^(٤)

ونعتقد أن المشرّع السوداني لم يكن موفقاً بذلك، أي عندما نصّ على أن رئيس المفوضية المختصة يقوم بمراقبة وتخصيص الإيرادات المالية يتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية، لأن ذلك يجعل من رئيس المفوضية خاضعاً لهذا الثنائي من جهة، وهذا ما أكدّه المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ عندما نصّ على أن (تعمل المفوضية تحت إشراف رئاسة الجمهورية).^(٥)

(١) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، من دون محل طبع، ٢٠٠٩، ص ٢١٧.

(٢) المادة (٣/أ) من قرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٣) المادة (٤/١٩٨) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٤/أ) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

(٥) المادة (١٤) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

ومن جهة أخرى نرى أن ذلك يمثل قدحاً باستقلال المفوضية، لاسيما الإستقلال العضوي الذي يعني خضوع الهيئات المستقلة في تشكيلها لقواعد محددة تستهدف ترسيخ استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية.

وفي هذه الصورة يحتاج الجهاز التنظيمي المستقل إلى تمتعه بدرجة من الإستقلال في مواجهة السلطات السياسية، مما يوفر الحياد والموضوعية للهيئة في إجراء العمل الرقابي،^(١) وإنجاز المهام والأعمال المناطة بها.

أما ما نجده فعلاً في السودان، فنرى أن المفوضية لا تتمتع بالإستقلال الحقيقي، فالأفضل أن يتم تعيين رئيس المفوضية باقتراح يتم من السلطة التنفيذية ممثلاً برئيس الجمهورية وموافقة البرلمان على ذلك.

أما في العراق، فالمشرّع - بموجب قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ - لم يتناول مسألة تعيين رئيس الهيئة، ولم يحدد الجهة التي تملك ترشيحه، أو الجهة التي تمتلك صلاحية المصادقة على تعيينه. في حين نجد أن بعض الهيئات عملت بذلك.^(٢)

وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يذهب حيث ذهب المشرّع السوداني بموجب دستور ٢٠٠٥، وبالتالي نعتقد أن عدم النص على الجهة التي تملك حق ترشيح رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والجهة التي تملك حق الموافقة على تعيينه، قصوراً تشريعياً ينبغي معالجته فربما عدم معالجته تؤدي الى اشكالا بين سلطتين تشريعية وتنفيذية يتمثل بمن لها حق ترشيح رئيس الهيئة او تعيينه. ويقترح الباحث على المشرع النص في قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من بين ثلاث مرشحين يقدمهم مجلس الوزراء).

(١) كسال ليليا: السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، بحث تخرج مقدم للمعهد القضائي، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ١، نقلاً عن: هشام جمال كمال، مصدر سابق، ص ٢١.

(٢) نصت المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠١١ المعدل على أن (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على إقتراح مجلس الوزراء...)، كذلك نصت المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣) لسنة ٢٠١١ (يكون رئيس الهيئة... يعين بناءً على إقتراح مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب...)، وعُدلت المادة (٤) بموجب قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩، التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع، إذ نص على أن (أولاً - يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة).

الفرع الثاني

دوائر الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٥، بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية لم يحدد الهيكل الإداري للمجلس، ولم يذكر التشكيلات والدوائر التي يتكون منها هذا المجلس.^(١)

أما في السودان، فإن المرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ نص على أن (تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية بإنشاء أمانة فنية تضم عدداً من الموظفين المحترفين والمقتردين من ذوي الكفاءة العالية للقيام بالدراسات والعمل الفني وتجهيز المعلومات لمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية).^(٢)

والملاحظ على النص أنه أشار إلى إنشاء أمانة فنية تضم عدداً من الموظفين المحترفين والمقتردين.

(١) إلا أنه تم إنشاء إدارة تنسيق السياسات المالية في الدولة بقرار مجلس الوزراء رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ الخاص بالهيكل التنظيمي لوزارة المالية. وتتكون الإدارة من قسم توحيد السياسات المالية الذي يقوم بتوحيد السياسات المالية على المستوى الاتحادي والمحلي والقيام بتعريف الإطار التشريعي لوضع القواعد المنظمة لعملية توحيد البيانات المالية وتجميعها، بالإضافة إلى متابعة أعمال مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، وتشمل أيضاً على قسم توحيد البيانات المالية الذي يقوم بعملية توحيد البيانات المالية، وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ عنها، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية لإصدار التقرير المالي الموحد على مستوى الدولة، بالإضافة إلى تقييم الثغرات في البيانات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان رفع مستوى الجودة في التقارير المُعدة.

كذلك تم تشكيل فريق عمل فني لمجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية بقرار إداري من وزارة المالية، ويضم ممثلين لوزارة المالية وممثلين للدوائر المالية للحكومات المحلية في الإمارات لتوفير الدعم اللازم للمجلس، ورفع تقارير ربع سنوية عن البيانات المالية الموحدة لدولة الإمارات إلى المجلس.

كذلك يتولى الفريق الفني مهمة حضور ورش العمل والدورات التدريبية ذات الصلة بعمل الفريق، كذلك يختص الفريق الفني بإعداد التصنيف الوظيفي لنفقات الحكومة بسبب المعايير الدولية وعرضه على مجلس تنسيق السياسات المالية. مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، لمحطة تعريفية عن المجلس ومهامه، وزارة المالية، الإمارات العربية المتحدة على الرابط:

<http://www.mof.gov.ae/ar/about/pages/policycoordination.asp>

تأريخ الزيارة ٤ / ٦ / ٢٠٢٠.

(٢) المادة (١٣) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

إلا أنه لم يحدد لنا ضابطاً معيناً لتحديد من هو موظف محترف ومقتدر، فهل يشترط بهذا الموظف تحصيل علمي معين كحصوله على شهادة عليا، أم نيله تخصيصاً معيناً، أم ضرورة وصول هذا الموظف إلى خدمة وظيفية محددة تقاس بعدد محدد من سنوات الخدمة الفعلية.

كذلك يلاحظ على النص أنه لم يحدد الجهة التي تملك حق تعيين الموظفين بالأمانة الفنية، فهل هو من صلاحية رئيس الهيئة أم من اختصاص ممثلي الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان والولايات.

فضلاً عن ذلك، فإن النص القانوني المشار إليه آنفاً لم يحدد هؤلاء الموظفين، كذلك لم يحدد مدة خدمتهم، وهل بالإمكان تجديد هذه الخدمة أم يتم تسريحهم من العمل بعد اختيارهم لمرة واحدة.

أما في العراق، فقد جاء الفصل الثالث من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، جاء تحت عنوان الهيكل التنظيمي للهيئة.

وقد نص القانون على أن (تتكون الهيئة من التشكيلات الآتية:

أولاً: الدائرة الإدارية والمالية والقانونية.

ثانياً: دائرة الشؤون الفنية والمتابعة).^(١)

كذلك نص القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، على أن (يدير كل دائرة من الدوائر المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، ومن ذوي الخبرة والإختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله مدة لا تقل عن "١٥" خمس عشرة سنة).^(٢)

ولنا على النص القانوني ملاحظات نهدف من ورائها أن نرتقي بعمل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

(١) المادة (٥) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٦) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

نعتقد أن المشرع كان موفقاً باستحداث الدوائر المنصوص عليها في الفقرة (أولاً وثانياً) من المادة (٥) والمتمثلة بالدائرة الإدارية والمالية والقانونية، كذلك دائرة الشؤون الفنية والمتابعة، فهذه الدوائر دور كبير في تحقيق أهداف الهيئة إذا ما تم اختيار موظفيها بناءً على مؤهلات وكفاءة واقعية يتمتعون بها، لا أن يتم اختيارهم إستناداً إلى المحاصصة سواء كانت قومية أو مذهبية أو حزبية أو مناطقية.

إلا أن ما تم تسجيله على النص القانوني هو من هي الجهة التي تمتلك صلاحية تعيين مدراء هذه الدوائر، وهل يتم تعيينهم من قبل رئيس الهيئة، وهذا ما لم يذكر صراحة ضمن إختصاصاته التي نص عليها القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، وهل أرادة المشرع ذهبت ضمناً الى ان تعيين هؤلاء المدراء يتم من قبل رئيس الهيئة فقط على أساس ان القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نص على ان (تحدد تقسيمات التشكيلات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون بتعليمات يصدرها رئيس الهيئة)^(١)، اذ من المحتمل ان يحدد رئيس الهيئة ضوابط تعيين مدراء الدوائر ومؤهلاتهم ويحصر صلاحية تعيينهم بيده في التعليمات التي من المزمع ان يصدرها. أم يتم اختيارهم بالتوافق مع نائب رئيس الهيئة، أو يتم تعيين هؤلاء المديرين من قبل الرئيس بالتوافق مع ممثلي الحكومة الاتحادية وممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

وكذلك أشارت المادة (٦) من القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ إلى أنه يدير كل دائرة مدير حاصل على شهادة جامعية أولية، دون أن يحدد ماهية إختصاص الشهادة. وبما أن المدير يدير دائرة إدارية أو مالية أو قانونية، فإننا نتمنى على المشرع أن يحدد الشهادة بالقانون أو الإدارة والاقتصاد، على أساس أن صاحب الإختصاص هو من لديه دراية علمية بجوانب إختصاصه. وبما ان القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قد عدّ مدراء الدوائر مديرين عاميين فإننا نتمنى على المشرع تعديل القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ويجعل تعيين مدراء الدوائر مهمة مشتركة بين اكثر من جهة ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وبناءً على ترشيح مجلس الوزراء على تعيين مدراء الدوائر الإدارية والمالية والقانونية ومدير الشؤون الفنية).

(١) المادة (١١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

المطلب الثاني

أعضاء ومجلس إدارة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

المؤسسات والمنظمات والهيئات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها وخدمة المجتمع، فانها بحاجة الى وسائل واشخاص تمارس الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها. وبما ان الأهداف التي تسعى الهيئات المستقلة لتحقيقها متنوعة ومتعددة فمنها من يسعى لتحقيق اهداف اقتصادية او اجتماعية او سياسية فان الامر انعكس على اختلاف وتعدد الوسائل والأسلوب الذي تعتمده كل منها وعلى اختلاف مؤهلات الافراد الذين يعتمد عليهم من قبلها، فبعض الهيئات تكتفي بالموظفين على ملاكها وهيئات أخرى فضلا عن ذلك فانها بحاجة الى خبراء وممثلين عن جهات معينة. والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، شأنها شأن بقية الهيئات تتكون من عدة تشكيلات ودوائر ومجالس تضم مجموعة من الأعضاء لكل منها جعل المشرع اختصاص محدد ودور في أداء العمل حتى يتم تحقيق الأهداف التي تأسست الهيئة من اجلها. وسوف نقسم مطلبنا هذا على فرعين نخصص الأول لدراسة أعضاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما الفرع الثاني نخصصه لدراسة مجلس ادارتها.

الفرع الأول

أعضاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الادارة العامة والمؤسسات والهيئات لها اهداف تسعى إلى تحقيقها في الغالب على الوجه الأمثل، وهي تستعين للوصول إلى هذه الغاية بافراد يمارسون الاختصاصات الممنوحة لها، وتختلف مؤهلات هؤلاء الاشخاص بحسب طبيعة واهمية ونطاق المهام التي تسعى الادارة والهيئات إلى تحقيقها، فكلما كان نطاق هذا الاهداف واسعاً على مستوى الدولة كلما اقتضى ذلك توافر مؤهلات وخبرات لدى الاشخاص، لاسيما اذ تعلقت الاهداف بتخصيص وتوزيع الواردات والثروات وقسم من هذه الهيئات تستعين بالموظفين وقسم اخر منها بالاضافة لهم تستعين بالخبراء.

و لفظ الخبرة يُعدّ من الألفاظ التي تشيع على الألسنة والأقلام، فيقال أن فلاناً قد حصل على خبرة في مجال من مجالات الحياة، ويقال أيضاً إن فلاناً يُعتبر خبيراً في حرفة أو مهنة معينة.^(١)

ففي الإمارات، فإن القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ نص على أن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية يتشكل من:

(أ) - يصدر بتشكيل المجلس قرار من مجلس الوزراء، ويكون برئاسة وكيل الوزارة، وعضوية كل من الآتي:

١- وكيل الوزارة المساعد لقطاع الموارد والميزانية ويكون نائباً للرئيس.

٢- ممثل عن كل إمارة من امارات الدولة.

٣- ممثل عن مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي...^(٢).

من الملاحظ من تشكيل المجلس أنه لم يشترط أن يكون من ضمن أعضائه ممن هو خبير^(٣) أو يحمل مؤهلات معينة، كحصوله على شهادة أو تحصيل علمي محدد أو لديه خدمة وظيفية محددة.

لكن قرارا رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥، وضع شرطاً يجب ان يتحقق بالشخص حتى يكون عضواً في المجلس اذ نص على ان (يشترط ان لا نقل الدرجة الوظيفية للاعضاء المشار اليهم في البندين (٢) و(٣) من الفقرة (أ) من هذه المادة عن درجة مدير تنفيذي)^(٤) ويعتقد الباحث ان توفر هذا الشرط بالشخص حتى يكون عضواً

(١) يوسف ميخائيل أسعد: سيكولوجية الخبرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥.

(٢) المادة (٣) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٣) الخبرة في اللغة تعني العلم بالشيء واخباره، هي من الخبر اي النبأ، وخبرت بالأمر اي علمته، ويقال اخبار واخبر رجل خابر وخبير (بفتح الخاء وكسر الباء المشددة) اي عالم به.

محمد الدين الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨٧، ص ٤٨٨.

للمزيد عن الخبرة ينظر: د. ابراهيم أحمد المسلماوي، المسؤولية المدنية للخبير - دراسة تحليلية إنتقادية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص.

(٤) المادة (٣/د) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

لمجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية ضمن من خلاله ان العضو قد وصل الى مرحلة من النضج الوظيفي والخبرة العملية التي تمكنه من تحمل المهام الملقاة على عاتق المجلس و العضو بنفس الوقت.

أما في السودان، فنجد الأمر مختلف عما هو في الإمارات العربية المتحدة، إذ نصّ المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ على تعيين الخبراء ضمن مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، إذ جاء فيه:

(١) يُعيّن فريق يتكون من خمسة من الخبراء المستقلين من ذوي الكفاءة العالية، ومن مؤسسات جامعية وحكومية، ومن القطاع الخاص بقرار من رئيس الجمهورية بتوصية من مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وموافقة الهيئة التشريعية القومية.

٢- يقوم فريق الخبراء المشار إليه في البند (١) سنوياً باقتراح صيغ التخصيص للموارد بين الحكومة القومية والولايات، وكذلك معايير التخصيص الأفقي بين الولايات.

٣- تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لإجازة تقرير الخبراء ورفعها إلى رئيس الجمهورية...^(١)

ونعتقد أن المشرّع السوداني كان موفقاً بكيفية تعيين الخبراء، حيث أنه إشرك أكثر من جهة بذلك، منها المفوضية المختصة بتخصيص ومراقبة الإيرادات والهيئة التشريعية القومية، فضلاً عن ذلك فإن أمر التعيين يصدر بقرار من رئيس الجمهورية.

أما في العراق، فنجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ على أن (تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها...)^(٢)

وانسجماً مع ذلك، فقد نص قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (أولاً: للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي:

(١) المادة (٧) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

(٢) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أ- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء، على أن لا يزيد على ثلاثة أعضاء.

ب- ممثلي الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة، بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم.

ج- يكون ممثلي الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) منذ البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيئة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

د- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء.^(١)

ويلاحظ ان المشرع جعل اختيار ممثلي المحافظات غير المنتظمة في اقليم بوصفهم اعضاء في الهيئة من اختصاص مجالس المحافظات وهذا الامر يثير مشكلة خاصة بعد انتهاء عمل المجالس المذكورة.^(٢)

والمفروض نحن الآن في مشكلة حقيقية، فبعد مرور سنتين تقريباً لم ترجع مجالس المحافظات لمزاولة اختصاصاتها. السؤال هنا من يختار ممثلي المحافظات وبالتالي نكون امام مشكلة حقيقة قائمة تتمثل بالأخلال بالنصاب القانوني لأعضاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية سواء كانوا ممثلي للمحافظات او خبراء تختارهم هذه المحافظات. عليه الباحث يقترح تعديل نص المادة (٧/ اولاً/ ب) من القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ بحيث يُجعل ترشيح الممثل من صلاحية المحافظ ونقترح النص الآتي (ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم او المحافظ...)

(١) المادة (٧) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) مجالس المحافظات تم اتمام عملها بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ، ٤٥٦٦ في ٢٠١٩/١٢/٩. الذي نص في المادة (١/ ثالثاً) على (انتهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها).

هذا وقد نشأ عن نص المادة (٧) من القانون (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حول قيام مجلس النواب بتحديد عدد خبراء وممثلي الحكومة الاتحادية وعن الجهة التي تتولى اختيارهم. بناء عليه تقدم رئيس مجلس الوزراء، إضافة إلى وظيفته، بدعوى ضد رئيس مجلس النواب، إضافة إلى وظيفته، وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا:

- الطرف الأول (المدعي) رئيس مجلس الوزراء، إضافة لوظيفته،

- الطرف الثاني (المدعى عليه) رئيس مجلس النواب، إضافة لوظيفته.

الإدعاء:....

ثانياً- قام مجلس النواب بتعديل المادة (٧/أولاً) من المشرع بإضافة عبارة (على أن لا يزيد عن ثلاثة أعضاء)، وإبدال عبارة (مجلس الوزراء) بدلاً عن عبارة (رئيس مجلس الوزراء) وتحديد ممثلي الحكومة بثلاثة أعضاء، وجعل اختيارهم من مجلس الوزراء بدلاً من رئيس مجلس الوزراء، بدون الاستفسار من الحكومة، وبذلك يكون مجلس النواب قد عدل نص المشروع الحكومي بدون موافقة الحكومة أو أخذ رأيها، وبذلك خالف النص الدستوري الذي بموجبه تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، آخذين بنظر الإهتمام أن النص الدستوري لم يحدد عدد خبراء الحكومة وممثليها.

وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا:....

اما بالنسبة إلى توجه مجلس النواب بتحديد خبراء الحكومة الاتحادية بما لا يزيد على ثلاثة أعضاء في الهيئة المذكورة... فإنه خيار تشريعي لمجلس النواب، ولا يتعارض مع أحكام الدستور، بل يأتي تطبيقاً سليماً له، إستناداً إلى أحكام المادة (٦١/أولاً) منه، ولأن هذا الخيار لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يترتب إلزاماً مالياً مضافاً على الحكومة، أو يشكل تعارضاً مع سياستها العامة، ولا يمس كذلك إستقلال القضاء.

وقد قررت المحكمة... ثانياً - رُد الطعن الوارد من المدعي إضافة لوظيفته على ما ورد في

المادة (٧/أولاً) من قانون الهيئة المتعلق بتحديد خبراء الحكومة بما لا يزيد على ثلاثة أعضاء...^(١)

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨/إتحادية/٢٠١٧) منشور على الرابط

ولنا على نص المادة (٧) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨/إتحادية/٢٠١٧)، ملاحظات يمكن توضيحها بحسب ما يأتي:

أولاً: نصت المادة (٧) على أن (أولاً: للهيئة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي:

أ- ممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء على أن لا يزيد على ثلاثة أعضاء.

ب- ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة، بما فيها المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ج- يكون ممثلي الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) من البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيئة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

د- للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء).

والملاحظ على نص المادة (٧/ أولاً) جاء فيه للهيئة عدد من الخبراء والممثلين... وهذا واضح بأن من أعضاء الهيئة يجب أن يكونوا من الخبراء وممثلين عن الحكومة الاتحادية أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وعاد المشرع في الفقرة (أ / أولاً) من المادة (٧) حدد ممثلي الحكومة الاتحادية بما لا يزيد عن ثلاثة أعضاء. أما الفقرة (ب / أولاً/ ٧) نصت على أن (ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم).

أما الفقرة (د/ أولاً) من المادة (٧) فجاء فيها (للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء). وهنا نؤد ان نشير الى ان الباحث يرى ان خبراء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية صنفين، الصنف الأول هم أعضاء في هذه الهيئة وهم الخبراء الذين يرشحهم مجلس وزراء الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة

في إقليم. اما الخبراء الذين يتم اختيارهم وفقاً للفقرة (د/ أولاً / ٧) هم غير أعضاء في هذه الهيئة والسبب ان الهيئة تتمتع بسلطة تقديرية فهي غير ملزمة بالاستعانة بالخبراء، فالنص واضح وصريح (للهيئة الاستعانة...) فهي قد تستعين بالخبراء وقد لا تستعين. والباحث يؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا برد الطعن بنقطة تحديد عدد خبراء الهيئة المرشحين من قبل الحكومة الاتحادية على أساس ان ذلك خيار تشريعي يمتلكه البرلمان. ولكننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧ / أولاً / أ) لتتلاءم مع نص المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. والنص المقترح (خبراء وممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء على ان لايزيد عن ثلاثة أعضاء).

وعليه... فإن للهيئة إمكانية أن يكون من أعضائها خبراء أكثر من ثلاثة، فالعبرة واضحة وصريحة (للهيئة الإستعانة بعدد من الخبراء)، وبالتالي فإن سلطتها مطلقة بإمكانية ضم خمسة خبراء أو سبعة أو أكثر، لأن نص الفقرة (د) من البند أولاً من المادة (٧) قد ورد مطلقاً بدون قيد.

وعليه... نجد أن الطعن من قبل المدعي بهذه المسألة (تحديد عدد الخبراء) في غير محله لعدم وجود مخالفة من نص المادة (٧) من قانون (٥) لسنة ٢٠١٧ لنص المادة (١٠٦) من دستور ٢٠٠٥.

ثانياً: جاء في المادة (٧/أولاً/ج) يكون ممثلوا الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) من البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيئة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

والباحث يرى أن المشرع لم يكن موفقاً في هذه المادة، فالراجح أن لهيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية أهمية كبيرة، إذ أنها تسعى للقيام بالتحقيق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية. وهنا ينص المشرع على أن ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم غير مفرغين للعمل في الهيئة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم. فكيف يستطيع ممثل محافظة دهوك أو البصرة - مثلاً - التوفيق بين أداء وظيفته وأعمال الهيئة، علماً أن مقر الهيئة يكون في مدينة بغداد^(١).

(١) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/ أولاً/ ج) على أن يكون ممثلي الإقليم والمحافظات مفرغين للعمل في الهيئة، وهو لا يتجاوز عددهم العشرين ممثلاً، فما تأثيرهم على بلد يمتلك بحدود الخمسة ملايين موظف ومتقاعد. (١)

ثالثاً: نصت المادة (٧/ أولاً/ د) على أن (للهيئة الإستعانة بعدد من الخبراء).

بالرغم من أن هذه الفقرة أثارت اللبس بحسب التفصيل السابق ذكره، إلا أننا نرى أن المشرع لم يكن موقفاً في صياغته هذه الفقرة. إذ جاءت فضفاضة، فمن هي الجهة التي تملك طلب اللجوء إلى الإستعانة بالخبراء، هل هو رئيس الهيئة أم ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟

وعليه... إننا نرى أن من الأفضل أن يكون طلب الإستعانة بالخبراء يتم من قبل مجلس الإدارة الذي نصت عليه المادة (٨/ أولاً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: نص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة أن يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية في الأقل، من ذوي الخبرة والإختصاص في الأمور المالية أو الإقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن "١٠" عشر سنوات). (٢)

وبالبحث يرى أن مدة الخبرة والإختصاص لمدة عشر سنوات لا ترتقي بالموظف أن يكون خبيراً في مجال عمله، فهي غير كافية - من وجهة نظرنا - لاسيما إذا ما تم إنتداب هذا الموظف لمهام على مستوى الدولة، كعضويته في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

وقد تنبه المشرع العراقي لذلك مسبقاً، حيث نجد أن درجة أو صفة خبير، لا تُمنح بموجب قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ والجدول الملحق به إلا للموظف الذي يتدرج في الوظيفة ويصل إلى الدرجة

(١) انجز الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط أكثر من مليونين و ٦٠٠ ألف قيد خاص بالرقم الوظيفي، يقابلهم بالعدد موظفون ومتقاعدون.

ينظر: عمر عبد اللطيف: الإحصاء ادخال أكثر من مليون و ٦٠٠ ألف قيد خاص بالرقم الوظيفي.

مقال منشور على الرابط www.alsabaah.iq/49255 . تاريخ الزيارة ٢٦/١١/٢٠٢١ .

(٢) المادة (٧/ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

الخاصة. من الواضح أن الموظف الذي يتعين على شهادة البكلوريوس لا يصل إلى الدرجة الخاصة إلا بعد أداء خدمة وظيفية تتراوح ما بين (٢٨-٣٠) سنة خدمة أو اقل بحسب الشهادة الحاصل عليها الموظف .^(١)

وعليه... فإننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/ثانياً) من قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، بحيث يمكن للهيئة الإستعانة بالخبراء أو ذوي الخبرة والكفاءة في مجال إختصاصهم. ويقترح الباحث تعديلها لتقرأ (يشترط في الخبير ... مدة لا تقل عن (٢٠) عشرين سنة)

وإن كنا نرى أنه من الأفضل إستبدال عبارة (للهيئة الإستعانة) بعبارة (تضم الهيئة) وذلك توافقاً مع نص المادة (١٠٦) من الدستور، والتي جاء فيها (... وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية...)، أي أنها تحمل صفة الوجوب والإلزام.

الفرع الثاني

مجلس إدارة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

مجلس الإدارة، في أي منظمة أو مؤسسة أو هيئة هو عبارة عن، مجموعة من الأشخاص الاعضاء يتم اختيارهم اما عن طريق الانتخاب او التعيين تتولى الاشراف بشكل مشترك على اعمال المؤسسة او الهيئة. ولمجلس إدارة الهيئة مهام وواجبات تحددها القوانين والتعليمات. بمقابل ذلك تتاط بالمجلس سلطة اتخاذ القرارات. وبما ان الأهداف التي تسعى الهيئات الإدارية المستقلة لتحقيقها تتنوع وتختلف فان ذلك انعكس على سير العمل في مجلس إدارة الهيئة من حيث من هي الجهة التي تملك الدعوة لانعقاد اجتماع المجلس وعدد مرات الاجتماع والنصاب القانوني الواجب تحقيقه لانعقاد الاجتماع.

(١) ينظر تعليمات قانون الموازنة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ / القسم الاول / ٥.

وينظر ايضاً: دليل وصف الوظائف لوزارة التخطيط والتعاون الانمائي: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، المركز الوطني للاستشارات والتطوير الاداري، ٢٠٠٩، ص ٢.

والاعمام الصادر عن جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة، الملاك (عنوان خبير)، العدد ٤٠٣ / ٥٣١٥٢ في ١٨ / ٢٠٠٩ / ١٢١.

منشور على موقع وزارة المالية على الموقع

والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، كسائر معظم الهيئات تمتلك (مجلس إدارة) وسوف نتناول النصاب القانوني المطلوب لتحقيق انعقاد هذا المجلس فضلاً عن سير العمل فيه. بحسب التفصيل الآتي:

أولاً: النصاب القانوني

نص قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن تنسيق السياسات المالية على أن (ب- لا يكون إجتماع المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه).^(١)

علماً أن المجلس يكون برئاسة وكيل وزارة المالية، وعضوية:

١- وكيل الوزارة المساعد لقطاع الموارد والميزانية، ويكون نائباً للرئيس.

٢- ممثل عن كل إمارة من إمارات الدولة.

٣- ممثل عن مصرف الإمارات.^(٢)

أما المشرع السوداني لم يتطرق في المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ الى كيفية عمل اجتماع المفوضية وما هو النصاب المطلوب للانعقاد.

أما في العراق، فإن قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ نصّ على أن (أولاً- للهيئة "مجلس إدارة" يرأسه رئيس الهيئة وعضوية نائب الرئيس والمديرون العامون...).

ثالثاً - يكتمل النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور أغلبية أعضائه...^(٣).

وهنا نودّ أن نتساءل عن سبب سكوت المشرع عن عدم ضم مجلس إدارة الهيئة للخبراء وممثلي الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وما هي المهام والواجبات المكلفة بها الفئات المشار إليهم سلفاً، علماً أن مجلس الإدارة يتكون بحسب المادة (٨/ أولاً) السالف ذكرها من أربعة أشخاص

(١) المادة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٢) المادة (٣) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٣) المادة (٨) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

فقط، هم رئيس الهيئة ونائبه والمديرون العامون، وهما مدير الدائرة الإدارية والمالية والقانونية ومدير دائرة الشؤون الفنية والمتابعة.^(١)

ثانياً: نظام سير العمل في المجلس

المشرع الإماراتي نص على أن (يكون للمجلس مقرر يتم تسميته من قبل الوزير أو من يفوضه، يتولى التحضير لاجتماعات المجلس، وتدوين محاضر جلساته، دون أن يكون له الحق في التصويت).^(٢)

وجعل المشرع الإماراتي إنعقاد إجتماعات المجلس يتم عن طريقين، إما عن طريق دعوة من رئيس المجلس للاجتماع، أو يعقد المجلس إجتماعاته بناءً على دعوة من بعض أعضائه، إذ نص القرار (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي على أن (يعقد المجلس إجتماعاته بدعوة من الرئيس، أو بناءً على طلب من غالبية أعضائه...)^(٣).

اذن فاجتماعات مجلس تنسيق السياسات المالية الإماراتي، لم تُحدد بتاريخ معينة بشكل دقيق، كأن تكون في اليوم الأول من شهر شباط، أو في اليوم العشرين من شهر تموز... . إنما المشرع جعلها من سلطة القائم بالدعوى إلى الاجتماع.

وقد حدد المشرع الحد الأدنى لعدد الاجتماعات، دون أن يحدد الحد الأعلى. إذ نص القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ على أن (يعقد المجلس إجتماعاته... ثلاث مرات في السنة على الأقل، وكلما دعت الحاجة).^(٤)

فعبارة (وكلما دعت الحاجة) هي السلطة التقديرية للمجلس لعقد إجتماعات تفوق الثلاثة إجتماعات.

وما دمنا نتحدث عن سير العمل في المجلس، فالمشرع حدد آلية عمل المجلس، إذ نص على أن:

(١) المادة (٥/ أولاً وثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٥/ ج) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٣) المادة (٥/ أ) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(٤) المادة (٥/ أ) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

(أ- على المجلس إعداد جدول أعمال لجلساته، يتضمن كافة الموضوعات التي سوف يتم مناقشتها في الاجتماع، على أن يتم توزيع الجدول على كافة الأعضاء قبل موعد انعقاد الاجتماع بوقت مناسب ليتمكن الأعضاء من الإطلاع والتحضير للاجتماع.

ب- يتعين على المجلس توثيق وتدوين كافة أعماله ومناقشاته بموجب محاضر للاجتماعات، ويتم اعتمادها من قبل الرئيس أو نائبه في حالة غيابه.

ج- يجب أن تكون كافة القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس مدونة ومشار إليها في محاضر الاجتماعات).^(١)

ولنا على نص المادة (٦) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ ملاحظتان، الأولى إيجابية تتمثل بضرورة أن يكون هنالك جدول أعمال مُعدّ سلفاً، يتضمن الموضوعات التي سوف يتم مناقشتها في الاجتماع، يوزع هذا الجدول على الأعضاء بوقت مناسب قبل إجتماع المجلس. ولو كنا نتمنى من المشرع أن يحدد هذه المدة بالأيام، كأن تكون قبل خمسة أيام من الاجتماع أو قبل أسبوع أو عشرة أيام، كي يتمكن عضو مجلس تنسيق السياسات المالية من التهيؤ للاجتماع وتحضير الأوليات، ودراسة فقرات الاجتماع بشكل جيد.

أما الملاحظة الثانية التي سجلناها على نص المادة (٦)، هي سكوت المشرع عن النص على الأغلبية اللازمة لتمرير مقررات المجلس، وهل يتطلب الإجماع أو الأغلبية! وهل هي أغلبية الثلثين أم الأغلبية البسيطة، وماذا يكون القرار إذا تم الإنقسام بالتساوي على مضمون القرار بين أعضاء المجلس. وهل يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس

الا ان قرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ وضع ضابطاً مهماً لعد اجتماعات المجلس صحيحة ذلك عندما نص على ان (... ب- لا يكون اجتماع المجلس صحيحاً الا بحضور ثلثي أعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس او نائبه ..)

(١) المادة (٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

وهنا القرار منح سلطة تقديري لرئيس المجلس بحضور اجتماعات المجلس أو نائبه لحضور الاجتماع.

أما المشرع السوداني فإنه لم يولي مسألة نظام سير العمل في المجلس الاهتمام المناسب المشرع السوداني لم يتطرق في المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ إلى كيفية سير اجتماع المفوضية وما هو عدد مرات الاجتماع ولا من هي الجهة التي تدعو لانعقاد الاجتماع.

أما عن المشرع العراقي، فإنه نظم سير العمل في الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في الفصل الرابع من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، إذ نصّ على أن (ثانياً - يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو ممن يخوله).^(١)

وهذا يعني أن الحد الأدنى لاجتماعات المجلس مرة واحدة في الشهر، وبالتالي بإمكانه عقد عدد من الاجتماعات في الشهر الواحد، وهذا موقف محمود للمشرع، إذ أنه منح المجلس سلطة تقديرية لعقد أكثر من اجتماع واحد، إذ قد تتطلب الظروف - في بعض الأوقات - اللجوء إلى خيار الاجتماعات المتعددة.

إلا أننا سجلنا الملاحظة الآتية على نص المادة (٨/ ثانياً)، والمتمثلة بالدعوة إلى الاجتماع قد تكون من رئيس الهيئة أو ممن يخوله. نعتقد أن من الأولى والأجدر أن تتم الدعوى لاجتماع المجلس من قبل رئيس المجلس أو نائبه، ما دام لديه نائباً، وهو ما متحقق فعلاً لرئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية^(٢)، وعليه فإننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٨/ ثانياً) بحيث تكون الدعوة للاجتماع من قبل رئيس المجلس أو نائبه.

أما عن الأغلبية اللازمة لتمرير قرارات المجلس، فقد نص القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (وتتخذ قرارات المجلس بالإتفاق أو بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس).^(٣)

(١) المادة (٨/ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٨/ أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٨/ ثالثاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

فقرارات المجلس تُتخذ إما عن طريق الإجماع باتفاق جميع أعضاء المجلس، أو قد يمكن تمرير القرارات بوساطة الأغلبية أو الأكثرية. وفي حالة عدم تحقق الإجماع أو الأغلبية على القرار - أي عند تساوي الأصوات بين الأعضاء - فإنه يتم ترجيح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس، وهذه إشارة واضحة وصريحة إلى عدم المساواة بين رئيس المجلس وبقية الأعضاء، حيث أن صوت رئيس المجلس إذا ما وضع في الميزان فإنه يرجح الجهة التي وُضع فيها.

المبحث الثاني

موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

ان كفاءة ونزاهة الموظفين هي من اسباب تقدم الدول وتطورها، بل هي من اهم الاسباب، كونهم صناع إنجازاتها. والعكس صحيح فهم عوامل تخلفها، فهي لا تعلق مكانة الا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها، ولا تهبط منزلة الا بقدر ما يصيبهم من من الوهن في تنفيذ سياساتها. (١)

لذا اصبح وجود الموظفين العموميين ضرورة في كل الدول، اذ لا يتصور دولة حسنة التنظيم من دون موظفين، ونطاق هذه الطائفة يتسع ويزداد عدد افرادها وتتنوع وتتعدد القوانين والأنظمة التي تضعها الدول لهم كلما ازدادت اعبائها واتسعت وظائفها (٢). والمرافق العامة تخضع لمبدأ سيرها الحثيث بانتظام واضطراد، والموظف العام هو الركيزة الأساسية والوسيلة الرئيسية للأدارة بتسيير هذه المرافق. اذ ليس بالإمكان تصور وجود مرفق اداري من دون وجود موظفين يقومون بالعمل فيه وان كان هذا الأمر من الممكن أن يتغير مستقبلا لا سيما في ظل التقدم العلمي والتطور التكنولوجي إذ ربما تعتمد الإدارة العامة والمرافق العامة مستقبلا على الآلة في تسيير أعمالها اكثر من اعتمادها على الموظف العام.

انعكس اختلاف النظم القانونية في الدول اتجاه تحديد الوظيفة العامة والموظف العام وطبيعة علاقة الموظف بالإدارة، كل ذلك انعكس على تحديد معنى الموظف وتحديد مركزه القانوني. ولغرض الوقوف على معنى ومركز موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، سوف نقسم مبحثنا هذا على مطلبين نخصص الأول لدراسة تعريف موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما المطلب الثاني سوف نخصصه لدراسة المركز القانوني لموظفي هذه الهيئة.

(١) د. محمد السيد محمد: تولية الوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١، ص ٥.

(٢) د. محمد حامد الجمل: الموظف العام فقهاً وقضاءً، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون محل طبع، ص ٣٥.

المطلب الأول

تعريف موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

يُثير موضوع تعريف الموظف العام جدلاً واسعاً^(١)، إذ إن كل تشريع يتبنى أو يعتمد تعريفاً للموظف العام يختلف ضيقاً واتساعاً لغرض تطبيق احكامه عن التشريع الآخر^(٢)، فالراجع إن تعريف الموظف العام في القانون الإداري يختلف عن تعريفه في المجالات الأخرى كقانون العقوبات والقانون الجنائي فإن معناه في هذه القوانين قد يكون اضيق أو أوسع من معناه في القانون الإداري^(٣). الأمر الذي انعكس على عدم وضع تعريف جامع مانع للموظف العام. كذلك ساد الجدل إلى حد ما في الفقه عند تصديهم لتعريف الموظف. وسوف نقسم مطلبنا هذا على فرعين الفرع الأول نخصه لدراسة تعريف الموظف العام في التشريع أما الفرع الثاني سوف نخصه لتعريف القضاء والفقه للموظف.

كل ذلك في سبيل تحديد وتعريف موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية موضوع البحث كونهم ينتمون إلى فئة موظفي الدولة والقطاع العام استناداً لقانون رقم ٥٥ سنة ٢٠١٧.

الفرع الأول

معنى الموظف العام في التشريع

يُعد الموظف العام يد الإدارة في ممارسة نشاطها بغية تحقيق أهدافها، بل إنه يعد العنصر الأول والاهم في منظومة وسائلها.^(٤) وعلى الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه الموظف العام في تحقيق أهداف الإدارة نجد أن بعض التشريعات أوردت له تعريف في حين أن البعض الآخر من التشريعات

(١) د. حمدي القبيلات: الوجيز في القضاء الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٧.

(٢) حمدي صالح مجيد: الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة أثناء أداء الواجب أو بسبب ذلك - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ٧٢.

(٣) د. محمد عبد العال السناري : أصول القانون الإداري "دراسة تحليلية مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ٤٥.

(٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة العربية الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٦.

لم تأتي له بتعريف. وقبل ان نتعرض لتعريف التشريع العراقي للموظف سوف نستعرض لتعريف المشرع الاماراتي والسوداني للموظف العام.

اما في الإمارات العربية المتحدة قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١^(١). عرف الموظف العام بأنه (.. كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية)^(٢) وورد في نظام شؤون الموظفين في دولة الامارات العربية المتحدة تعريف الموظف العام اذ(يعتبر موظفاً عاماً كل من يشغل احدى الوظائف الواردة ضمن ميزانية الدائرة او الهيئة)^(٣) كذلك عرف المشرع الاماراتي الموظف العام بأنه (كل من يشغل احدى الوظائف بالجهات الاتحادية)^(٤)

اما المشرع السوداني حدد في بعض التشريعات معنى الموظف العام. (يقصد بالموظف أي سوداني يعمل في خدمة حكومة السودان سواء كان ذلك بصفة دائمة او مؤقتة).^(٥)

اما قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧، عرف العامل بأنه (أي شخص يشغل وظيفة في الهيكل الوظيفي لأي من الوحدات تم تعيينه عليها بصفة قانونية)^(٦) اما القانون الجنائي السوداني

(١) منشور على الموقع: sites.google.com تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٦.

(٢) المادة (٩-١) قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣) المادة (٦/٣) من شؤون الموظفين في اماره دبي لسنة ١٩٩٢. نقلاً عن محمد بن صديق احمد : الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية "دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٥، ص ٢٤.

(٤) وثيقة مبادئ السلوك المهني واخلاقيات الوظيفة العامة، صادرة بقرار مجلس الوزراء الاماراتي رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠، منشورة على الانترنت على الرابط

<https://www.fahr.gov.ae/Portal/ar/legislations-and-guides/systems/professional-conduct-document.aspx>

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١٠/١٠.

(٥) المادة (٢) من قانون الرقابة على زواج الموظفين والطلبة بغير السودانيات رقم (١٣) لسنة ١٩٥٩ نقلاً عن إبراهيم بن محمد: الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٦، ص ٢٤.

(٦) المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٧. نقلاً عن، يوسف محمد إبراهيم : النظام التأديبي للموظف العام في القانون السوداني - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، ٢٠١٩، ص ١٢.

عرف الموظف بأنه (كل شخص تُعينه سلطة عامة للقيام بوظيفة عامة سواء كان التعيين بمقابل او دون مقابل، بصفة دائمة او مؤقتة)^(١) والملاحظ على المشرع السوداني انه قد توسع كثيراً في تحديد معنى الموظف العام اذ انه اعتبر كل من يعمل في الهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام موظفاً عاماً، بل انه ذهب ابعد من ذلك عندما نص على (سواء كان عمله مدفوع الاجر ام لا) بمعنى اخر حتى (المتدربين) هم موظفين عموميين.^(٢)

اما في العراق فقد عرف المشرع الموظف العام في العديد من القوانين.^(٣) وعرف قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)^(٤) اما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة)^(٥) ويلاحظ على التعريف انه لم يشترط صفة الديمومة في الوظيفة العامة. وعرف قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية او عسكرية او ضمن قوى الامن او مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً او اجراً او مكافأة من الدولة وتسقط من التوقيفات التقاعدية)^(٦) ويرى الباحث ان المشرع لم يكن موفقاً عندما وضع هذا التعريف، ففضلاً عن انه لم يشترط صدور قرار التعيين من الجهة المختصة وعدم اشتراطه لدائمة الوظيفة، نجده قد توسع كثيراً باعتبار كل مكلف بخدمة عامة موظفاً بل انه ذهب ابعد من ذلك

(١) المادة (٣) من القانون الجنائي السوداني لسنة ١٩٩١ منشور على الموقع

[HTTPS://ARABIC.HUDCENTER.ORG](https://arabic.hudcenter.org)

تاريخ الزيارة ٢٠٢١ / ١٠ / ٣

(٢) محمد مصطفى : القانون الجنائي السوداني لعام ١٩٩١ معيب...للاسباب التالية، مقال منشور على الانترنت على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١ / ١٠ / ١٠ . <https://www.bibliotdrait.com/2019/04/19917.html>

(٣) اولها قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) الصادر سنة ١٩٣١ وعرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعة لاحكام التقاعد)^(٣)، اما قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين).

(٤) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٥) المادة (١/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٦) المادة (١/ سابعاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

عندما عد كل من يتقاضى اجراً او مكافأة من الدولة موظفاً فيها. ونص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية على ان (تطبق على موظفي الهيئة احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠... وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ...)^(١). وعليه فان موظفي وأعضاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هم موظفون عموميون وينطبق عليهم ذات التعريف الوارد في التشريعات المذكورة.

الفرع الثاني

معنى الموظف العام في القضاء والفقه

القضاء لعب دوراً ظاهراً ومؤثراً في تحديد مفهوم الموظف العام لاسيما في الدول التي لم يرِد في قوانينها ولوائحها تعريفاً محدداً للموظف كما في فرنسا ومصر.^(٢) فعدم ايراد المشرع تعريفاً للموظف فتح الباب واسعاً امام القضاء للتصدي ووضع تعريف للموظف العام^(٣) اما عن تعريف القضاء العراقي للموظف العام، فقد اعتمدت محكمة قضاء الموظفين تعريفاً للموظف العام ينسجم مع تعريف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ للموظف، ووضع القضاء الإداري عدد من الشروط لعد الشخص موظفاً بـ(إذا لم يُعَيَّن الموظف طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ويتقاضى راتباً من الخزينة العامة فليس له التظلم أمام مجلس الإنضاط العام).^(٤)

أما مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة) حالياً^(٥)، فقد عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)،^(٦) والملاحظ على هذا التعريف بأنه

(١) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧

(٢) د. طعيمة الجرف: القانون الإداري " نشاط الإدارة العامة "، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٥٣.

(٣) د. عبد الغني بسيوني: النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢١٣.

(٤) قرار رقم (٤٠) في ١٩٦٥/٣/٦، مجلة تدوين الديوان القانوني العدد (١) س ٤ لسنة ١٩٦٥، نقلاً عن عبد الله

سعدون، مصدر سابق، ص ١٤.

(٥) عُدِّل بموجب القانون ٧١ لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧.

(٦) قرار مجل الدولة (٢٠٠٨/١١٧)، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨، مطبعة الوقف الحديثة، من دون محل

ينسجم وتعريف الموظف الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ أيضاً، اما عن تعريف الفقه القانوني للموظف العام، فقد عرف الموظف العام بأنه (كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او السلطات الادارية بطريقة مباشرة)^(١)، وعرف كذلك انه كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها،^(٢) وأيضاً عرف الموظف بأنه كل من يتم تعيينه في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريقة مباشرة، بناءً على تعيين يصادف قبولاً لدى الموظف.^(٣) ويعرف الأستاذ (waline) الموظف بأنه كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن كادر درجات الإدارة.^(٤)

اما الفقه السوداني فقد عرف الموظف العام بأنه (كل شخص يتم تعيينه بواسطة قرار صادر من سلطة مختصة في وظيفة حكومية دائمة تتبع للحكومة او احد اشخاص القانون العام في اياً من السلطات الثلاثة)^(٥) وفي العراق على الرغم من ان المشرع وضع تعريف للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة وقانون التقاعد الموحد وغيرها من القوانين، الا ان ذلك لم يمنع الفقه من وضع تعريف للموظف العام. وعرف ايضاً بأنه (كل شخص يعهد اليه بوظيفة دائمة في المرفق العام)^(٦) وعرف ايضاً بأنه (كل فرد يخدم في مرفق عام تديره الدولة)^(٧) وعرف ايضاً بأنه (الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام).^(٨)

(١) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٣٠

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي: حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩.

(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط ٢، مطبعة العشري، من دون سنة طبع، ص ١٩٠.

(٤) Waline (M), Le Fonctionnaire droit et garanties, Paris, 1973, P: 42.

(٥) يوسف محمد إبراهيم: مصدر سابق، ص ١٨.

(٦) د. شفيق عبد المجيد الحديثي: النظام الانضباطي لموظفي الدولة، ط ١، ساعدت جامعة بغداد على نشره، ١٩٧٥، ص ٢٥.

(٧) د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٨٣، ص ٣٩. للمزيد ينظر: د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار العراق للنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٢٧٧.

(٨) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٢١٤.

ومن مجموعة التعريفات التي اوردتها التشريع والقضاء والفقهاء للموظف، تم استخلاص عدد من العناصر يجب توافرها حتى يُعدّ الشخص موظفاً، هي:

١- التعيين من قبل السلطة المختصة:

لا يكتسب صفة الموظف العام إلا من تم تعيينه بموجب قرار إداري من السلطة المختصة بالتعيين،^(١) حيث أن المركز الوظيفي الخاضع للنظام القانوني يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من جهة مختصة. هذا المركز يظل قائماً منتجاً لآثاره اتجاه الموظف حقوقاً وواجبات حتى تنتهي الرابطة الوظيفية بإحدى الطرق المحددة قانوناً.^(٢) فلا بد سلفاً أن تتوفر بعض الشروط القانونية في الشخص حتى يتمكن تعيينه، وإذا فقد الموظف شرطاً من شروط التعيين إنتقت عنه صفة الموظف بالمعنى الفني الدقيق.^(٣) ما لم تتوفر فيه صفة الموظف الفعلي،^(٤) ويسمى هذا الشرط مصطلح (مشروعية أسلوب التعيين).^(٥)

٢- دائمية الوظيفة:

لا يكفي صدور قرار بالتعيين من السلطة المختصة لكسب صفة الموظف. فضلاً عن ذلك، لا بد من أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف دائمة^(٦) بذاتها، وينقطع الموظف لخدمة الدولة ومرافقها، لا أن يقوم بعمله بصورة عارضة، لأن من يقوم بهذه الأعمال لا يُعدّ موظفاً، ولو تم لحساب

(١) د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في الدعوى الإدارية وإجراءاتها، ط ١، من دون محل طبع، ١٩٧٠، ص ٦٠.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٦٩٧.

(٣) د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ١٢١.

(٤) حسين حمودة المهدي: شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ١٩٨٦، ص ١٧.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٥٨.

(٦) اتجه القضاء الإداري في مصر عند تعريف الموظف العام ان يتم تعيينه بأداة قانونية (من المقومات الاساسية التي

تقوم عليها فكرة الوظيفة العامة هي ان يتم تعيين الموظف بأداة قانونية لاداء عمل...)

ينظر: في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا في جلسة ١٩ / ٥ / ١٩٦٩، اشار اليه الدكتور عبد المنعم خليفة: المسؤولية

التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة طبع، ص ١٩.

شخص معنوي، وشرط دائمية الوظيفة يتعلق بكونها ضرورية للمرفق العام ولإلزامة للسير العادي المنظم له.^(١)

مجلس الدولة الفرنسي اتجه إلى اعتبار دائمية الوظيفة عند تعريف الموظف العام إذ جاء في قرار له على أن الموظف هو (الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في كادر مرفق عام).^(٢)

وذهب في نفس الاتجاه (رولان) عندما عرف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في البنية البشرية الدائمة للمنشأة لضمان السير المنظم للمرفق العام).^(٣)

٣- العمل في مرفق عام اداري:

لا يكفي - لتوافر صفة الموظف العام - صدور قرار بالتعيين في وظيفة دائمة، بل لابد أن تكون هذه الخدمة في مرفق عام تديره الدولة، سواء كانت سلطتها مركزية أم لا مركزية.^(٤) وخلاف ذلك، لا يُعدّ موظفاً من يؤدي خدمة خاصة مملوكة لأجنبي وضعتها الدولة تحت الحراسة أو العاملين في المشروعات الخاصة، وإن كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام.^(٥) وهذا ما يذهب اليه الفقيه (هوريو) فيرى ان الموظف هو الشخص الذي يعين من السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة.^(٦)

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مصدر سابق، ص ٣٥٤.

(٢) اشارة إليه د. محمد الدسوقي: الجرائم الوظيفية التي تقع من الموظف والتي تقع عليه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١.

(٣) Roland (Ionis): precis de droit administrate, Paris, 1928, P 66.

نقلًا عن نوفان العقيل العجامة: سلطة تأديب الموظف العام- دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان- الاردن، ٢٠٠٧، ص ٣.

(٤) ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢١٦.

(٥) د. محمد صالح عبد البديع السيد: النظام القانوني للموظف العام في مصر، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٢.

(٦) Hauriou (M): Precis de droit administratif, Paris, 1925, P: 56.

المطلب الثاني

المركز القانوني لموظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الوظيفة العامة، هي مركز قانوني يشغله الموظف، توجد قبل وجود من يشغلها لذا هي تستقل في وجودها عن من يشغلها بواجباتها وحقوقها، وتبقى قائمة ولو كانت شاغرة، فلا تزول او تنتهي وتتأثر باستقالة او موت الموظف، اذ ان مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها^(١). وحتى تتحقق المصلحة العامة فان القوانين هي التي تحدد الاعمال التي يجب ان يتم إنجازها وفقاً لها وكذلك هذه القوانين تحدد حقوق الموظفين، فالادارة تباشر أنشطتها ومهامها بواسطة اشخاص يعملون لحسابها وبأسمها تحدد وتنظم مراكزهم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة^(٢). وموظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنهم شأن بقية موظفي الدولة حددت القوانين لهم واجبات والزمهم بها بمقابل حقوق قد ضمنت لهم بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات. وسوف نقسم مطلبنا هذا على فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة واجبات موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما الفرع الثاني سوف نخصصه لدراسة حقوقهم.

الفرع الاول

واجبات موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الوظيفة العامة يتباين مفهومها من دولة الى أخرى بحسب النظام السياسي والقانوني والاقتصادي المتبع فيها، الا ان هنالك مفهومين رئيسين للوظيفة العامة. أولهما يعرف بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة هذا المفهوم يقوم على الموظف، اذ انه يركز على الموظف وما يحمله من مؤهلات^(٣) وهذا المفهوم هو السائد في إنكلترا وفرنسا وإيطاليا. اما الاتجاه الثاني وهو المفهوم الموضوعي يرى ان الوظيفة العامة خدمة ورسالة والموظف يخصص لها كل نشاطه وهذا المفهوم هو السائد في مصر

(١) أعاد علي حمود القيسي : الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر والطباعة، عمان، الأردن، ص ١٩٣.

(٢) د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

(٣) د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة،

والعراق والسودان^(١)، وايضاً هو المفهوم السائد في الامارات العربية المتحدة، اذ نص دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ على ان (الوظائف العامة خدمة وطنية تتاط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في اداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها)^(٢)، فالوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم هي الواجبات والمسؤوليات والسلطات التي تسند للموظف من سلطة مختصة بغية تحقيق المصلحة العامة. وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، نص على ان (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين...) ^(٣). وموظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية باعتبارهم موظفين عموميين عليهم واجبات كسائر الموظفين العموميين.

فالوظيفة العامة هي تكليفاً للقائمين بها قبل أن تكون حقاً لهم، فليس الغاية من استخدام الموظفين إلحاقهم بعمل يرتزقون منه ويتمتعون بحقوقه ومزاياه، إنما يكمن الهدف الأصلي في إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتحقيق أهدافها من أجل خدمة الشعب.^(٤)

أن الحقوق التي يتمتع بها الموظف تقابلها واجبات يجب عليه أن يؤديها ويلتزم بها، على أساس أن الوظيفة العامة تكليف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.^(٥) فحقوق الموظف تقابلها واجبات، عليه الالتزام بها. ومفهوماً الحق والواجب والرابطة القائمة بينهما تُعدّ من أكثر الموضوعات صلة بفلسفة القانون.^(٦)

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٠.

(٢) المادة (٣٥) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٤) ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٤، ص ٢٢٨.

(٥) د. رمضان محمد بطيخ: حقوق وواجبات الموظفين العموميين، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩، ص ٩٩.

(٦) د. عبد الوهاب عبد الرزاق التجافي: النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة - دراسة مقارنة، ط ١، بغداد، ١٩٨٤، ص ٣٢.

فالموظف العام يقوم بواجباته، وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة، وبالتالي فإن عدم قيامه بهذه الواجبات يجعله مسؤولاً عن أعماله المخالفة للقانون، هذه المسؤولية الناتجة عن خضوعه للرقابة، سواء كانت هذه الأخيرة إدارية أم سياسية أم قضائية.

وقد نظم المشرع الاماراتي حالة موظفي مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية عندما اشار الى القوانين التي تنطبق عليهم، اذا نص على ان (يجب على جميع أعضاء المجلس التقيد بكافة القرارات المتعلقة بمبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة، الصادرة عن مجلس الوزراء).^(١)

فالموظف العام في الامارات العربية المتحدة، كأى موظف عليه واجبات تحددها القوانين والأنظمة، جاء في وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة الإماراتية، ان (الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها) فضلاً عن ذلك نصت هذه الوثيقة على عدد من الواجبات يقع على عاتق الموظف الالتزام بها منها ما يأتي:

اولاً - الالتزام بالخدمة. ويشمل هذا الالتزام قيام الموظف بتنفيذ واجباته الوظيفية العامة بشكل شخصي اذ لا يجوز له تفويض مهمة تنفيذ واجباته الوظيفية الى شخص اخر، مالم يكن مفوضاً بذلك بشكل صريح بموجب القانون.

ثانياً - التزام الموظف العام بالاستمرارية في القيام بواجباته العامة، اذ يجب عليه أداء واجباته الوظيفية بطريقة دائمة ومستمرة لضمان استمرارية الخدمة العامة.

ثالثاً - التزام الموظف العام بالاحترام واللباقة اتجاه الرؤساء والزملاء والعامة. وان يتصرف بموضوعية وحيادية وتجرد اثناء مخاطبتهم.

رابعاً - واجب التحفظ المهني والسرية، يجب على الموظف احترام مبادئ الخصوصية والسرية والتقيد بها فيما يتعلق بالمعلومات العامة والمعلومات الشخصية وعدم الكشف عنها او استخدامها، الا في سياق ممارسته لواجباته الوظيفية.

(١) المادة (٨) من قرار مجلس الوزراء رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية.

خامساً - التزام الموظف بطاعة الرؤساء، يجب على الموظف التقيد بأوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وتعليماتهم وفق التسلسل الإداري. وفي حال اذا كانت هذه التعليمات تنم عن مخالفة فأن على الموظف العام الحصول على تأكيد تنفيذها بصورة خطية من رئيسه المباشر.

سادساً - التزام الموظف العام بالحيادية، يجب على الموظف العام ان يتصرف في كافة الحالات بطريقة نزيهة وبمصادقية، بشكل متساو مع الجميع بغض النظر عن الصفات الشخصية لاي شخص، ووفقاً للقانون^(١).

وفي السودان فان واجبات الموظف العام متعددة منها التزامات إيجابية ومنها التزامات سلبية، منها ما هو داخل نطاق الوظيفة ومنها ما هو خارج نطاق الوظيفة، لضمان حسن سير الوظيفة توجب على الموظف العام ان يؤدي واجبات ومهام معينة، وهذه الواجبات وردت في الفصل السابع من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧ منها.

أولاً - الالتزام بالعمل الوظيفي، بمقتضى هذا الواجب يلتزم الموظف بأداء مهام وظيفته بنفسه في الوقت والمكان المخصصين وان يؤديها بنشاط وأمانة ودقة عالية. ونص قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧ على ان (يؤدي الموظف العمل المناط به بكفاءة... وان يخصص أوقات العمل لاداء واجبات ومسؤوليات الوظيفة...)^(٢).

ثانياً - مراعاة ادب اللياقة في التعامل مع الجمهور، ان الوظيفة العامة أداة للخدمة... وعلى الموظف العام الالتزام بمراعاة ادب اللياقة في التعامل مع الجمهور. وان يحسن معاملة الافراد عند مراجعتهم له. وقد نص قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧، على ان (على الموظف ألا يسيء التعامل مع الجمهور ويعطل مصالحه)^(٣).

(١) وثيقة مبادئ السلوك المهني واخلاقيات الوظيفة العامة الإماراتية، مصدر سابق.

(٢) المادة (٤٠/أ) من قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧، نقلاً عن د. وليد خضر كافي : واجبات

الموظف العام في القانون الوضعي - دراسة مقارنة، مجلة الجزيرة للعلوم التربوية والإنسانية، مجلد (١٦) العدد

(٢)، ٢٠١٩، ص ١٣٧.

(٣) المادة (٥/٢٦) من قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

ثالثاً- الالتزام بطاعة الرؤساء. واجب الطاعة يُعد من اهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف. وقانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧، تضمن نصاً يحظر على (الموظف ان يهمل او يرفض الامتثال لأمر صادر من رئيسه).^(١)

رابعاً - المحافظة على كرامة الوظيفة، يجب على الموظف ان يسلك سلوكاً يتفق مع القيم والأخلاق وتجنب كل ما يسيء الى سمعته ونص قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧، على هذا الواجب (يتجنب القيام او الظهور بمظهر لا يليق بمكانته الوظيفية، او اخلاقيات المهنة سواء كان ذلك في مكان العمل او خارجه)^(٢).

خامساً - عدم افشاء الاسرار الوظيفية، يفرض هذا الواجب على الموظف عدم البوح او الإعلان عن اية معلومات او بيانات رسمية عن المسائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته. وجاء في قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧، يحظر على الموظف (افشاء الاسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها او اذا كانت هنالك تعليمات بكتمانها...)^(٣).

اما في العراق فأن قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نص على ان (تطبق علي موظفي الهيئة احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١...) ^(٤) وبما ان قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم يحدد واجبات موظفي الهيئة بشكل صريح فان الواجبات المفروضة على موظفي الدولة والقطاع العام هي ذاتها المفروضة على موظفي الهيئة والمنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١،

وفيما يلي نتناول بعض واجبات موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بشيء من التفصيل:

(١) المادة (١/٢٦) من قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٤٠/ ز) من قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادة (٤١/ د) من قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

أولاً: أداء العمل بنفسه:

هذا الواجب شخصي، بحيث على الموظف أن يؤدي أعمال وظيفته بنفسه، ولا يمكنه أن يتنازل عنه أو يوكله لغيره إلا بنص قانوني.^(١)

وتُعد شخصية الموظف محل اعتبار على أساس أن القاعدة العامة تقضي بأن يمارس الموظف مهامه بنفسه إلا إذا أجاز القانون تفويض مهامه، مع ضرورة الالتزام بشروط التفويض، ومنها وأهمها أن يكون التفويض جزئياً ومؤقتاً وفي حدود القانون.^(٢)

وقد نص قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على هذا الواجب عندما نص على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: أولاً: أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية...).^(٣)

من النص القانوني سالف الذكر، يفهم أن المشرع جعل أداء موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات لأعمال وظيفته من أهم الواجبات التي ينبغي عليهم الالتزام بها وأداءها بانفسهم، ليس هذا فحسب، بل إنه جعل ذلك مقترناً بأن يؤديوا هذه المهام بأمانة وشعور عالٍ بالمسؤولية. أي يجب أن يقترن أداء موظفي الهيئة لأعمالهم بالإخلاص والدقة وسائر موظفي الدولة.

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاته على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤، ص ١٤.

(٢) لمزيد من التفصيل عن تفويض الاختصاص انظر: د. برهان زريق: التفويض في القانون الإداري، ط ١، من دون محل طبع، ص ٢٠١٧. وايضاً ينظر، احمد حمد الفارسي : التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، ١٩٩٤، السنة ١٨.

وينظر ايضاً: ايناس مؤيد جاسم محمد: تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص في القانون الإداري، مجلة العلوم الانسانية والطبيعية، المجلد (٢)، العدد (٨)، ٢٠٢١، ص.

وايضاً ينظر: كاظم خضير السويدي: التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الإداري، مجلة بابل للدراسات الانسانية، المجلد (٨)، العدد (٢)، ٢٠١٨.

(٣) المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

ثانياً: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية:

لم يرد من المشرع تعريف السر الوظيفي، وعند العودة إلى قوانين العقوبات والقوانين المنظمة للوظيفة العامة، يلاحظ أنها لم تضع أيضاً تعريفاً للسر الوظيفي بصورة مباشرة، وترك الأمر للقضاء والفقه، ويبدو أن ذلك نتيجة طبيعية لصعوبة تحديد مفهوم السر الوظيفي. إذ ترك الأمر لكل واقعة بشكل مستقل عن الواقعة الأخرى.^(١)

أكدت محكمة النقض الفرنسية بأن (الوقائع المعروفة تكتسب صفة السرية، التي تكون معروفة اجمالاً دون تحديد لتفاصيلها لأن تدخل الأمين على السر وكشفه يضيف عليه مزيداً من الوضوح والاطهار، فالإفشاء الصادر من شخص اختصاصي يأتي مؤكداً للواقعة في حدود لم تكن مؤكدة فيه)^(٢)، وتعد الواقعة المعروفة لكن أمرها مشكوك فيه سرية أيضاً، لأن إفشاءها سيزيد من خطورة الضرر الناجم عنه بما يثبتته صاحب الوظيفة).^(٣)

ويعرف السر الوظيفي بأنه (كل واقعة أو معلومة أو محرر معين يحوزها الموظف أو المكلف بخدمة عامة وصلت إلى علمه أثناء ممارسته للوظيفة أو لسببها أو عند قيامه بالعمل المكلف به رسمياً، سواء كانت علاقته بالوظيفة دائمة أو مؤقتة مما يلزم عدم الإفشاء بها للغير أما بحكم القانون أو لمصلحة مشروعة أو لحصول الضرر من الإفشاء، إلا في الأحوال المصرح بها قانوناً).^(٤)

(١) احمد عيد النعيمي: جريمة إفشاء الاسرار مهنة المحاماة، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٦.

(٢) Grim 7 mars, 1989, bull, Grim, no, 109, 8 Fev., 1994, gaz pal. Veron Michel, droit penal special, 5 edition masson, Paris, 1995, P 143.

نقلاً عن د . عاصم أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، عالم الكتب، مصر، ٢٠٠٩، ص ٢٣١.

(٣) Bouzat pievre, la protection juridique du secret professionnel en droit penal compare, 1950, P 544.

نقلاً عن د. سعيد عبد اللطيف حسن: مصدر سابق، ص ٢٣٢.

(٤) د. سعيد عبد اللطيف حسن: المصدر السابق نفسه، ص ٢٣١.

ومن المؤكد أن هناك مصلحة من وراء إلزام الموظف بالحفاظ على ما يطلع عليه من أسرار وظيفية وعدم إفشائها، تجد أساسها فيما يؤدي إليه الإفشاء من نتائج ومخاطر وأضرار تهدد الدولة بكل مرافقها العامة. وسواء كان الضرر أمنياً أو إقتصادياً أو إجتماعياً.^(١)

إن إفشاء الأسرار الوظيفية من قبل الموظف يؤدي إلى زعزعة الثقة والإحترام لمؤسسات الدولة ودوائرها، فإذا زالت الثقة تعطلت بالتالي مصلحة ضرورية للعامة.^(٢)

وفي العراق، نص قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على إلزام الموظف بكتمان المعلومات والوثائق. إذ نص على أن (... سابعاً - كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها، إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها، ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو إنتهاء خدمته بأي وجه كان).^(٣)

كذلك قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل فرض على الموظف حفظ الأسرار الوظيفية، وبخلافه فإنه يكون قد ارتكب جريمة يعاقب عليها. ونص القانون على أن (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا يزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من علم بحكم وظيفته أو مهنته أو صناعته أو فنّه أو طبيعة عمله بسر فأفشاه في غير الأحوال المصرّح بها قانون أو استعمله لمنفعته أو منفعة شخص آخر، ومع ذلك فلا عقاب إذا أذن بإفشاء السر صاحب الشأن فيه أو كان إفشاء السر مقصوداً به الإخبار عن جناية أو جنحة أو منع إرتكابها).^(٤)

(١) د. وليد مرزة: كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج ٢٦، ١٤، ٢٠١١، ص ٨٢.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط ١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١١، ص ٧٦.

(٣) المادة (٤/سابعاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٤) المادة (٤٣٧) من قانون العقوبات العراقي (١١١) لسنة ١٩٦٩.

ونظراً لأهمية الدور الذي تلعبه الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والمتمثل بتحقيق عدالة توزيع الواردات الاتحادية، وبما أن موظفي الهيئة تنطبق عليهم أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وهذا يعني إلزامهم بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية عملاً بأحكام القانون.

ثالثاً: واجب إحترام الرؤساء وطاعتهم:

واجب طاعة واحترام الأوامر الرئاسية يُعدّ من أهم واجبات الموظف العام.^(١) إذ أن طاعة الرؤساء تُعتبر العمود الفقري في كل نظام وظيفي. وإذا أصاب هذا المبدأ أي خلل، فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي تقويم وعلاج. ولأهمية هذا المبدأ، فإن علماء الإدارة يُبرزون هذا المبدأ، وينوّهون بالنتائج التي تترتب عليه سواء كانت إيجابية أم سلبية.^(٢)

فطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه تعدّ الجوهر الذي يقوم عليه كل تنظيم اداري قائم على التدرج الهرمي.^(٣)

لذا فإن السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة تُعدّ سلطة طبيعية تفرضها طبيعة النظام الإداري على أساس تقسيم الوظائف إلى عدد من الدرجات، بعضها يعلو بعضاً في سلم وظائف متدرج، يشغلها موظفون يخضع كل منهم للسلطة الرئاسية لمن هو أعلى درجة منه. ويباشر كل موظف السلطة الرئاسية على من هو أدنى منه درجة، لأن السلطة الرئاسية لا تكون ذات تأثير وفاعلية ونفاذ إلا بتقرير واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الذي في الغالب يكون أكثر خبرة ودراية في مجال عمله.^(٤)

(١) د. عبد الله بن حمد السعدان: أثر التطبيقات العربية لمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام على أخلاقيات الوظيفة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، من دون محل طبع، من دون سنة طبع، ص ٣٦٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبية - دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، من دون محل طبع، من دون سنة طبع، ص ١٦٢.

(٣) Catherine R; De l'obéissance in mélanges en l'honneur du professeur michel stassinopoulos. L. G. D. J. 1974, P 585.

نقلاً عن د. عاصم احمد عجيلة ، مصدر سابق ، ص ٧٣.

(٤) نجيب خلف أحمد الجبوري: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ١٢٩.

فضلاً عن أن الرئيس يُعتبر هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة الإدارية التي يرأسها.^(١) إن واجب الطاعة تآرجح ما بين القوة والضعف حتى آل إلى وضعه الراهن. وطاعة المرؤوس لرئيسه لا تعني سلب شخصية المرؤوس واستقلاله، ولا تحرمه من التفكير والتخطيط السليم بغية استخلاص النتائج السليمة والوصول إليها. إذ أن العمل الإداري هو عمل جماعي، والرئيس الإداري - في الغالب - مطالب بأن يدرب مرؤوسيه وأن يؤهلهم لشغل المناصب كما تقتضي بذلك سنة الحياة وقانون التطور، وديمقراطية الإدارة.^(٢)

قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نصّ على واجب الإلتزام بالطاعة عندما نصّ على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية... ثالثاً: إحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر، إلا إذا أكّدها رئيسه كتابة، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها).^(٣)

والملاحظ من النص السالف الذكر أن المشرع قد نفى المسؤولية عن الموظف الذي يؤدي عملاً أو يتمتع عن ذلك طاعة لأوامر رئيسه حتى إن كانت هذه الأوامر مخالفة للقانون بشرط أن يبين الموظف كتابة لرئيسه وجه تلك المخالفة.

وهنا نودّ أن نشير إلى أن ما جاء بنص البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ينسجم مع القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.^(٤) الذي نصّ عليها (يضاف الفعل إلى الفاعل لا إلى الأمر، ما لم يكن مجبراً على ان الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجيء وحده. ٢- ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضرّ بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو يعتقد أنها واجبة، وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل

(١) علي مرهج أيوب: الوظيفة العامة في لبنان - واجبات وحقوق، المجلد الأول، الحلبي للطباعة، بيروت، ١٩٩٩، ص ٣٨١.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٣) المادة (٤/ ثالثاً) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠١٥ في ٨/٩/١٩٥١.

الذي أتاحه بأن يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك جانب الحيطة، وإن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة^(١). هذا ما يتصل بالنسبة للمسؤولية المدنية. أما ما يتصل بالمسؤولية الجزائية، نفاها المشرع العراقي أيضاً عن الموظف الذي ينفذ أمر رئيس تجب عليه طاعته^(٢).

ويمكن الاستدلال على ذلك من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩^(٣). إذ نص على أنه (لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية: أولاً - إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجرائه من اختصاصه.. ثانياً - إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد أن طاعته واجب عليه، ويجب في الحالتين أن يثبت أن إعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنياً على أسباب معقولة، وأنه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة، ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية إذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر إليه)^(٤).

مما تقدم نستنتج بأن موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية يخضعون - بصفتهم موظفين - لقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وفقاً لنص المادة (٤٠) المذكورة آنفاً، بالرغم من أن قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم يشير إلى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ عندما نص في المادة (١٢) منه على أن (تطبق على موظفي الهيئة أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨).

إذ إن موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عليهم واجب احترام وطاعة الاوامر الرئاسية استناداً لصريح نص المادة (٤/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة

(١) المادة (٢١٥) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٢) د. ماهر صالح علاوي: مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٣) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨ في ١٩٦٩/١٢/١٥.

(٤) المادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

١٩٩١، وتترتب مسؤوليتهم التأديبية في حالة مخالفتهم لهذا الواجب فضلاً عن المسؤولية الجنائية في حال شكل فعلهم جريمة بموجب احكام قانون العقوبات العراقي.

رابعاً: المحافظة على اموال الدولة

ان جميع الدول تهتم بحماية اموالها، وتتبع اهمية الحفاظ على اموال الدولة لانها في الغالب تخصص للمنفعة العامة، فتضع من اجل حمايتها نصوص قانونية خاصة تميزها عن غيرها من الاموال باعتبارها ركيزة الدولة الاساسية في قيامها بوظائفها على نحو جيد، وان كانت الدساتير قد جعلت تلك الحماية من الناحية الدستورية التزاماً واقعاً على عاتق الدولة والمواطنين كمبدأ عام، فان القوانين العادية تكفلت بالنص على قواعد هذه الحماية سواء من الناحية الجزائية او المدنية من اجل ضمان استمرار تخصيص هذه الاموال لما خصصت له من اوجه النفع العامة.^(١)

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجده انه نص على حماية الاموال العامة، إذ جاء فيه (اولاً- للاموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن).^(٢)

والباحث يسجل تحفظه على النص الدستوري هذا، إذ انه يرى ان من باب اولى ان تتبنى الدولة نفسها حماية اموالها، فهي الوسيلة الرئيسية والمهمة في تحقيق اهداف الحكومة، ولا بأس بعد ذلك ان يجعل حماية اموال الدولة مسؤولية تضامنية بين الدولة والمواطنين لمنحهم شعور بان هذه الاموال هي اموالهم ومخصصة للمنفعة العامة.

وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، أوجب على الموظف العام المحافظة على اموال الدولة، ونص على ان (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: المحافظة على اموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة)^(٣)، وهذا الواجب ذو اهمية كبيرة اتجاه موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية فهم يتمتعون بمتابعة تحقق عدالة تخصيص الواردات الاتحادية والتحقق من الاستخدام الامثل لها على مستوى الدولة.

(١) ابراهيم عبد العزيز شيا: مبادئ واحكام القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ٣٨٥.

(٢) المادة (٢٧/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٤/ سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

بالإضافة الى الواجبات المفروضة على الموظف العام السالف ذكرها فان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فرض على الموظف واجبات اخرى وجوب احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم والامتناع عن استغلال الوظيفة لاغراض تحقيق منفعة شخصية له او لغيره ووجوب القيام باعباء الوظيفة حسب ما تقرره القوانين والانظمة والتعليمات وغيرها من الواجبات والتي بطبيعة الحال على موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية الالتزام بها.^(١)

بالاضافة إلى هذه الواجبات التي من المفروض ان يلتزم بها الموظف حظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) على الموظف القيام ببعض الاعمال منها الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية والاشتراك في المناقصات والاشتراك في المزايدات الا في حدود القانون والتأخير في انجاز العمل وقبول المكافأة او الهدية او المنفعة من المراجعين.^(٢) الملاحظ من النصوص القانونية المنظمة لواجبات الموظف العام في الدول محل المقارنة (الإمارات العربية المتحدة والسودان والعراق) والتي يخضع لها موظفي مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية وموظفي مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية الاتحادية في السودان نجد ان المشرع العراقي قد احسن تنظيمها وتوسع في ذلك كثيراً الا ان الأمر لا يتعلق بالنصوص القانونية التي تنظم الواجبات حتى نحصل على أفضل أداء لهذه الواجبات بل ان الأمر قد يتصل بضمانات تطبيق هذه النصوص على أرض الواقع فضلاً عن شعور المواطن والانتماء الذي يتمتع به الموظف وغيرها من الوسائل التي تدفع بالموظف لحسن أداء الواجبات المكلف بها.

الفرع الثاني

حقوق موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الدولة حتى تحقق أهدافها وغاياتها فانها تعلق آمالاً عريضة وواسعة على موظفيها وتوليهم رعايتها واهتمامها، وكى لا تكون الوظيفة قيلاً على الموظفين فان الدولة تسعى الى كفالة الحقوق للموظفين بغية ضمان التحاق أكفأ الافراد بالوظيفة العامة وعدم عزوف الافراد الالتحاق بها. الا انه من المؤكد ان هذه الحقوق تختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الزمان والمكان ومن بلد الى اخر وانها تتأثر بالأوضاع السياسية

(١) ينظر المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٢) المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

والقانونية والاقتصادية... والحقوق التي يتمتع بها الموظف العام تنتوع الى حقوق مادية ومعنوية، منها الحقوق المالية^(١). والحقوق السياسية^(٢). والحقوق الفكرية^(٣).

وموظفي مجلس مراقبة السياسات المالية الحكومية في الامارات شأنهم شأن بقية الموظفين العموميين لهم حقوق يتمتعون بها ضمنيتها لهم القوانين المنظمة للوظيفة العامة، منها:

اولاً- حق الموظف في الراتب الذي يمكن تعريفه بأنه هو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف من ميزانية الدولة بشكل دوري ومنتظم نظير ما يؤديه من اعمال ومهام اثناء خدمته بحسب درجته، وقد عرف المشرع الاماراتي الراتب في المادة (١) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١، الراتب الإجمالي بأنه الراتب الأساسي مضافاً اليه ما يحصل عليه الموظف من علاوة وبدلات وتم التمييز بين الراتب الأساسي والراتب الإجمالي.

فالراتب الأساسي، هو الراتب المقرر لبداية مربوط الدرجة الوظيفية وما يطرأ عليه من زيادات.

اما الراتب الإجمالي : هو الراتب الأساسي مضافاً اليه ما يحصل عليه الموظف من علاوات.

(١) انظر للمزيد عن الحقوق المالية للموظف العام. د. محمد ابراهيم الدسوقي: الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

و د. بدرية الجاسر: تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، ط ١، من دون محل طبع، ١٩٩٤.
و، كاظم خضير محمد : التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.

(٢) انظر للمزيد عن الحقوق السياسية للموظف العام، د. رأفت دسوقي: الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.

و د. طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
امين رحيم حميد: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.

(٣) انظر للمزيد عن الحقوق الفكرية، علي يوسف مطرود: الحقوق الفكرية وضماناتها - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢١.

ثانياً - العلاوة الدورية. وهي زيادة مالية تقرر للموظف كل سنة في الغالب بشروط معينة. ووفقاً لقرار مجلس الوزراء الاماراتي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢، (يستحق الموظف علاوة دورية سنوية تضاف الى راتبه الأساسي وذلك بناءً على مستوى تقييم أدائه السنوي وفقاً لنظام إدارة الأداء...)^(١).

ثالثاً - الترقية. نص المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاماراتي. على ان (يُتبع في ترقية الموظفين نوعان من الترقّيات هما الترقية الوظيفية والترقية المالية)^(٢)، كذلك نص على ان (وتتم الترقية الوظيفية من خلال الأساليب التالية.

أ- الترقية الى وظيفة شاغرة.

ب- الترقية الى وظيفة مستحدثة شاغرة بدرجة اعلى...)^(٣). اما الترقية المالية (فيجوز بموافقة رئيس الجهة الاتحادية منح الموظف ترقية مالية لا تتجاوز ١٠٪ من الراتب الأساس)^(٤).

رابعاً - الاجازات. حدد المشرع الاماراتي للموظف العام اجازات متعددة يحق له التمتع بها. (وتصنف الاجازات وفقاً لاحكام هذا المرسوم بقانون كما يلي :

١ - الاجازة السنوية ٢- الاجازة المرضية ٣- اجازة الوضع ٤- اجازة الأبوة

٥- اجازة الحداد والعدة ٦- اجازة الحج ٧- الاجازة الاستثنائية ٨- الاجازة الدراسية

٩- الاجازة بدون راتب. وفي جميع الأحوال لا يجوز للموظف ان ينقطع عن عمله الا في حدود مدد اجازته المعتمدة)..^(٥)

(١) د. موسى مصطفى شحادة: الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثناء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص١٦٦.

نقلاً عن. عبد الرحمن علي إبراهيم: الحقوق المالية للموظف العام في ضوء قانون إدارة الموارد البشرية في دولة الامارات العربية المتحدة وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، ٢٠١٧، ص٤٨.

(٢) المادة (٣٦) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨

(٣) المادة (٣٧) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨

(٤) المادة (٣٨) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨

(٥) المادة (٤٨) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨

مما تقدم يظهر ان المشرع الاماراتي قد نظم حقوق الموظف بشكل جيد ودقيق بلحاظ انه قام بالتمييز بين الترقية الوظيفية والترقية المالية فضلا عن استحداثه لاجازة الأبوة.^(١) وبالتأكيد فان موظفي مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية بوصفهم موظفون عموميون يتمتعون بالحقوق كافة التي يتمتع بها سائر الموظفون في دولة الامارات العربية المتحدة.

اما في السودان فان المرسوم الجمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية السوداني الذي لم يتعرض إلى القوانين النافذة بحق موظفي المفوضية، وما هي الحقوق التي يتمتعون بها الا انهم واستناداً للقواعد العامة يتمتعون بالحقوق الوظيفية المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية في السودان ومن أهمها مايلي:

اولاً- المرتب وملحقاته (بدلات و علاوت): المشرع السوداني في قوانين الخدمة المدنية عرف المرتب بمصطلح الأجر واخرها قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧ وقسمها الى ثلاثة أنواع.

١- الأجر الابتدائي. ويقصد بها الفئة المالية الابتدائية المحددة بهيكل الأجور وتدرجها بالعلوات السنوية.

٢- الأجر الأساسي. وهو الأجر الأساسي مضافاً له علاوة غلاء المعيشة وعلاوة بدل السكن...

٣- الأجر الكلي. المقصود به الأجر الإجمالي الذي يضم الأجر الأساسي مع العلاوات والبدلات الأخرى.^(٢)

ثانياً - الترقية: وهي انتقال الموظف إلى درجة اعلى من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة.^(٣) ويقصد كذلك بالترقية نقل الموظف من وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى اعلى، ذلك

(١) المادة (٥٤) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، على ان (يمنح الموظف الذي يرزق بمولود حي إجازة أبوة مدفوعة الراتب لمدة ثلاثة أيام عمل خلال الشهر الأول من ولادة طفله شريطة ان تتم الولادة داخل الدولة).

(٢) المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧.

(٣) د. عادل الطباطبائي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، ط ٣، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٨، ص ٢٣٢.

ان طبيعة التنظيم الاداري تتطلب ان ينشأ في كل جهاز مستويات ادارية متعددة يختلف عددها بحسب اختلاف ظروف العمل ونطاقه في كل جهاز اداري.^(١)

ونظم المشرع السوداني عملية تقويم الأداء والترقيات في المواد (٣٧ و ٣٨) من قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة ٢٠٠٧.

ثالثاً- الاجازات. الاجازة هي حقٌ منحه المشرع للموظف العام لقضاء فترة راحة مدفوعة الأجر من عناء العمل او لظروف صحية او اجتماعية. والمشرع السوداني قنن الاجازات المختلفة وهي الاجازة السنوية والاجازات العارضة (المحلية) والعطلات الرسمية والاسبوعية واجازة الحج والعمرة والاجازات المرضية... وغيرها.^(٢)

واعضاء مفوضية مراقبة الواردات المالية في السودان يتمتعون بكافة الحقوق المذكورة كونهم ينتمون إلى فئة الموظفين العموميين.

أما المشرع العراقي فقد نص على أن تطبق على موظفي الهيئة أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨. هذه القوانين نصت على تمتع الموظف العام ببعض الحقوق، منها حقوق مالية وأخرى غير مالية.

أما عن حقوق الموظف العام، فهي تُقسم إلى حقوق مالية وأخرى غير مالية، وكل قسم من هذه الحقوق يتفرع عنها حقوق أخرى. فالحقوق المالية تُقسم إلى حقوق مالية مباشرة تتمثل في الراتب والعلاوات والمخصصات والحوافز والمكافآت، وحقوق مالية غير مباشرة تتمثل بالترقية والترفيه اما الحقوق غير المالية تتمثل بالاجازات وبانواعها المختلفة، وسوف نتعرض بالدراسة لبعض هذه الحقوق بنوع من التفصيل بحسب ما يأتي:

(١) د. محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ٢٤٠.

(٢) يوسف محمد إبراهيم : مصدر سابق، ص ٤٦ وما بعدها.

أولاً: الراتب:

يُعدّ الراتب من ابرز الاسباب الذي يدفع الشخص للإرتباط في الوظيفة العامة، إذ أنه يحقق نوعاً من الإستقرار المعيشي للفرد ولعائلته، ونجد أن العلاقة طردية بين الإلتحاق في الوظيفة العامة وحالة الإستقرار السياسي والإقتصادي في بلد ما.

ويعرف الراتب بأنه مبلغ من المال يتقاضاه الموظف كل شهر، يختلف فيما بين الموظفين باختلاف الدرجات التي يشغلونها.^(١)

كذلك عرف الراتب بأنه مبلغ يتقاضاه الموظف في مقابل إنقطاعه لخدمة الإدارة.^(٢)

وتحديد الرواتب - في الغالب - يتم وفقاً لاعتبارات محددة، قسم من هذه الاعتبارات موضوعية تتصل بنوع الوظيفة، هل هي وظيفة ذهنية أم جسدية، وكذلك يُعتبر عند تحديد الراتب ظروف أداء العمل والمخاطر التي يتعرض لها الموظف وصعوبة الوظيفة.

أما الإعتبار الثاني عند تحديد الراتب، فهو إعتبار شخصي، أي عند تحديد الراتب يجب الأخذ بنظر الإعتبار ظروف الموظف ومؤهلاته العلمية التي يملكها.

أما عن استحقاق الراتب، فالراجح أن الموظف يستحق راتبه إعتباراً من تأريخ مباشرته في الوظيفة.

وعلى ذلك، نص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على

أن (يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدءاً من تأريخ مباشرته بوظيفته).^(٣)

(١) د. منير محمود الوتري: القانون الإداري، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٦، ص٧٥.

ينظر للمزيد عن الراتب، فوزي حبيش : الوظيفة العامة، من دون محل طبع، ١٩٨٦. وينظر ايضاً، د. مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠٠٠.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٤٤٧.

(٣) المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

ونحن نتفق مع ما ذهب إليه المشرع العراقي، حيث جعل استحقاق الموظف للراتب إعتباراً من تأريخ مباشرته في الوظيفة لا من تأريخ صدور قرار تعيينه، بسبب أن قرار التعيين يُعتبر من القرارات المشروطة باقترانه بموافقة الموظف ومباشرته للعمل الوظيفي.^(١)

ليس هذا فحسب، بل لابد للمشرع - عند تحديد الراتب - أن يأخذ بنظره مجموعة من الأسس، تتناسب والأهمية الكبيرة للراتب، سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. فالرواتب تمس عدداً كبيراً من المواطنين الذين يعتمدون - بالدرجة الأولى - على مبالغ الرواتب التي يتقاضونها، واللازمة لتمشية أمور معيشتهم، فضلاً عن ذلك، فرواتب الموظفين تحتل حيزاً مالياً كبيراً من ميزانية الدولة.^(٢)

لذلك لابد للمشرع أن يأخذ مجموعة من الأسس عند تحديد مقدار الرواتب،^(٣) منها مراعاة المستوى المعاشي السائد، حتى يتمكن الموظف من مواجهة تكاليف المعيشة، لاسيما أن القانون يحظر على أغلب الموظفين من ممارسة عمل آخر أو يقيد ذلك.^(٤) وبخلاف ذلك فإن الموظف قد يلجأ إلى وسائل غير مشروعة، مثل الرشوة والإختلاس والإضرار بالمال العام بغية تسديد فواتير المعيشة الخاصة بها، مما يؤدي ذلك حتماً إلى فساد أغلب الجهاز الإداري.^(٥)

كذلك يجب أن يؤخذ بنظر الإعتبار - عند تحديد الراتب - طبيعة العمل والظروف البيئية التي يمارس فيها، كالعامل في المناجم والأماكن التي تنبعث فيها الغازات السامة أو الخطرة أو العمل ليلاً.^(٦)

(١) د. بديرية الجاسر: تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، ط ١، من دون محل طبع، ١٩٩٤، ص ٢٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٧٠.

(٣) د. فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٢٠٢ وما بعدها.

(٤) المادة (٥ و ٦) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٥) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ٢٧٠.

(٦) المادة (١٢) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨.

وأهم الأسس التي يجب الإهتمام بها عند وضع سلم للرواتب، هو السعي إلى تحقيق أكبر قدر من المساواة بين الموظفين.^(١)

إلا أن هذا لا يعني مساواة مطلقة بين جميع الموظفين في الراتب، ولكن تساوي الراتب للوظائف المتماثلة ذات المهام الوظيفية المتشابهة.^(٢)

فضلاً عن ذلك، يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار التحصيل الدراسي للموظف، أي الشهادة الحاصل عليها، وكذلك المهارة والكفاءة التي يملكها.

وكذلك يجب التنبيه إلى إمكانية الدولة ومقدار الواردات وتأثير الرواتب فيها.

ونص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (تطبق على موظفي الهيئة... وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨).^(٣)

أما القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، فقد نص على أن (تسري احكام هذا القانون على موظفي الدرجة الأولى فما دون المحددة بموجب جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون).^(٤)

وبالرجوع إلى القوانين المقارنة في السودان والإمارات، نجد أن المشرع العراقي بموجب قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ هو المشرع الوحيد بينها الذي نص على أن يطبق على موظفي الهيئة قانون رواتب موحد مع بقية موظفي الدولة.

(١) د. محمد فؤاد المهنا: النظام القانوني للوظائف والموظفين، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٨، ص ٤٧.

(٢) د. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٥٩.

(٣) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤) المادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً: العلاوة:

تعرف العلاوة بأنها مبلغ نقدي يُمنح للموظف بقرار من السلطة المختصة، يختلف مقداره باختلاف الدرجة الوظيفية، وتُمنح بصورة دورية.^(١)

كذلك عرفت العلاوة بأنها زيادة في راتب الموظف تكون سنوية - في أغلب التشريعات - عند توافر الشروط المحددة قانوناً في ضمن الدرجة الوظيفية نفسها.^(٢)

ومبلغ العلاوة السنوية من المؤكد أنه يضاف على الراتب الإسمي للموظف. إذاً مقدار الزيادة هذا يؤثر على احتساب المخصصات الممنوحة للموظف، مثل مخصصات الشهادة أو اللقب العلمي وغيرها، كذلك فإنه يؤثر على الإستقطاعات الواقعة على راتب الموظف.^(٣) وعليه... فإن مقدار العلاوة السنوية يختلف باختلاف درجة الموظف والمرحلة المسكن فيها في سلم الرواتب.^(٤)

والمرجع العراقي حدد مقدار العلاوة السنوية على أساس الدرجة الوظيفية التي يشغلها، بحيث يزداد مقدار العلاوة كلما كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف أعلى.

ووفقاً لجدول الرواتب والعلاوات السنوية - الملحق بقانون الرواتب رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ - فإن مقدار العلاوة السوية يختلف بحسب الدرجة التي يحتلها الموظف في سلم الرواتب (فالدرجة العاشرة مقدارها أربعة آلاف دينار عراقي، والدرجة التاسعة والثامنة مقدار العلاوة فيها خمسة آلاف دينار، أما الدرجة السابعة والسادسة فمقدار العلاوة ستة آلاف دينار، أما الدرجة الخامسة فمقدار العلاوة فيها سبعة آلاف دينار، والدرجة الرابعة مقدار العلاوة فيها عشرة آلاف دينار، أما الدرجة الثالثة فمقدار

(١) د. محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، مطبعة الايمان، من دون سنة طبع، ص ١١١.

(٢) د. غازي فيصل: المرشد لحقوق الموظف، ط ١، موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٤.

(٣) م. أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات

غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع (٣)، ٢٠١١، ص ٧٠.

(٤) رشا عبد الرزاق القيسي: الحوافز في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة النهرين،

العلاوة فيها إثنا عشر ألف دينار، والدرجة الثانية مقدار العلاوة فيها سبعة عشر ألف، أما الدرجة الأولى فمقدار العلاوة فيها عشرون ألف دينار^(١).

وقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نص على أن (تطبق على موظفي الهيئة أحكام... وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨). وعليه... فإن مقدار العلاوة السنوية الذي يتمتع بها موظفي الهيئة هي نفسها التي يتمتع بها سائر موظفي الدولة والتي تحسب اعتماداً على الدرجة الوظيفية كما هو موضح في الجدول الملحق بالقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

وهنا نود أن نسجل تحفظنا على مقدار العلاوة السنوية الممنوحة للموظف، فهي لا تتناسب لا مع الخبرة المتراكمة التي يتمتع بها الموظف من مزاوله اختصاصه، ولا مع إرتفاع أسعار السلع والخدمات الضرورية لمعيشة الموظف.

ثالثاً: المخصصات:

تعرف المخصصات بأنها مبالغ معينة تُمنح للموظف لأسباب تتعلق بعمله، أو قد تُدفع لتحقيق أغراض إجتماعية أو تعويضية عما يلحق به من خسارة بسبب أداء المهام المكلف بها^(٢).

كما وتعرف المخصصات بأنها مبالغ تدفع إضافة لرواتب الموظفين الأصلية، لأسباب مختلفة، كأن تكون أعمالاً إضافية، أو بسبب محل العمل، أو بقصد تعويض الموظف عن المخاطر التي تواجهه أثناء العمل^(٣).

(١) الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) اياد عبد الطيف سالم: في قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات - دراسة تحليلية للنص القانوني والواقع التطبيقي، مكتب زكي للطباعة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

وللمزيد عن المخصصات ينظر: د. انور احمد رسلان: وسيط في القانون الاداري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

و ينظر كذلك، عبد الله سعدون الشمري: النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

(٣) محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٩٤.

وتتصف المخصصات بالدورية على أساس أنها تدفع بصورة دورية ومستمرة، ولكن تتميز عن الراتب بكونها نسبية، أما تدفع بمبلغ مقطوع ومحدد، كمخصصات رئيس قسم في الجامعة أو الكلية، أو مدير مدرسة ومخصصات الإعالة الزوجية، وأما تُدفع بنسبة مئوية محددة، كمخصصات الشهادة واللقب العلمي للأستاذ الجامعي، وهذه المخصصات تُمنح بموجب القانون. وفي الحقيقة تُعد المخصصات حقاً من حقوق الموظف.^(١)

وللمخصصات أهمية كبيرة، سواء للموظف أو للإدارة على حد سواء. إذ أن للمخصصات دور فعال ومؤثر بمعالجة مشاكل كثيرة، لاسيما عندما لا يكفي راتب الموظف لسداد تكاليف المعيشة للموظف وعائلته. كذلك إنها تراعي ما يتحمله الموظف من مخاطر عند مزاوله عمله، ومنها مخاطر الإشعاع ومخاطر العدوى.^(٢)

أما بالنسبة لأهمية المخصصات بالنسبة للإدارة، فإنها ضرورية، كونها تسهم بزيادة فاعلية الإدارة.^(٣) ومن الجدير بالذكر، أن قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم ينص على شمول موظفي الهيئة بمخصصات خاصة بهم، إنما نص على تطبيق القوانين النافذة بحق الموظفين العموميين. إذ نص على أن (تطبق على موظفي الهيئة أحكام قانون الخدمة المدنية رقم "٢٤" لسنة ١٩٦٠، وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠، وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، وقانون رواتب الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨).^(٤)

مما تقدم، يُفهم بأن المخصصات الممنوحة للموظفين بموجب بعض القوانين المشار إليها سلفاً، ومنها مخصصات الشهادة ومخصصات الإعالة الزوجية والأطفال ومخصصات النقل والمخصصات الممنوحة

(١) د. حماد محمد شطا: النظام القانوني للأجور والمرتبات في الوظيفة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٩٧.

(٢) د. نبيل رسلان: الحوافز في قوانين العاملين في الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣٨٧ وما بعدها.

(٣) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مطبعة مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٤، ص ١٠٢.

(٤) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

لبعض فئات الموظفين، مثل مخصصات اللقب العلمي لأساتذة الجامعات ومخصصات الخطورة والمهنية يتمتع بها موظف الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ووفقاً للقوانين والتعليمات النافذة.

رابعاً: الترقية والترقية

تؤدي الترقية إلى تحسين مركز الموظف العام من الناحيتين المعنوية والمالية^(١)، من الناحية المعنوية يترتب على الترقية صعود الموظف ادرياً إلى مستوى اعلى في مستويات السلم الاداري، من المؤكد ان يترتب على هذا التغيير تغيير في نوع الوظيفة وانطوائها على مهام ومسؤوليات اكبر من التي كان مسؤولاً عنها، اما من الناحية المادية ففي مصر مثلاً يترتب على الترقية زيادة راتب الموظف.^(٢)

فمقابل المسؤوليات الاكبر التي تتناط بالموظف عند ترقيته يقترن ذلك بتمتعته بمزايا وظيفية اكبر، فالترقية تعد من اهم الحوافز للموظفين لاسيما لمن يحتلون مناصب ادارية متقدمة^(٣)، اما الترفيع فهو انتقال الموظف من الدرجة الوظيفية التي يشغلها في سلم الدرجات الوظيفية الى الدرجة التي تليها، كأن ينتقل الموظف من الدرجة السابعة إلى الدرجة السادسة.^(٤)

ان مصطلح الترقية لم ينص عليه قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، الامر الذي ترتب عليه عدم النص على شروط خاصة لترقية الموظف في القانونين، ليس هذا فحسب بل ان المشرع لم يميز ويفرق بين الترقية والترقية بلحاظ ان قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، نص على ان:

(١) عبد طلبة ونجم الاحمد: القانون الاداري، ط ١، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥، ص ١٠٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٤.

(٣) د. سليمان سليم بطارسة: نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية، ط ١، من دون محل طبع، ١٩٩٧، ص ١٥٧.

للمزيد ينظر: د. محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الاداري، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٥٣.

(٤) ماجد شناطي نعمه: مفهوم الترفيع والترقية في نطاق الوظيفة العامة، مقال منشور على الانترنت على الرابط www.lawqanunalwazifa.blogspot.com

(١) - يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط: أ- وجود وظيفة شاغرة تعادل او تفوق الوظيفة المراد ترفيعه اليها. ب- ثبوت مقدرة على اشغال الوظيفة^(١).

كذلك قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، خلط بين الترقية والترفيح، اذ نص على ان (الترفيح هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)^(٢).

كذلك القضاء الاداري لم يفرق بين الترقية والترفيح، فجاء في حكم الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية (ان ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى يتطلب توافر...)^(٣).

وجاء في قرار اخر لنفس الهيئة (يشترط لترفيح الموظف وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى واكمال المدة المقررة للترفيح واستيفائه للشروط والمؤهلات المطلوبة لاشغال الوظيفة المرشح اليها...)^(٤).

والملاحظ ان شروط الترفيع التي يشترطها القضاء الاداري في العراق تنسجم وشروط الترفيع التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، اذ نص على ان (١- يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط:

أ- وجود وظيفة شاغرة تعادل او تفوق الوظيفة المراد ترفيعه اليها.

ب- ثبوت مقدرة على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين.

ج- اكمال مدة لا تقل عن...)^(٥).

(١) المادة التاسعة عشر من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الملغية.

(٢) المادة (٦/١) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) قرار ١٤١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١١ في ١١ / ٤ / ٢٠١١، قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ٢٠١١، مطبعة الوقف الحديثة، من دون محل طبع، ص ٢٦٤.

(٤) قرار ١٢/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١٢ في ١ / ٣ / ٢٠١٢، قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة، من دون محل طبع، ص ٢٢٧.

(٥) المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

اما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، حدد شروط الترفيع ونص على ان (ثانياً- يشترط للترفيع توافر الشروط الاتية: أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

ب- اكمال المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون.

ج- ان يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لاشغال الوظيفة المرشح للترفيع اليها...^(١).

هذا الشروط يخضع لها موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية عند ترفيعهم باعتبارهم موظفين عموميين.

خامسا: الاجازات:

تعد الاجازات من الحقوق الرئيسية والمهمة في حياة الموظف العام، اذ لا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الاشكال، انما تتمتع الادارة بسلطة تقديرية في تنظيم هذا الحق، لغرض ضمان حسن سير المرفق العام، فيمتلك الرئيس رفض اعطاء او منح الموظف الاجازة في وقت ما، لكن هذا الحق لا يسقط اذ يستطيع الموظف التمتع بالاجازة في الوقت المناسب لذلك^(٢)، فالاجازة حقاً للموظف ويعد مستمراً في خدمته الوظيفية اثناء التمتع بها، فضلاً عن استحقاقه عنها راتبه ومخصصاته كاملة في الغالب^(٣)، وتتنوع الاجازات التي يمكن للموظف التمتع بها منها الاجازات الاعتيادية والاجازات المرضية والاجازة الدراسية واجازة الحمل والوضع واجازة الامومة واجازة المصاحبة الزوجية وغيرها من الاجازات التي يستطيع ان يتمتع بها الموظف العام وفقاً للضوابط الواردة في القوانين والتعليمات الحاكمة لعلاقته بالادارة والتي من المؤكد ان يخضع موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية لها باعتبارهم موظفين عموميين.

(١) المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) د. مازن راضي ليلو: القضاء الاداري، ط ١، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٥، ص ٤٣.

(٣) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

الفصل الثالث

إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة

تخصيص الواردات الإتحادية

والرقابة عليها

الفصل الثالث

إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والرقابة عليها

الهيئات الإدارية المستقلة استحدثت انعكاساً لحاجة المجتمع والإدارة، فهي تسعى لتحقيق اهداف مرة تكون عامة ومرة تسعى لتحقيق اهداف خاصة بفئة او طائفة معينة وسواء كانت هذه او تلك اهدافها فان القوانين المؤسسة لهذه الهيئات تحدد لها اختصاصات وتمنحها سلطات. بمقابل ذلك تكون مسؤولية امام جهة ما وان كانت هذه الهيئات تتمتع بالاستقلال فأن اعمالها وما يصدر عنها من قرارات تكون خاضعة للرقابة الإدارية او السياسية او القضائية، ان ذلك لا يشكل اخلاً بمبدأ الاستقلال، بل على العكس من ذلك فأن الرقابة على الهيئات المستقلة يتوافق وينسجم مع مبدأ دستوري يتمثل بعدم تحصين أي قرار من الطعن فيه.

ويُعد وجود الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ضمانة هامة للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تهدف الحفاظ على حقوقهم من الواردات التي اقرها الدستور. وذلك يتم من خلال مزاوله هذه الهيئة لاختصاصاتها القانونية والمتمثلة بالتحري والتقصي والتحقق من عدالة توزيع وتخصيص الواردات الاتحادية، ومطابقة التخصيص هل انه تم وفقاً للأسس والمعايير الدستورية والقانونية. فالقانون هنا هو الضامن الأساسي في تنظيم اختصاصات هيئات الدولة ومؤسساتها بشكل عام، والرقابة هي الضابطة الوحيدة في الزام كل سلطة وهيأة بالتصرف وفقاً للاختصاصات المحددة لها قانوناً لذلك اخذت الدول بتنظيم تلك الاختصاصات والرقابة عليها تشريعياً بوصفهما من الضرورات اللازمة لتحقيق الدولة القانونية. وهذا الواقع ينطبق على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية فهي تتمتع باختصاصات تمارسها من اجل تحقيق أهدافها واعمالها تخضع للرقابة التي قد تكون رقابة إدارية او سياسية او قضائية.

سيقسم هذا الفصل على مبحثين، الأول نتناول فيه إختصاص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. أما المبحث الثاني فسوف نتناول فيه الرقابة عليها.

المبحث الأول

إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

إن مسألة تخصيص الواردات الاتحادية المحدودة لمجالات متعددة، أمر يتطلب إن تُصنّف تلك المجالات حسب أهميتها في جدول الأولويات الوطنية في البلد، ولابد أن تكون هذه الأولويات مستندة ومرتكزة على مؤشرات تتفاوت أهميتها في كل مرحلة، بحسب ما يراها أصحاب القرارات السياسية. أي إن القرارات المتصلة برصد الإعتمادات المالية، هي في نهاية الأمر ذات طبيعة سياسية، بلحاظ أن زيادة الإعتمادات المخصصة لوزارة دون أخرى، يعطي إنطباعاً أن الحكومة تتّجه نحو إعطاء أولوية لما تقدمه تلك الوزارة من خدمات تبعاً لحاجة المجتمع إليها. أي إن التوجهات السياسية ما هي إلا ذلك الترتيب في وضع الإعتمادات المالية، بحسب أهمية الغرض الذي رُصدت له، والإجراءات المتخذة من أجل الحصول على الإيرادات لتغطية نفقاتها.^(١)

تخصيص الواردات المالية لكل مستوى من الحكم في النظام الفيدرالي يُعدّ أمراً مهماً لسببين رئيسيين، هما:

أولاً: إن هذه الواردات هي التي تمكّن الحكومة - أو تقيدها - فيما يتعلق بمزاولة مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية، كما ينص عليها الدستور.

ثانياً: إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحدّ ذاتها تُعتبر أدوات مهمّة لضبط الإقتصاد والتأثير عليه.^(٢)

ولغرض تحقيق العدالة والانصاف والشفافية في الدول الاتحادية عند تخصيص الواردات المالية تستعين الدول وتعول على أجهزة و هيئات مستقلة تمارس اختصاصات رقابية مختلفة قد تكون واسعة او ضيقة لتأثيرها بالأوضاع القائمة. من هذه الاختصاصات التحري والتقصي والتحقق والاستفسار من

(١) حبيب أبو صقر: موازنة البرامج بين النظرية والتطبيق، إصدارات المنظمة العربية للعلوم والإدارة، عمان، الأردن،

١٩٨١، ص ٥٤، نقلاً عن عصام حاتم حسين: الرقابة على الإيرادات العامة توزيعاً وإنفاقاً في التشريع المالي

العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص ٧٦ وما بعدها.

(٢) رونالد وانس: الأنظمة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ٥٥.

جهات معينة بغية الاطلاع على مصادر تحصيل الواردات ومحل انفاقها. والمشرع العراقي منح هذه المهمة للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

ولغرض الوقوف حيثيات تنظيمه لهذه الاختصاصات سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين. نخصص المطلب الأول لدراسة اختصاص أجهزة مراقبة الواردات المالية في دول القانون المقارن، اما المطلب الثاني سوف نخصصه لدراسة اختصاص الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق.

المطلب الأول

إختصاصات أجهزة مراقبة الواردات المالية الحكومية في دول القانون المقارن

معظم الدول لاسيما الاتحادية منها تعتمد على أجهزة وهيئات تأخذ على عاتقها مراقبة تحقق معيار العدالة والانصاف والشفافية عند تخصيص الواردات المالية فيها. وفي الوقت نفسه تتولى هذه الأجهزة الكشف عن المخالفات المالية التي تؤدي الى عدم تحقق العدالة والانصاف عند تخصيص الواردات. وقد منح المشرع هذه المهمة في دول القانون المقارن (الامارات العربية المتحدة وجمهورية السودان) الى أجهزة معينة تتمثل بمجلس تنسيق السياسات المالية بالامارات ومفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لجمهورية السودان وتأسيساً على ما تقدم نقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة اختصاص مجلس تنسيق السياسات المالية في دولة الامارات العربية المتحدة اما الفرع الثاني سوف نخصصه لدراسة اختصاص مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في جمهورية السودان.

الفرع الأول

إختصاصات مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية في دولة الامارات العربية المتحدة

قرار مجلس الوزراء الخاص بانشاء مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية الإماراتي نصّ على أن (يتولى المجلس المهام والإختصاصات الآتية:

- ١- الإشراف على جمع البيانات والتقارير المالية الحكومية على مستوى الدولة.
- ٢- الإشراف على إعداد السياسات المالية الحكومية.
- ٣- التشاور حول مشروعات الموازنات وأوجه الصرف الحكومي على مستوى الدولة وذلك بما يدعم التنمية الاقتصادية فيها .
- ٤- التنسيق بشأن السياسات الخاصة بتنمية الإيرادات والسياسات الضريبية.
- ٥- التنسيق بشأن تحديد آليات تمويل المشروعات، سواء عن طريق الإقتراض والسندات.
- ٦- التنسيق بشأن وضع التصنيف الائتماني السيادي للحكومة الاتحادية و الحكومات المحلية.
- ٧- التشاور في الأمور المالية المستجدة والمؤثرة في التنمية الإقتصادية في الدولة.
- ٨- التنسيق بشأن متطلبات مؤشرات التنافسية العالمية و الكفاءة الحكومية، ذات العلاقة بمستوى الدولة^(١)

أما إدارة الإقتصاد الكلي والسياسات المالية وهي احدى الوحدات التنظيمية التابعة لوكيل وزارة المالية، الذي هو في الوقت نفسه يشغل منصب رئيس مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية،^(٢) فإنها (تمارس إدارة الإقتصاد الكلي والسياسات المالية من خلال الإختصاصات الآتية:

(١) المادة (٤) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية .

(٢) المادة (٣) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية .

١- إقتراح السياسات المالية للدولة، ورفعها لوكيل الوزارة.

٢- جمع بيانات إيرادات ومصروفات الدولة وتحديثها...

٨- بناء نماذج إقتصادية وإحصائية لتوقع الإيرادات والمصروفات (...).^(١)

مما تقدم يلاحظ أن: المشرع الإماراتي لم يضع أو يحدد الإجراءات الخاصة التي يجب على المجلس اتّباعها عند مفاتحة الجهات المعنية بعملية تمويل مبالغ التخصيصات، فكل ما حدده هو إختصاصات المجلس والإشارة إلى ضرورة قيام المجلس بالإشراف على إعداد السياسة المالية للحكومة، والتشاور حول مشروع الموازنة وتحديد أوجه الإنفاق الحكومي على مستوى الدولة.

وكذلك للمجلس التنسيق فيما يتعلق بالسياسات المتعلقة بتنمية الإيرادات، وله التشاور في الأمور المالية المستجدة.

علما ان المشرع الدستوري في الإمارات العربية المتحدة، نصّ بدستور ١٩٧١ على أن (تتكون الإيرادات العامة للإتحاد من الموارد التالية:

١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تُفرض بموجب قانون إتحادي في المسائل الداخلة في إختصاص الإتحاد تشريعاً وتنفيذاً.

٢- الرسوم والأجور التي يحصل عليها الإتحاد في مقابل الخدمات التي يؤديها.

٣- الحصة التي تُسهم بها الإمارات الأعضاء في الإتحاد في ميزانيته وفقاً للمادة التالية.

٤- إيراد الإتحاد من أملاكه الخاصة).^(٢)

كذلك نص دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ على أن (تخصص الإمارات الأعضاء في الإتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للإتحاد، وذلك على

(١) المادة (١٣) من قرار مجلس الوزراء (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية.

(٢) المادة (١٢٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

النحو وبالقدر اللذين يحددهما قانون الميزانية^(١). مما تقدم يتضح لنا ان مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة يتمتع باختصاصات مهمة ومتعددة منها الإشراف والتشاور والتنسيق عن جميع البيانات والتقارير المالية الحكومية وإعداد السياسات المالية وله ان يضع آلية لتمويل المشروعات فضلاً عن اختصاصات مهمة أخرى

الفرع الثاني

اختصاصات مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في جمهورية السودان

على خلاف المشرع الاماراتي فإن المشرع السوداني حدد للمفوضية اختصاصات كثيرة وواسعة فمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية تهتم بالتنسيق مع الجهات والصناديق والهيئات ذات الصلة، إذ نصّ المشرع على أن (تتولى المفوضية التنسيق والتعاون مع الجهات والصناديق والهيئات ذات الصلة الآتية:

أ) وزارة المالية والإقتصاد الوطني بشأن الصندوق القومي للإيرادات لضمان تمويل مستحقات مستويات الحكم المختلفة...

ب) صندوق الإعمار والتنمية لجنوب السودان للتأكد من استلام الموارد المخصصة لجنوب السودان من المصادر والجهات المانحة المختلفة.

ج) الصندوق القومي للإعمار والتنمية للتأكد من استلام الموارد المخصصة من المصادر والجهات المانحة المختلفة...^(٢).

وأيضاً في السودان، فإن لمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية أن (... ٣- تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية بإجازة تقرير الخبراء، ورفعها إلى رئيس الجمهورية.

(١) المادة (١٢٧) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة (٦) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية.

٤- تقوم المفوضية برفع توصية لرئيس الجمهورية بتقديم مشروع قانون بواسطة الجهة المختصة حول تخصيص الموارد والإيرادات، وفقاً لأحكام الدستور للهيئة التشريعية القومية في وقت مناسب قبل بداية كل سنة مالية، لاعتماد ذلك المشروع.

٥- تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية بمراقبة تنفيذ الصيغ والمعايير المتعلقة بتخصيص الموارد وفق القانون المصادق عليه من الهيئة التشريعية القومية^(١).

ومن اختصاصات المفوضية في السودان انها (تتولى المفوضية المسؤوليات والإختصاصات التالية:

أ- ضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال المُحصلة على المستوى القومي لحكومة جنوب السودان والولايات.

ب- مراقبة الدعم المقدم من صندوق الإيرادات القومي، والتأكد من تحقق المساواة فيه، وضمان سرعة تحويله لمستويات الحكم المعنية...

د- ضمان الشفافية والعدالة في تخصيص الإيرادات لحكومة جنوب السودان والولايات، وفقاً للمعدلات أو النسب المئوية المنصوص عليها في إتفاقية قسمة الثروة.

هـ- تقوم باقتراح الصيغ والمعايير الخاصة بقسمة الموارد

و- تقوم بمراجعة وتحديث الأسس والنسب والمعايير مرة كل ثلاث سنوات على الأقل^(٢)

والايرادات المالية التي نص عليها دستور السودان لسنة ٢٠٠٥، جاء الفصل الرابع فيه تحت عنوان الموارد المالية، ونص على أن (يجوز للحكومة القومية إصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة أدناه، أو فرض ضرائب عليها:

أ- الضريبة القومية على الدخل الشخصي.

ب-ضريبة أرباح الشركات والأعمال.

(١) المادة (٧) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

(٢) المادة (٥) من مرسوم جمهوري رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية .

ج- الرسوم الجمركية وضرائب الإستيراد.

د- إيرادات الموانئ البحرية والمطارات.

هـ- رسوم الخدمات.

و- العائدات البترولية.

ز - المنح والمساعدات الخارجية.

ح- مشروعات وأعمال الحكومة القومية.

ط- ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات أو الضرائب الأخرى على تجارة التجزئة والخدمات.

ي- رسوم الإنتاج.

ك- القروض، بما في ذلك الإقتراض من بنك السودان المركزي والجمهور.

ل- أي ضرائب أخرى يحددها القانون.^(١)

يتضح لنا مما تقدم أن المشرع الدستوري السوداني قد حاول الإلمام بجميع موارد الدخل القومي. ومن وجهة نظر الباحث أنه أحسن تنظيمها.

الامر الذي انعكس على اتساع نطاق اختصاصات مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية. ليس اتساع نطاق اختصاصها فحسب بل واهمية هذه الاختصاصات، بلحاظ ان للمفوضية مراقبة الدعم المقدم من صندوق الإيرادات القومي لمستويات الحكم المعنية والتأكد من تحقيقه للمساواة فيه وسرعة تحويلها. كذلك نلاحظ أهمية اختصاصات المفوضية بان لها ان تقترح الصيغ وان تضع المعايير الخاصة بقسمة الموارد ولها مراجعة وتحديث المعايير والنسب كل ثلاثة سنوات.

(١) المادة (١٩٣) من دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

إختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق

من المهم أن تكون الحكومة الاتحادية قادرة على تمويل نفسها، كذلك من المهم أن تكون الأقاليم والولايات والمحافظات قادرة وتستطيع فعل الشيء نفسه.^(١)

وكما تعددت مصادر الواردات الاتحادية، وأُخذ في الإعتبار وفرة الحصيلة المتولدة عنها، كلما إنعكس ذلك إيجاباً على الحكومات المحلية في الغالب. وبخلاف ذلك، فإن الإعتماد على مصادر محدودة للواردات، كلما ساهم ذلك بحرمان الحكومات المحلية من الواردات التي تمكنها من تحقيق أهدافها والوفاء بالتزاماتها اتجاه الأفراد.^(٢)

والراجح، إن واردات دول الإتحاد الفدرالي تتكون من مجموع ثروات الولايات والأقاليم والإتحاد، عليه يجب الإهتمام بهذه الثروات وتعظيم وارداتها لدورها الأساس والكبير في تغيير الواقع الإقتصادي للدول.^(٣) فالثروة تُعدّ وسيلة مهمّة تُسهم في تطور الدول وازدهارها، إذ الدول التي تملك الثروة، فإنها تملك القوة والنفوذ أصلاً.

وبما أن للحكومة برنامج سياسي إقتصادي إجتماعي لسنة مقبلة، فمن الطبيعي أن يُترك لها إعداد الموازنة حتى تأتي منسجمة مع هذا البرنامج، وبالنهاية يمكن محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به.^(٤)

(١) فوزية خدام كرم: الفدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والإقتصادي، مجلة الباحث الإعلامي، كلية الإعلام، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ١٥٢.

(٢) فلاح حسن عطية: الإختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٧١.

(٣) Cloria Helfand: The Economics of the Environment, University of California, California, 2011, P.2.

(٤) د. نادية إسماعيل محمد: الرقابة البرلمانية للموازنة العامة، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٢١.

كذلك الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة. عليه، فإنها تُعدّ أقدر السلطات على تقدير الواردات العامة والنفقات العامة، لأنها أقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من النفقات وما ينتظرها من إيرادات.

من هنا تبدأ أهمية التخصيص العادل المنصف بين مكونات الدولة. ولغرض إيجاد الشعور بالرضا والاطمئنان وعدم الغبن بين هذه المكونات فإن الدولة تمنح لجهة ما اختصاصات التحقق والتحري والتقصي من عدالة هذا التوزيع فضلاً عن اختصاصات أخرى منها الرقابة على حسن استخدام هذه التخصيصات. وتتولى هذه المهمة في العراق الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. وللوقوف على اختصاصات هذه الهيئة بشكل أكثر تفصيلاً، فإننا سوف نقسم هذا المطلب على فرعين. الفرع الأول نخصه لدراسة اختصاص الهيئة بالتحقق والتحري والتقصي من عدالة توزيع الواردات الاتحادية. أما الفرع الثاني سوف نخصه لدراسة اختصاصها بمتابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات ومفاتحة الجهات المعنية والاستضافة.

الفرع الأول

اختصاصات الهيئة بالتحقق والتحري والتقصي من عدالة توزيع الواردات الاتحادية

فكرة العدالة عند توزيع الواردات حظيت باهتمام كبير، إذ يمكن القول بأن هنالك علاقة تبادلية بين الكفاءة والعدالة، فكل ما هو عادل من الممكن أن يكون كفوءاً، لأن ذلك سيضمن تكافؤ الفرص.^(١)

في العراق فمسألة توزيع الواردات الاتحادية بين الحكومة المركزية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لا يمكن النظر فيها قبل عام ٢٠٠٣ على أساس أن العراق كان دولة بسيطة (موحدة).

وفي عام ٢٠٠٤، وبصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة المؤقتة، تم النص على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)...) ^(٢).

(١) د. أحمد إبراهيم منصور: عدالة التوزيع والتنمية الاقتصادية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٢١.

(٢) المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

وأيضاً نص على أن (... وعلى الدولة العراقية ووحداتها الحكومية، وبضمنها الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وبحدود مواردها، ومع الأخذ في الإعتبار الحاجات الحيوية الأخرى أن تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب).^(١)

ونص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية على أن (.../هـ إدارة الثروات الطبيعية للعراق، والتي تعود لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الأقاليم والمحافظات. توزع الواردات الناتجة عن هذه الثروات عن طريق الميزانية العامة، وبشكل منصف، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ بنظر الإعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشاكلها بشكل إيجابي واحتياجاتها، ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد).^(٢)

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد نص على أن (جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني"...).^(٣)

ان تقاسم الواردات الإتحادية التي تمتاز بأهميتها الشديدة في بعض الإتحادات الفدرالية قد يكون ممكناً أو من غير الممكن طبقاً لاعتبارات الملكية والإنصاف، ووفقاً لمبدأ احتفاظ المنشأ بإيراداته، وإستناداً إلى مبدأ المساواة بين المقاطعات أو الأقاليم والوحدات المختلفة.

مع العلم أن الواردات لاسيما الواردات الناجمة عن الثروات الطبيعية تميل إلى التواجد بشكل متباين إلى حد كبير بين الوحدات المكونة للإتحادات الفدرالية.^(٤)

وحتى نكون أمام نظام فدرالي فعال وعادل، لابد من تحقق عدة ثوابت أو متطلبات عند عملية تخصيص الواردات الإتحادية، أهمها:^(٥)

(١) المادة (١٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

(٢) المادة (٢٥/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي.

(٣) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) جورج أندرسون: الفدرالية المالية- مقدمة مقارنة، ترجمة: مها نكلا، دار كنعان للطباعة والنشر، صنعاء، اليمن،

٢٠١٣، ص ٤٩.

(٥) د. محمود رأفت، مصدر سابق، ص ٣٠.

١- توفير واردات ملائمة وكافية لتمويل الأنشطة المتعددة التي تتولى القيام بها الحكومات المحلية.

٢- المساواة والتوزيع العادل بين المستويات الحكومية المتعددة، بحسب احتياجاتها، وفي ضوء قدرتها على تحصيل الإيرادات.

٣- من الضروري أن تكون سمة تقسيم الواردات بالإستقرار والإنتظام، مع مراعاة القدرة على التنبؤ الدقيق بمقدار الأموال التي يمكن للوحدات المحلية الحصول عليها بغية تنفيذ واجباتها، أو تحقيق أهدافها في الوقت المحدد.

٤- ضرورة إتساق التمويلات المركزية عند تخصيصها، بحيث لا تتعارض مع قدرة الحكومة المحلية على تحصيل الواردات، وألا يفرض عليها خيارات غير كفوءة للإنفاق.

٥- ضرورة إتصاف نظام التخصيصات المركزية بالبساطة والشفافية والوضوح، وتحديد هدف أسمى يسعى لتحقيقه.

يُعدّ توافر الواردات المالية في إقتصاد أي بلد ضرورة ملحة لأغراض عدّة، لاسيما التنمية منها. والعادة أن تحصل الدولة على هذه الواردات من مصادر خارجية أو داخلية، ليتم توزيعها فيما بعد في مجال تحقيق التنمية الإقتصادية. وعليه فإن الموارد المالية هي القاعدة الأساسية للإنطلاق نحو تلبية الإحتياجات التمويلية لاقتصاد البلد، والذي يعني عدم توفرها أو سوء تخصيصها عجزاً في الموارد اللازمة للوفاء بالإحتياجات التمويلية، فعندئذٍ نكون أمام مشاكل عدّة قد تصيب الإقتصاد.^(١)

والتخصيص يجد منفذه القانوني من خلال التقسيم الذي يتم اتّباعه في الموازنة العامة، ويصبح له المسار المتفق عليه عن طريق الإعتماد الصادر عليه من قبل السلطة المختصة بذلك.

عندها ينشأ القيد التشريعي الشكلي والموضوعي لهذه التخصيصات من عدمها. إذاً الأمر يبدأ بفكرة أو مجموعة أفكار موضوعية، منهجية، رئيسية، ثم يتم تضمينها في تقسيم شكلي وإجرائي. وينتهي

(١) د. فرحان محمد حسن، مصدر سابق، ص ١٩.

الأمر إلى وجوب تطبيق موضوعي وملزم، بحيث يصبح عدم الإلتزام بهذا التقسيم التخصيصي مخالفة قانونية، وفي أحيان أخرى جريمة يعاقب عليها.^(١)

وفي العراق، بموجب قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، فإن أهم إختصاص للهيئة تمارسه هو (التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة احتساب توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية و المنح والمساعدات والقروض الدولية وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام...)^(٢)، فضلاً عن ذلك فإن على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التحقق أيضاً من صحة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية، وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام.

والسؤال هنا، هل فعلاً تملك الهيئة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية دوراً في التحقق من عدالة توزيع الواردات عند إعداد الموازنة؟

الإجابة على السؤال تتطلب منا معرفة كيفية إعداد الموازنة العامة الاتحادية، ومن هي الجهات التي تتولى القيام بذلك.

ويُعدّ تحديد الأهداف والسياسات الإقتصادية والمالية للحكومة أول خطوة في عملية إعداد الموازنة. فالموازنة هي أداة تخطيط ووسيلة التنفيذ لتلك السياسات والأهداف.^(٣)

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ على عنوان الباب الرابع - إختصاصات السلطة الاتحادية، وجاء فيه (تختص السلطات الاتحادية بالإختصاصات الحصرية الآتية... رسم السياسة المالية... ووضع الميزانية العامة للدولة...)^(٤).

وكذلك نص على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية... إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية).^(٥)

(١) د. بان صلاح عبد القادر: التخصيص المالي في الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ١.

(٢) المادة (٣/ أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(3) H.W. Allen, Robert Rechlin, Hand book of Budgeting, John wileyand sons/ New York chichester – Brisbane. Toronto. Singapore. 1981, P.743.

(٤) المادة (١١٠/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٨٠/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وأيضاً نص على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).^(١)

أما قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، فقد نص على أن (تُعَدّ وزارتي التخطيط والمالية ابتداءً من شهر آذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والإستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً...).^(٢)

ونصّ أيضاً على أن (تتولى لجنة الشؤون الإقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء وبالإستعانة بعدد من الخبراء من الوزارات والقطاع الخاص مناقشة التقرير المنصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة، وترفعه إلى مجلس الوزراء نهاية شهر نيسان لإقراره، ويكون أساساً لإعداد الموازنات للسنوات اللاحقة).^(٣)

ونص كذلك على أن (تُعَدّ وزارتي التخطيط والمالية الإتحاديتين خلال شهر أيار من كل سنة المبادئ التوجيهية... لإعداد موازنات الحدود القصوى للنفقات الجارية والإستثمارية لكل وحدة من وحدات الإنفاق...).^(٤)

ونص أيضاً على أن (تقوم وحدات الإنفاق خلال شهر حزيران بإعداد تقديرات موازنتها وموازنات التشكيلات التابعة لها وإرسالها إلى وزارتي المالية والتخطيط الإتحاديتين...).^(٥)

مما تقدم يتّضح لنا أن كلمة الفصل في تخصيص الواردات الاتحادية تعود إلى وزارتي المالية الاتحادية ووزارة التخطيط الاتحادية.

(١) المادة (٦٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٣/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٣) المادة (٣/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٤) المادة (٤/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٥) المادة (٥) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

ويمكن الإستدلال على ذلك مما ورد في قانون (٦) لسنة ٢٠١٩، إذ نصّ على أن (يقدم وزيراً التخطيط والمالية الاتحاديتان إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر آب من كل سنة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية...)^(١).

أما مسألة إقرار الموازنة بشكلها النهائي، فهي من اختصاص ومهام مجلس النواب إستناداً إلى ما جاء بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصّ على أن (أولاً- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).

ثانياً- لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات)^(٢). والإجابة عن السؤال الذي سبق وأن تم طرحه بخصوص الدور الذي تملكه الهيئة بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد الموازنة العامة الاتحادية وبعد ان استعرضنا النصوص القانونية يتضح لنا ان الهيئة لا تملك ذلك الدور الذي يتناسب وأهمية الأهداف التي تسعى لتحقيقها لعدم إشراكها عند إعداد الموازنة العامة الاتحادية.

وتتعدد الأسس أو المعايير التي بموجبها يتم تخصيص الواردات الاتحادية في العراق بين مكونات الدولة. فمن خلال نصوص المواد (١١١/أولاً، ١١٢، ١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجد إن المشرع العراقي قد وضع مجموعة من الضوابط أو الأسس التي يتم بموجبها تخصيص الواردات الاتحادية.

١- المساواة:

يُعد مبدأ المساواة من اهم المبادئ الإنسانية التي تحرص الشعوب والأمم على التمسك بها، ويحتل مكان الصدارة بين حقوق الانسان، بل ان حماية أي حق من هذه الحقوق يجب ان يتقرر في دائرة المساواة والا كان تقريرها يخل بالحق ذاته. اذ لا يستقيم حق من الحقوق مع حرمان فئة من المواطنين

(١) المادة (٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

منها ولأي سبب من الأسباب. ^(١) فمبدأ المساواة بمثابة حجر الزاوية وبؤرة الارتكاز في كل تنظيم قانوني للحقوق ^(٢) لكن بطبيعة الحال لا يوجد مجتمع انساني تتحقق فيه المساواة التامة في التوزيع. ^(٣)

ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات). ^(٤) وهذا يتفق ومبدأ المساواة بين العراقيين المنصوص عليه في الدستور نفسه.

٢- التوزيع السكاني: اوجد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، معياراً آخرًا للتوزيع يأخذ بنظر الاعتبار نسبة السكان ونصّ أيضاً على أن (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد) ^(٥)

٣- الضرر والحرمان: حدد دستور ٢٠٠٥ معيار آخر بموجبه يتم توزيع ومنح حصة من الواردات للأقاليم المتضررة والمحرومة مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حُرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون). ^(٦)

٤- الأعباء والمسؤوليات: ونصّ دستور ٢٠٠٥ على أن (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها). ^(٧)

(١) د. ثروت بدوي : النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٤٤.

(٢) صالح احمد الفرجاني : مبدأ المساواة امام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي ، مجلة العلوم القانونية والشرعية، من دون محل طبع، العدد السادس، ٢٠١٥، ص ٢٢٩.

(٣) يونس علي احمد : تحليل وقياس الرفاهية وعلاقتها بالتوزيع، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الثالث والثمانون، من دون محل طبع، ٢٠١٠، ص ٢٨٦.

(٤) المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١١٢) / أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١١٢) / أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) المادة (١٢١) / ثالثاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وسجل الباحث بعض الملاحظات على النصوص الدستورية التي ذكرت أنفاً، إن نص المادة (١١١) ينسجم مع مبدأ المساواة بين العراقيين الذي نصّ عليه الدستور في المادة (١٤) منه. أما توزيع الواردات، فقد وضع الدستور له أسس، منها أن يتم إستناداً إلى التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، إلا أن الإشكال هنا هو عدم إجراء الحكومة للتعداد السكاني منذ سنوات عديدة. أما أساس أو معيار التضرر والحرمان. فهو ضابط ضيق من جهة وواسع من جهة أخرى، فهو ضيق إذ تمّ حصره في الأقاليم، فهل إن المشرع اعتبر المحافظات كالبصرة وميسان وبابل والنجف غير متضررة.

أما الجانب الواسع في هذا المعيار، فهو (تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم) بحسب ما جاء بالمادة (١١٢/أولاً) لكنه لم يحدد مقدار الحصة، وهل هي ٥٪ أو ٥٠٪ أو أكثر أو أقل، هل هي من الإنتاج أم الأرباح؟ وهل يحصل الإقليم المتضرر عليها لمدة سنة أو عشر سنين أو أقل أو أكثر؟

ومعيار الحرمان، فهو معيار فضفاض ولا يمكن وضع حدود له فينطبق عليه ما انطبق على التضرر، هل كانت محافظات الوسط والجنوب غير محرومة من واردات العراق؟ وما هو مقياس الحرمان المجحف؟ ومتى يكون كذلك؟ يقاس بنسبة التعليم مثلاً، أو بمعدل دخل الفرد؟ أم بحصول الفرد العراقي على خدمات الصحة وغيرها؟ أم بإشغال الوظائف العامة؟

فالمادة (١٢١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد وضعت معياراً يتمثل بقيام الأقاليم والمحافظات بالأعباء والمسؤوليات، مع الإعتبار بمواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها. وهذا المعيار ان لم يكن من المستحيل تطبيقه فإنه من الصعوبة إيجاد حدود للأعباء والمسؤوليات التي تقع على عاتق الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لصعوبة حصرها وأيضاً صعوبة تحديد حاجاتها.

مما تقدم، يتضح لنا أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً فيما يتعلق بأسس توزيع الواردات ما بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ونتمنى على المشرع إعادة النظر بصياغة المواد (١١١/أولاً، ١١٢، ١٢١/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥، ووضع نصوص صريحة لا تقبل التأويل.

وبعد أن حددنا سلفاً أهم الأسس والمعايير المتعلقة بتوزيع الواردات، والتي وردت بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ومنها (التوزيع السكاني، الأقاليم المتضررة، المحرومية، العدالة، الأعباء والمسؤوليات، الموارد والحاجات).

السؤال هنا: هل راعى المشرع العادي النصوص الدستورية عند توزيعه للواردات الاتحادية وضمن الاستخدام الأمثل لها ؟

إذ أن هذا القانون قد أغفل أهم دور ومسؤولية للهيئة، وهو ما نصّ عليه البند (ثانياً) من المادة (١٠٦) من دستور ٢٠٠٥، والذي نصّ على أن (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... وتضطلع بالمسؤوليات الآتية... ثانياً- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها).

فواجب الهيئة هنا هو التحقق من استخدام أمثل للموارد المالية، وبما يسهم بتطور البلد من النواحي كافة. وأهم مسؤولية للهيئة العامة هي التحقق من الإقتسام المثالي للموارد المالية، الذي يحقق العدالة بين مكونات الشعب العراقي.

ويلاحظ أن المشرع العادي كان صمت واغفل النص الدستوري الوارد في المادة (١٠٦/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولم ينص عليه في قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧. فالتحقق من الإقتسام المثالي للموارد المالية الذي تقوم فيه الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، من المؤكد أنه يكون قبل إقرار الموازنة العامة الاتحادية، أي عند إعدادها وتحضيرها، وهو هنا يمثل الرقابة السابقة التي من المؤكد أنها أفضل من الرقابة اللاحقة على أساس أنها رقابة وقائية لا علاجية.

خاصة وأن الواردات المالية في العراق لم تأخذ الدور الذي كان من المفروض أن تلعبه من خلال المساهمة في تنميته من حيث الإرتقاء بالبنى التحتية وزيادة دخل الفرد فيه، مما أوقعه في مشاكل عديدة، من أهمها مشكلة المديونية الخائفة، والتي من المؤكد أنها تركت آثاراً كبيرة إجتماعية وسياسية سلبية لا تقل عن الآثار الإقتصادية.

والإدارة المالية في العراق، من الواضح أنها لا تملك القدرة على تخصيص وتوجيه الواردات العامة توجيهاً إقتصادياً أو إجتماعياً أو سياسياً صحيحاً، بعيداً عن أوجه الهدر والفساد والضياع في الواردات المالية.^(١)

(١) د. فرحان محمد حسن: إتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل ريعية الدولة، مجلة الغري للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الكوفة، المجلد الرابع عشر، العدد (١)، ٢٠١٧، ص ١٤٢.

ومما يزيد الأمر تعقيداً، عدم توافر تقارير رسمية وبيانات نظامية كافية لدراسة واقع وآفاق اللامركزية المالية في العراق.^(١)

الفرع الثاني

اختصاصات الهيئة بمتابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات ومفاتحة الجهات المعنية والاستضافة

نص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية على ان تتولى الهيئة (...ثانياً - متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والاجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل اقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية.

ثالثاً- مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات المتعلقة باختصاص الهيئة والإجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات).^(٢)

وهنا لابد من الإشارة الى ان دائرة الموازنة في وزارة المالية العراقية يقع على عاتقها (مسؤولية التخطيط المالي للموازنة الاتحادية لجمهورية العراق وفقاً للتوجيهات المركزية واهداف الخطة العامة للدولة والاعتماد الاولي للموازنة...) اما دائرة المحاسبة بالوزارة نفسها فانها (تتولى إدارة الموارد المالية للدولة وتمويل جميع الوزارات والدوائر التي تطبق النظام اللامركزي وخزائن المحافظات التي تطبق النظام المركزي لتمكينها من تنفيذ خططها وبرامجها وبحدود التخصيصات المالية التي حددت لها بالموازنة العامة الاتحادية والاشراف على التصرفات المالية...) ^(٣) فالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بإمكانها مفاتحة وزارة المالية - دائرة المحاسبة - لغرض متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات للجهات المعنية.

(١) د. أحمد بريهي علي: اللامركزية المالية في العراق والخبرة الدولية، من دون محل طبع، ٢٠١٨، ص ٣.

(٢) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) وزارة المالية جمهورية العراق على الرابط

نلاحظ أن المشرع العراقي قد ضمن للهيئة صلاحية تتلاءم مع إختصاص الهيئة، ذلك عندما منح للهيئة سلطة مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بالكتب والتأييدات المتعلقة باختصاص الهيئة، فضلاً عن ذلك، نجد أن المشرع قد فرض على الجهات المعنية بالإجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات.

ورغم ذلك، نجد صياغة النص بحاجة إلى إعادة نظر من المشرع، دفعاً للإشكالات التي قد تحدث ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

إذ بالإمكان أن يكون نص المادة (٣/ ثالثاً) بحسب الآتي: (مفاتحة الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأييدات المتعلقة بالواردات الاتحادية وكيفية تخصيصها، وعلى هذه الجهات الإجابة عن كل إستفسارات الهيئة).

كما أن للهيئة (متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والإجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل إقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية)^(١)، وهذا اختصاص مهم تتمتع فيه الهيئة وهو من شقين، الاول للهيئة التحقق والمتابعة لعملية تمويل التخصيصات من وزارة المالية، اما الجانب الثاني فهو الوقوف على الاجراءات التنفيذية المتخذة عند احتساب حصة كل اقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم ومن الممكن لها ان تبحث عن مسوغات هذا الاحتساب وما هو المعيار لذلك.

والمشرع أيضاً منح الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اختصاصاً مهماً يتمثل بحق (إستضافة ممثل أي وزارة تقتضي الحاجة لحضوره لغرض المشورة والإستئناس برأيه).^(٢)

وحسناً فعل المشرع عندما منح الهيئة إمكانية إستضافة ممثل أي وزارة، لأن ذلك سيضمن للهيئة بأنها تكون أكثر قرباً ودراية عند تخصيص الواردات الاتحادية وسبل صرفها.

(١) المادة (٣/ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٣/ خامساً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

والسؤال الأهم المفروض هنا، ما هو الاجراء المتبع في حال طلبت الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية استضافة احد ممثلي الوزارات فرفض او امتنع عن الحضور امام الهيئة ؟

من حيث الواقع ان هذه الحالة لم تحصل بسبب ان الهيئة لم تباشر مهامها، فأن حصل ذلك فعلاً ورفض من طلبت الهيئة استضافته من الحضور امامها، او مقابلة موظفيها. فما هو الجزاء المفروض وهل يفرض على الموظف ام على الوزارة باعتباره ممثلاً عنها. هنا نؤد ان نُشير الى ان المشرع لم يتصدى لهذه الحالة وبالتالي لا يوجد جزاء يفرض عليهما، ويرى الباحث ان ذلك قصور تشريعي يجب تلافيه لان الجزاء هو احد ضمانات تطبيق القانون.

وفي العراق: على الرغم من أهمية الدور الذي تلعبه الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها بحسب القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ المتمثلة بالقيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية والمِنح والمساعدات والقروض الدولية، وفقاً للأسس والمعايير والمؤشرات.^(١)

إلا أننا نرى أن الوسائل والإجراءات التي بإمكان الهيئة اتخاذها من أجل تحقيق أهدافها لا تتسجم وذلك. إذ نصّ القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن للهيئة (مفاتيح الجهات المعنية لتزويد الهيئة بأي من الكتب والمراسلات والتأيبيدات المتعلقة باختصاص الهيئة والإجابة على كل ما يتعلق بالتخصيصات والتمويلات).^(٢)

بينما نجد أن قوانين بعض الهيئات المستقلة واللجان قد منحتها إتخاذ إجراءات توجي لها بالقدرة والرقابة العالية في إنجاز أعمالها. فمثلاً قانون ديوان الرقابة الإتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ نصّ على أن (تُعَدّ مخالفة مالية لأغراض هذا القانون:

أولاً- خرق القوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً- الإهمال أو التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو الإضرار بالإقتصاد الوطني.

(١) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٣/ ثانياً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

ثالثاً- الإمتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها.

رابعاً- الإمتناع عن أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة^(١).

فالمشرع عد، الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها وعدم تقديمها للديوان عدها (مخالفة مالية) ليس هذا فحسب بل انه عد الامتناع او التأخير في الإجابة على مراسلات الديوان وتقاريره مخالفة مالية ايضاً. بذلك فانه قد ضمن للديوان الإجابة الحتمية وهو مالم يضمنه للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. ونتمنى على المشرع العراقي ان يحدد سقف زمني تتم به الإجابة على مفاتحات الهيئة وان يرتب جزاء في حالة عدم الإجابة على مخاطباتها.

مما تقدم يظهر لنا بوضوح أن المشرع العراقي في قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ قد ضمن إلى حد كبير للمجلس الإطلاع على السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق، الواجب مسكها وعدم تقديمها للديوان عدها مخالفة مالية

أما هيئة النزاهة، وبموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، فإنها تتمتع بما لا تتمتع به غيرها من الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى. فقد جاء الفصل الثالث من قانون الهيئة تحت عنوان (الإجراءات التحقيقية للهيئة). ونص قانونها على أن (أولاً/ للهيئة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد بواسطة أحد محققها...)

ثانياً/ يرجح إختصاص الهيئة التحقيقي في قضايا الفساد على إختصاص الجهات التحقيقية الأخرى...^(٢).

(١) المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

كما نصّ القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على أن (للهيئة إستخدام وسائل التقدم العلمي وأجهزة وآلات التحري...^(١)).

وجاء في القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ أيضاً (تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات...^(٢)).

يلاحظ مما تقدم أن للهيئة اختصاص ذات طبيعة قضائية، ليس هذا فحسب، بل أن القانون قد جعل للتحقيق الذي تقوم بإجرائه الهيئة أرجحية على التحقيق الذي تقوم به هيئة أو سلطة أخرى.

وكذلك، إن المشرع قد ألزم دوائر ومؤسسات الدولة بتزويد الهيئة بالوثائق والأوليات التي تطلبها، وهذا كله يصب في مصلحة الهيئة، ويجعل لها هيبة. وعليه فإننا نقترح على المشرع تعديل نص المادة (٣) من قانون الهيئة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بما يتلاءم والمهام الملقاة على عاتقها.

أما بشأن اختصاص الهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية الوارد بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، (التحري والتقصي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية، وتفصيل مكوناتها ومصادرها)^(٣). نلاحظ أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في صياغة هذه المادة من قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧. وقد زج في هذه المادة في غير محلها من الناحية الشكلية والموضوعية. فمن الناحية الشكلية أنه قد أتى بثلاثة مصطلحات، من الراجح أنها تعطي أو تدل على نفس المعنى، إذ أنه أورد مصطلحات (التحقق، التقصي، التحري).

فمعنى التحقق : هي الإجراءات التي يتم استخدامها من أجل التأكد. فالتحقق هو التثبت الذي يتعين القيام به والسعي في معرفة الحقيقية^(٤).

(١) المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (١٥) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٣/٣) رابعاً من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤) د. عبد القادر محمد القيسي : إجراءات التحقيق الجنائي في الشريعة الإسلامية، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٩

أما معنى التقصي، فهو الطريق المؤدي إلى الكشف عن الحقيقة بوساطة مجموعة من القواعد العامة، باستخدام أساليب وطرق محددة تمكّن من التوصل إلى نتائج معلومة.^(١)

وأما معنى التحري: فهو أي عملية تهدف لزيادة المعرفة، فالتحري محاولة كشف الحقيقة و اجلاء الغموض عن موضوع محدد ليصبح واضح المعالم.^(٢)

والمتمقق عليه، إن تعدد المصطلحات القانونية يؤدي إلى اللبس أو التأويل في تطبيق النص القانوني، بخلاف توحيد المصطلحات القانونية، فإنه يؤدي غالباً إلى اليسر والسهولة في تطبيق النص القانوني. وعليه، فإننا ندعو المشرع إلى تعديل المادة (٣) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، واختيار مصطلح واحد يتلاءم واختصاص الهيئة بالمراقبة على تخصيص الواردات الاتحادية.

أما تحفظنا الموضوعي، فمن خلال إستعراض النص الدستوري المنظم للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وهو (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وممثلين عنهما، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب إستحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً- التحقق من الإستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة).^(٣)

(١) هوري فرعون: منهج التقصي، بحث على الأنترنت، الرابط:

تأريخ الزيارة ٢٥/١١/٢٠٢٠. www.oujdacity.net

(٢) د. محمد محمد عنب : دور التحري في كشف الجريمة، بحث متاح على الأنترنت على الرابط:=

تأريخ الزيارة ٥/١١/٢٠٢٠. <http://www.repository.nauss.edu>

(٣) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أما المشرع العادي بموجب قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، فقد نظم إختصاص الهيئة بحسب الآتي، إذ نصّ على أن (تسعى الهيئة... أولاً- القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند إعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية، وصحة إحتساب توزيع تخصيص الواردات الاتحادية...).

رابعاً- التحري والنقضي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة الاتحادية وتفاصيل مكوناتها ومصادرها^(١).

عند إمعان النظر في المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نجد أن المشرع العادي قد أوقع من القانون ما كان يجب عليه تنظيمه، ونظم ما كان يجب عليه عدم تنظيمه، بمعنى أن المشرع العادي قد حل إرادته محل إرادة المشرع الدستوري.

فالمتفق عليه أن المشرع الدستوري يضع الخطوط العامة والعريضة، ويكون دور المشرع العادي تنظيمها، فتتجلى المخالفة القانونية بأن المشرع العادي قد أغفل تنظيم- كما اشرنا سابقاً - أهم إختصاص للهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ورد بنص دستور ٢٠٠٥، يتمثل باختصاص الهيئة بالتحقق من الإستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها، وإن كنا قد أشرنا إلى ذلك سابقاً.

أما إختصاص الهيئة (التحري والنقضي لمعرفة الواردات المتأتية للحكومة وتفاصيل مكوناتها ومصادرها)، فهو إختصاص لا ينسجم والغاية التي من أجلها إستحدث المشرع الدستوري الهيئة محل البحث، وهو إختصاص مراقبة تخصيص الواردات، وليس البحث في مصادر هذه الواردات من حيث مكوناتها ومصادرها.

لذا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٣) من قانون الهيئة العامة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، وذلك بإلغاء الفقرة (رابعاً) منها.

وفي نهاية مبحثنا هذا المتعلق باختصاصات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. نجد ان المشرع السوداني قد فوض مفوضية مراقبة تخصيص الإيرادات المالية اختصاصات تفوق الاختصاصات التي خولها المشرع الاماراتي لمجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية. فللمفوضية في السودان اختصاصات مهمة منها مراقبة الدعم المقدم من صندوق الإيرادات لمستويات الحكم والتأكد من

(١) المادة (٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

تحقيقه للمساواة وللمفوضية ايضاً حق اقتراح الصيغ والمعايير الخاصة بقسمة الموارد. وفي الوقت نفسه نجد ان المشرع العراقي قد منح الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اختصاصات لا تقل أهمية عن ما منحه المشرع السوداني بل نجدها تفوقها تنظيمياً منها التحري والتقصي والتحقق من عدالة تخصيص الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية ومتابعة عملية تمويل الواردات ومتابعة مصادرها والتحقق من الاستخدام الأمثل للواردات واقتسامها.

المبحث الثاني

الرقابة على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

التطبيق السليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، يقضي بأن لا تمارس سلطة معينة من قبل هيئة أو شخص، دون أن تُسأل أو يُسأل عنها، بسبب أنّ ممارسة السلطة تقتزن بمسؤوليات مرتبطة بهذه السلطة.^(١) فلا سلطة من دون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية.^(٢)

والرقابة على المال العام تكفل حسن توظيفه وتجنب الإسراف والهدر. فالرقابة رادع على الجهة القائمة بالإنفاق، من شأنه أن يجعلها تراعي الصالح عند توجيه النفقة، من خلال مراعاة مبدأ ترشيد الإنفاق العام، ومحاسبة المسؤول عن أي خلل يحدث فيه.^(٣)

إن استقلالية الهيئات المستقلة لا يعني عدم خضوعها للرقابة. إن الهيئات المستقلة إنما هي مسؤولة عن كافة ما تقوم به من أعمال، وضرورة تقديمها بشكل شفاف ومستمر أو دوري، ما يتيح فرصة التأكد من أن أعمالها تتفق والمهام القانونية المكلفة بها.

ولخضوع الهيئات المستقلة للرقابة مجموعة من الآثار الإيجابية على عملها. فالرقابة تضمن من خلالها تحقق مبدأ الشفافية، فضلاً عن تعزيز مبدأ الإدارة الرشيدة، كما أن للرقابة على الهيئات - من جانب آخر - تعزيز ثقة المواطنين بها، فضلاً عن ثقة الأحزاب السياسية والسلطة السياسية كذلك.^(٤)

(١) Ander. Haurior: Droit conditutionnel indtution Politigues, Paris, 1970, P.755.

(٢) د. أنطوان أسعد: موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد إتفاق الطائف، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٤٣٦.

(٣) د. باسم نعيم عوض : الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ . للمزيد عن الرقابة ينظر ، نياف مشيب فاضل: الرقابة الإدارية على المال العام - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشارقة، ٢٠١٣ . و، شيرين شير محمد: رقابة ديوان المحاسبة على المال العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨.

(٤) محمد شفيق صرصار: الهيئات الدستورية المستقلة، من دون دار طبع، تونس، ٢٠١٨، ص ١٨.

فمن حيث المبدأ، الهيئات الإدارية المستقلة بشكل عام، لا تخضع لأي رقابة وصائية أو رئاسية من أي جهة كانت، إنما تخضع لرقابة القضاء ولنظام الرقابة المالية في الدولة.^(١) وكذلك تخضع لرقابة البرلمان بحكم اختصاصه الرقابي الذي يتمتع به مع الإختصاص التشريعي. وكذلك تخضع لرقابة الرأي العام والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنها شأن بقية الهيئات تخضع لأنواع متعددة من الرقابة ولغرض تحديد نطاق الرقابة والجهة الرقابية. سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص المطلب الأول لدراسة الرقابة غير القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما المطلب الثاني سوف نخصص لدراسة الرقابة القضائية على هذه الهيئة.

المطلب الأول

الرقابة غير القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تختلف وتتنوع الجهات التي تتولى الرقابة على الأجهزة والهيئات واعمال الإدارة، لاسيما ما يتصل منها بالواردات والأموال فانها تكون عرضة للرقابة اكثر من غيرها. وتتولى هذه الرقابة جهات مختلفة منها رسمية وأخرى غير رسمية، ومنها الرقابة السياسية والرقابة الشعبية. والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنها شأن بقية الهيئات الإدارية فأن تصرفاتها واعمالها تخضع للرقابة غير القضائية. وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة الرقابة السياسية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما الفرع الثاني سوف نخصصه لدراسة رقابة الرأي العام على هذه الهيئة.

الفرع الأول

الرقابة السياسية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

ان الرقابة الإدارية او القضائية ربما لا تكون فعالة في حماية حقوق الافراد، لاسيما في الدول التي تقوم مؤسساتها على المحاصصة حزبية او دينية او مناطقية من هنا برزت أهمية الرقابة السياسية.

(١) بوجملين وليد: سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية،

والرقابة السياسية هي الرقابة التي يباشرها الشعب بفئاته كافة على الجهاز الإداري للدولة، ليضمن على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والكشف عن الأخطاء والمخالفات داخل الهيئات والإدارات العامة للعمل على تصحيحها.^(١) فالرقابة السياسية هي الرقابة التي تمارس من سلطة ذات طبيعة سياسية، تبسط على أعمال الإدارة ليشمل نطاق ملامته ومشروعاته أيضاً.^(٢) فالرقابة السياسية هي الرقابة التي قد يباشرها الشعب في الدولة مباشرة أو عبر هيئاتهم ومنظماتهم وأحزابهم وهو ما يعرف بالرقابة الشعبية، وقد تباشرها المجالس التشريعية (البرلمانية) وهو ما يُعرف بالرقابة البرلمانية.^(٣) والرقابة السياسية على أعمال الإدارة تتم بوسائل وصور مختلفة، فقد تتم هذه الرقابة بواسطة البرلمان أو عن طريق رقابة الرأي العام.

أولاً / الرقابة البرلمانية:

الرقابة البرلمانية عادة ما تظهر في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني.^(٤) ليس هذا فحسب، بل إنها تُعدّ من أهم سمات هذا النظام.^(٥) والرقابة هذه هي شكل من أشكال الرقابة السياسية يمارسها أعضاء السلطة التشريعية بشكل فردي أو جماعي اتجاه السلطة التنفيذية، عن طريق وسائل محددة لهم دستورياً للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة أو مخالفتها وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته.^(٦) ووسائل الرقابة البرلمانية متعددة ومتدرجة بحسب التنظيم الدستوري لها.

وتختلف هذه الوسائل بمدى إثارته للمسؤولية، فمن هذه الوسائل ما يُعدّ وسيلة إستيضاح واستعلام، وهي السؤال البرلماني وطرح موضوع للمناقشة، ومنها ما يُعدّ وسائل إتهام، ومنها الإستجواب والتحقيق

(١) د. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٩٩، ص ٧٠.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٥.

(٣) د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط ١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٧٢. ينظر للمزيد عن الرقابة السياسية، خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ص ٨٠.

(٤) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٩، ص ٢٥٢.

(٥) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٦٠٤.

(٦) وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨،

البرلماني. الوسائل الأولى تُعدّ سبباً لإثارة المسؤولية غير المباشرة. أما الوسائل الثانية فإنها تُعدّ وسائل مباشرة لإثارة المسؤولية.^(١)

١ - حق السؤال:

يُعتبر السؤال من الوسائل الأكثر شيوعاً لمباشرة البرلمان لأختصاصه الرقابي لأعمال الهيئات المستقلة من قبل أعضاء مجلس النواب. والسبب يرجع إلى إمكانية مباشرة هذا الحق من قبل أي عضو من أعضاء مجلس النواب.

ويُعدّ السؤال وسيلة فعالة ومؤثرة ومقدمة ضرورية تمارسها السلطة التشريعية، وعرف السؤال البرلماني بأنه قيام عضو البرلمان بتوجيه سؤال إلى الوزير للاستفسار عن أمر يجله ذلك العضو، أو بقصد لفت نظر الحكومة لأمر معين.^(٢) وعرف أيضاً بأنه إستيضاح عن أمر من الأمور، أو لفت نظر الحكومة إلى أمر معين. إن عضو البرلمان عندما يوجّه سؤالاً لوزير، فإنه يريد من وراء ذلك معرفة حقيقة تصرف من التصرفات التي قام بها.

إذاً السؤال حق يقيم علاقة شخصية لا يتعدى أثرها عضو البرلمان السائل، والشخص الذي تم توجيه السؤال إليه، فليس من شأن السؤال أن يؤدي إلى مناقشة عامة تتاح لكل أعضاء البرلمان.^(٣)

وقد نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حق السؤال البرلماني،^(٤) عندما نص على أن (أ). لعضو مجلس النواب أن يوجّه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في إختصاصهم، ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده التعقيب على الإجابة).^(٥)

(١) د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٥٨.

(٢) د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري "الكتاب الثاني"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥، ص٤٧٧.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٧٦٥.

(٤) للمزيد عن السؤال البرلماني يُنظر: د. عمر خوري: القانون الدستوري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨. وينظر أيضاً، ميعاد طعمه مهدي: التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٨.

(٥) المادة (٦١/ سابعاً/ أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وجاء الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي،^(١) تحت عنوان (السؤال والمساءلة والإستجواب)، ونص على أن (لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية، مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، وذلك للإستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور).^(٢)

والملاحظ على نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب، أنه وسّع من نطاقها عما هو موجود في المادة (٦١/ سابعاً/ أ) من دستور ٢٠٠٥، وذلك بأن أدخل إضافة للجهات التي نص عليها الدستور أعضاء مجلس الرئاسة ونواب رئيس مجلس الوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة، فضلاً عن رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة.

وكذلك حدد النظام الداخلي شكلاً محدداً للسؤال أن يكون مكتوباً، ونجده قد خالف هذه القاعدة في جواب السؤال، إذ اشترط أن تكون الإجابة عن السؤال شفاهاً (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة، وذلك بعد أسبوع على الأقل من تأريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني. ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين).^(٣)

ونعتقد أن المشرع كان موفقاً عند اعتماد الكتابة عند توجيه السؤال، والإجابة تكون شفاهاً، فالأولى تفيد التوثيق وتحديد السؤال وتحديد تأريخ توجيه السؤال. أما الثانية الإجابة (شفاهاً) فإنها تفيد في إعلام أعضاء المجلس بمضمون الإجابة لما يترتب عليها من إقتناعهم بالإجابة من عدمها.

كذلك حدّد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ضوابط موضوعية، فالسؤال يجب أن يكون (متعلقاً بموضوع له أهمية عامة).^(٤) وتقدير الأهمية العامة للسؤال من عدمها يرجع تقديرها بحسب النظام

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٣ في ٢٠٠٧/٢/٥.

(٢) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، دار الولاء للطباعة، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٧.

(٣) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٤) المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مصدر سابق، ص ٣٨.

الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، لرئيس المجلس، فإذا ما تولدت لديه القناعة بأن السؤال له أهمية عامة يأذن بتوجيهه.

والسؤال البرلماني بحسب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ ذا طبيعة شخصية، أي بين النائب ومن وجّه إليه السؤال، إذ نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب (يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجّهه إليه).^(١)

كذلك يجب أن لا يتضمن السؤال إتهام موجّه للهيئة المستقلة بمخالفة الدستور، وأن لا ينسب النائب إتهاماً موجّهاً لرئيس الهيئة، والسبب أن ذلك يجب أن يكون ضمن الإستجواب لا السؤال.

وبعبارة أخرى لا يجوز أن تتضمن عبارات السؤال إتهامات صريحة أثناء توجيه السؤال إلى رئيس الهيئة المستقلة، في هذه الحالة سوف نكون أمام إستجواب مقنع.^(٢) ويتضح لنا مما تقدم ان لمجلس النواب ان يقدم لرئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية سؤالاً في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص الهيئة وذلك للاستفهام عن امر لا يعلمه عضو البرلمان او يكون الغاية من توجيه السؤال التحقق من حصول واقعة معينة.

٢- طرح موضوع للمناقشة

طرح موضوع عام للمناقشة يعرف على أنه، مناقشة حرة بين أعضاء البرلمان والمسؤول تهدف إلى تبادل في وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة يمكن انتهاجها^(٣). ويعرف ايضاً بأنه، رقابة ودية بين أعضاء البرلمان والمسؤول، إذ أن تلك الرقابة هي مجرد مناقشة في موضوع ما يريده هؤلاء الأعضاء لمعرفة السياسة، التي تتبعها وتنتهجها الحكومة بشأن ذلك الموضوع، وبالتالي

(١) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق ، ص ٣٩.

(٢) زين بدر فرج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٦٧، نقلاً عن:

هشام جميل كمال: الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون،

جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٨٢.

(٣) د. رأفت دسوقي، المصدر السابق نفسه، ص ١٢٩.

يتعرض هؤلاء الأعضاء للنهج الذي تنتهجه الحكومة لمعالجة الموضوع محل المناقشة، وقد يكون هذا الموضوع متصل بسياسة الحكومة الخارجية او الداخلية^(١).

يُعد طرح موضوع عام للمناقشة أحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وبالوقت نفسه يُعد احد مظاهر التعاون بين البرلمان والحكومة، حيث أنه إجراء هادئ الغاية منه الوصول إلى حلول يتفق عليها كل من أعضاء البرلمان والحكومة لتحقيق الصالح العام. ويعتبر طرح موضوع عام للمناقشة من الوسائل الرقابية الجماعية، وفقا للمعيار العددي، حيث يعتمد في التمييز بين الوسائل الرقابية البرلمانية بالعدد المسموح به دستوريا أو لائحيا لممارستها^(٢). وبالتالي فإنه يختلف عن السؤال البرلماني الذي يعتبر علاقة شخصية بين السائل والمسؤول^(٣) ويأخذ على طرح موضوع عام للمناقشة، بأنه محدود الأثر، من حيث، أنه وسيلة للتعرف فقط على سياسة الدولة، أو الحكومة، وإبلاغها بنبض الشارع ومحاولة للتأثير الودي في سياسة السلطة التنفيذية، دون أن يكون هناك إلزام أو إجراء يوقع عليها^(٤).

ونظم المشرع العراقي هذه الوسيلة من الرقابة، اذ نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نص على أن (يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)^(٥).

اما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص على ان (يجوز لخمس وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة وأداء مجلس الوزراء او احدى

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٥.

(٢) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ٩٢٨.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص ٥٨٩.

(٤) مؤيد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢.

(٥) المادة (٦١/ سابعاً/ ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني امام مجلس النواب لمناقشته^(١).

والملاحظ على نص المادة (٦١/ سابعا/ ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. و المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ان الاستيضاح يكون موجه لمعرفة اداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات حصراً وبالطبع يكون ذلك من خلال استضافة رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء. فهل هذا يعني انه ليس لمجلس النواب حق طرح موضوع عام للمناقشة يتعلق بسياسة احدى الهيئات الإدارية المستقلة ومنها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. الجواب بالنفي طبعاً لان ذلك يتعارض والدور الرقابي لمجلس النواب. وفي سابقة قام مجلس النواب باستجواب امين بغداد (صابر العيسوي) بالرغم من انه ليس بوزير فمن باب أولى ان تتم استضافة رؤساء الهيئات المستقلة ومنهم رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. وقد تم استجواب امين بغداد من قبل عضو لجنة النزاهة النائب عن ائتلاف دولة القانون (شيروان الوائلي) في الدورة الثانية في الفصل التشريعي الثاني في عام ٢٠١١ وعلى مدى ثلاث جلسات.^(٢)

٣- التحقيق البرلماني :

التحقيق، هو من وسائل الرقابة المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني واذا كان السؤال البرلماني حق لكل عضو فان التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل. لكن لصعوبة ممارسة التحقيق من جميع أعضاء المجلس فان العمل قد درج على ان يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين، خلال مدة معينة، وينتهي بعدها عمل هذه اللجنة. ويعرف التحقيق البرلماني، بانه اجراء يقوم به المجلس التشريعي او يعهد به الى لجنة مشكلة من عدد من أعضائه لبحث وتقصى موضوع معين، بغية الكشف عن المخالفات فيه واعداد محضر ختامي يعرض على المجلس.^(٣) وهنا لابد من الإشارة الى ان هذا التحقيق لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات اذ ان البرلمان عندما يجري التحقيق في اعمال

(١) المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق ، ص ٣٩.

(٢) محضر جلسة مجلس النواب رقم (٦) في ٢٠١١/١١/٣٠، محضر جلسة مجلس النواب رقم (٨) في ٢٠١١/١٢/١٣، محضر جلسة مجلس النواب رقم (١٠) في ٢٠١١/١٢/١٧.

(٣) د. مدحت احمد يوسف: وسائل الرقابة الحكومية على اعمال الحكومة، المركز القومي للاصدارات القانونية، عابدين،

الحكومة الإدارية او في أمور مطروحة امام القضاء لايهدف الى إحلال نفسه محل السلطة التنفيذية او السلطة القضائية. فهو لا يتخذ قرار من ضمن اختصاص هاتين السلطتين. فمهمة المجلس الأساسية تقتصر على سن تشريع بهدف سد نقص او تعديل تشريع قائم او اثاره مسؤولية الوزارة عند تحققها. (١)

ورغم اغفال المشرع الدستوري النص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على حق البرلمان بإجراء التحقيق البرلماني الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب منح للبرلمان هذا الحق عندما نص على ان (المجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه) (٢) ووضع النظام الداخلي للمجلس ضوابط يجب اتباعها عند تشكيل هذه اللجان ونص على ان (يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة او خمسين عضواً من الأعضاء) (٣) وبموجب النظام الداخلي للمجلس منحت اللجان التحقيقية صلاحيات واسعة اذ (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع اقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة عليها...) (٤) فموظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بما فيهم رئيسها من الممكن ان يتم استدعاؤهم من قبل لجنة التحقيق البرلمانية، وهذا ما تم التأكيد عليه في النظام الداخلي للمجلس (اللجنة وبموافقة اغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة...) (٥) بل للجنة البرلمانية الاطلاع على كافة الأوليات من الكتب والمراسلات الخاصة بعمل الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

٤- الإستجواب البرلماني:

يُعتبر الإستجواب البرلماني من أخطر وأهم وسائل الرقابة البرلمانية التي تتمتع المجالس النيابية بها لبسط رقابتها على أعمال الحكومة، وتحريك مسؤوليتها بجميع هيئاتها أو أحد أعضائها.

(١) شمران حمادي : النظم الدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٤، ص ٨٢.

(٢) المادة (٨٢) النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

(٣) المادة (٨٣) النظام الداخلي لمجلس النواب، مصدر سابق ، ص ٥٣.

(٤) المادة (٨٤) النظام الداخلي لمجلس النواب، مصدر سابق ، ص ٥٣.

(٥) المادة (٧٧/ثانياً) النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق، ص ٥٣.

فإن كانت الوسائل السابقة تحمل مفهوم التعاون أو الإستيضاح أو تبادل الآراء، بهدف الوصول إلى الحقيقة، فإن الإستجواب يتضمن توجيه الإتهام للحكومة أو أحد الوزراء، لأنه متبوع في الغالب بطرح الثقة بالحكومة كلها أو أحد الوزراء، بخلاف إستخدام البرلمان للوسائل السابقة التي غالباً ما تكون ممهدة لاستعمال الإستجواب.^(١)

ويعرف الإستجواب بأنه إستفسار ينطوي على إتهام يقدمه النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء بهدف محاسبته وتوجيه النقد إليه.^(٢)

وعرف الإستجواب أيضاً بأنه حق عضو البرلمان الطلب من الوزير بيانات عن سياسة الدولة العامة، أو عن أي نقطة معينة فيها.^(٣)

وعرف أيضاً بأنه محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء عن تصرف في شأن من الشؤون العامة.^(٤) وهو عبارة عن سؤال يحمل بين طياته الإتهام، يتقدم به أحد أعضاء البرلمان، تعقبه مناقشة على نطاق واسع بهدف تقويم أداء الحكومة أو أحد الوزراء، وإن أدى ذلك إلى تحريك مسؤوليتها وسحب الثقة عنها.^(٥)

ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظم الإستجواب عندما نصّ على أن (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).^(٦)

وتتأغماً مع الدستور، نص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ على الإستجواب (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه

(١) د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري، ط٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٤٥.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٦٥.

(٣) د. رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٤.

(٤) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥١٦.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥٩١.

(٦) المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الإستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه).^(١)

والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، حدد مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب أن يتم اعتمادها في طلب الإستجواب. نص النظام الداخلي على أن (يقدم طلب الإستجواب إلى رئيس المجلس موقعاً من طالب الإستجواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل، مبيّناً فيه بصفة عامة موضوع الإستجواب، وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الإستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الإستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الإستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الإستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في إختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، كما لا يجوز تقديم طلب إستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوّغ ذلك).^(٢)

ومن الشروط الأخرى ان يوجه الى (رئيس مجلس الوزراء أو الوزير).^(٣) وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، إشتراط أن يكون الإستجواب موجهاً الى (... رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم).^(٤) وهنا نود أن نشير إلى وجود حالة من التعارض في الغاية من الإستجواب بين ما ورد بدستور ٢٠٠٥ وما ورد بالنظام الداخلي لمجلس النواب، فالدستور كان ينص على أن استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء - وكذا الحال ينطبق على رئيس الهيئة المستقلة - هو لغرض المحاسبة، فجاء في الدستور (...توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم...).^(٥)

(١) المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق.

(٢) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق.

(٣) المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق.

(٥) المادة (٦١/ سابعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ومن المؤكد أن ما يترتب على المحاسبة من جزاء هو اشد وطأة مما يترتب على تقييم الأداء الضعيف.

ونحن نعتقد أن على المشرع العادي أن يتقيد بالعبارات الواردة من قبل المشرع الدستوري، إذ أن دور المشرع العادي تنظيم النصوص الدستورية لا خلق إختصاصات للجهات التي ينظمها. وعليه، فإننا نتمنى على المشرع تعديل نص الماد (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن تكون الغاية من الإستجواب هي المحاسبة لا تقييم الأداء.

وهنا نود أن نسجل تحفظنا على ما ورد بالنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ عندما نص على أن (للمستجوب الحق في سحب طلبه بالإستجواب في أي وقت ويسقط الإستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وُجّه إليه).^(١)

وإذا كان من المتفق عليه، أن الإستجواب يتضمن أو يحمل بين طياته إتهاماً لمن وجهه إليه. فإن النص المتقدم يثير العديد من الاسئلة هنا:

فكيف يمكن للمستجوب أن يسحب الإستجواب وهو يتصل بالمصلحة العامة لا بمصلحة النائب الشخصية؟

وكيف يسقط الإستجواب بزوال صفة من تقدم به؟

وهل إن زوال صفة القاضي على سبيل المثال - لأي سبب كان، كالإعفاء أو الوفاة أو الإحالة على التقاعد أو النقل، أو لأي سبب آخر - تجعل فعل المتهم مباحاً، وبالتالي تسقط عنه التهم؟

وكيف يسقط الإستجواب بزوال صفة من وُجّه إليه؟

وهل إن تقاعد الموظف المتهم بالإختلاس مثلاً - أو إستقالته - تُسقط عنه تهمة الإختلاس؟

وعليه، نتمنى على المشرع إلغاء المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب، أو على الأقل إعادة النظر فيها، ووضع ضوابط محددة لسحب الإستجواب - أو إسقاطه - على أن لا تصاب المصلحة العامة بالضرر.

(١) المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق ، ص ٤١.

والسلطة التشريعية تملك مراقبة الهيئات المستقلة والإشراف على سير أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية، وبما يتلاءم والإختصاص الرقابي لهذه السلطة، وأحد وسائل هذه الرقابة هو الإستجواب.

والإستجواب يُوجّه لرئيس الهيئة المستقلة، لأنه مسؤول عن أعمال الهيئة عند توليه المنصب.

فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ على أن (لمجلس النواب حق إستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة...)^(١).

أما قانون الهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ فقد نصّ على أن (أولاً- يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والإختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية... وهو المسؤول عن تنفيذ أعمالها...)^(٢).

فتوجيه الاستجواب لرئيس الهيئة يتفق مع مبدأ (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية)، ورئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية يتمتع بسلطات عديدة مُنحت له بموجب قانون الهيئة، منها (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة تسمى الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتمتع بالشخصية المعنوية، ويمثلها رئيس الهيئة...)^(٣).

قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ منح أيضاً سلطات وصلاحيات واسعة (تحدد تقسيمات التشكيلات المنصوص عليها في المادة "٥" من هذا القانون بتعليمات يصدرها رئيس الهيئة)^(٤).

وبعد مواجهة رئيس الهيئة بمضمون الإستجواب واتباع المدد القانونية لتحضير دفوعه وتقديمها أو عرضها في مجلس النواب.

هنا نكون أمام طريقتين: الأولى يؤدي إلى إنتهاء المناقشة، وتُعدّ المسألة منتهية في حالة إقتناع أعضاء المجلس بإجابة رئيس الهيئة، أما الطريقة الثانية فإنه يؤدي إلى سحب الثقة من رئيس الهيئة.

(١) المادة (٦١/ ثامناً/ هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٤/ أولاً) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤) المادة (١١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

وقد أقر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، هذه الحقيقة عندما نص (إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعدّ المسألة منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الإستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس، وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي).^(١)

علماً أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد حدد أغلبية معينة تتطلبها عملية إعفاء رئيس الهيئة من منصبه، فقد نص على أن (لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة).^(٢)

بالإضافة إلى الوسائل الرقابية السابقة ذكرها تمارس السلطة التشريعية كذلك رقابتها على رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال وضعها لمجموعة من الضوابط والمحددات، ينبغي توافرها برئيس الهيئة، ومن ثم تحتاج عملية تعيينه على ترشيح أو تصويت داخل قبة البرلمان قبل تولي مسؤولياته.

ثانياً / رقابة الرأي العام :

يلعب الرأي العام دوراً مؤثراً في الرقابة على اعمال السلطات والهيئات كافة لاسيما السلطة التنفيذية وتصرفاتها الإدارية، وهذا النوع من الرقابة تخشاه الإدارة أكثر من بقية أنواع الرقابة الأخرى للنتائج والآثار التي تترتب عليه والتي تصل الى حد تغيير الحكومة في أحيان كثيرة.^(٣) والرأي العام الفعال يرتبط بوعي الشعوب، فالدول التي حظيت شعوبها بفرص جيدة للارتقاء بافرادها اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، تمتلك شعوبها رأي عام مؤثر وفعال. فامتلاك الافراد لحرية الرأي والتعبير وتكوين الجمعيات والأحزاب والاجتماع كلما ساهم ذلك بتطور الرأي العام.^(٤) ويعرف الرأي العام بانه، اجتماع كلمة الجماهير على امر محدد،

(١) المادة (٦١) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، مصدر سابق ، ص ٤٢.

(٢) المادة (٦١/ ثامناً/ هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. حمدي سلمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ٢٧

(٤) جعفر صادق مهدي: ضمانات حقوق الانسان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٧.

فهو بمنزلة تعبير ارادي عن وجهة نظر الجماعة. ^(١) كذلك عرف الرأي العام بانه، مجموع الآراء والأفكار التي يدين بها الناس اتجاه مواضيع معينة في زمن معين وتتصل بمصالحهم الخاصة او العامة. ^(٢)

والمقصود برقابة الرأي العام، هي الرقابة التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية، كالأحزاب وجماعات الضغط والنقابات، فضلاً عن رقابة الصحافة ووسائل الاعلام الأخرى. ذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام لسلطات الدولة وإرشادها الى الآراء المتعددة بشأن الأمور العامة ومراقبة ردود الأفعال اتجاه تصرفات السلطات العامة للدولة وتحديد أوجه نقدها. ^(٣)

والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنها شأن بقية الهيئات الإدارية تخضع لرقابة الرأي العام لاسيما رقابة الأحزاب السياسية والاعلام لاسيما المرئي منه والمتمثل بالقنوات التلفزيونية الفضائية. وارتبط ظهور هذه الأحزاب بهذا الكم بعد التغيير السياسي الذي حدث سنة (٢٠٠٣) كذلك كثرة القنوات الفضائية التلفزيونية.

ويرى الباحث ان ذلك سلاح ذو حدين. فتعدد الأحزاب السياسية والقنوات الفضائية التلفزيونية امر يجسد مبادئ الديمقراطية ويتناغم مع حرية الرأي والتعبير والاعتقاد، الا انه بنفس الوقت أفرغ الرأي العام كوسيلة من وسائل الرقابة من محتواها بسبب ان هذه الأحزاب في الغالب تكونت لدوافع قومية او دينية او مذهبية. واغلب هذه القنوات تابعة للأحزاب السياسية.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة، فهي رقابة الإدارة لنفسها بنفسها، اذاً هي رقابة ذاتية ونطاقها يمتد ليشمل المشروعية والملائمة معاً. هذه الرقابة قد تمارس من الجهاز الإداري ذاته عن طريق رقابة الرئيس لمؤسسه او قد تقوم بها وحدات متخصصة الأسلوب هذا النوع من الرقابة (الذاتية)

(١) د. رمزي الشاعر: النظرية العامة في القانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، ١٩٧٢، ص ٢٩٨.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٦.

(٣) د. سامي جمال الدين: القضاء الاداري الرقابة على اعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون سنة طبع،

تسمى الرقابة الداخلية، وقد تقوم بالرقابة مؤسسات خاصة مهمتها الرقابة الإدارية والمالية، تكون مستقلة في عملها عن الجهة التي تخضع لرقابتها عندئذ تسمى بالرقابة الخارجية.^(١) والرقابة الإدارية قد تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها من دون تقديم تظلم من شخص ما. فقد تجد الإدارة عند مراجعة تصرفاتها وأعمالها ان ما اتخذته من قرارات غير مشروعة، عندئذ يجب عليها إعادة النظر بهذه القرارات ولها الغاءها او تعديلها وحتى سحبها بحدود القانون.^(٢) ويمارس الرقابة التلقائية اما الموظف مصدر القرار ذاته او من قبل الرئيس الإداري عندما يراجع اعمال مرؤسيه بحكم المسؤولية عنهم في نطاق الإدارة التي يرأسها.^(٣) وقد تكون الرقابة الإدارية بناءً على تظلم يتقدم به صاحب المصلحة الذي لحقه ضرر من تصرف الإدارة. مقدم التظلم يطلب من الإدارة إعادة النظر بهذا التصرف بالسحب او الإلغاء او التعديل. والتظلم قد يكون ولأئياً ذلك عندما يقدم الى الموظف نفسه الذي صدر القرار، او قد يكون التظلم رئاسياً عندما يقدم الى الرئيس الإداري للموظف الذي اتخذ القرار.^(٤)

ومسؤولية موظفي الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، فإنها تكون أمام رئيسها، إذ نص القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (أولاً- يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والإختصاص... ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون).^(٥) ويكون ذلك بتطبيق (قانون الخدمة المدنية رقم "٢٤" لسنة ١٩٦٠، وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨).^(٦)

(١) د. حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة الأوقاف، بغداد ١٩٧٠، ص ٩٢.

للمزيد عن الرقابة الإدارية ينظر ايضاً، د. علي عباس: الرقابة الإدارية على المال والاعمال، ط١، مكتبة الرائد،

عمان، ٢٠٠١، ص ٥٥.

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي: مصدر سابق، ص ٤١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥٩.

(٤) هاشم حمادي عيسى: النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة، ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص ٥٠.

(٥) المادة (٤) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٦) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

اما الرقابة الإدارية الخارجية فانه تُعد احد الأدوات المهمة في المحافظة على الأموال العامة وضمان سلامة التصرفات المالية للوحدات والهيئات الحكومية من خلال اخضاع تصرفات وموازنات تلك الهيئات للرقابة والتدقيق^(١).

فعلى الهيئات المستقلة أن تكون واعية بضرورة تقنين نفقاتها وحسن التصرف بمواردها في إطار الشفافية، ووفقاً للقواعد القانونية الحاكمة، وعليها أن تكون على استعداد للخضوع إلى رقابة الأجهزة المتخصصة بمختلف أشكالها، على أن ذلك يسهم بدعم مصداقية الهيئات المستقلة، ويعزز ثقة المواطن بها. فالرقابة والمساءلة هي في الأصل إلتزامات دستورية، قانونية^(٢).

والمتتبع لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والذي جاء الفصل الرابع منه تحت عنوان (الهيئات المستقلة)، والمواد من (١٠٢-١٠٨) لم يتطرق أبداً إلى ماهية الإستقلال الذي تتمتع به بعض الهيئات التي استحدثت بالمواد المذكورة آنفاً، وهل هو إستقلال إداري أم مالي أم كلاهما. ويبدو أنه جعل إقرار طبيعة الإستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات إلى المشرع العادي.

أما قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، فقد نص على أن (للهيئة موازنة سنوية مستقلة تموّل من المبالغ التي تُخصّص لها من الموازنة العامة الاتحادية للدولة)^(٣).

ورغم أهمية الموازنة للهيئة بغية تسيير أعمالها، وبعد تدقيق قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نجده لم يحدد الجهة التي تقترح أو تعد ميزانية الهيئة، ونرى أن هذا قصور تشريعي يجب على المشرع تداركه. فالعديد من الهيئات المستقلة نصّت قوانينها على الجهة التي تتولى إقتراح الموازنة أو إعدادها.

(١) د. فاطمة صالح. و. حامد عبد الأمير : تكامل عمل أجهزة الرقابة الخارجية في العراق، مجلة الادارة والاقتصاد، من

دون محل طبع، السنة ٤٢، العدد ١٢٢، ٢٠١٩، ص ٣٣١.

(٢) معتز القرقروري: الإستقلالية المالية للهيئات المستقلة، من دون دار طبع، تونس، ٢٠١٨، ص ٦٢.

(٣) المادة (١٠) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

من ذلك ما نصّ عليه قانون هيئة النزاهة و الكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، (يتولى رئيس الهيئة... ثانياً- إقتراح الموازنة السنوية للهيئة، وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة).^(١)

كذلك فان مجلس إدارة ديوان الرقابة المالية يختص بإعداد وإقرار مشروع الموازنة السنوية للديوان وفق التوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة.^(٢) أما قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩،^(٣) نص على أن (للمفوضية موازنة سنوية مستقلة يتم إعدادها وفقاً للأسس والقواعد تقترح من الإدارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين ويقدمها مجلس الوزراء ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة وتخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي).^(٤)

مما تقدم، نجد ضرورة تعديل قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، على أن ينص على الجهة التي تتولى إقتراح أو إعداد الميزانية الخاصة بالهيئة، على أساس أن ذلك سوف نضمن به أن تكون موازنة مالية للهيئة توفر له غطاء يمكن من خلالها تنفيذ المهام الموكلة بها.

بالرجوع إلى قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، بالرغم من أنه لم يحدد الجهة التي تقوم باقتراح أو إعداد الموازنة الخاصة بالهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، نجد أنه نص على الجهة التي تتولى رقابة وتدقيق حسابات الهيئة، فنص القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (تخضع حسابات الهيئة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الإتحادي).^(٥)

(١) المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٢١/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٥٦٩ في ٢٠١٩/١٢/٣٠.

(٤) المادة (٢٢) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩.

(٥) المادة (١٣) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

ان خضوع حسابات الهيئة الى رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي يتفق مع اختصاص الديوان الوارد بالقانون (٣١) لسنة ٢٠١١، والذي نص على أن (يقوم الديوان بالمهام التالية: أولاً- رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة...^(١)).

ونص أيضاً على أن (تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية: أولاً- مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً...).

ثانياً- أية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان^(٢)).

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الرقابة القضائية على الهيئات المستقلة تُعدّ أمراً مفروغاً منه، عملاً بمبدأ الولاية العامة للقضاء، الذي بمقتضاه يخضع جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية لولايته، إلا ما استثنى بنص خاص.

هذا المبدأ يأتي إقراراً لمبدأ المشروعية وسيادة مفهوم الدولة القانونية. وعلى ذلك، فإن استقلال الهيئات المستقلة، الذي تتمتع به لا يجعلها بمنأى عن رقابة القضاء^(٣).

وخضوع الهيئات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية يكمن في أن هذه السلطات تُصدر قرارات إدارية بغية تنفيذ ما هو مطلوب منها القيام به. هذه القرارات كغيرها من القرارات الإدارية التي من الممكن الطعن فيها من كل من له مصلحة أمام الجهة القضائية المختصة^(٤).

(١) المادة (١) من قانون رقم ديوان الرقابة المالية الاتحادي (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٦) من قانون رقم ديوان الرقابة المالية الاتحادي (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) Nicole Decoopman: Le controle Juridictionnel des autorités Adminitratives indépendantes p74.

نقلاً عن أستاذنا د. صادق محمد علي: النظام القانوني للهيئات المستقلة، أطروحة دكتوراه، مصدر سابق، ص ١٨١.

(٤) سلطاني نجوى ورقطي منيرة، مصدر سابق، ص ٥٤.

وإن كانت الهيئات الإدارية المستقلة لا تنتمي إلى الهيئات الإدارية التقليدية، فهي مستقلة، لكنها لا تخرج عن نطاق الدولة، ولضمان مبدأ المشروعية، فقد أخضعها المشرع لرقابة القضاء من أجل حماية حقوق وحريات المتعاملين مع هذه الهيئات.

ولا يعتبر هذا إنقاصاً من استقلاليتها، إنما هو إسباغ لصفة المشروعية على أعمالها في ظل دولة القانون.^(١)

فالرقابة القضائية على أعمال الهيئات المستقلة ونشاطاتها تُستمد من حق النقاضي المكفول أو المكرس في الأنظمة القانونية المختلفة.

بما أن الهيئات المستقلة تحمل من المميزات ما يجعلها سلطات إدارية، فهي الأخرى تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق مجلس الدولة.^(٢)

تعرف الرقابة القضائية بأنها، السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها المحاكم الاعتيادية او الإدارية، استناداً الى النصوص القانونية والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل وإصدار الاحكام التي تكون الإدارة طرفاً فيها.^(٣) والرقابة القضائية على اعمال الإدارة قد يتم اسنادها الى القضاء العادي الذي يكون له الحق في الفصل في المنازعات التي تعرض عليه والتي تكون الإدارة طرفاً فيها على الأقل، وقد يعهد بالرقابة على اعمال الإدارة الى قضاء متخصص في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية اوبين الإدارة والافراد.^(٤) وتكمن أهمية الرقابة القضائية بانها الضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية، اذ يتم اخضاع تصرفات السلطة العامة للرقابة القضائية. وهذا النوع من الرقابة سلاح فعال يحول دون تعسف الإدارة او تماديها اتجاه الافراد، والرقابة القضائية ركن أساسي في بناء الدولة

(١) قحيوش الوليد: الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٦-٢٠١٧، ص ٥٤.

(٢) راشدي سعيدة: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، ٢٠٠٧، ص ٤١٥؛ نقلاً عن رحموني موسى: الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٤١.

(٣) د. محمد محمد بدران : رقابة القضاء على اعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٦١.

(٤) د. محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته على اعمال الإدارة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص ٧٩.

القانونية.^(١) والحق انه دون الرقابة القضائية للإدارة مخالفة القانون وقد لا تتوخى الدقة في تنفيذه عندئذ تصبح النصوص القانونية مجرد رغبات او امني وليست نصوص قانونية واجبة الاتباع لها جزاء يضمن احترامها. والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وسائر الأجهزة والهيئات في الدولة لاسيما التي تمارس الرقابة على الإيرادات تقوم باعمال ويصدر عنها قرارات تخضع لرقابة القضاء سواء القضاء العادي او الإداري. وسوف نقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين. الفرع الأول نخصه لدراسة الرقابة القضائية على أجهزة مراقبة الواردات المالية الحكومية في دول القانون المقارن كوننا نتبع النهج المقارن في الدراسة، اما الفرع الثاني سوف نخصه لدراسة الرقابة القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على أجهزة مراقبة الواردات المالية الحكومية في دول القانون المقارن

تُعد الامارات العربية المتحدة من الدول ذات النظام القضائي الموحد، فلا يوجد قضاء اداري مستقل، انما تختص بعض محاكم القضاء العادي بنظر المنازعات الإدارية. ويرجع تفضيل نظام القضاء الموحد في دولة الامارات العربية الى أسباب عديدة منها ظروف الدولة وصغر حجمها، وقلة المنازعات الإدارية فيها كما ان سهولة الاتصال بين الحكام والمحكومين ساعد كثيراً على تيسير وحل الخلافات بالتراضي ودون تدخل القضاء في أحيان كثيرة.^(٢) وفكرة القضاء الموحد مرسخة بدستور الدولة، اذ نص دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، على ان (يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية او اكثر، تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة... لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

أ- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والافراد....)^(٣) وجاء في قانون الإجراءات المدنية الاماراتي (تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية

(١) د. احمد علي الصغيري : القرار الإداري في كل من فرنسا والامارات ودور المحاكم في الغائه، دار الفكر العربي، القاهرة،

٢٠٠٨، ص ٣٥.

(٢) خضر عكوبي يوسف: موقف القضاء من الرقابة على القرار الإداري، مطبعة الحوادث، بغداد، ١٩٧٦، ص ٣١.

(٣) المادة (١٠٢ / ١) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والافراد سواء كانت الدولة مدعية ام مدعي عليها^(١). فالقضاء الاماراتي (العادي) له الحق بالرقابة على اعمال وتصرفات مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية الاماراتي وذلك بمناسبة عرض المنازعات امام القضاء وسواء كان المجلس فيها مدعي ام مدعى عليه.

والسودان سار على نفس الاتجاه مع الامارات فهو أيضا من دول القضاء الموحد، فعلى الرغم من صدور عدة قوانين إجراءات مدنية، الا انها لم تنشئ آلية خاصة لفض المنازعات الإدارية، انما تركت ذلك الى القضاء العادي، واطلاق اسم المحاكم الإدارية في السودان هو تعبير خاطئ لانه ليس هناك محاكم إدارية، انما توجد محاكم مدنية عادية تختص فيها دوائر بنظر الطعون الإدارية سواء في المحاكم العامة او في محاكم الاستئناف او في المحكمة العليا.^(٢) ولا زالت المحاكم العادية هي التي تمارس الفصل في المنازعات الإدارية، هذا يعني ان السودان من دول القضاء الموحد.^(٣) فالرقابة القضائية على اعمال وتصرفات مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في السودان تتم من قبل القضاء العادي. وبحسب قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥^(٤)، تتبع المحكمة الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٨٣، فيما عدا الإجراءات المنصوص عليها بقانون القضاء الإداري، غير ان المشرع السوداني في قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥ واستناداً الى المادة (١٢) منه، قد توسع في خيارات الحكم التي يمكن للقاضي الإداري الحكم والنطق بها. فهو لا يزال يسير على خطى المذهب الانجلوسكسوني الذي لا يميز في الدعاوى الإدارية ما بين دعوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء، بل انه ذهب ابعد من ذلك عندما منح القاضي سلطة اصدار أوامر للإدارة بالتدخل او الامتناع.^(٥) فالرقابة على

(١) المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) ١٩٩٢. منشور على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/٢. www.courts.rak.ae

(٢) د، عثمان النور عثمان الحاج : تطور القضاء الإداري في السودان، مجلة دراسات حوض النيل، من دون محل طبع، العدد العشرون، ٢٠٠٨، ص ٢٦٦.

(٣) يس عمر يوسف : مستقبل القضاء الإداري في السودان، الطبعة الأولى، من دون دار طبع، القاهرة، مصر، ٢٠١٨، ص ٢١١.

(٤) قانون القضاء الإداري السوداني لسنة ٢٠٠٥، منشور على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/٢٧. www.mohamah.net/law

(٥) مرتضى احمد عبد الرحيم : القضاء الاداري في السودان - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة شندى، ٢٠١٨، ص ١٨٥.

اعمال وتصرفات كل من مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية في دولة الامارات العربية المتحدة ومفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في السودان تتم من قبل القضاء العادي في كلا الدولتين.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في العراق

الهيئات الادارية المستقلة هي في الأساس مؤسسات قانونية تملك الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تُستحدث أو تُؤسس إستناداً إلى نص دستوري^(١) أو تشريعي^(٢) يُسند إليها مهمة الإشراف على مرفق معين، وتتكون عادة من شخصيات مستقلة من ذوي الإختصاص والكفاءة والخبرة، يتكلمون باسمها ويتولون تنظيم المرفق وتسييره، هذه الهيئات تتمتع في الغالب بالاستقلال العضوي والوظيفي عن أجهزة الدولة السياسية والإدارية، تتولى تقديم الإستشارات في مجال إختصاصها وإصدار قرارات توصف بأنها إدارية مرة، وأخرى توصف بأنها قضائية، ووفقاً لما يخولها النص القانوني المحدث لها^(٣) والراجع ان الرقابة القضائية تُعد من انجع أنواع الرقابة التي تمارس على تصرفات وقرارات الهيئات الادارية المستقلة ، ليس هذا فحسب بل ان رقابة القضاء سبقت رقابة التصرفات والقرارات، ذلك عندما تصدى القضاء الإداري لرقابة النصوص القانونية المؤسسة لهذه الهيئات.

في العراق، لعبت المحكمة الاتحادية العليا^(٤) دوراً بارزاً في تحديد الأطر القانونية للهيئات المستقلة.

(١) المواد (١٠٦-١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) Chevalier, Reflexion sur Instifuiton des administaratives independantes, Jcp. 1986.

نقلاً عن، هادية غريب: الدستور والهيئات المستقلة، بحث الأنترنت الرابط

تأريخ الزيارة ١٢/١/٢٠٢٠، ص ٥. <http://www.Platform.almanhal.com>

(٤) نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (الفصل الثالث/ الفرع الثاني) على أن (المادة "٩٣" - أولاً- المحكمة

الإتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مادياً وإدارياً. المادة "٩٣" تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً- الرقابة على دستورية القوانين.

ثانياً- تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات...

المادة "٩٤" قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتّة وملزمة للسلطات كافة).

إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا في رأي استشاري لها بخصوص معنى كلمة الإستقلال المنصوص عليه في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - أن (المقصود بالإستقلال الوارد بالمادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة، لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها، إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام...^(١)).

وجاء في قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا، (وحيث أن المادة (٤/ أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ قد وردت خلافاً لما هو منصوص عليه في المواد الدستورية... وحيث أن المادة (٤٧) من الدستور قد نصت على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بأن تمارس كل سلطة إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وإن الأخذ بالمادة (٤/ أولاً) من القانون أنفاً معناه خرق لهذا المبدأ وتجاوزاً على إختصاصات السلطة التنفيذية وخروج على الصلاحيات المناطة لمجلس النواب في المادة (٦١) من الدستور. لذا تكون دعوى المدعي إضافة لوظيفته مبنية على سند في الدستور، مما يقتضي الحكم بعدم دستورية المادة (٤/ أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادة (٤/ أولاً)^(٢)).

وفي قضية أخرى، جاء في قرار الحكم (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وُجد أن المدعي يطعن بعدم دستورية (لجنة الإستماع) و(مجلس الطعن) في هيئة الإعلام المنصوص عليهما في البند (٣) والبند (٤) من القسم الأول من قانون هيئة الإعلام والاتصالات رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤...

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٢٢٨/إتحادية/ ٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦، أشار له د. بان صلاح عبد القادر وامير حسن زغير: التنظيم القانوني للبنك المركزي العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية كلية القانون جامعة بغداد مجلد ٤، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٢١٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا/ ١٠٥/إتحادية/ ٢٠١١، أشار له، احمد طلال البدي: استقلال هيئة النزاهة، الدستور والقانون وقرارات المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور على الانترنت على الرابط،

لذلك فإن النصوص والتشكيلات - موضوع الطعن - جاءت خياراً تشريعياً ولا تشكل مخالفة للدستور... وعليه تكون دعوى المدعين فاقدة لسندها الدستوري وواجبة الرد من هذه الجهة فقرّر الحكم بردها...^(١)

ويمارس القضاء الإداري في العراق رقابته على قرارات الهيئات المستقلة إذ أصدرت محكمة القضاء الإداري الثلاثاء ٢٦ تشرين الأول ٢٠٢١، امر ولائياً بإيقاف إجراءات اعفاء رئيس شبكة الاعلام العراقي (ن، ج) واعادته الى منصبه.

وجاء في القرار الصادر من محكمة القضاء الإداري في العراق ذي الرقم ٦٥١٢ / ٢٠٢١ في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٢١.

(- طالب الامر الولائي...)

- المطلوب الامر الولائي ضدّهما.. ١- رئيس مجلس الأمناء شبكة الاعلام العراقية / إضافة لوظيفته
٢- رئيس شبكة الاعلام العراقية / إضافة لوظيفته.

لطلب المقدم في ٢٥ / ١٠ / ٢٠٢١ من طالب الامر الولائي في الدعوى المرقمة (٥٤١٨/ق/٢٠٢١).
لاصدار امر ولائي بإيقاف تنفيذ القرار المرقم (٥٥٣) في ٢٤ / ١٠ / ٢٠٢١، المتضمن إنهاء تكليف طالب الامر الولائي من رئاسة شبكة الاعلام العراقي ولدى التدقيق والمداولة ولتوفر شروط اصدار الامر الولائي ومنها عدم تدارك الاضرار المستقبلية في تنفيذ الامر محل الاعتراض قررت المحكمة بالاتفاق وقف تنفيذ القرار المرقم (٥٥٣) في ٢٤ / ١٠ / ٢٠٢١، لحين حسم الدعوى المعروضة امام هذه المحكمة...^(٢)

وجاء بقرار صادر من المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة، وبموضوع يتصل بالامر الولائي السالف ذكره آنفاً. إذ تم تمييز الحكم امام المحكمة الإدارية العليا في العراق وجاء في نص قرار التمييز:

(-المميزان: ١-رئيس شبكة الاعلام العراقي ٢- رئيس مجلس الوزراء. إضافة لوظيفتهما

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا / ١٥١ / اتحادية / ٢٠١٩ منشور على الانترنت على الرابط،

تاريخ الزيارة ٢٨ / ١١ / ٢٠٢١. www.iraqFSC.iq/s.219

(٢) محكمة القضاء الإداري، مجلس الدولة الدعوى ٨/ولائي / ق / ٢٠٢١، منشور على الرابط

تاريخ الزيارة ١٨ / ١١ / ٢٠٢١ www.ina.iq

- المميز عليهما ١- فضل عباس محسن ٢- قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم ١٢٧٨ / ٢٠٢١ / المؤرخ في ١٨/٥/٢٠٢١...

وحيث ان المدعي يدعي انه رئيس شبكة الاعلام العراقي، وان الشبكة مؤسسة بموجب قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥، وان الشبكة بموجب المادة (٢) من القانون المذكور أنفأً هيئة مستقلة... لذلك لايدخل نظر الدعوى في اختصاص محكمة قضاء الموظفين بل هو من اختصاص محكمة القضاء الإداري...^(١) وان كانت الاحكام القضائية السالف ذكرها لا تتصل مباشرة بالهيئة محل دراستنا، الا انها تعطي انطباعاً بان قرارات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تخضع للرقابة القضائية.

ونص قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (تؤسس بموجب هذا القانون هيئة مستقلة... تتمتع بالشخصية المعنوية...)^(٢) هذا يعني أنها تكون أهلاً للتقاضي.

وبما أن العراق يُعتبر من دول القضاء المزدوج،^(٣) فإن نظر الدعاوى التي تكون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية طرفاً فيها يكون أمام محاكم هذا القضاء.

(١) المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، رقم الاضبارة، ٤٠٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠٢١، منشور على الانترنت على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/٥. www.iqiraq.news/uploads/posts

(٢) المادة (١) من قانون الهيئة العامة للمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣) يقصد بنظام القضاء المزدوج، وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة، احدهما تتولى الفصل في المنازعات الناشئة بين الافراد يطلق اسم القضاء العادي عليها. اما الجهة الأخرى تقوم بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتسمى جهة القضاء الإداري. اما النظام القضائي الموحد، يقصد به وجود جهة قضائية واحدة تفصل في جميع المنازعات وعلى اختلاف أنواعها سواء ما ينشأ منها ما بين الافراد او ما بين الافراد والإدارة، د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٥، ١٦٠ ومابعدها.

واستناداً إلى ما جاء في قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة^(١) رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(٢) تنظر الدعاوى التي تتعلق بالهيئة أمام محكمة القضاء الإداري (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة...)^(٣).

والأصل أن رقابة القاضي في دول القضاء المزدوج تمتاز بسمات عدة في مقدمتها يقف أنه قاضي مشروعية، بمعنى أن مهمته بفض المنازعات تنحصر بفحص المشروعية من عدمها من دون النزول إلى فحص ملائمة القرار.^(٤)

أما في العراق قد منح المشرع القاضي الإداري صلاحيات واسعة، إذ نص قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على أن (ثامناً-أ- تبث محكمة القضاء الإداري في الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي).^(٥)

وهنا نود أن نشير إلى أن قرارات محكمة القضاء الإداري يمكن الاعتراض عليها بموجب ضوابط حددها القانون، عندما نص على أن (ب- يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة "أ" من هذا البند قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال "٣٠" يوماً من تأريخ التبليغ به أو اعتباره

(١) تم تعديل الاسم من مجلس شوري الدولة إلى مجلس الدولة بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٤٥٦ في ٢٠١٧/٨/٧.

(٢) قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩.

(٣) المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة (٦٥) لسنة ١٩٧٩.٣

(٤) د. محمد علي جواد ود. نجيب خلف أحمد: القضاء الإداري، مكتبة الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، ٢٠١٠، ص.

(٥) المادة (٧/ ثامناً/ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

مبلغاً).^(١) ويكون قرار محكمة القضاء الإداري باتاً في حالة حددها القانون (يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً).^(٢)

فعند مرور مدة (٣٠) يوماً دون الطعن بقرار الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية يُعدّ باتاً وملزماً.

وهنا نودّ أن نشير إلى أن اختصاص القاضي الإداري في العراق، لا يشمل دعاوى التعويض المرفوعة أمامه بصفة أصلية، كذلك المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، إذ هي من اختصاص المحاكم المدنية، وهذا ما عدّ بحق أحد صور وملاحج الخلل التشريعي في التنظيم القانوني لاختصاص القضاء الإداري العراقي.^(٣) ونتمنى على المشرع معالجة هذا القصور التشريعي. وفي نهاية مبحثنا هذا نجد رقابة القضاء الإداري على الهيئات المستقلة ومنها الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية أكثر تأثيراً ونضجاً من رقابة القضاء في دول القانون المقارن كل من الامارات العربية المتحدة و السودان. لاسيما بوجود القضاء الإداري الى جانب القضاء العادي فالتخصص يسهم غالباً بدقة القرارات وسرعة الإجراءات والناجمة عن الخبرة المتراكمة.

(١) المادة (٧/ ثامناً/ ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

(٢) المادة (٧/ ثامناً/ ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

(٣) أستاذنا د. صادق محمد علي: النظام القانوني للهيئات المستقلة، أطروحة دكتوراه، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

الخاتمة

في ختام دراستنا لموضوع الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية - دراسة مقارنة، توصلنا الى مجموعة من النتائج، اجتهد الباحث ان يضع التوصيات المناسبة لها بحسب التفصيل الآتي.

أولاً: النتائج

١- ان الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية غير مفعلة لحد كتابة هذا البحث اذ لا توجد هيئة فعلية على ارض الواقع تتولى تحقيق الأهداف المنصوص عليها في القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

٢- المشرع العراقي استعمل مصطلحات متعددة (الإيرادات، الواردات، العوائد، الموارد) لنفس الغرض. الامر الذي يترتب عليه صعوبة تطبيق النصوص القانونية لصعوبة تكييف الوقائع.

٣- المشرع الدستوري منح الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية نطاق واسع من الاستقلالية عندما لم ينص على ربطها بأي جهة. الا ان المشرع العادي قد ضيق من نطاق الاستقلالية هذا عندما ربط هذه الهيئة بمجلس النواب.

٤- دستور ٢٠٠٥، جعل من مسؤوليات الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بينما نجد ان المشرع العادي لم يُضمن هذه المسؤولية للهيئة بشكل يتلائم واعتبارها مبدأ لاسيما ما يتصل منها بالأموال.

٥- المشرع الدستوري حدد اختصاصات رئيسية للهيئة، هي التحقق من العدالة والشفافية عند تخصيص الواردات الاتحادية فضلا عن التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية. الا اننا نجد ان المشرع العادي حل ارادته محل المشرع الدستوري عندما اختزل مسؤوليات الهيئة ب (العدالة والشفافية). وأسقط عن الهيئة مسؤولية التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد.

٦- يرأس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية موظف حاصل على شهادة جامعية أولية، من دون ان يحدد قانون الهيئة الاختصاص العلمي لهذه الشهادة.

- ٧- قانون الهيئة العامة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم يحدد آلية تعيين رئيس الهيئة، ومن هي الجهة التي تملك ترشيحه ومن التي تملك حق تعيينه او المصادقة على قرار التعيين وما هو النصاب المطلوب توافره إذا تم التعيين من قبل مجلس النواب.
- ٨- على الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه مدراء الدوائر (الإدارية، المالية، القانونية) فضلاً عن دائرة (الشؤون الفنية والمتابعة) باعتبارهم مدراء عامون من جهة فضلاً عن عضويتهم في مجلس إدارة الهيئة الا ان المشرع لم يحدد ضوابط صريحة لتعيينهم.
- ٩- أعضاء الهيئة (خبراء وممثلين) يؤدون أعمالهم في الهيئة إضافة للمهام المكلفين بها في دوائريهم فهم غير مفرغين للعمل في الهيئة.
- ١٠- ممثلي وخبراء المحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم مجلس المحافظة فيها.
- ١١- تتكون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ من صنفين من الخبراء، قسم يتمتعون بعضويتها والقسم الآخر ليس كذلك، اذ للهيئة الاستعانة بهم عند الحاجة. والمشرع لم يحدد الجهة التي تملك طلب الاستعانة بالخبراء من غير الاعضاء.
- ١٢- اشترط قانون الهيئة (٥٥) لسنة ٢٠١٧، بالخبير او ممثلي الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ان يكون موظفاً ولديه خدمة وظيفية لا تقل عن (١٠) سنوات وهذه المدة غير كافية للارتقاء بالموظف إلى درجة خبير في مجال عمله.
- ١٣- الدعوى لاجتماع مجلس إدارة الهيئة بحسب القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ تتم اما بوساطة رئيس الهيئة او من يخوله وهذا قد يسبب ارباك في عمل المجلس لاسيما ان رئيس الهيئة لديه نائب.
- ١٤- تغاضى المشرع وصمت عن النص على اختصاص مهم للهيئة نصت عليه المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وهو التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وهذا اختصاص مهم يسهم بالحد من الفساد المالي ويضمن حسن استخدام الواردات.
- ١٥- المشرع حدد للهيئة اختصاصات متشابهة بألفاظ ومصطلحات متعددة وجعل من مهامها (التحقق، التحري، النقصي) وتعدد الالفاظ هذا قد يصعب من مهمة الهيئة في ممارسة اختصاصها.

١٦- المشرع العادي خلق للهيئة العامة اختصاص لم ينص عليه دستور ٢٠٠٥، وهو التحري والتقصي عن معرفة مصادر الواردات المتأتية للحكومة. وهو اختصاص لا يناسب الغاية التي أنشئت من أجله الهيئة والمتمثل بالرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية.

ثانياً: المقترحات

- ١- نظراً لأهمية الدور المأمول من الهيئة بالتحقق من العدالة والشفافية والاستخدام الأمثل للواردات الاتحادية، نرجو من الحكومة الإسراع بإيجاد الهيئة على أرض الواقع وإيلاء الموضوع الأهمية المناسبة وتوفير الدعم لازم والمناسب لها حتى تحقق أهدافها على اتم وجه.
- ٢- ندعو المشرع العراقي الى توحيد النصوص القانونية التي تستخدم للتعبير عن مضمون واحد (الإيرادات، الواردات، الموارد، العوائد) واعتماد مصطلح الواردات.
- ٣- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بفك ارتباط الهيئة من مجلس النواب او على الأقل ربطها بمجلس الوزراء لتوافق دورها مع النشاط التنفيذي للمجلس.
- ٤- ندعو المشرع الدستوري الى تعديل قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٥، بأن يجعل من مسؤوليات الهيئة ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال للحكومات والاقاليم غير المنتظمة في إقليم، ونقترح النص الآتي (تتولى الهيئة، ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم).
- ٥- ندعو المشرع العراقي الى تعديل قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٥، بأن يتضمن النص الآتي (تتولى الهيئة العامة التحقق من الاستخدام الامثل للواردات الاتحادية).
- ٦- ندعو المشرع العراقي ان يرتقي بشهادة رئيس الهيئة وتعديل المادة (٤/أولاً) من قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ونقترح النص الآتي (يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة عليا في اختصاص علم المالية او الاقتصاد او القانون).
- ٧- ندعو المشرع العراقي ان يحدد الجهة التي تملك حق تعيين رئيس الهيئة ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من بين ثلاثة مرشحين يقدمهم مجلس الوزراء).
- ٨- ندعو المشرع العراقي الى وضع ضوابط محددة لتعيين مدراء الدوائر في الهيئة من خلال تعديل قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية

المطلقة وبناءً على ترشيح مجلس الوزراء على تعيين مدراء الدوائر الإدارية والمالية والقانونية والشؤون الفنية والمتابعة).

٩- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٧ / أولاً / ج) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لتقرأ على الشكل الآتي (يكون ممثلي الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافطة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ، ب) من البند أولاً من هذه المادة مفرغين للعمل في الهيئة).

١٠- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٧ / أولاً / ب) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ليكون النص (ممثلي الإقليم والمحافطة غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم او المحافظ ...)

١١- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٧ / أولاً / د) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لتقرأ كما يأتي (للهيئة الاستعانة بعدد من الخبراء بناءً على قرار مجلس إدارة الهيئة).

١٢- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٧ / ثانياً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، لتقرأ كما يأتي (يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ... من ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية والاقتصادية او القانونية او الإدارية مدة لا تقل عن (٢٠) سنة).

١٣- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (٨ / ثانياً) من قانون الهيئة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لتقرأ بحسب الآتي (يجتمع المجلس مرة واحدة في الاقل كل شهر بدعوة من رئيس الهيئة او من نائبه).

١٤- لتتناغم مسؤوليات الهيئة المنصوص عليها في المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مع مسؤوليات الهيئة المنصوص عليها بقانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ نقترح على المشرع تعديل المادة (٣) من القانون بإضافة فقرة لتقرأ كما يأتي (سادساً - التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها)

١٥- ندعو المشرع العراقي الى توحيد المصالحات التي تنص على اختصاص الهيئة واختيار أقرب لفظ يتناسب واختصاص الهيئة.

١٦- ندعو المشرع العراقي الى تعديل قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وذلك بإلغاء الفقرة رابعاً من المادة (٣) من القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧. والتي نصت على اختصاص الهيئة بالتحري والتقصي عن مصادر الواردات. لان هذا الاختصاص لا ينسجم والغاية التي من اجلها أسس الدستور هذه الهيئة و المتمثل بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وليس البحث عن مصادر تمويلها.

المصادر

أولاً: المعاجم اللغوية

١. أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، ج ١، بيروت، ١٩٥٥.
٢. أبو عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي، ج ٥، تحقيق مهدي المخزومي، د. ابراهيم السامرائي، دار الرشيد بغداد، ١٩٨٢.
٣. محمد بن ابي بكر الرازي: مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٢.

ثانياً: الكتب

١. ابراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ واحكام القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤.
٢. د. ابراهيم عبد الكريم: التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة، جامعة البصرة، ١٩٧٠. د. أحمد إبراهيم منصور: عدالة التوزيع والتنمية الاقتصادية، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٧.
٣. د. أحمد بريهي علي: اللامركزية المالية في العراق والخبرة الدولية، من دون محل طبع، ٢٠١٨.
٤. د. احمد علي الصغيري: القرار الإداري في كل من فرنسا والامارات ودور المحاكم في الغائه، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٨.
٥. د. أحمد عيد النعيمى: جريمة إفشاء الأسرار مهنة المحاماة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.
٦. د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري، ط٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤.
٧. د. أعاد علي حمود القيسي: الوجيز في القانون الإداري ، ط١، دار وائل للنشر والطباعة ، عمان، الأردن .
٨. _____ : موجز في المالية والتشريع المالي، الكتاب الأول، طبع بمطابع جامعة الموصل، دون سنة طبع.
٩. د. انور احمد رسلان: وسيط في القانون الاداري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

١٠. د. أنطوان أسعد: موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد إتفاق الطائف، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
١١. د. بدرية أكاسر: تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، ط١، من دون محل طبع، ١٩٩٤.
١٢. د. بشير العلق: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوري، عمان، ١٩٩٩.
١٣. د. ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
١٤. د. حامد عبد المجيد ود. سعيد عبد العزيز: مبادئ المالية العامة "القسم الثاني"، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
١٥. د. حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨.
١٦. د. حبيب أبو صقر: موازنة البرامج بين النظرية والتطبيق، إصدارات المنظمة العربية للعلوم والإدارة، عمان، الأردن، ١٩٨١.
١٧. د. حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٠.
١٨. د. حسن علي ذنون: فلسفة القانون، ط١، مطبعة العاني، ١٩٧٥.
١٩. د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٢٠. حسين حمودة المهدي: شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ١٩٨٦.
٢١. د. حسين عواضة: المالية العامة "دراسة مقارنة"، دار الطليعة، بيروت.
٢٢. د. حماد محمد شطا: النظام القانوني للأجور والمرتبات في الوظيفة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
٢٣. د. حمدي القبيلات: الوجيز في القضاء الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١١.
٢٤. د. حمدي سلمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
٢٥. د. حياة بن إسماعيل: تطوير إيرادات الموازنة العامة: ط١، أيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.

٢٦. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية.
٢٧. خالد شحاده الخطيب، د. أحمد زهير شامية: أسس المالية العامة، ط٣، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧.
٢٨. خضر عكوبي يوسف: موقف القضاء من الرقابة على القرار الإداري، مطبعة الحوادث، بغداد، ١٩٧٦.
٢٩. د. خليل محمد حسن الشماخ: مبادئ الإدارة، ط٣، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.
٣٠. د. خليل هيكل: الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
٣١. د. راشدي سعيدة: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، ٢٠٠٧.
٣٢. د. رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٣٣. د. رضا صاحب أبو حمد: المالية العامة، العالمية للطباعة، من دون محل طبع، ٢٠٠٢.
٣٤. د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٣٥. _____: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٩.
٣٦. د. زكي محمد النجار: الدستور والادارة المحلية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٥.
٣٧. د. زين العابدين بري: المالية العامة وميزانية الدولة، ط٢، من دون دار طبع، الرياض، ٢٠٠١.
٣٨. د. زين بدر فرج: السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٣٩. د. ساجد محمد مبادئ القانون والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار ينبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق، ٢٠١٤.
٤٠. د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٤١. _____: القضاء الاداري الرقابة على اعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون سنة طبع.

٤٢. د. سعيد بن عبد العزيز عثمان: مقدمة في الاقتصاد العام، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر ٢٠٠٤.
٤٣. د. سعيد عبد اللطيف حسن: الحماية الجنائية للسرية المصرفية (جريمة انشاء السر المصرفي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٤٤. د. سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبية - دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، من دون محل طبع، من دون سنة طبع.
٤٥. _____: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
٤٦. _____: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
٤٧. د. سمير صلاح الدين: المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
٤٨. د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار العراق للنشر، بغداد، ١٩٨٠.
٤٩. د. شفيق عبد المجيد الحديثي: النظام الانضباطي لموظفي الدولة، ط١، ساعدت جامعة بغداد على نشره، ١٩٧٥.
٥٠. د. شمران حمادي: النظم الدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٤.
٥١. د. صالح مهدي محسن، د. طاهر محسن منصور: الادارة والاعمال، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، ٢٠١١.
٥٢. د. صلاح الدين حمدي: المالية العامة، ط١، زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
٥٣. د. طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، من دون سنة طبع.
٥٤. د. طاهر موسى العبيدي، د. زهير جواد الفتال: إقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٥.
٥٥. د. طعيمة الجرف: القانون الإداري " نشاط الإدارة العامة "، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
٥٦. د. عادل أحمد حشيش: أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٥٧. د. عاصم أحمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، عالم الكتب، مصر، ٢٠٠٩.

٥٨. د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٧.
٥٩. د. عاطف سليمان: الثروة النفطية ودورها العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩.
٦٠. د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي: وعاء ضريبة الدخل في التشريع الضريبي، دار الحامد، عمان، الأردن، ٢٠٠٨.
٦١. د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٦٢. د. عبد العال الصكبان: ميزانية الدولة، مطبعة العاني، بغداد، العراق، ١٩٦٩.
٦٣. د. عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في الدعوى الإدارية وإجراءاتها، ط١، من دون محل طبع، ١٩٧٠.
٦٤. عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة طبع.
٦٥. د. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٩٩.
٦٦. _____: النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٦٧. د. عبد الفتاح بلخال: علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، ط١، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، ٢٠٠٥.
٦٨. د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٨٣.
٦٩. د. عبد الله بن حمد السعدان: أثر التطبيقات العربية لمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام على أخلاقيات الوظيفة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، من دون محل طبع، من دون سنة طبع.
٧٠. د. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٧١. د. عبد المنعم فوزي: المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٥.

٧٢. د. عبد الوهاب عبد الرزاق التجاني: النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة - دراسة مقارنة، ط١، بغداد، ١٩٨٤.
٧٣. د. عثمان النور عثمان الحاج: تطور القضاء الإداري في السودان، مجلة دراسات حوض النيل، من دون محل طبع، من دون سنة طبع، العدد العشرون، ٢٠٠٨.
٧٤. د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري "الكتاب الثاني"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٥.
٧٥. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١١.
٧٦. د. عصام احمد البهجي: الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٧٧. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٧٨. د. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
٧٩. د. علي محمد خليل ود. سليمان أحمد اللوزي: المالية العامة، دار زهران، عمان، ١٩٩٩.
٨٠. د. علي مرهج أيوب: الوظيفة العامة في لبنان - واجبات وحقوق، المجلد الأول، الحلبي للطباعة، بيروت، ١٩٩٩.
٨١. د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، إيتراك للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
٨٢. د. عماد صوالحية: السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة العربية، الناشر e-kutub Ltd، لندن ٢٠٢٠.
٨٣. د. عمر صخري: التحليل الاقتصادي الكلي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥.
٨٤. د. عوف محمد الكفراوي: الرقابة المالية النظرية والتطبيق، ط ٢، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٨٥. د. غازي فيصل: المرشد لحقوق الموظف، ط١، موسوعة الثقافة القانونية، بغداد، ٢٠٠٦.
٨٦. د. فاضل شاكر الواسطي: اقتصاديات المالية العامة، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٣.
٨٧. د. فتحي احمد نياي: اقتصاديات المالية العامة، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٨٨. د. فلاح حسن عطية: الإختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٨٩. د. فليح حسن خلف: المالية العامة، ط١، عالم المكتب الحديث، اربد، الاردن، ٢٠٠٨.
٩٠. د. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا، ط١، دار مجدلاوي، عمان، ١٩٨٣.
٩١. د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
٩٢. د. فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١.
٩٣. د. فوزي عطوي: المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.
٩٤. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٤.
٩٥. _____: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٥.
٩٦. _____: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٩٧. _____: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٩٨. _____: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٩٩. د. مالك منسي، د. صادق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء، بيروت - لبنان، ٢٠١١.
١٠٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩.
١٠١. _____: مبادئ القانون الإداري، من دون محل طبع، ١٩٩٦.
١٠٢. د. ماهر موسى العبيدي: مبادئ الرقابة المالية، ط٢، دار الكتب، بغداد، ١٩٨٦.

١٠٣. د. مجدي شهاب: أصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
١٠٤. د. محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨.
١٠٥. د. محمد إبراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٠٦. _____: حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٠٧. _____: حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٠٨. د. محمد احمد إسماعيل: النظرية القانونية للدولة الفدرالية والحكم الذاتي، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٨.
١٠٩. د. محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاته على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤.
١١٠. _____: نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
١١١. د. محمد جاسم حمادي: رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة " دراسة مقارنة "، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨.
١١٢. د. محمد حامد الجمل: الموظف العام فقهاً وقضاءاً، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون محل طبع.
١١٣. د. محمد حسين الوادي وزكريا أحمد عزام: مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ٢٠٠٧.
١١٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
١١٥. د. محمد شفيق صرصار: الهيئات الدستورية المستقلة، من دون دار طبع، تونس، ٢٠١٨.

١١٦. د. محمد صالح عبد البديع السيد: النظام القانوني للموظف العام في مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.

١١٧. د. محمد طاقة، د. هدى العزاوي: اقتصاديات المالية العامة، ط٢، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠.

١١٨. د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة العشري، من دون سنة طبع.

١١٩. د. محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري "دراسة تحليلية مقارنة"، من دون محل طبع، من دون سنة طبع.

١٢٠. د. محمد عبد الله العربي: ميزانية الدولة النظريات العامة، من دون محل طبع، ١٩٥٤.

١٢١. د. محمد علي جواد ود. نجيب خلف أحمد: القضاء الإداري، مكتبة الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، ٢٠١٠.

١٢٢. د. محمد عمر مولود: الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.

١٢٣. د. محمد فؤاد المهنا: النظام القانوني للوظائف والموظفين، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٨.

١٢٤. د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الجامعة العربية الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

١٢٥. د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧.

١٢٦. د. محمد شاكر عصفور: أصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.

١٢٧. د. محمد محمد بدران: رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.

١٢٨. د. محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، مطبعة الايمان، من دون سنة طبع.

١٢٩. د. محمود حسين الوادي: مبادئ المالية العامة، ط٢، دار المسيرة، عمان، الأردن، ٢٠١٠.

١٣٠. د. محمود رأفت: إعادة توزيع الموارد المحلية، المنظمة العربية للقانون الدستوري، تونس، ٢٠١٥/٢٠١٦.

١٣١. د. محمود سعد شرف الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦.

١٣٢. د. مدحت احمد يوسف: وسائل الرقابة الحكومية على اعمال الحكومة، المركز القومي للاصدارات القانونية، عابدين، مصر، ط٢٠١١.
١٣٣. د. معتز القرقوري: الإستقلالية المالية للهيئات المستقلة، من دون دار طبع، تونس، ٢٠١٨.
١٣٤. د. مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠٠٠.
١٣٥. د. منير محمود الوتري: القانون الإداري، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٦.
١٣٦. د. موسى مصطفى شحادة: الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢.
١٣٧. د. نادية اسماعيل محمد: الرقابة البرلمانية للموازنة العامة للدولة، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨.
١٣٨. د. نبيل رسلان: الحوافز في قوانين العاملين في الحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
١٣٩. د. نزيه رعد: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ١٩٩٥.
١٤٠. نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان - الاردن، ٢٠٠٧.
١٤١. د. وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
١٤٢. د. يوسف ميخائيل أسعد: سيكولوجية الخبرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٤٣. يس عمر يوسف: مستقبل القضاء الإداري في السودان ، الطبعة الأولى ، من دون دار طبع ، القاهرة ، مصر ، ٢٠١٨ .

ثالثاً: الكتب المترجمة

١. الأستاذ هنري باتيفول: فلسفة القانون، ترجمة: الدكتور سموي فوق العادة، منشورات عويدات، لبنان، ١٩٧٢.
٢. جورج أندرسون: الفدرالية المالية- مقدمة مقارنة، ترجمة: مها تكلّا، دار كنعان للطباعة والنشر، صنعاء، اليمن، ٢٠١٣.
٣. جورج فوديل دلفوفية: القانون الإداري، ج ٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
٤. رونالد وانس: الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة. ومها بطامي. ومها تكلّا، طبعة خاصة، مندى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.

رابعاً: الرسائل والإطاريح

١. إبراهيم بن محمد: الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٦.
٢. أمال حاجي: اثر الواردات على النمو الاقتصادي في الجزائر رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة ام البواقي، ٢٠١٤/٢٠١٥.
٣. امين رحيم حميد: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
٤. بليل مونية: سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٣ . ٢٠٠٤.
٥. بو جملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧.
٦. بو غويطة كوثر: السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد ، ٢٠١٥.
٧. بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧.

٨. جعفر صادق مهدي: ضمانات حقوق الانسان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠.
٩. جمال الدين مباركي: السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ٢٠٠٩-٢٠١٠.
١٠. حدري سمير السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، ٢٠٠٦.
١١. حمدي صالح مجيد: الاعتداء على الموظف او المكلف بخدمة عامة اثناء أداء الواجب او بسبب ذلك "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨.
١٢. حيدر محمد حسن: عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
١٣. د. صادق محمد علي: النظام القانوني للهيئات المستقلة، دراسة مقارنه، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
١٤. د. محمد السيد محمد: تولية الوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١.
١٥. رباب خليل ابراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظائف العامة - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٧.
١٦. رحموني موسى: الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٢-٢٠١٣.
١٧. رشا عبد الرزاق الشمري: المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
١٨. رشا عبد الرزاق القيسي: الحوافز في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة النهرين.
١٩. زهرة خضير عباس: تحليل أسس استخدامات الموازنة العامة ومواردها، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

٢٠. سلطاني نجوى ورقطي منيرة: السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلال والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.
٢١. شيرين شير محمد: رقابة ديوان المحاسبة على المال العام في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨.
٢٢. عبد الستار حمد انجاد الجميلي: رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤.
٢٣. عبد الله سعدون الشمري: النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
٢٤. عثمان سلمان غيلان: مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٣.
٢٥. عصام إبراهيم خليل: النظام القانوني لحرية الاتصالات السمعية والبصرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٢٦. عصام حاتم حسين: الرقابة على الإيرادات العامة توزيعاً وإنفاقاً في التشريع المالي العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦.
٢٧. علي يوسف مطرود: الحقوق الفكرية وضماناتها "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢١.
٢٨. قحيوش الوليد: الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٦-٢٠١٧.
٢٩. قلوثة سامية: مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٦. ٢٠١٧.
٣٠. كاظم خضير محمد: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون العراقي "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.

٣١. محمد بن صديق احمد: الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية "دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية"، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٥.
٣٢. محمد عودة محسن: تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الإتحاد الفدرالي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلمين، ٢٠١٦.
٣٣. مرتضى احمد عبد الرحيم: القضاء الاداري في السودان "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة شندي، ٢٠١٨.
٣٤. ميعاد طعمه مهدي: التنظيم الدستوري للسؤال البرلماني وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٨.
٣٥. نجيب خلف أحمد الجبوري: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١.
٣٦. نياف مشبب فاضل: الرقابة الإدارية على المال العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشارقة، ٢٠١٣.
٣٧. هشام جميل كمال: الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.
٣٨. هشام جميل كمال: الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.
٣٩. هشام حميد عيسى: النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة، ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.
٤٠. يوسف عبد الله سعيد: دور ديوان المحاسبة في مراقبة تنفيذ الموازنة في دولة الامارات العربية المتحدة. دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٦.
٤١. يوسف محمد إبراهيم: النظام التأديبي للموظف العام في القانون السوداني "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، ٢٠١٩.

١. د. أحمد خورشيد حميدي ومحمد مظهر ناصر: النظام القانوني لهيأة النزاهة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد ٥، العدد ١٩، السنة ٢٠١٦.
٢. د. أحمد عبد الله سلمان: مصطفى حسين: موازنة العراق بين الاختلافات وإمكانية إصلاحها، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوت، العدد (٢٧)، ٢٠١٧.
٣. أستاذنا د. إسماعيل صمصاع وأستاذنا د. صادق محمد علي: مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦.
٤. م. أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع (٣)، ٢٠١١.
٥. د. بان صلاح عبد القادر: التخصيص المالي في الموازنة العامة، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية. مجلد ٢، العدد ٣١، ٢٠١٨.
٦. تغريد داود سلمان: أثر الإيرادات النفطية في تنمية الإقتصاد العراقي، مجلة جامعة بابل، العلوم الصرفة والتطبيقية، المجلد ٢٤، العدد ٤، ٢٠١٦.
٧. د. جواس حسن رسول: الهيئات المستقلة المتخصصة بضمان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي - دراسة في إطار الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، مجلة قه لاي زانست العلمية، أربيل، المجلد الرابع، ٢٠١٩.
٨. د. رمضان محمد بطيخ: حقوق وواجبات الموظفين العموميين، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩.
٩. د. صالح عبد عايد، و د. ناظر احمد دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص للبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد للمدة من ١٣-١٤/١١/٢٠١٨.
١٠. د. عامر عياش وأحمد خلف حسين: دستورية الضرائب في العراق، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٣، العدد ٤٩، السنة ٢٠١٦.

١١. د. فاطمة صالح. و. حامد عبد الأمير: تكامل عمل أجهزة الرقابة الخارجية في العراق، مجلة الادارة والاقتصاد، من دون محل طبع، السنة ٤٢، العدد ١٢٢، ٢٠١٩.
١٢. د. فرحان محمد حسن: اتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل ريعية الدولة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، المجلد الرابع عشر، العدد (١)، ٢٠١٧.
١٣. فوزية خدام كرم: الفدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، مجلة الباحث الإعلامي، كلية الإعلام، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
١٤. د. منصور حاتم: التغيير في جزء من أجزاء العقد وأثره في العدالة التبادلية، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠١٥.
١٥. د. وليد خضر كافي: واجبات الموظف العام في القانون الوضعي " دراسة مقارنة "، مجلة الجزيرة للعلوم التربوية والإنسانية، مجلد (١٦) العدد (٢)، ٢٠١٩.
١٦. د. وليد مرزة: كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج ٢٦، ١٤، ٢٠١١.
١٧. د. يوسف شباط: مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الاموال العامة، مجلة جامعه دمشق، مجلد ١١، العدد ٤٢، ٤١، ١٩٩٥.
١٨. سهاد عبد الجمال عبد الكريم: الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٤، العدد ٥١، السنة ١٦.
١٩. صالح احمد الفرجاني: مبدأ المساواة امام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، من دون محل طبع، العدد السادس، ٢٠١٥.
٢٠. عبد الرحمن علي إبراهيم: الحقوق المالية للموظف العام في ضوء قانون إدارة الموارد البشرية في دولة الامارات العربية المتحدة وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مجلة الندوة للدراسات القانونية، الجزائر، ٢٠١٧.
٢١. غربي أحسن: نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد ١١، ٢٠١٥.

٢٢. فارس عبد الرحيم حاتم: طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٣، ٢٠١٣.

٢٣. كريمة بو طابت: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، من دون محل طبع، المجلد ١٠، العدد ١، ٢٠١٩.

٢٤. كسال ليليا: السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، بحث تخرج مقدم للمعهد القضائي، الجزائر، ٢٠٠٨.

٢٥. يونس علي احمد: تحليل وقياس الرفاهية وعلاقتها بالتوزيع، مجلة الإدارة والاقتصاد، من دون محل طبع، العدد الثالث والثمانون، ٢٠١٠.

سادساً: بحوث ومقالات شبكة الانترنت

١. أياد عبد اللطيف سالم: الهيئات المستقلة وإدارة السيطرة وامتداد النفوذ، بحث منشور على الإنترنت على الرابط: kitabab.com تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٧.

٢. ايمان سعيد سالم: بحث على شبكة الانترنت على الرابط <https://author.shms.sa/ar> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٧.

٣. سلام مكي : المجلس الأعلى لمكافحة الفساد ... مشروعية التشكيل ، مقال منشور في صحيفة الصباح الجديد على الموقع newsabah.com/newspaper/176734 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/٧.

٤. القاضي رحيم حسن العكيلي: حدود إختصاصات هيئة النزاهة في الإستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على الإنترنت على الرابط: nazaha.iq تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/٣/١٥.

٥. القاضي زهير كاظم عبود: قرار المحكمة الاتحادية عن الهيئات المستقلة في الدستور، مقال منشور على الموقع: hjc.iq/view تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/١١.

٦. محمد مصطفى: القانون الجنائي السوداني لعام ١٩٩١ معيب ... للأسباب التالية ، مقال منشور على الانترنت على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١٠/١٠ <https://www.bibliotdroit.com/2019/04/19917.html>

٧. هادية غريب: الدستور والهيئات المستقلة، بحث الأنترنت الرابط

تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١ Platform.almanhal.com.

٨. وزارة المالية جمهورية العراق على الرابط

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/١٠ <http://www.mof.goviq/pages/ar/aboutaccounting.aspx>

٩. هوارى فرعون: منهج التقصي، بحث على الأنترنت، الرابط:

تأريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٢٥ www.oujdacity.net

10.OECD (Organization for Economic cooperation and Development) Best practices for budget Transparency، 2002، P.7. منشور على الأنترنت على الرابط:

تأريخ الزيارة ٢٠١٩/١٢/٧ <http://www.imforg/external/np/exr/faets/fiscal.htm>

سابعاً: التشريعات

أ- الدساتير

١. دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .

٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣. دستور جمهورية السودان لسنة ٢٠٠٥

ب- القوانين

١. قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغي.

٢. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

٤. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

٥. قانون الإجراءات المدنية الاتحادي السوداني رقم (١١) ١٩٩٢.

٦. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٧. قانون الخدمة السوداني لسنة ٢٠٠٧.
٨. قانون محاسبة العاملين في الخدمة المدنية السوداني لسنة ٢٠٠٧.
٩. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
١٠. قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
١١. قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ النافذ.
١٢. القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨.
١٣. قانون الإدارة المالية الإتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.
١٤. قانون المفوضية العليا للإنتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩.

ثامناً: المصادر الأجنبية

1. Ander. Haurior: Droit conditutionnel indtution Politigues, Paris, 1970,
2. Chevalier, Reflexion sur Instifuiton des administaratives independantes, Jcp. 1986.
3. Cloria Helfand: The Economics of the Environment, University of California, California, 2011.
4. Conceil D'tat rapport public 2001 juurisprudence et avis de 2000 les autorite's adminstratives inde'pendantes.
5. Genetot. M. les autones administrative independents, edition, montchestien, parisem
6. GENTOT M. Les A.A.I.2 edition, montchestien, Paries, 1994

7. guides/systems/professional-conduct-document.aspx
8. H.W. Allen, Robert Rechlin, Hand book of Budgeting, John wiley and sons/ New York chichester – Brisbane. Toronto. Singapore.
9. Haurlou (M): Precis de droit adminstratif, Paris, 1925.
10. J. Thomas, M. Dickson and P. Bliese, “Values Predicting Leader Performance in the US Army Reserve Officer Training Corps Assessment Centre: Evidence for a Personality-mediated Model”, Leadership Quarterly, Vol. 12, No. 2,
11. Nicole Decoopman: Le controle Jurdictionnel des autorités Admintratives indépendates.
12. P. Adler, “Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism”, Organization Science, Vol. 12, No. 2, 2001.
13. Waline (M), Le Fonctionnaire droit et garanties, Paris, 1973.

Abstract

The 2005 Constitution of the Republic of Iraq introduced several independent administrative bodies, including the General Body for Monitoring the Allocation of Federal Revenues, which has been delegated very important competences. This is an incentive for the researcher to deal with the legal system of this body, in addition to the lack of studies concerning this aspect. In order to identify the merits of this body, we had to define it to explain what it means. It is an independent administrative body with a moral character and an independent budget.

Under Act No. 55 of 2017, the position of the ordinary legislator gave rise to membership problems when it linked this body to the House of Representatives. This resulted in jurisprudential dispute, arguing that the Constitution does not link it to any authority. Juristically, this is an important guarantee against the legislative and executive authorities. The judiciary had also said that linking this body to the House of Representatives had no legal basis. In addition to its legal basis, the body had also a philosophical basis that revolves around the principle of transparency and justice when allocating revenues, which resulted in a sense of reassurance and equality for individuals.

Since the difference was previously about the nature of independent administrative bodies as it has been said that they are fourth authority, judicial authority or administrative authority, this also concerns the body under study. If we assume that it is an administrative authority granted by law the power to issue administrative decisions and monitoring tasks, which are subjectively problematic for the study, it may overlap with or differ from other competencies and monitoring bodies, such as the Federal Financial Supervision Bureau and the Integrity Commission. It also differs

in terms of composition. Not only that, but it differs from them in terms of appointing the head of the commission. The latter's law did not specify the mechanism and controls for appointing its president, which is considered a legislative shortcoming. It is likely that it differs from other regulatory authorities in terms of competence and objectives.

The body consists of administrative, financial and legal departments and has a Board of Directors, which meets at least once a month at the invitation of its chairman or anyone he authorizes, though we prefer that the meeting be called by chairman or his deputy as far as he has deputy. As for the body experts, they are two parties. The first is used by the body when they are needed, unlike the other whose members and employees belong to the body, and whose legal positions are assigned by the laws governing state's employees, such as the Civil Service Act No. 24 of 1960 and the State officials Discipline Act No. 14 of 1991. They have both financial and non-financial rights and duties.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Babylon
College of Law



Legal System of Public Body for Monitoring
Allocation of Federal Revenues
A Comparative Study

A Dissertation Submitted to the Council of the College
of Law/ University of Babylon in Partial Fulfillment of
the Requirements for the Ph.D. in the Law / General Law

By

Ahmed Ali Hussein Al-Ma'mouri

Supervised by

Asst. Prof. Dr. Rafah Kareem Kerbal

2022 A.D.

1443 A.H.