الملخص

أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى تأسيس هيأة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ونظم القانون تلك الهيأة من حيث التكوين والهيكل التنظيمي بعدِّها هيأة مستقلة ماليا وإداريا وجعل ارتباطها بمجلس النواب ومقرها في بغداد، وتؤدي عدد من المهام المتعلقة بعدالة توزيع الواردات الاتحادية للدولة المتأتية من الواردات التي أشار إليها قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الأقاليم، والتي أشارت إلى تلك الإيرادات من مبيعات النفط والغاز، فضلا عن المنح والمساعدات وغيرها من واردات الدولة التي يتم تحصيلها اتحاديا من قبل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على وفق القانون، وضمان تقسيم تلك الإيرادات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبالشكل الذي يحقق العدالة والشفافية بين حقوق كل من تلك الأقاليم والمحافظات، وبما يحقق لها الاستقرار الاقتصادي التي يمكنها من تحقيق المصلحة العامة والفائدة للشعب العراقي، على وفق ما أشارت إليه الأسباب الموجبة لتشريع قانون الهيأة العامة، ويستدعي ذلك تسليط الضوء على الإطار القانوني المنظم للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من حيث تنظميها القانوني والهيكلية الإدارية وبيان تكييفها القانوني الذي يحدد مركزها بالنسبة لبقية الهيئات الأخرى، فيما يتعلق بكونها هيأة تراقب التخصيصات الاتحادية.

Abstract

In 2005,the constitution of Iraq republic declared to establish of plenary authority in order to assign united imports .The Iraqi Law has organized this authority in accordance to construction and organizational framework .The Law also to make this authority administrative and financial and to connect with parliamentary council that is placed in Baghdad . The plenary authority can perform many tasks regarding to justice distribution of united imports for the country which was found by these imports .The Law of plenary authority for assignment the counties mintions to these imports which include Oil and gas production, besides the grants and benefits from their imports of country which can be obtained by the un organization all counties and governors in accordance to the law .The authority guarantees a distribution of the imports between counties and un organizational governors to achieve trans pare lay and justice for all rights the countries and governors . this Leads to an economic stability that aims to achieve common weal and benefits for all Iraqi people in accordance to obligational reasons of legislation of the Law plenary authority .To arraign the high light on legal circumstance which organizes the plenary authority,this authority should assign the united imports depends on the legal organization and administrative framework. This helps to explain the legal adaptation which can be determined through these imports with regard to their role for controlling the united assignments.

المقدمة

تعد الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إحدى الهيئات التي أشار إليها الدستور وحدد مهامها واختصاصاتها وتكوينها، وجاء قانونها محددا لأهداف تلك الهيأة التي ترمي إلى مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتوزيعها بالشكل الأمثل، بما لديها من الوسائل القانونية التي تمكنها من ممارسة مهامها، وفي سبيل تحقيق تلك الأهداف تطرق قانون الهيأة إلى مجموعة من الأساليب التي تمكن الهيأة من ممارسة اختصاصاتها لتحقيق الأهداف المرسومة لها على وفق القانون.

أهداف البحث

يهدف البحث في هذا الموضوع إلى الآتي:

١-تسليط الضوء على الإطار القانوني المنظم للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من حيث تنظيمها القانوني والهيكلية الإدارية.

٢- بيان أهمية الدور المنوط بالهيأة على وفق القانون لضمان حقوق الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وضمان مشاركتها للحكومة المركزية في النواحي الاقتصادية والسياسية ورسم السياسة العامة للحكومات المحلية، ضمن القوانين والأنظمة والتعليمات الواردة بهذا الخصوص.

٣- بيان التكييف القانوني للهيأة الذي يحدد مركزها بالنسبة لبقية الهيئات الأخرى فيما يتعلق بكونها هيأة رقابية تمارس الرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في القانون المنظم للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ويمكن إجمال تلك الإشكاليات بالآتي:-

١ -القصور التشريعي المتعلق بعدم بيان طبيعتها القانونية أو تكييفها القانوني في كونها هيأة مستقلة أو هيأة إدارية أو رقابية؟

٢ –عدم وضوح الوسائل التي تمكن الهيأة من أداء صلاحياتها أو اختصاصها في مراقبة توزيع الواردات الاتحادية بأنواعها المنصوص عليها قانوناً.

٣ – عدم وجود نصوص قانونية تخول الهيأة العامة سلطات أو آليات قانونية تستطيع الهيأة اعتمادها في حالة الإخلال بتوزيع الواردات الاتحادية بصورة عادلة، أو يقتصر دور الهيأة فقط على توجيه السلطات المختصة بتوزيع الإيرادات إلى مواطن الخلل والقصور في تحقيق عدالة التوزيع.

٤ –عدم تضمين قانون الهيأة نصوصاً تتعلق بنوع وطبيعة الجزاءات التي يمكن أن تفرضها الهيأة على الجهات المعنية في حالة الإخلال بعدالة وشفافية توزيع تلك الإيرادات، وما هي الأُسس القانونية التي تعتمدها الهيأة في توقيع تلك الجزاءات؟

منهجية البحث

سيتم اعتماد المنهج القانوني التحليلي المقارن من خلال الوقوف على النصوص القانونية المتعلقة بعمل الهيأة وآلية سير عملها، والوصول إلى الحلول والمقترحات التي تهدف إلى معالجة الثغرات والقصور التشريعي المتعلق بعمل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

خطة البحث

المبحث الأول/ مفهوم الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية،
المطلب الأول/ تعريف الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتكوينها.
الفرع الأول/ تعريف الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
الفرع الثاني/ تكوين الهيأة العامة وآلية سير العمل بها.
المطلب الثاني/الهيكل التنظيمي للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
المبحث الثاني/ الطبيعة القانونية للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
المبحث الثالث/ دور الهيأة العامة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
المطلب الأول/ أهداف الهيأة العامة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
المطلب الثاني/ وسائل الهيأة العامة القانونية في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

مفهوم الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

تعد الهيأة العامة إحدى الهيئات التي أشار إليها الدستور وبيّن اختصاصاتها وتنظيمها، فضلاً عن بيان الهيكلية التنظيمية والإدارية للهيأة، ولتسليط الضوء على مفهوم الهيأة سيتم التطرق إلى تعريف الهيأة وتكوينها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سيتم البحث فيه عن الهيكل التنظيمي للهيأة العامة وبيان تقسيماتها الإدارية وآلية سير العمل فيها.

المطلب الأول/ تعريف الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتكوينها

سيتم تقسيم المطلب الأول على فرعين : نتناول في الأول تعريف الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بينما في الفرع الثاني يتم بيان تكوين الهيأة العامة ولية سير العمل فيها.

الفرع الأول/ تعريف الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

إن اهتمام الحكومات المركزية بعدالة توزيع مواردها وتخصيصاتها المالية يتجلى في تحديد القدرات الإدارية والسياسية المتفاوتة من إقليم إلى آخر، من خلال سنّ التشريعات المناسبة لذلك، وغالباً ما تتفق المستويات الحكومية المختلفة على إنشاء هيأة أو جهاز معين ومستقل ووضع المعايير المقبولة لتوزيع تلك الواردات والحقوق المالية، وتكون لهذا الجهاز أو الهيأة مهمة وضع الأُسس والمعايير اللازمة للنشاطات المالية التابعة للحكومات الاتحادية وتنظيم سياستها المالية وتحديد مصادرها[١] ففي العراق أشار المشرع إلى تأسيس هيأة عامة مختصة بمراقبة توزيع الواردات الاتحادية ونص على إن: "تؤسس بموجب هذا القانون هيأة مستقلة تسمى الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيأة أو من يخوله وترتبط بمجلس النواب، ويكون مقرها في بغداد"[٢].

ونجد إن المشرع العراقي قد أورد اسم الهيأة وجعل لها رئيساً يدير شؤونها ومنحها الشخصية المعنوية التي تمكنها من إدارة شؤونها، ولتكون أهلاً لاكتساب الحقوق وأداء الالتزامات المفروضة عليها ومن أجل تحقيق الهدف الذي أُنشأت من أجله، على اعتبار إن منح الشخصية المعنوية هو الأساس القانوني الذي يمكنها من أداء وظائفها واختصاصاتها على وفق القانون، على غرار الهيئات المستقلة الأُخرى الواردة في المواد (١٠٢، ١٠٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، كالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيأة النزاهة والبنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيأة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف وجعل كل هيأة مرتبطة بجهةٍ معينة. ومن أجل ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد أشارت الأسباب الموجبة لتشريع قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إلى إنشاء تلك الهيأة بهدف ضمان المراقبة وتحقيق العدالة في تخصيص الواردات الاتحادية وتوزيع المنح من المساعدات والقروض الدولية، بالشكل الذي يؤمن الفائدة لكل مكونات الشعب العراقي وبما ينسجم مع العدالة والشفافية التي أقرها الدستور إذ نص على: ((تؤسس بقانون، هيأة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.....))[٣].

كما أشار المشرع العراقي إلى تمتع الهيأة بالاستقلال من الناحية المالية والإدارية وتعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب، ويقصد بالاستقلال المالي هنا بأن لها موازنة مالية مستقلة، تمول وتخصص إليها من الموازنة العامة الاتحادية للدولة[٤]. كما أشار إلى استقلالها إداريا والقيام بالوظائف الإدارية وأداء أعمالها بشكل مستقل عن أي جهة إدارية أُخرى، إلا إن تلك الاستقلالية ليست مطلقة بل قيدها المشرع بقيد خضوع الهيأة للرقابة والإشراف من قبل السلطة التشريعية (البرلمان)[٥]، كما إن المشرع قد تطرق إلى موطن الهيأة أو مركز إدارتها وجعل مقرها في بغداد وحسنا فعل المشرع، إذ نجد إن من أهم النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية لمؤسسة أو هيأة ما

هو تحديد مركز الإدارة، وأن يكون لها موطناً خاصا بها على اعتبار إن منح الشخصية المعنوية يشكل أساساً قانونياً هاما في تحديد مركزها القانوني وتنظيم أعمال الهيأة بالشكل الذي يمكنها من أداء واجباتها وأهدافها على أكمل وجه[٦].

الفرع الثاني/ تكوين الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

من خلال الوقوف على النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيأة العامة نلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها، فضلاً عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والاختصاص، إذ إن تكوينها من عدد من المختصين والمهنيين يعد أمراً ضرورياً وجوهرياً لتحقيق العدالة في توزيع الواردات الاتحادية، التي تعد من أهم الأهداف الأساسية لإنشاء الهيأة العامة[٧].

فقد أشار المشرع العراقي إلى أن للهيأة رئيساً ونائباً له، وعدداً من الموظفين من خلال النص على إن الهيأة ((يرأسها موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة ويتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزير خلال فترة إشغاله المنصب، وهو المسؤول عن تنفيذ أعماله ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقا للقانون))[٨]، كما أشار القانون إلى أن:((لرئيس الهيأة نائباً من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن ١٥ سنة ويتقاضى راتب ومخصصات مدير عام))[٩]، كما إن مدة تعيين رئيس الهيأة ونائبه تكون (٥) سنوات قابلة للتجديد[١٠].

وأوضح قانون الهيأة إلى مسألة تمتع رئيسها بصلاحيات واسعة من خلال الرقابة والإشراف على سير الأُمور الإدارية والمالية للهيأة، بالشكل الذي يحقق الهدف من إنشائها[١١]، ولرئيس الهيأة أيضا سلطة إصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون[١٢]. ولرئيس الهيأة إصدار نظام داخلي يحدد فيه مهام مجلس

إدارة الهيأة[١٣]. وأشار المشرع كذلك إلى إن لرئيس الهيأة إصدار تعليمات يحدد فيها تقسيمات التشكيلات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون .

ونجد من خلال ما سبق إن المشرع قد أورد ثلاث فقرات قانونية تتعلق بصلاحية رئيس الهيأة في إصدار أنظمة داخلية وتعليمات خاصة بتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون من جهة، وبغية تحديد التشكيلات الإدارية بما فيها مجلس الإدارة وآلية سير العمل بها من جهة أُخرى.

وكان من الأجدر بالمشرع العراقي تضمين تلك الفقرات في مادة قانونية واحدة تحت عنوان صلاحيات رئيس الهيأة التي من خلالها يستطيع رئيس الهيأة إصدار الأنظمة والتعليمات بكل ما يتعلق بالهيأة من النواحي الإدارية والتنظيمية وآلية سير العمل في الهيأة.

أما بالنسبة لموظفي الهيأة فقد أشار القانون إلى أن إدارة الهيأة تتم من قبل عدد من الموظفين الذين يطبق عليهم عدد من القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، كأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم٢٢ لسنة ٢٠٠٨[١٤].

ونجد إن قانون الهيأة قد أشار إلى مجموعة من القوانين التي يخضع لها موظفو الدولة بما فيهم موظفو الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ونجد أن المشرع قد فعل حسنا في جعل موظفي الهيأة خاضعين لتلك القوانين على غرار موظفي دوائر الدولة، حسماً للإشكاليات التي يمكن أن تقع أثناء ممارسة العملية الإدارية من قبل موظفي الهيأة.

فضلا عن ذلك فإن القوانين الوظيفية تهدف إلى تحقيق الضمانات الأساسية التي منحها المشرع بموجب تلك القوانين للموظفين بصورة عامة والتي ترتكز بصورة أساسية على مبدأ التوازن بين الحقوق والواجبات الوظيفية ، وتبدو تلك الضمانات ذات

طبيعة إدارية وقضائية وتشريعية تستند بشكل أساس على تنظيم أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية، وكل ما يتعلق بأُمور الجزاء التأديبي والسلطات الانضباطية وسبل الطعن في تلك القرارات، فضلا عن تحديد الأجهزة المسؤولة عن تطبيق تلك الضمانات بغية تحويلها من إطار الحماية العامة إلى خصوصية الرقابة المحددة [١٥].

ومن خلال ما تقدم نجد إن المشرع قد أشار إلى الضوابط الإدارية التي يخضع لها رئيس وأعضاء الهيأة والشروط الواجب توافرها في رئيس الهيأة ونائبه، إلا إنه قد أغفل مسألة أساسية لابد من النصّ عليها في قانون الهيأة وهي مسالة تحديد أو بيان الجهة المختصة بترشيح أو تعيين الرئيس أو نائبه على غرار أية مؤسسة أو هيأة يتم ذكر الجهة المختصة بتعيين أعضائها، خاصة وإن رئيس الهيأة يتمتع بدرجة وكيل وزير وهي من الدرجات الخاصة.

إذ نجد أن أغلب الهيئات المستقلة أو المؤسسات في النظام القانوني العراقي لا تكتفي قوانينها بذكر الشروط الخاصة بأعضاء وتكوينها، بل لابد من تحديد الجهة التي تقوم بترشيح وتعيين هؤلاء، إذ لا نجد إشكالاً في مسالة تعيين موظفي الهيأة، إذ يخضعون إلى القوانين الوظيفية والإدارية في الدولة، ومن ثم فإنهم يخضعون إلى الضوابط ذاتها المتعلقة بالتعيين وكيفية الاختيار حسب الخبرة والاختصاص وتكون على غرار تعيين الموظفين في دوائر الدولة ومؤسساتها، خاصة وإن قانون الهيأة العامة قد أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الهيأة في إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالهيكلية التنظيمية وآلية سير العمل في الهيأة بما فيها اختيار الموظفين ومسؤولياتهم الوظيفية، إلا إن الإشكالية تبدو في ترشيح وتعيين الرئيس ونائبه، إذ نجد أن الهيئات المستقلة في العراق يتم تعيين الرئيس فيها بتوصية من مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب، إذ نص الدستور على: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ...خامسا// التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين...أصحاب الدرجات الخاصة..)) [١٦]،

وفي نص آخر يتعلق بصلاحيات مجلس النواب ومن بينها: ((الموافقة على تعيين كل من ... السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء))[١٧].

وإذا ما تم التسليم بأن الهيأة هي من الهيئات المستقلة كما سيتم بحثه لاحقا في المبحث الثاني فإنه يتم الترشيح أو التوصية باقتراح الأعضاء من قبل مجلس الوزراء، ويتم التعيين بموافقة مجلس النواب كما هو معمول به في بقية الدول التي يضمّ نظامها القانوني هيئات مستقلة.

فنجد في فرنسا مثلا إن (القانون الخاص بوسيط الجمهورية) نظم مسألة تعيين الوسيط من خلال مرسوم لمجلس الوزراء، وإن الوسيط له صلاحية اختيار مساعديه (النائب)[١٨]، وكذلك (مجلس التنافس)، إذ يتم تعيين رئيس وأعضاء المجلس بمرسوم لمجلس الوزراء، وكذلك الحال (للمجلس الأعلى للاتصال السمعي والبصري) الذي يتكون من ٩ أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم. إذ نجد إن الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التخصصية والتي تقوم بنشاطات تنظيمية وفنية تنظم بقوانين خاصة بها، وإن المشرع الفرنسي يستخدم (مصطلح المجالس أو اللجان) التخصصية المستقلة للدلالة على الهيئات المستقلة[١٩]. في حين نجد المشرع الأمريكي يستخدم مصطلح الوكالات أو اللجان التخصصية المستقلة للدلالة على الهيئات المستقلة، إذ نجد إن قانون الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ وكذلك الحال بالنسبة (لمجلس الادخار الفيدرالي) الذي يتكون من(٧) أعضاء ويتم تعيينهم بذات الآلية المتبعة من تعيين لجنة التجارة الفيدرالية[٢٠].

أما في بريطانيا فإن المشرع البريطاني يستخدم مصطلح (المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة) للدلالة على الهيئات المستقلة، ويتم النص على تعيين أعضاء الهيئات المستقلة ضمن القوانين المنظمة لتلك الهيئات ومنها(مؤسسة الإذاعة البريطانية BBC) التي تتكون من رئيس ونائب وعدد من الأعضاء يتم تعيينهم من قبل الوزير نيابة عن التاج البريطاني، بالتشاور مع رئيس الوزراء ولمدة خمس سنوات، ويتمتع رئيسها بمركز تنفيذي قوي[٢١].

المطلب الثاني/ الهيكل التنظيمي للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى تكوين الهيأة من خلال الإشارة لتشكيلاتها الإدارية بالنص على إن: ((تتكون الهيأة من التشكيلات الآتية[٢٢]:-

أولاً/ الدائرة الإدارية والمالية والقانونية.

ثانياً/ دائرة الشؤون الفنية والمتابعة)).

وإن تقسيمات تلك التشكيلات الإدارية يتم بيانها وآلية عملها بنظام داخلي يصدره رئيس الهيأة العامة[٢٣]، كما إن تلك الدوائر والتشكيلات يتم إدارتها من قبل موظف بعنوان(مدير عام) حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والاختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله لا تقل عن (١٥) خمسة عشرة سنة[٢٤]، كما أشار الدستور إلى إن الهيأة تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها[٢٥]. ونجد إن المشرع الدستوري لم يبين عدد هؤلاء الخبراء أو الممثلين ولم يحدد اختصاصاتهم، وأن يكون هؤلاء الخبراء حاصلين على كفاءة فنية أو إدارية، وبالرجوع إلى قانون الهيأة العامة نجد إنه أشار إلى إن للهيأة عدداً من الخبراء وممثلين وفق الآتي[٢٦]:-

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

ب-ممثلي الإقليم والمحافظة 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.

كما أوضح القانون إن للخبير أو لممثل الحكومة الاتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم شروطا معينة تتمثل في أن يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل، ومن ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية أو

الاقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن (١٠) سنوات [٢٧]، وأجاز القانون للهيأة الاستعانة بعدد من الخبراء[٢٨].

ونجد إن المشرع الدستوري قد أشار إلى أن الهيأة تتكون من خبراء وممثلين في حين إن قانون الهيأة بين عدد الممثلين عن كل من الحكومة المركزية وأجاز للهيأة الاستعانة بالخبراء، في حين نجد إن الدستور كان صريحاً وواضحا بأنها تتكون من الخبراء وحدد شروطهم وطبيعة الخبرة الفنية التي يجب أن يتمتعوا بها، إلا إن قانون الهيأة أجاز للهيأة الاستعانة بالخبراء من دون أن يحدد الحالات التي يستوجب فيها استعانة الهيأة بالخبراء وعددهم؟ وهل لرئيس الهيأة سلطة تقديرية في تعيين الخبراء والاستعانة بهم؟

وكان من الأجدر بالمشرع تحديد تلك الحالات التي تستوجب الاستعانة بالخبراء والنص عليها بوضوح تام لإزالة الغموض حولها.

ومن الجدير بالذكر إن قانون الهيأة أشار إلى إن للهيأة مجلس إدارة يترأسه رئيس الهيأة وعضوية نائب الرئيس والمديرين العامين[٢٩]، كما إن مهام مجلس إدارة الهيأة وآلية سير العمل به يتم بنظام داخلي يصدره رئيس الهيأة [٣٠]. أما بالنسبة لآلية سير العمل في الهيأة فقد أشار القانون إلى إن مجلس إدارة الهيأة يجتمع مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو ممن يخوله[٣١]،ويكتمل النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور أغلبية أعضائه وتتخذ القرارات بالاتفاق أو بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس[٣٢]، كما يقوم مجلس الإدارة بإعداد تقريرٍ سنوي عن نشاط الهيأة للسنة المعنية ويرسل إلى مجلس النواب خلال الشهرين الأولين من السنة التالية[٣٣]، وأشار القانون كذلك إلى إن مهام مجلس إدارة الهيأة وآلية سير العمل بها يتم بنظام داخلي يصدره رئيس الهيأة [٣٤].

يتبين من خلال ما تقدم إن المشرع قد ألزم الهيأة بتقديم تقارير عن نشاطها سنوياً وكان من الأفضل أن يجعل تلك التقارير ترفع بشكل دوري كل شهر أو شهرين أو

حتى لثلاثة أشهر، نظراً للدور والمهام التي منحها القانون ومن أجل تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله من خلال مراقبة الواردات الاتحادية وضمان تحقيق العدالة في توزيعها.

الطبيعة القانونية للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

نظراً لأهمية الدور الفعال الذي منحه القانون للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، لابد من تسليط الضوء على مركزها وتكييفها القانوني كونها هيأة مستقلة من النواحي المالية والإدارية وفقا للدستور والقانون، والذي يُمكن الهيأة العامة من أداء دورها ومهامها في مراقبة الوردات الاتحادية وضمان تقسيمها وفق معايير العدالة والشفافية التي أشار إليها الدستور، ويقتضي البحث حول طبيعتها استقراء اتجاهات الفقه الدستوري بصدد الطبيعة القانونية للهيأة وتتمثل بالآتي:

الاتجاه الأول: يرى إنها من الهيئات المستقلة التي أشار إليها الدستور العراقي في المادة (١٠٣) منه، والذي اعتبر الهيئات المستقلة هي هيئات تتمتع بالاستقلال المالي والاداري وهو الأمر الذي يُستدل منه على أن هذه الهيئات تتمتع بسلطة مستقلة إداريا، فالاستقلال الوارد هنا هو (استقلال بسلطة) ولا يمكن للهيأة أن تقوم بوظيفتها إلا من خلال تمتع هذه الهيأة بالسلطة لذلك فهي سلطة مستقلة عامة[٣٥].

أما الاتجاه الثاني:- يرى إن الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتدرج تحت مفهوم السلطة العامة، وإن المشرع أطلق عليها تسمية (الهيأة المستقلة) أو تم إدراجها ضمن الهيئات المستقلة الأخرى الوارد ذكرها في الدستور إنما لتمييزها عن السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) المنصوص عليها في المادة(٤٧) من الدستور، وعدم اعتبارها سلطة موازية للسلطات الثلاث[٣٦].

الاتجاه الثالث: ويرى اتجاه من الفقه الدستوري أنها سلطة عامة (رابعة) على غرار السلطات العامة الثلاث، ويستندون في ذلك إلى إن الدستور قد أكد على مبدأ الفصل بين السلطات، وإن هذا المبدأ لا يعني حتما ثلاثية السلطات (تشريعية وتنفيذية

وقضائية)، وإنه لابد من التسليم بفكرة وجود ثلاثة اختصاصات مختلفة مخولة بثلاثة أجهزة منصوص عليها دستورياً، وهذا المبدأ يقضي الفصل بين السلطات وليس ثلاثيتها، إذ إن مبدأ الفصل هو الذي يتمتع بالصفة الإلزامية وليس بثلاثية السلطات(٣٧).

في حين نجد **الاتجاه الرابع**:- يصنفها على أنها من ضمن الهيئات المستقلة التي ظهرت نتيجة لاعتبارات سياسية وأخرى إدارية خاصة، ويستندون في ذلك إلى أن المشرع الدستوري العراقي قد أشار في المادة (١٠٨) من الدستور إلى إمكانية استحداث هيئات مستقلة كلما دعت الضرورة والحاجة إلى ذلك. كما أن مفهوم الهيئات المستقلة هي من المفاهيم الجديدة في القانون الدستوري العراقي، وهذه الهيئات ليست سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث، لأنها ليست جهازا دستوريا وإنما تتدرج تحت مفهوم الأجهزة الإدارية الذي تتمتع بسبب طبيعة عملها بالاستقلال الإداري والمالي اتجاه الأجهزة الحكومية الأخرى(٣٨).

أما الاتجاه الفقهي الخامس فيرى أنها هيأة مستقلة ولكنها تتدرج ضمن السلطة التنفيذية دون تبعية سياسية لكونها ذات طبيعة إدارية خاصة، ومما يؤكد ذلك عدم إمكانية إلحاقها بالسلطتين التشريعية أو القضائية، وذلك لاختلاف طبيعة عمل كل من السلطتين عن مهام الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وإن عملها أقرب من حيث الطبيعة إلى أعمال السلطة التنفيذية (٣٩).

وبدورنا نؤيد الاتجاه الرابع الذي مفاده اعتبار الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من ضمن الهيئات المستقلة، إلا أننا نجد إنها هيأة مستقلة ذات طبيعة رقابية، وما يدعم رأينا هو إن أغلب الهيئات المستقلة في العالم تعدّ هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطات الأُخرى، وأغلبها تمثل أجهزة تنظيمية تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة، إلى جانب مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة

العامة من أجل تحقيق أهدافها، وهذا بدوره ينطبق على الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية محور البحث.

ففي فرنسا وعلى سبيل المثال توصل مجلس الدولة الفرنسي إلى طبيعة الهيئات المستقلة وذلك في قضية الهيئة الوطنية للاتصالات، إذ عدها المجلس هيأة مستقلة ضمن الجهاز الإداري لكونها تمثل الدولة بوصفها شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية، أي بمفهوم الدولة الإداري لا بمفهوم الدولة الدستوري(٤٠).

وبما إن الهيئات المستقلة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، فالسؤال الذي يثار في هذا المجال هو: هل تبقى تلك الهيئات بمنأى عن الرقابة أو تكون خاضعة للرقابة؟ وما نوع الرقابة التي تفرض عليها سياسية أم إدارية أم قضائية؟

إن أساليب الرقابة تختلف تبعا لاختلاف الأنظمة الرقابية بين دولة وأخرى، إذ تُعد الرقابة إحدى الركائز الأساسية الضامنة لحسن التصرف في الأمور العامة للدولة للمحافظة على السياسة العامة للدولة وضمان تطبيقها على أحسن وجه، ففي الولايات المتحدة الأمريكية نجد إن الهيئات المستقلة تخضع لفكرة الرقابة السياسية عن طريق الكونغرس، وذلك من خلال صلاحية الكونغرس في تعيين أعضاء الهيئات وتحديد ميزانياتها وإمكانية تعديل وإصدار القرارات التنظيمية بصدد تنظيم تلك الهيئات وإدخال التعديلات على التشريعات المنظمة لعمل وأساليب إدارة تلك الهيئات(٤١). أما في فرنسا فإن المجلس الفرنسي أخضعها للرقابة القضائية في قرار المجلس الدستوري الفرنسي حول قضية اللجنة الوطنية للاتصالات(٤٢).

أما في العراق فإن الهيئات المستقلة بصورة عامة تخضع لرقابة الجهة المرتبطة بها على وفق الدستور أو القانون، فبعضها يخضع لرقابة وإشراف السلطة التنفيذية (رقابة إدارية) وبعضها يخضع لرقابة مجلس النواب (رقابة سياسية)، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا إذ أشارت في إحدى قراراتها إلى: ((تصنيف الهيئات المستقلة إلى

صنفين الأول هيئات مستقلة بإدارتها وماليتها وإدارة شؤونها بنفسها وعزت المحكمة ذلك إلى أن الدستور قرر مسؤولية تلك الجهات أمام مجلس النواب ولم يبين ارتباطها أو جهة خضوعها إلى إحدى سلطات الدولة، أما الصنف الثاني فكان مستقلاً من الجوانب المالية والإدارية لكنه مرتبط وظيفياً بمجلس النواب أو مجلس الوزراء لكون إن نصوص الدستور صريحة في شأن الاستقلال والارتباط بتلك الجهات))[٤٣].

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية أكدت فيه على: ((إن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقا لأحكام المادة (٨٠/أولا) من الدستور، لكون أن الهيئات المستقلة تقع ضمن هيكلية الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة))[٤٤].

وفي رأي آخر للمحكمة الاتحادية العليا حول تفسير معنى الارتباط وذلك للبت في الطلب التفسيري المقدم من قبل مجلس الوزراء، إذ فسرت الارتباط بأنه: ((إن ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء على وفق ما نص عليه الدستور عند ذكره كلمة ارتباط وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها))[٤٥].

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا إن الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية هي هيأة مستقلة وهذا في دعوى أقامها رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته على رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته للطعن ببعض فقرات قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، إذ إن المدعي (رئيس مجلس الوزراء) قد أشار بالطعن إلى إن مجلس النواب قام بإدراج عبارات وإضافة مواد لم تكن مدرجة في مشروع القانون الذي قدمته الحكومة، وهو ما يشكل مخالفات دستورية من الناحيتين الشكلية والموضوعية. وإن المدعي رئيس مجلس الوزراء قد طالب بالحكم بعدم دستورية عدة فقرات منها، ربط الهيأة المذكورة بمجلس النواب وفقا لأحكام المادة(١) من قانون

الهيأة، وجاء قرار المحكمة بعد دراسة عريضة الدعوى: ((إن ربط هذه الهيأة إداريا بمجلس النواب لا سند له من الدستور حيث لم نجد نصاً في الدستور يقضي بذلك، كما هو الحال في مسالة ارتباط ديوان الرقابة المالية وهيأة الإعلام والاتصالات، إذ نصت المادة (١٠٣ /ثانياً) من الدستور على ربطهما بمجلس النواب، وأكدت المحكمة على إن(الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) وضعها الدستور تحت الفصل الرابع والخاص بالهيئات المستقلة وبالتحديد في المادة(١٠٦) من الدستور، ولم يربطها بأي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية حرصاً منه على أن تؤدي الهيأة عملها باستقلالية وموضوعية، وإن المحكمة أكدت في قرارها إن مجلس النواب اتجه هذا الاتجاه وأيدته عند تشريعه لقانون مجلس الدولة رقم٧١ لسنة ٢٠١٧، وإن ربط الهيأة بمجلس النواب حسب قانونها إداريا يختلف موضوعياً عن مهامه المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، إذ إن استقلالية الهيأة إدارياً لا يحول دون الرقابة عليها حسب اختصاصه الرقابي دستوريا، وبناء عليه وحيث لا يوجد نص في الدستور يقضي بربط الهيأة المذكورة إداريا بمجلس النواب فقد أصبح هذا الربط مخالفاً للدستور))[٤٦].

ومن البديهي أن تكون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ضمن الهيئات المستقلة التي أشار إليها الدستور، وإن مسالة الارتباط بمجلس النواب ومجلس الوزراء لا يمنع من استقلاليتها من الناحية الإدارية والمالية، وهذا أمر طبيعي وفقاً للسياقات الإدارية المتبعة بين مؤسسات الدولة ونظامها الإداري المتبع في العراق، الذي يتسم بمقدار معين من اللامركزية الإدارية النسبية.

من خلال ما سبق يمكن القول إن المحكمة الاتحادية العليا في العراق كانت متأرجحة في قراراتها بين التسليم بالاستقلال التام وبين العدول عن الاستقلال وجعله مجرد ارتباط أو تبعية، فقد أوردت في إحدى آرائها التفسيرية التي تقدم بها مجلس النواب في إحدى طلباته التفسيرية للمحكمة حول مفهوم الاستقلال المسند للهيئات المستقلة الآتي:

((إن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو إن منتسبي الهيئة وكلاً حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأية هيأة أو جهة التدخل أو التأثير عليها أو على أداء الهيئة لمهامها ويعنى ذلك إن الهيئة تدير نفسها بنفسها وفقاً لقانونها، وهذا بخلاف ما ورد في المادة ١٠٣ من الدستور حيث حصرت الفقرة أولا منها على الاستقلال بالجانب المالي والإداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات وربطهما بمجلس النواب)) (٤٧).

ونجد من خلال استقراء القرارات والآراء التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا صورة من صور العدول عن الأحكام القضائية التي قامت بها المحكمة، إذ يعد العدول من الأساليب التي يمكن أن تستخدمها المحاكم الدستورية للتراجع عن حكم سابق، وإن هذا العدول لم يحقق الأهداف التي من أجلها تم منح سلطة العدول للمحاكم الدستورية الذي يهدف بالدرجة الأساس إلى تصحيح الأحكام الدستورية، أو لغرض تحقيق المصلحة العامة التي لم يحققها الحكم القضائي السابق أو لغرض ترسيخ مبادئ العدالة (٤٨).

ومن خلال ما تقدم نصل إلى نتيجة مفادها إنها هيأة مستقلة ذات طبيعة رقابية، لذلك أدرجها المشرع الدستوري العراقي ضمن الفصل الرابع من الدستور تحت عنوان الهيئات المستقلة، لتحقيق الغاية الأساسية من إنشاء تلك الهيئات وهي تطور السلطات العامة في الدولة، فضلا عن الحاجة الماسة إلى إنشاء هيئات أخرى مساندة للسلطات الاتحادية تؤدي وظائف جديدة للدولة والمجتمع، وقد تشكل تلك الهيأة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الدستورية ولكنها لاتصل إلى المستوى نفسه لتك السلطات، وذلك يرجع إلى طبيعة السلطات الدستورية وقدم إنشائها بالنسبة إلى حداثة نشوء الهيئات المستقلة داخل النظام السياسي للدولة وخصوصية المهام والوظائف الملقاة على عاتق تلك الهيئات ودواعي نشؤوها ووجودها(٤٩).

إذ تعد الهيئات المستقلة مكملة ومعينة للسلطة التشريعية في ممارسة الاختصاص الرقابي على السلطة التنفيذية، وتعد في الوقت ذاته مساعدة للسلطة التنفيذية كونها الموجه الرئيس للتصرفات المشروعة وإبعادها عن كل ما يخل بمبدأ الشرعية عند ممارستها لاختصاصاتها. لذا تحتاج الهيئات المستقلة وبما فيها الهيأة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية مدار البحث إلى الاستقلالية لضمان عدم خضوعها لأية جهة أو سلطة هو تطبيق عملي وواضح ودقيق لمبدأ الفصل بين السلطات[٥٠].

دور الهيأة العامة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

للهيأة مهام واختصاصات عدة منحها إياها القانون من أجل تحقيق الهدف الذي أُسست من أجله ودورها الفعال في تحقيق تلك الأهداف، ويبرز دور الهيأة في أداء عملها في الرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية من خلال وجود عدة أهداف وأُسس يرتكز عليها عمل الهيأة ومن خلال وجود وسائل عدة، أجاز لها القانون استخدامها أو اتخاذها من أجل تحقيق هذا الدور وأداء الالتزامات والمهام المنصوص عليها قانونا. وسيتم تسليط الضوء على دور الهيأة ومهامها من خلال مطلبين: الأول نتناول فيه أهداف الهيأة، بينما نبحث في المطلب الثاني وسائل الهيأة في الرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية.

المطلب الأول/ أهداف الهيأة العامة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

أشار قانون الهيأة إلى إن الهدف من إنشائها هو تحقيق الآتي[٥١]:-

أولا: عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانيا: عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الأقاليم والمحافظات.

إن الغاية الأساسية من إنشاء الهيأة العامة هو قيامها بمهمة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وضمان عدالة توزيعها على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ يعد تخصيص الموارد المالية ومراقبتها وتوزيعها ضمن النظام الفيدرالي من الأمور المهمة والأساسية للدول، لأن هذه الموارد تمكن الحكومات المحلية وتعينها على ممارسة مسؤولياتها المنصوص عليها في الدستور، كما إن سلطة الدولة في فرض الضرائب والرسوم والإنفاق هي أدوات مهمة لضبط ورسم السياسة الاقتصادية والتأثير عليها[٥٢].

وإن المشرع العراقي لم يشر إلى المعايير القانونية التي يمكن اعتمادها من قبل الهيأة العامة من أجل تحقيق العدالة في توزيع تلك الواردات الاتحادية بين تلك الأقاليم والمحافظات، فيما عدا النص على أن يتم التوزيع وفقا للاستحقاق، وإن مصطلح (الاستحقاق) الوارد ذكره في قانون الهيأة العامة غير واضح المعالم: فهل هو استحقاق حسب التوزيع بالاعتماد على الكثافة السكانية، أو حسب الحاجة الفعلية للمحافظات إلى تلك الموارد، أو بحسب النمو والتطور العمراني؟ لذا لابد أن ينص القانون على المعايير التي تعتمدها الهيأة العامة لتخصيص الواردات الاتحادية من خلال وسائلها وأهدافها إلى تحديد ووضع ضوابط لسلطات توزيع العائدات من رسوم الكمارك والمنافع العامة والضرائب وغيرها.

فالعديد من الدول الفيدرالية كسويسرا والنمسا وألمانيا والهند وماليزيا وغيرها تمتلك العديد من الوسائل التي تتمكن من خلالها من التوصل إلى تقسيم الثروات الطبيعية والواردات بشكل عادل، من خلال الاستناد على أسس قانونية تجعل تلك العائدات وسلطة توزيعها تخضع لسلطة قانونية فيدرالية لضمان فرض رسوم داخلية متساوية ومنصفة وتحقيق وحدة اقتصادية كما هو الحال في بلجيكا[٥٣]. كما إن مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع في العراق مناط بحكم الدستور، إذ أشار القانون إلى أن الهدف الأساس من إنشاء الهيأة العامة هو جعلها هيأة تختص وتؤدي مهمة مراقبة

تخصيص الواردات الاتحادية وضمان عدالة توزيعها على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وحسب الاستحقاق، وإن مصادر الواردات الاتحادية هي الآتي[٥٤]:-

أولا : مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الأخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الأجنبية وعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة، التي تمول الموازنة العامة الاتحادية وأية واردات أخرى تنص عليها القوانين الاتحادية.

ثانيا: المنح والمساعدات الدولية.

ثالثا: الواردات التي تستحصل اتحادياً أو لصالح الحكومة الاتحادية من الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ونجد في العديد من الدول الفيدرالية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية يتم توزيع الإيرادات الاتحادية وهي ما يعرف بالفقه الأمريكي(Grant-in-aid)، ومنها المنح والمساعدات على وجه الخصوص عن طريق قيام الكونغرس بإصدار قرارات يحدد فيها كيفية توزيع تلك المنح والمساعدات للولايات، من خلال تحديد وبيان الأسس والشروط القانونية التي يجب أن تراعيها الولايات لضمان عدالة التوزيع وهي الآتي[٥٥]:-

١ -إن تستخدم تلك الولاية حصتها من المنح والمساعدات في تحقيق الأغراض التي قدمت من أجلها تلك المنح.

٢ -أن تقوم تلك الولاية بتعيين هيأة أو جهاز خاص من موظيفها وإدارتها تتصل مع الحكومة المركزية لأغراض الإشراف والرقابة لتحقيق الأهداف الأساسية للمنح والمساعدات.

إذ إن توزيع اختصاصات السلطات الدستورية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، فضلاً عن السلطات المالية المختلفة يتم على مستوى المركز الاتحادي وبين الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، وذلك لضمان أكبر قدر ممكن من الاستقلال الذاتي للأقاليم وتحديد جباية وتحصيل الموارد المالية، فضلاً عن تحديد سلطات الإنفاق، إذ إن النظام

المالي الفيدرالي يتمحور حول جباية الموارد المالية أو اقتراضها وإنفاقها وتوزيع عائدات الثروات الطبيعية وغيرها[٥٦].

فضلا عن إن عملية توزيع الثروات والإيرادات يحكمها بالدرجة الأساس تحديد الصلاحيات والاختصاصات المناطة بسلطات الدولة، وإن مراقبتها تختلف باختلاف المستويات التي تتألف منها الحكومات الفيدرالية، إذ لتوزيع الاختصاصات ومدى قدرة الحكومات المركزية والأقاليم التأثير الكبير في تحديد المعايير المعتمدة في توزيع الإيرادات العامة للدولة، فكلما كانت الاختصاصات الممنوحة واسعة، كانت الهيئات أو المؤسسات بحاجة إلى الإيرادات والأموال لتمكينها من ممارسة الاختصاصات الملقاة على عاتقها. فالدول تختلف في أساليب توزيع الاختصاصات فيما بين المركز والهيئات المحلية وهذا بدوره ينعكس في تحديد مدى استقلال الوحدات المكونة للدولة وتوزيع الإيرادات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية [٥٧].

تبعا لذلك، هناك ثلاثة طرق رئيسة تتبعها أغلب الأنظمة الدستورية الاتحادية في العالم في تحديد الاختصاصات والمهام لسلطات الدولة وهي[٥٨]:-

١- أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر وما عداها يكون بطبيعة الحال للحكومة المركزية، وهذا يؤدي إلى توسيع اختصاصات المركز كما هو الحال في كل من كندا وفنزويلا.

٢-أن يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات المركز بصورة حصرية وماعدا ذلك يدخل في اختصاصات الولايات فيوسع سلطاتها وكيانها الداخلي، ومن ثم سلطتها في الحصول على الإيرادات تكون أكبر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

٣-أن تحدد الدساتير الاتحادية اختصاصات كل من المركز والأقاليم على سبيل الحصر، وهذا الأسلوب في تحديد الاختصاصات يثير الخلاف حول فيما يستجد من اختصاصات ومن هي الجهة المخولة بالقيام بتلك الاختصاصات المستجدة وكيفية

تحديدها، من خلال وضع استرايتيجية مشتركة في ممارسة تلك الاختصاصات كما فعل المشرع الدستوري العراقي[٥٩].

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن التمتع بالاختصاصات ونوعية المهام الملقاة على عاتق المؤسسات أو الهيئات هي الفيصل أو المعيار الأساس في الحصول على مقدار الإيرادات، التي يمكن أن تحصل عليها بعدِّها من الوسائل المتاحة للقيام بالاختصاصات المناطة بها.

وبما إن المشرع الدستوري العراقي قد جعل الهيأة العامة هي المسؤولة عن مراقبة توزيع الإيرادات الاتحادية، فالسؤال الذي يمكن أن يثار في هذا المجال هو: من هي السلطة أو الجهة المسؤولة عن توزيع أو تقسيم تلك الإيرادات؟ إذ إن مهمة الهيأة تنحصر بالرقابة لضمان عدالة توزيع تلك الإيرادات؟

إلا أن المشرع الدستوري العراقي لم يشر إلى الجهة المختصة بتقسيم تلك الواردات بصورة صريحة وواضحة، ولكنه أشار في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية إلى إن:((رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة))، وهو ما أشارت إليه كذلك المادة (٧٨) من الدستور، وكذلك المادة (٨٠/أولا) منه إلى:((إن مجلس الوزراء يتولى مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة))، ثم عاد المشرع الدستوري وفي الباب الرابع في المادة (١١٠) المتعلق باختصاصات السلطات الاتحادية ونص على:((رسم السياسة المالية الكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته)).

وبهذا فقد جمع المشرع الدستوري العراقي السلطات الاتحادية في الباب الثالث، فهل كان قصده القول إن السلطات الاتحادية هي مشتركة في رسم تلك السياسة المالية، خاصة إن السلطات الاتحادية يقصد بها (التنفيذية والتشريعية والقضائية) أي

تكون مجتمعة في تحديد وبيان مقدار الإيرادات وتوزيعها؟ وهل ينحصر دور الهيأة في مراقبة السلطات الثلاث في كيفية تحديدها لتلك الإيرادات وكيفية توزيعها، أو إن هناك لجنة مشتركة بين تلك السلطات تختص بذلك وينحصر دور الهيأة وعملها وارتباطها على اللجنة الخاصة؟ إذ لم يبين الدستور في المادة (١٠٦) الخاصة بإنشاء الهيأة ولا في قانون الهيأة تلك الأُمور.

ومن خلال النصوص الدستورية أعلاه يتبين إن السياسة المالية تنطوي ضمن مفهوم السياسة العامة، لأن إيرادات الدولة ونفقاتها من الأمور الاستراتيجية المهمة التي تقوم عليها سياسة الدولة ولا يمكن تنفيذ تلك السياسة وتسيير أمور الدولة إلا بموجب التخصيصات المالية، ومن خلال المادة (٨٠) من الدستور وتحديداً في (الفقرة الرابعة) أشار المشرع الدستوري إلى:((صلاحية مجلس الوزراء في إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية))، ومن المعروف إن تلك الصلاحيات في رسم السياسة المالية وإعداد الموازنة تحتاج إلى تحديد الإيرادات والواردات أو بيان مقدارها ودراستها ليتسنى إعداد تلك الموازنات العامة وتحديد النفقات والإيرادات اللازمة لضمان تسيير أمور الدولة.

ومقارنةً مع الدول الفيدرالية كدستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ الذي أشار في المادة (١٢٠) منه إلى مالية الاتحاد التي تتمثل بالضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية، وكذلك المادة (١٢٦) منه على:((أن الإيرادات الاتحادية تتحصل من الضرائب والرسوم والحصة التي تسهم فيها الإمارات الأعضاء في الاتحاد))، وفي المادة ١٢٧ بين المشرع الدستوري في المادة (١٢٧) كيفية الإنفاق بالنص على أن:((تحصيل الموارد يتم ذلك عن طريق قوانين الموازنة وأن يكون الإنفاق من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية وذلك على النحو الذي يحددهما قانون الميزانية)).

أما الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ فإنه أسند إلى الكونكرس سلطة سك العملة وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية وتحديد معايير المقاييس والمكاييل...كذلك سلطة فرض المكوس وجبايتها لدفع الديون وألزم الدستور أن تكون جميع الضرائب والرسوم وفق القانون(٦٠).

وبما إن دور الهيأة العامة في مراقبة توزيع التخصيصات والمنح، فيثار التساؤل حول دور الهيأة في مراقبة القرارات الإدارية الصادرة أو الأوامر الخاصة بتوزيع أو تقسيم الإيرادات الاتحادية التي تصدرها السلطة التنفيذية؟ أم يتعدى نطاق رقابتها إلى القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية فيما يتعلق بتوزيع الإيرادات الاتحادية كقوانين الموازنة والقوانين المالية الأخرى؟ أو يمتد نطاق رقابتها على ضمان توزيعها بالفعل ووصولها بالشكل المطلوب إلى الهيئات المحلية وضمان استخدامها وفقا للعدالة الاجتماعية من قبل الهيئات المحلية والأقاليم؟

لم يذكر المشرع الدستوري ولا قانون الهيأة الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الهيأة في حالة عدم وصول تلك الإيرادات أو المنح أو المساعدات بالشكل المنصوص عليه قانوناً، خاصة وإن قانونها قد أشار إلى أن للهيأة وسائلاً يمكن أن تتخذها في ضمان شفافية وعدالة توزيع تلك الإيرادات، وهل يمكن للهيأة العامة الطعن في القرارات التي تصدرها السلطات الاتحادية، أو الطعن بالقوانين الخاصة بتوزيع تلك الإيرادات وفق أصول التقاضي المعمول بها في العراق، خاصة وإن الدستور منحها هذا الاختصاص الرقابي على السلطات كيفية توزيع تلك الإيرادات.

ومن خلال استقراء النصوص الدستورية والقانونية الخاصة بتنظيم عمل الهيأة، نجد إنها لم تتطرق إلى الإجراءات الرقابية التي تمتلكها الهيأة في الحالات الوارد ذكرها أعلاه، لذا لابد للمشرع أن يضمن قانون الهيأة كافة تلك الإجراءات أو الصلاحيات لسدّ القصور التشريعي الوارد في قانون الهيأة كي تتمكن من أداء دورها الرقابي في ضمان عدالة توزيع الواردات الاتحادية وضمان دورها الرقابي على عمل الهيئات

المحلية من الناحية العملية والواقعية، واستخدام تلك الهيئات للواردات الاتحادية وفق القانون وحسب الاستحقاق، على غرار الهيئات المستقلة الأخرى في العراق كالمفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية التي منحتها القوانين المنظمة لتلك الهيئات عدد من الإجراءات التي تعتمدها في ممارسة دورها بعدِّها هيئات مستقلة ذات طبيعة رقابية.

إذ تمتلك تلك الهيئات سلطة الرقابة على السياسة المالية والحدّ من الفساد المالي والإداري في ذات الوقت، فمن باب أولى أن تمنح الهيأة العامة لكونها هيأة رقابية تراقب ضمان عدالة توزيع الإيرادات الاتحادية ومن ضمنها الموازنة العامة، إذ تخضع الموازنة العامة لرقابة ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة من خلال أساليب الرقابة السابقة واللاحقة وأساليب الكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها[٦١]. ومنحها القانون كذلك سلطة الرقابة اللاحقة التي تتمثل بكشف الفساد المالي والإداري من خلال التحقيق الذي منحه إياها القانون وله سلطة إجراء التحقيق الإداري والإحالة إلى المحاكم المختصة، في حال وجود أو تحقق شبهة الفساد حتى تتمكن من فرض رقابتها على الأجهزة الحكومية، فضلا عن امتلاكها سلطة رفع التقارير التي تتضمن ملخصا حول نشاطات الهيأة إلى السلطة الرقابية الأعلى وهو ديوان الرقابة المالية[٦٢].

ومن الهيئات الرقابية الأخرى ديوان الرقابة المالية الذي نظم القانون الوسائل التي يعتمدها في الرقابة من خلال الرقابة على الحسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة المالية والتحقق من سلامة التصرف بالأموال العامة[٦٣]، فضلاً عن عملية الرقابة والتقويم السابقة على إبرام العقود وكل ما يتعلق بالسياسة المالية لمؤسسات الدولة وامتلاكها لوسائل تتعلق بمجالات التعاون بين ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين[٦٤]، ومنحه القانون اختصاصات في مجال رقابة وتقييم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية من أجل تحقيق الأهداف المرسومة للدولة في مجال السياسة المالية والاقتصادية[٦٥].

المطلب الثاني/الوسائل القانونية للهيأة العامة في مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

هناك وسائل قانونية عدة تعتمدها الدول في تخصيص الواردات الاتحادية وكيفية توزيعها بالشكل العادل من خلال تحديد سلطات الإنفاق ومراقبتها في كل نظام فيدرالي، لتتطابق التخصيصات مع الإطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والإدارية لدولها. إذ توجد وسائل وأساليب خاصة بالتحويلات المالية من قبل الحكومة المركزية وكيفية توزيعها على الهيئات المحلية وتكون تلك الأساليب والوسائل على نوعين:

الأول: التوزيع العمودي أو القسمة العمودية (الرأسية)

الثاني:التوزيع الأُفقي[٦٦].

ويقصد بالتوزيع العمودي أو الرأسي هو توزيع تلك الإيرادات أو الموارد المالية للدولة بين الحكومات المركزية أو الفيدرالية وبين الولايات المختلفة، أما التوزيع الأُفقي فيقصد به هو إعادة تقسيم ما تم تخصيصه للولايات بواسطة التقسيم أو التوزيع العمودي وفقاً لمعايير معمول بها عالميا ومحليا تراعى فيها حاجات الولايات والهيئات المحلية، من حيث كونها مكتفية ذاتياً أو معتمدة على الحكومة المركزية بشكل كامل في موازناتها المالية[٦٧].

ونجد إن إعادة تقسيم تلك الموارد أو الواردات المالية بين الولايات المحلية من أهم أوليات الدول ذات الأنظمة الفيدرالية، إذ نجد في السودان تم إنشاء مفوضية لتخصيص ومراقبة توزيع الإيرادات بموجب اتفاقية السلام الشامل والدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، وتكون تلك المفوضية تحت إشراف رئاسة الجمهورية وتختص بالإيرادات السنوية التي تدخل في إطار الموازنة العامة بين الحكومة الاتحادية وولايات الشمال والجنوب، وتقوم تلك المفوضية برفع توصيات وتقارير مباشرة إلى رئاسة الجمهورية وبعدها يتم رفعها إلى المؤسسة التشريعية لبيان الإيرادات السنوية المقدرة بين وزارة المالية وولايات السودان كافة، ويدعى هذا التقسيم بالتقسيم العمودي أو التقسيم

الرأسي[٦٨]. وتحقيقاً للتوازن المالي في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة تقوم بعض الدول بأخذ مصالح الولايات المحلية ومصالح الحكومات المركزية بنظر الاعتبار عن طريق وضع معايير يتم اعتمادها لتحقيق التوازن، وهذه المعايير تتحدد أما بنسبة السكان أو أنظمة التعليم أو بما يسمى بمعدلات (التخلف التحتي) أو تخلف الُبنى التحتية وآثار الحروب أو النطاق الجغرافي. ويتم تحديد تلك المعايير بوساطة خبراء تستعين بهم الهيئات المسؤولة أو المناط بها مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ويقوم الخبراء باعتماد أساليب معينة تتعلق بتحديد نسبة مئوية تكون هي الأساس لحساب حصة كل ولاية من الإيرادات ومراقبة دفع أو تحويل تلك الإيرادات حسب المواعيد المحددة[٦٩].

تختلف انكلترا وفرنسا وغيرها من الدول فيما بينها في أساليب توزيع الاختصاصات ومنح المهام ومن ثم ينعكس بدوره على تحديد وتوزيع الإيرادات المركزية بين الولايات وفق معايير محددة، تختلف باختلاف التشريعات والأنظمة التي تتبعها تلك الدول، إذ نجد بين تلك الولايات اختلافات كثيرة في الحجم والقدرة على تحصيل الإيرادات ومستويات الإنفاق، وتعمل الحكومات على الكشف عن مواطن الضعف والخلل وإصلاحها ومواطن القوة والعمل على دعمها، من خلال إصدار التشريعات المختصة بالجوانب المالية[٧٠].

ومن المعايير المهمة الأخرى التي تعتمدها الدول ذات النظام الفيدرالي عند توزيع الإيرادات وتضعها في مقدمة سياستها التشريعية من خلال تضمين القوانين المالية بتلك المعايير التي تحقق التوازن مابين الواجبات والاختصاصات، هي ما تسمى بالمعايير الاستراتيجية ومضمونها يتمثل بإعطاء أولوية قصوى وأسبقية في تحديد نفقات الدولة في جوانب الأمن والدفاع والوزارات ذات الطابع الاستراتيجي[٧١].

ونجد أن المشرع العراقي أراد إن تتشارك المحافظات غير المنتظمة في إقليم في التخصيصات وفق معطيات مهمة تضمن العدالة في توزيع الإيرادات، من خلال

تحقيق التعادل المالي بين تلك المحافظات والذي يقوم على معادلة مضمونها قدرة تحصيل الإيرادات من الموارد الذاتية والحاجات الاتفاقية في مختلف مناطقها وسلطاتها القانونية[٧٢].

وتختلف أيضا طبيعة الوسائل المتبعة في توزيع وضمان العدالة حسب طبيعة تشكيل الدولة والدويلات أو الأقاليم التي تتكون منها، إذ تختلف كل دولة بملكيتها لثرواتها الطبيعية كجزء من ضمان أو استقلال تلك الأقاليم أو الدويلات، ولابد أن تكون تلك الوسائل محققة لنوع من التوازن بين الحكومات المحلية والمركز. ويتم ذلك عن طريق وجود عدد من الأنظمة الإدارية والقانونية التي يمكن أن تعتمد في توزيع الإيرادات حسب الظروف الاقتصادية، فالبعض يفضل أن تكون الوسائل المتبعة في إعطاء أو توزيع الإيرادات وفقا لمعايير معينة متمثلة بعدد السكان والتوزيع الجغرافي والظروف الاقتصادية التي يتمتع بها كل إقليم أو دويلة أو منطقة محلية أو محافظة[٧٣].

فضلاً عن ذلك فإن الوسائل المستخدمة في التوزيع تكون من خلال نسب معينة تستقطع لضمان وصولها إلى الأقاليم وبالشكل الذي يمكنها من تحقيق أهدافها والقيام بالاختصاصات الممنوحة لها وضمان تنميتها، وذلك من خلال طرق عدة تتمثل بالآتي:

أولا: باستقطاع نسبة سنوية من الإيرادات الاتحادية للأقاليم أو المحافظات والهيئات المحلية.

ثانيا: بتخصيص نسبة معينة تستقطع لصندوق خاص بتنمية الأقاليم أو الهيئات المحلية التي تتواجد فيها ثروات وتضاف إلى حصة الأقاليم أو الهيئات المحلية من الموازنة العامة، بشرط الإنفاق في مجال الخدمات الصحية والتعليمية والصناعية وغيرها[٧٤].

على إن التساؤل يرد فيما إذا كانت هذه الهيئات تعد ذات طابع رقابي، فهل بإمكانها امتلاك وسائل ردعية أو أن تكون لها سلطة فرض الجزاءات؟

لم يشر المشرع العراقي إلى وسائل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من حيث امتلاكها آليات قانونية تستطيع من خلالها تصحيح مواطن الخلل في توزيع تلك الواردات، إذ إن المشرع العراقي لم يُضمِّن قانون الهيأة أية وسيلة تمكن الهيأة من فرض الجزاءات الإدارية، وما هي الأسس القانونية التي تعتمدها الهيأة، خاصة وإن طبيعة عملها رقابي. لذا فإن إنشاء هكذا هيأة ومنحها اختصاصات عدة محددة الأهداف من قبل الدستور من دون أن يُشرع لها الحق في إصدار العقوبات عند الإخلال بالضوابط يكون لغواً وبلا فائدة، وعليه فإن تشريع حق المحاسبة وفرض الجزاءات وفق القانون يحقق العدالة والمساواة وهو من المبادئ الدستورية الهامة لإقامة الدولة الاتحادية على أسس قانونية سليمة.

وبالمقارنة بأغلب الدول الفيدرالية أعطت الحق لبعض الهيئات المهمة وذات الاختصاص الاستراتيجي وخاصة بعض الهيئات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، سلطة الحق في إصدار الأوامر والعقوبات التي تشبه إلى حد ما تلك التي يوقعها القاضي الجزائي، وهذا ما أيدته المحكمة العليا الأمريكية بالاستناد إلى الأسس القانونية والأهداف التي من أجلها تم إنشاء مثل تلك الهيئات الرقابية، وأما بالنسبة لموقف المجلس الفرنسي الدستوري حول مدى تمتع الهيئات المستقلة بسلطة إصدار الجزاءات أو لها الحق في فرض العقوبات، فكان موقف المجلس الاعتراف بسلطة الهيئات المستقلة بفرض العقوبات في المجال الضريبي وإن لها الحق بإصدار العقوبات الإدارية ذات الطابع الردعي[٧٥].

أما في الجزائر فقد أعطى المشرع الحق للهيئات المستقلة استخدام وسائل عدة لتحقيق أهدافها سواءً أكانت رقابية أم تنفيذية، وهذه تتمثل بوسائل تحقيق قسرية وغير قسرية مثل إجراء تدقيق للوثائق أو الحصول على المعلومات أو حجزها للتأكد من صحتها، ويستند الأساس القانوني إلى إمكانية تحويل العقوبات الجزائية إلى إدارية وفقا لضوابط وشروط قانونية معينة لتحقيق الهدف الأساس في الضبط الاقتصادي، الذي

يتمثل بمراقبة التخصيصات الاقتصادية والمالية لضمان تنفيذها وفقاً للسياسات الاقتصادية للدولة واتجاهاتها، وتتمثل تلك الشروط بالآتي:

أولا: أن لا تكون العقوبات سالبة للحرية وذلك لأن القاضي الجنائي هو الذي يستأثر بسلطة توقيع العقوبات السالبة للحرية.

ثانيا: خضوع السلطات الخاصة بفرض العقوبات إلى الضمانات التي تكفل حقوق وحريات الأفراد.

ثالثا: خضوعها إلى المبادئ العقابية المعتمدة في النظام القانوني الجنائي(٧٦).

ومن خلال ما تم طرحه حول دور الهيأة في الرقابة على تخصيص الواردات الاتحادية وفقاً للدستور والقانون، لابد من الإشارة إلى أن وجود الهيأة من الناحية العملية لم يتم تفعيله لحد الآن، على الرغم من أنه قد تم التصويت على قانون الهيأة العامة من قبل مجلس النواب عام ٢٠١٦ وتم المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية عام ٢٠١٧، وبقيت الهيأة العامة المُشكَّلة وفق القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ غير مفعلة من الناحية التطبيقية، بالرغم من أهمية المهام الممنوحة للهيأة ومالها من أهمية كبرى في تحسين واقع المحافظات غير المنتظمة في إقليم وضمان حصولها على إيراداتها بشكل منصف وعادل.

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع التنظيم القانوني للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية وطبيعتها ونوع الاختصاصات والمهام المنصوص عليها قانوناً تم التوصل إلى نتائج وتوصيات عدة أهمها:

أولاً/النتائج

١-تعد الهيأة العامة من الهيئات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون الهيأة العامة اختصاصات ومهام عدة تتعلق بضمان عدالة توزيع الإيرادات الاتحادية.

٢-تعد الهيأة العامة من الهيئات المستقلة ذات طبيعة تخصصية تتعلق بممارسة دور رقابي على الجهات المختصة بتوزيع الإيرادات الاتحادية.

٣-أشار قانون الهيأة العامة إلى عدد من الأهداف والوسائل التي تمكن للهيأة من أداء دورها في ضمان شفافية توزيع الإيرادات الاتحادية، كما هو محدد لها من قبل المشرع الدستوري والمشرع العادي في القانون المنظم لعمل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية.

٤-يتسم تكوين الهيأة من النواحي الإدارية والتنظيمية بالطابع الجماعي، إذ تتكون من رئيس ونائب وعدد من الموظفين يقومون بإدارتها وتنطبق عليهم القوانين الوظيفية المعمول بها في النظام الإداري في العراق.

٥-أدرج المشرع الدستوري الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ضمن الهيئات المستقلة دون التطرق إلى طبيعتها القانونية بعدها هيأة تخصصية ذات دور رقابي.

ثانيا/التوصيات

١-نوصي المشرع العراقي بتحديد الجهة المسؤولة عن ترشيح وتعيين رئيس الهيأة العامة أو نائبه وتحديد الضوابط والشروط الواجب توافرها فيهم.

٢-تحديد المركز القانوني للهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وبيان طبيعتها القانونية بعدِّها هيأة مستقلة ذات طبيعة خاصة (رقابية).

٣-تضمين قانون الهيأة بنصوص تتعلق بالوسائل القانونية التي تعتمدها الهيأة أثناء ممارسة دورها الرقابي لضمان عدالة توزيع الواردات الاتحادية.

٤-نوصي المشرع العراقي بإجراء تعديل في قانون الهيأة من خلال تضمين القانون نصوصاً تتعلق بصلاحية الهيأة بفرض الجزاءات على الجهات المخالفة لمبدأ عدالة توزيع الإيرادات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ووفقاً لما ورد ذكره في الدستور وقانون الهيأة حول ضمان عدالة وشفافية تقسيم الإيرادات الاتحادية.

٥-نظراً للدور الفعال والمهم الذي تقوم به الهيأة لابد من تضمين قانونها بالإجراءات المتبعة التي يمكن أن تعتمدها الهيأة في حال وجود إخلال أو مخالفات من قبل الجهات المختصة بتوزيع الإيرادات، لكي تتمكن الهيأة من أداء دورها الرقابي وكما هو منصوص عليه في الدستور والقانون.

٦-لابد للمشرع الدستوري أن يحدد بصورة صريحة السلطة المسؤولة عن توزيع الواردات الاتحادية لكي يتسنى للجهات الرقابية بسط رقابتها على تلك السلطة بشكل مباشر ، من خلال تحديد المشرع للمعايير التي تعتمدها تلك السلطات في القيام بعملية تقسيم الإيرادات على الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم على غرار ما هو معمول به في الدول الفيدرالية.

الـهوامش

(1)George Anderson, Fiscal Federalism :Comparative Introduction (Oxford: Oxford university press, 2010,pp-5-8.

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

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

(٤) المادة (١٠) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٥)المادة (١) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٦) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود.ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد،٢٠١٥، ص٨٢ .

(٧) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور، ص٦، على الموقع الالكتروني

http;//www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic.

(٨) المادة (٤/أولا)من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٩) المادة (٤/ ثانيا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١٠) المادة (٤/ ثالثا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١١)المادة (٤/أولا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١٢) المادة (١٤) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١٣) المادة (٨/خامسا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١٤) المادة (١١) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(١٥) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود.ياسين السلامي ، المصدر السابق ، ص٣٤٨.

(١٦) المادة (٨٠ / البند خامسا)من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منشور في الوقائع العراقية،العدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

(١٧) الفقرة ثانيا/من البند خامسا من المادة(٦١)من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.

(١٨) د. إسماعيل صعصاع غيدان، د. صادق محمد علي، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون،المجلد٨، الإصدار الأول، السنة ٢٠١٦، ص٦.

(١٩) سعد عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة على ضمان حقوق الأفراد دراسة مقارنة مع نظام الامبودسمان والنظم المشابهة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد ، ١٩٩٩، ص٨٦.

(٢٠) موريس بي فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة ، الطبعة العربية الأولى، ترجمة لميس فؤاد اليحيى،الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص٣٧٩.

(21)Michael Cole; Quasi-Government in Britain : The Origins,persistence Lmplications of the term .puplic policy and Administration .1998.p75.

نقلا د. إسماعيل صعصاع غيدان، د. صادق محمد علي، المصدر السابق، ص٩.

(٢٢) المادة (٥) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٢٣) المادة (١١) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٢٤)المادة (٦) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

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

(٢٦) المادة (٧/أولا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

٢٧. المادة (٧/ثانيا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٢٨) المادة (٧/ أولا / د) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٢٩) المادة (٨/أولا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٣٠)المادة (٨/خامسا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٣١) المادة (٨/ثانيا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٣٢) المادة (٨/ ثالثا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٣٣) المادة (٨/ رابعا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٣٤) المادة ا(٨/خامسا) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم٥٥ لسنة ٢٠١٧ .

(٣٥) فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الأشرف، العدد٣، السنة ٢٠١٣، ص ١٤.

(٣٦) فارس عبد الرحيم حاتم، المصدر السابق، ص٣٠.

(٣٧) مصطفى صبحي السيد، السلطة الإدارية ومكانتها بين السلطات العامة في الدولة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية،ع-س٢٧، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية،١٩٨٥، ص٣٥.

(٣٨) عبد الستار محمد إنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٤، ص٤٠ .

(٣٩) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا (مفهومها العام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية، دار المجد للنشر والتوزيع، الأردن، بلا سنة نشر، ص ٥.

(٤٠)د. حنان القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور٢٠٠٥، بحث منشور، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، قسم الدراسات القانونية، بيت الحكمة، بغداد.

(٤١) مصطفى صبحي السيد، المصدر السابق، ص٣٩.

(٤٢) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة (مآل مبدأ الفصل بين السلطات) مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة جيجل، كلية الحقوق، الجزائر، ص٢٠٧.

(٤٣) رأي المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٢٢٨/ت/ ٢٠٠٦في ٢٠٠٦/١٠/٩، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، جعفر كاظم المالكي، ط١، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص٣٠٩.

(٤٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١١/١٨ منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية العراقية:-

www.iraqja.iq

(٤٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٠١١/١٨ منشور أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا العام ٢٠١٠، جمعية القضاء العراقي، تموز٢٠١١

ص٢٦، نقلا عن علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنة)، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٦، ص١١١.

(٤٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٢٨/ت/٢٠٠٦في ٢٠٠٦/١٠/٩، منشور، جعفر كاظم المالكي، المصدر السابق، ص٣٠٦.

(٤٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٤/اتحادية /٢٠١١ في ٢٠١٢/١/٣٠، منشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٢، المجلد الخامس، مجلة التشريع والقضاء، بغداد ٢٠١٣، ص٨٠، نقلا عن علي عبد العباس نعيم ، المصدر السابق، ص ١١٦.

(٤٨) هديل محمد حسن المياحي، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص٦١.

(٤٩) د. مصطفى صبحي السيد، المصدر السابق، ص٨٩.

٥٠) د. حنان القيسي، المصدر السابق، ص٣.

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

(٥٢) د. صلاح جبير البصيصي، تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.fcdrs.com/includs php=53

(٣٥) جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية، بحث منشورعلى الموقع الالكتروني، ص٣.

www.ahewar.org.com//19/2/2008

(٥٤) المادة (٩) من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.

(٥٥) د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠، ص٩٩.

(٥٦) مفهوم الفيدرالية المالية والتنوع المؤسسي في الدولة الفيدرالية: دراسة مقدمة في مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني، ص٧:-
www.ara.Yekiti-media.org

(٥٧) جورج أندرسون ، الفيدرالية المالية (مقدمة ومقارنة) ، ترجمة مها تكلا ومها بسطامي، أوتارا منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٩، ص٢٢.

(٥٨) معمر مهدي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠، ص١٧٢.

(٥٩) أشار المشرع الدستوري العراقي في المادة (١١٠) منه إلى الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، بينما تطرق في المادة (١١٤) إلى الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وبين والمحافظات والأقاليم، وأوضح إنه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم فتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وذلك في المادة (١١٥) من الدستور.

(٦٠)المادة الثالثة من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

(٦١) المادة (١٧) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

(٦٢) المادة (٣) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

(٦٣) المادة (٦/ف١) من قانون ديوان الرقابة المالية ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٦٤) المادة (٧/ف ١،٢،٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

(٦٥) المادة (٦ /ف٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٦٦) حسن حامد مشيكة، هشام محمد حسن، الفيدرالية المالية في السودان (التحديات الناشئة وفرص الإصلاح)، جامعة الخرطوم، ص١٢، منشور على الموقع الإلكتروني
www.Almanhal.com. .Files2/78372/2010

(67)Jing Jin and Heng-f uz(How Doesfiscal Decentralization Affiect

Aggreate,National, and sub-National .covernment size Journal of Urban Economics,VoL.52(2002),pp,270-293.

(٦٨)إبراهيم منعم منصور، الفيدرالية المالية في السودان بين التحديات والتطبيق، شركة مطابع السودان، الخرطوم، ٢٠٠٩، ص١٣٨.

(٦٩) حسن حامد مشيكة، هشام محمد حسن، ص١٤.

(٧٠) أحمد كمال أبو المجد، المصدر السابق، ص٩٠.

(71)Demell,Fiscal Decentralization Inter governmental Fiscal Relations,Across-Country Analysis,2009,pp.36-38.

(٧٢) مسرد الكلمات كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية، حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفيدرالية، الجزء السادس، كندا،٢٠٠٧، ص٦١، نقلاً عن محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة القادسية، كلية الحقوق، السنة السابعة،العدد الثاني، السنة ٢٠١٥، ص١٣.

٧٣. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة (مآل مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة جيجل، كلية الحقوق، الجزائر، ص٢٠٠.

(٧٤) قاسم حسن العبودي، النظام المالي الفيدرالي، منشور على الموقع الالكتروني:
www.alnoors;se/article. id108645

(75) Droit constitutional fiscal principle de adroit de raleuv constitutional, inflvo,paris (L) Dalloz,1995-p532-554

نقلا عن عز الدين عيساوي، المصدر السابق، ص١٢٣ .

(٧٦) عز الدين عيساوي، المصدر السابق، ص٢٠٩.

المصادر

أولا/ الكتب

١. إبراهيم منعم منصور، الفيدرالية المالية في السودان بين التحديات والتطبيق، شركة مطابع السودان، الخرطوم،٢٠٠٩.

٢. د.أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠ .

٣. جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية العليا، ط١، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،٢٠١١.

٤. جورج اندرسون، الفيدرالية المالية (مقدمة ومقارنة)، ترجمة مها تكلا ومها بسطامي، اوتارا منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٩ .

٥. د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد،٢٠١٥.

٦. علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنة)، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٦.

٧. د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا (مفهومها العام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية)، دار المجد للنشر والتوزيع، الأردن، بلا سنة نشر .

٨. معمر مهدي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠ .

٩. موريس بي فيورينا وآخرون، الديمقراطية الأمريكية الجديدة، الطبعة العربية الأولى، ترجمة لميس فؤاد اليحيى، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨ .

ثانيا/ الرسائل والأطاريح الجامعية

١. سعد عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة على ضمان حقوق الأفراد دراسة مقارنة مع نظام الامبودسمان والنظم المشابهة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩.

٢. عبد الستار محمد إنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين،٢٠٠٤.

٣. هديل محمد حسن المياحي، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

ثالثا /البحوث والدراسات

١. إسماعيل صعصاع غيدان، د. صادق محمد علي، مظاهر استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، المجلد ٨، الإصدار الأول، السنة ٢٠١٦.

٢.د. حنان القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في كلية القانون، الجامعة المستنصرية، قسم الدراسات القانونية، بيت الحكمة، بغداد.

٣. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة (مآل مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة جيجل، كلية الحقوق، الجزائر،٢٠٠٤.

٤. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الأشرف، العدد٣، السنة ٢٠١٣ .

٥. محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة القادسية، كلية الحقوق، السنة السابعة،العدد الثاني، السنة ٢٠١٥.

٦. د. مصطفى صبحي السيد، السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية،ع-س٢٧،الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية،١٩٨٥.

رابعا/ المواقع الإلكترونية

١. جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.ahewar.org.com//19/2/2008

٢. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور، ص٦، على الموقع الإلكتروني:

http;//www.sciencesjuridiques.ahlamntada.net/1356-topic

٣. حسن حامد مشيك ة،هشام محمد حسن، الفيدرالية المالية في السودان(التحديات الناشئة وفرص الإصلاح)، جامعةالخرطوم، منشور على الموقع الإلكتروني:-

www.Almanhal.com

٤. د. صلاح جبير البصيصي، تنظيم الموارد المالية في العراق الفيدرالي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.fcdrs.com/includs php=53

٥. قاسم حسن العبودي، النظام المالي الفيدرالي، منشور على الموقع الإلكتروني:

www.alnoors;se/article. id108645

٦. مفهوم الفيدرالية المالية والتنوع المؤسسي في الدولة الفيدرالية: دراسة مقدمة في مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني:

www.ara.Yekiti-media.org

٧. موقع السلطة القضائية العراقية:

www.iraqja.iq

خامسا/ المصادر الأجنبية

[1]-George Anderson, Fiscal Federalism :Comparative Introduction (Oxford: Oxford university press, 2011.

2-Demello,Fiscal Decentralization Inter governmental Fiscal Relations, Across-Country Analysis,2009.

3-Jing Jin and Heng-f uz(How Does fiscal Decontrol Aggreate,National, and sub-National .government size Journal of Urban Economics, VoL .52 (2002)

4-Michael Cole; Quasi-Government in Britain : The Origins,persistence Implications' of the term .public policy and Administration .1998

سادسا/ الدساتير والقوانين

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

٢. دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٤. قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

٥. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

٦. قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.