

آلية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم دراسة مقارنة

د.ع. زينب عبد الكاظم حسن
كلية القانون / جامعة ميسان

الملخص

من الأمور المهمة التي تساعد المحافظات غير المنتظمة بإقليم على النهوض بدورها الفعال والايجابي أن تكون لها موارد مالية خاصة بها تساعد على تطوير مراقفها، وان تتحرك بحرية اكبر في تنفيذ مشاريعها الخاصة بالمحافظة، ولتحقيق كل ذلك لابد ان يكون لها موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المتوقع أن تحصل عليها تلك المحافظة والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية، بما يحقق الاستقلال المالي والإداري لها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تعمل في ظله. ونظراً للأهمية التي تحتلها الموازنة المحلية في العراق سنبحث في آليات تنفيذها والاختصاصات الممنوحة للجهات القائمة بالتنفيذ مع الاستعانة بتجارب الدول محل المقارنة.

Implementing the budget of governorates non- regular in the region (Comparative Study)

Asst.Lect. Zainab Abdul Kadhim Hassan
College of Law / University of Misan

Abstract

It is important to help the governorates that are not organized in the region to promote their active and positive role to have their own financial resources to help them develop their facilities and to move more freely in the implementation of their projects for the governorate, and on this basis have a special budget includes all the revenues expected to be obtained And the expenses to be spent during the fiscal year to achieve financial and administrative independence in accordance with the principle of administrative decentralization under which it operates. Given the importance that is occupied by the local budget we will discuss the mechanisms of implementation and the terms of reference granted to the existing bodies Implementation in Iraq, compared with other countries.

المقدمة

لم يعد النشاط المالي للدولة بشكل عام وللهيئات المحلية بشكل خاص يُمارس وفقاً لاجتهادات شخصية أو تصرفات آنية غير مدروسة، بل بات هذا النشاط محكوماً بخطة مالية مُحكمة أي ببرنامج مالي معد سلفاً لتنظيم الموارد المالية المحلية وأوجه إنفاقها. وتعدّ الموازنة المحلية للمحافظة المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال السنة المالية، بل يمكن القول بأنها مرآة تعكس الاتجاهات والخطط التي تعدها المحافظة لتحقيق احتياجاتها ورغبات مواطنيها، فهي عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، فالأهداف تعبر عما تعتزم السلطات المحلية القيام به من برامج ومشروعات خلال مدة زمنية محددة مقبلة أما الأرقام فهي تعبر عما تعتزم هذه السلطات إنفاقه على هذه الأهداف، وما تتوقع تحصيله من موارد من مختلف مصادر الإيراد خلال المدة الزمنية المنصوص عليها والتي تحدد عادة بسنة.

أهمية البحث.

يكتسب موضوع تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق أهمية بالغة لأنها تمثل مرحلة التنفيذ الفعلي لكل الخطط والمشروعات الاستراتيجية على أرض الواقع، وكذلك تتضح خلال هذه المدة أساليب تحصيل الإيرادات من قبل الحكومات المحلية وأوجه صرف النفقات وآلية التعاون الذي يتم بينها وبين الحكومة المركزية فيما يتعلق ببعض المشروعات، فضلاً عن التأكد من ان التخصيصات المالية للمحافظات المرصدة من قبل الحكومة المركزية كافية لتغطية نفقاتها أم لا وآلية اجراء المناقلة بين أبواب الصرف في الاحوال التي تقتضي ذلك.

اشكالية البحث.

يشير تنفيذ الموازنة داخل حدود المحافظة العديد من التساؤلات التي تمثل اشكالية لبحثنا هذا، أبرزها إن قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يتضمن الأحكام الخاصة بتنفيذ موازنة المحافظات، على الرغم أهمية المرحلة ودقتها وأثرها في مالية الدولة عموماً والمحافظات وخطط التنمية خصوصاً، فمن هي السلطة المختصة بتنفيذ الموازنة؟ هل هي السلطة التنفيذية ممثلة بالمحافظ حصراً أم يمكن أن يكون لرؤساء الوحدات المحلية كالقائم مقام ومدير الناحية دور في تنفيذها؟ وما هي الصلاحيات الممنوحة

للجهة المختصة بالتنفيذ؟ وما هي الاجراءات التي تحكم تنفيذها؟ كل هذه التساؤلات سنجيب عليها من خلال البحث.

منهجية البحث.

إن المنهجية الأكثر انسجاماً مع طبيعة الموضوع هو الاسلوب التحليلي المقارن، لكل من نصوص القانون العراقي والقوانين المقارنة المتمثلة بالقانون المصري واللبناني ولاسيما ان الاخيرة تعتمد مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة وحداتها الإقليمية.

هيكلية البحث.

لغرض الاحاطة بالموضوع من جوانبه كافة فقد قسمنا البحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول السلطة المختصة بالتنفيذ وصلاحياتها إذ يُقسم بدوره الى فرعين نوضح في الأول السلطة المختصة بالتنفيذ ونسلط الضوء في الفرع الثاني على الصلاحيات التي منحها القانون لها، أما المطلب الثاني فسيخصص للبحث في مراحل تنفيذ موازنة المحافظات من خلال تقسيمه الى ثلاثة فروع يتعلق الأول بتنفيذ النفقات العامة داخل المحافظة ويوضح الثاني تنفيذ الإيرادات العامة على ان نتطرق في الفرع الثالث إلى آلية إعداد الحساب الختامي للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ثم نختم البحث بخاتمة تمثل أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال البحث.

المطلب الاول: السلطة المختصة بالتنفيذ وصلاحياتها.

بعد أن يتم اقرار مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية، وتتم المصادقة عليه تدخل الموازنة مرحلة جديدة من مراحل دورتها وهي مرحلة التنفيذ، وتعد هذه المرحلة من أدق مراحل الموازنة، وأكثرها أهمية وتشعباً، ذلك لأن كل مواطن في الدولة سوف يساهم في تنفيذ الموازنة بما يدفعه من ضرائب ورسوم أو بما يتقاضاه من رواتب واجور، الامر الذي يوضح مدى سعة الاعمال التي تقتضيها هذه المرحلة، لذا فلا بد من وجود جهاز مالي بالغ الدقة يتولى تنفيذ الموازنة⁽¹⁾، وفي نطاق المحافظات يثور تساؤل من هي الجهة المختصة بالتنفيذ؟ وما هي الصلاحيات الممنوحة لها في هذا الاطار؟ هذا ما سنبحثه في فرعين مستقلين.

الفرع الاول: السلطة المختصة بتنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

قبيل البحث في الجهة المختصة بالتنفيذ، لا بد لنا من التعرف على ماهية تنفيذ الموازنة، فقد عرفها الفقه تعريفات عديدة من أهمها ((ان تنفيذ الموازنة هو اتخاذ القرار المالي الذي يُرتب التزاماً على الدولة او حقوقاً لصالحها)).^(٢)

وتعد هذه المرحلة من أدق المراحل فهي ترجمة للتقديرات الموضوعية في قانون الموازنة، فعلى ضوء التنفيذ وما يسفر عنه من تحصيل للإيرادات وتنفيذ للنفقات يتبين مدى صحة تقديرات الموازنة وصحة السياسة المالية للحكومة المحلية، وما يتحقق من تنمية محلية جراء تنفيذ سياستها المالية.

فكما هو معروف إن المحافظات قد اصبحت تتكون من وحدات إدارية محلية (قضاء- ناحية) فالسؤال الذي يُطرح هنا هل أن تنفيذ الموازنة مقتصر على السلطة التنفيذية المتمركزة في ديوان المحافظة (المحافظ)، أم يجوز للوحدات المحلية كالقضاء والناحية التدخل في تنفيذ الموازنة بشكل يتناسب مع التخصيصات الممنوحة لها وفقاً للتعداد السكاني الذي تتم مراعاته عند اعداد تقدير الخطة الاستثمارية؟.

في الحقيقة إن الاجابة على السؤال أعلاه تقتضي منا الرجوع إلى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم الذي نص في المادة الثانية والخمسين منه على تسليم الميزانية المخصصة للمحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية الى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية، ثم ولم يبين القانون من خلال مراجعة نصوصه الجهة التي تقوم بالتنفيذ داخل المحافظة ولم يحدد صلاحياتها، لكنه أورد في مواضع متفرقة صلاحيات لكل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية لا ترقى لأن تكون نصوصاً منظمة لتلك الصلاحيات، رغم انه ذكر الى ان لكل وحدة ادارية داخل المحافظة الاستقلال المالي والاداري في سبيل ممارسة اعمالها وفقاً للقوانين النافذة.^(٣)

ومن خلال ما سبق نجد ان القانون لم يتطرق عند تعداده لأختصاصات القائمقام ومدير الناحية الى أي صلاحية لهم تتعلق بتنفيذ النفقات العامة أو تحصيل الإيرادات العامة للمحافظة ، سوا اكان قد ذكر أن القائمقام يكون بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام بالنسبة للحقوق الوظيفية والتقاعدية.

وتجدر الإشارة اخيراً إلى ان مشروع قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم نص على تشكيل مديرية الشؤون المالية في كل محافظة ومنحها جملة صلاحيات منها تنظيم الموازنة العامة للمحافظة، واستلام تقارير التنفيذ وتقديمها للمحافظ،

فضلاً عن التنفيذ والإشراف على تمويل الدوائر المنقولة الصلاحيات للمحافظات^(٤)، وفقاً للمادة (٤٥) من القانون سواء كان التمويل على النفقات الجارية أو الاستثمارية، وأشار مشروع التعديل في الوقت ذاته إلى أن تدار المديرية المذكورة من قبل موظف من الدرجة الثانية يحمل شهادة أولية ومن ذوي الاختصاصات^(٥)، ومما يؤخذ على النص عدم تحديده لأختصاص مدير مديرية الموارد المالية هل هو من ذوي الاختصاصات المحاسبية أم القانونية، واكتفى بالإشارة إلى أن تكون لديه خبرة مدة لا تقل عن ١٠ سنوات في مجال عمله. يمكن القول هنا أن المديرية اعلاه تمثل وزارة مالية مصغرة داخل كل محافظة تمارس اختصاصات يتعلق جوهرها بتنظيم عملية تمويل وتنفيذ والإشراف على التصرفات المالية للدوائر منقولة الصلاحيات للمحافظات.

أما بالنسبة للقوانين المقارنة وتحديداً القانون المصري الذي جاء منظماً بطريقة أكثر وضوحاً ودقة من القانون العراقي إذ جاء محدداً لأختصاص رئيس كل وحدة إدارية في المسائل المالية بما في ذلك موازنتها، إذ أشارت المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية المصري أن يكون للمحافظ اختصاصات الوزير ولرؤساء المصالح سلطة وكيل وزير بالنسبة للأعتمادات المالية التي توضع تحت تصرفهم من الأعتامد الخاص بالمرفق الذي يشرف عليه، ويكون لكل من رؤساء المراكز والمدن والاحياء بالنسبة للأعتمادات التي توضع تحت تصرفهم سلطة وكلاء وزراء ورؤساء المصالح في المسائل المالية^(٦).

أما القانون اللبناني فأن رئيس السلطة التنفيذية هو المختص بإدارة شؤون أموال البلدية وعقاراتها فيملك صلاحية الأمر بالصرف وعقد النفقة وتعيين موظفي البلدية وفقاً للأنظمة وإنهاء خدماتهم وتعيين العمال في حدود الأعتمادات المخصصة لهم^(٧).

مما تقدم يتضح لنا أن القوانين المقارنة جاءت منظمة للسلطة المختصة بتنفيذ الموازنة المحلية بصورة أكثر دقة ووضوحاً من القانون العراقي، الذي اقتصر ذكره على كون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في حدوده الجغرافية دون ذكر تفصيلي لأختصاصاته المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة، فضلاً عن عدم تحديد مدى اختصاص الرؤساء التنفيذيين لكل من القضاء والناحية بتنفيذ موازنتهم المحلية، وهذا نقص تشريعي يجدر بالمشروع تلافيه بالتعديلات المتتالية للقانون.

الفرع الثاني: صلاحية الجهة المختصة بتنفيذ موازنة المحافظات.

عند الرجوع لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم نلاحظ بأنه نص على ((ان لكل وحدة ادارية الاستقلال المالي والاداري وفقاً لنظام اللامركزية الادارية المتبع في العراق، وللأخيرة في سبيل ممارسة اعمالها استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقاً للقوانين الاتحادية النافذة)).^(٨)

وقد اشار القانون ذاته وفي مواضع متفرقة منه الى صلاحيات كل من المحافظ والقائمقام ومدير الناحية فيما يتعلق بتنفيذ مبالغ الموازنة ثم جاءت المادة (٢٤) من القانون وعرفت المحافظ بأنه الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية^(٩). وبالرجوع لنصوص القانون لا نجد ذكراً تفصيلاً لأختصاصات المحافظ المتعلقة بتنفيذ الموازنة الأمر الذي دفعنا للرجوع الى تعليمات تنفيذ الموازنة لسنة ٢٠١٧ التي اوردت ذكراً تفصيلاً لتلك الاختصاصات نوضحها على وفق الآتي:

أولاً: التعيين.

يتولى المحافظ صلاحية تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون بناءً على ترشيح مجلس المحافظة ووفقاً لخطة الملاك فضلاً عن صلاحية تثبيت الموظفين المحليين (١٠)، ويلاحظ أن اختصاص المحافظ أعلاه يتعلق بتنفيذ النفقات العامة التشغيلية من خلال عقد نفقة بالإرادة المنفردة.

ثانياً: المنح والمكافآت

خولت تعليمات تنفيذ الموازنة لسنة ٢٠١٧ المحافظ صلاحية منح المنح والمكافآت بما لا يتجاوز (٥٠٠) الف دينار لكل حالة في الشهر لمن يكلف بأعمال ومهام محددة تؤدي الى الاسراع في العمل أو المشروع أو إكماله أو تقليل كلفته أو تحسين نوعيته أو لمن يقوم بدراسات او بحوث أو أعمال تخدم المشروع على أن لا تزيد المكافأة الممنوحة للموظف عن (٢) مليون دينار سنوياً للشخص العامل في المشروع الواحد حصراً، ويستثنى من ذلك المكافأة الممنوحة لرئيس وأعضاء لجنة الفتح والتحليل عند انتهاء عملها بصورة مرضية^(١١).

ثالثاً: تنفيذ خطة الاعمار في المحافظة.

وفقاً لتعليمات تنفيذ الموازنة فإن تنفيذ خطة الاعمار للمحافظة غير المنتظمة بإقليم تتم من قبل المحافظ حصراً، و للأخير في سبيل ذلك اطلاق الصرف للاعمال والمشاريع الاستثمارية بما فيها مشاريع انعاش الاهوار المعتمدة ضمن موازنة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. وكذلك صرف المبالغ المتبقية من كلفة العقد لتنفيذها في حدود الصلاحيات المالية المخولين بها وضمن الكلفة الكلية والتخصيصات السنوية المعتمدة للمشروع^(١٢).

رابعاً: التعاقد

للمحافظ ايضاً صلاحية تمديد العقود بانواعها كافة مع مراعاة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العامة رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الصادرة من وزارة التخطيط وشروط المقولة للأعمال الهندسية والمدنية والكهربائية والميكانيكية أو أي شروط مرجعية اخرى تحل محلها، بالإضافة الى بيع الاموال الفائضة أو المستهلكة أو التالفة العائدة لمشاريع الموازنة بموجب قانون بيع وايجار اموال الدولة، فضلاً عن شطب الموجودات المتضررة والتالفة أو المفقودة العائدة للمشاريع اذا كانت قيمتها عند الشراء لا تزيد عن (١٠.٠٠٠.٠٠٠) للمشروع الواحد، اما ما زاد عن ذلك فيكون من صلاحيات وزير المالية، إضافة الى نقل عائدة المكائن والمعدات الفائضة لنفس المشروع من موقع إلى آخر ونقلها من مشروع الى اخر لنفس جهة التعاقد على أن تكون ضمن المشاريع المدرجة في الموازنة و ان لا تؤثر في الوقت ذاته على كفاءة تنفيذ المشروع الذي نقلت منه المعدات الفائضة مع مراعاة حساب قيمتها وتنزيلها من حساب المشروع المنقول منه حسابها على المشروع المنقول إليه واعلام وزارة التخطيط بذلك^(١٣).

خامساً: استيفاء الغرامات

أن للمحافظ ايضاً بموجب تعليمات تنفيذ الموازنة استيفاء الغرامات التأخيرية بنسبة لا تقل عن ١٠% ولا تزيد عن ٢٥% من مبلغ العقد، ويتم استقطاع تلك الغرامات عند انتهاء مدة العقد الاصلية مضافاً اليها المدد الإضافية الممنوحة للمتعاقد وفقاً للمادة (٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، على ان يقوم صاحب العمل باتخاذ الاجراءات اللازمة لسحب العمل والتنفيذ على حساب المتعاقد المخل بالتزاماته وفقاً لأحكام التعليمات النافذة^(١٤).

سادساً: السلف

للمحافظ منح السلف النقدية الاولية التي تدفع عند توقيع العقد على أن لايزيد مبلغ السلف الاولية على (١٠%) من مبلغ الاحالة للمشاريع والاعمال التي تحال من القطاع الخاص و(٢٠%) لشركات القطاع العام(١٥). وسحب الاعمال المتعاقد عليها في حال اخلاله بتنفيذ التزاماته التعاقدية بموجب شروط العقد وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية، فضلاً عن صلاحية في شطب الديون التي يتعذر تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية.

سابعاً: تخصيصات البترودولار.

للمحافظ وبعد مصادقة مجلس المحافظة، التصرف بما لا يزيد عن (٥٠%) من تخصيصات البترودولار المنتج في المحافظة والموزع تخصيصاتها ضمن المشاريع الاستثمارية للسنة المالية لغرض استيراد الطاقة الكهربائية وتقديم الخدمات للمحافظة ونفقات علاج المرضى داخل وخارج العراق حسب الضوابط، على أن تكون الاولية في الأنفاق للمناطق الاكثر تضرراً من مشاريع انتاج وتصفية النفط^(١٦).

ثامناً: اساليب التعاقد.

للمحافظ اعتماد أحد اساليب التعاقد المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، واسلوب التنفيذ امانة واسلوب التنفيذ المباشر للمشاريع والاعمال المدرجة في الموازنة بحدود الكلفة التخمينية المقررة لأغراض التعاقد ضمن الكلفة الكلية، وللمحافظ ايضاً تغيير الجهة المنفذة ضمن الوزارة الواحدة للمشاريع والاعمال التي تتولى الوزارة المختصة مسؤولية تنفيذها واعلام وزارة المالية والتخطيط بذلك، وله ايضاً صلاحية النظر في الاعتراضات التي يقدمها المقاولون والمجهزون والاستشاريون عن القرارات التي يصدرها الدوائر ذات العلاقة مع الاخذ بنظر الاعتبار الصلاحيات الخاصة بفض النزاعات الواردة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠١٤^(١٧).

اما ما يخص موقف القوانين المقارنة فأننا نجد ان القانون المصري حدد لكل رئيس وحدة ادارية محلية صلاحيات مالية فللمحافظ صلاحية وزير، ولرؤساء المصالح سلطة وكيل وزير بالنسبة للاعتمادات المخصصة اليهم والتي توزع عليهم فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة لغرض تنفيذها في الاوجه المخصصة لها، ويطبق على اموال الوحدات الإدارية

وحساباتها ومخازنها احكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات، ولائحة المناقصات والمزايدات وغيرها من القواعد المطبقة على الاموال الحكومية وفقاً للمواد (٦٩ و ٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية^(١٨).

اما القانون اللبناني فإن رئيس السلطة التنفيذية هو الذي يتولى عملية طرح الرسوم البلدية بموجب تكليف او اوامر قبض فردية، وإليه تعود صلاحية فرض الغرامات وفقاً للقانون هذا في ما يتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة، اما فيما يتعلق بتنفيذ النفقات العامة فقد قضت المادة (٢٢) من المرسوم ذاته بأن يتولى رئيس البلدية عقد النفقات التي تجري بموجب بيان او فاتورة، اما النفقات الاخرى فيعقدتها المجلس البلدي، بموجب قرارات يصدرها وفقاً للأصول، دون ان تتوفر امكانية لاستعمال الاعتماد في غير الغاية التي رصدت له^(١٩).

من كل ما تقدم نجد ان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في آلية توزيع الصلاحيات التنفيذية لمبالغ الموازنة المحلية بين رؤساء الهيئات المحافظ والقائم قام ومدير الناحية، إذ منح صلاحيات واسعة ومنفردة للمحافظ فيما يتعلق بالموازنتين التشغيلية والاستثمارية، دون ان يمنح القائمقام ومدير الناحية اية صلاحية تذكر، متجاهلاً مبادئ الاستقلال المالي والاداري المنصوص عليه بموجب قانون المحافظات، في حين وجدنا ان القوانين المقارنة جاءت منظمة ومفصلة لتلك الصلاحيات بصورة افضل من القانون العراقي لذا نقترح تعديل نصوص القانون العراقي بصورة توزع فيها صلاحية تنفيذ الموازنة بين المحافظ والقائمقام ومدير الناحية حسب حصة كل وحدة ادارية من موازنتها التشغيلية والاستثمارية.

المطلب الثاني: مراحل تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

بعد صدور قانون الموازنة واعتماده من قبل السلطة التشريعية، تصبح موازنة المحافظات قابلة للتنفيذ في التاريخ الذي يحدده القانون، إذ تنتقل الموازنة الى مرحلة التنفيذ الفعلي المتمثل بصرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات^(٢٠)، وفقاً للحد الاقصى المسموح به للاتفاق، وبالرجوع لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم فأنا لم نجد اي نصوص تتضمن الاحكام الخاصة بتنفيذ الموازنة المحلية سوى انه أشار الى ان المحافظات تتسلم الميزانية المخصصة لها مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية منها^(٢١).

ولما كانت الموازنة العامة تتضمن النفقات والإيرادات فإن تنفيذها يمر بمرحلتين تنفيذيتين هما مرحلة تنفيذ النفقات العامة التي سنبحثها في الفرع الاول ومرحلة تنفيذ الإيرادات

التي سيخصص لها الفرع الثاني، تعقبهما مرحلة ثالثة تتمثل بإعداد الحسابات الختامية التي سنسلط الضوء عليها في الفرع الثالث.

الفرع الاول:تنفيذ النفقات العامة.

إن وجود الاعتماد المالي في الموازنة لا يعني التصريح بصرف كل النفقات انما الترخيص بأنفاق هذه المبالغ في الالوجه المخصصه لها، لأن عملية التنفيذ مقيدة بقواعد وضوابط وتعليمات عديدة تهدف الى التأكد من قانونية النفقة ومنع التلاعب في الاموال العامة^(٢٢).

وهناك قواعد أساسية يجب على المحافظات مراعاتها عند قيامها بعملية تنفيذ النفقات العامة اهمها قاعدة تخصيص الاعتمادات، التي تعني تخصيص مبلغ معين لكل نوع من انواع الانفاق، وهذا ما يمنح الإدارة المحلية سلطة تقديرية في الصرف في حدود المسموح به دون امكانية التجاوز عليه^(٢٣).

وهذا ما أكد عليه قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧، اذ اوجب على المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات الصرف في حدود الاعتمادات المخصصة ضمن الموازنة، وفقاً للأتمادات المصادق عليها وخطة الانفاق التي يصادق عليها وزير المالية، ولايجوز الدخول بالالتزام بالصرف بما يزيد عن ما هو مخصص في الموازنة العامة^(٢٤).

ولكن السؤال الذي يطرح هنا هل يعد باطلاً عقد النفقة الذي لا اعتماد له في الموازنة، او كان مبلغ العقد يتجاوز الاعتماد المخصص له؟

للأجابة على هذاالسؤال لا بد لنا من الرجوع الى تعليمات وزارة المالية نجدها تؤكد على ضرورة الإلتزام بأحكام قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، الذي يتضمن عدم الدخول بالتزامات مالية او التعاقد على تجهيز مواد او سلع او تقديم خدمات قبل التأكد من توفير التخصيص المالي اللازم لذلك في الموازنة،فضلاً عن امكانية استغلال المشاريع الاستثمارية للاغراض التشغيلية.

لكن الواقع يشير إلى ان مجالس المحافظات وفي كثير من الاحيان تجد نفسها بحاجة الى مبالغ اضافية قد تدفعها للخروج عن مضمون القاعدة اعلاه، ويذهب البعض الى ان السلطات المحلية تكون امام خيارين اما أن تعتمد على مبدأ المناقلة بين ابواب الانفاق وفصوله، أو أن تلجأ الى طلب اعتمادات اضافية من الحكومة المركزية، وبالرجوع الى تعليمات تنفيذ موازنة ٢٠١٧ مثلاً نجد إن وزير المالية خول كلاً من المحافظ ورئيس مجلس

المحافظة صلاحية اجراء المناقلة بين الاعتمادات قبل عملية الصرف والتجاوز على التخصيصات^(٢٥).

اما الاسلوب الاخر المتمثل بالطلب من الحكومة المركزية، فإن المشرع العراقي لم يجز لوحداث الانفاق الطلب بفتح اعتمادات اضافية بعد تشريع الموازنة^(٢٦).

ونتيجة لما تقدم استقر العمل في مجالس المحافظات على اجراء المناقلة بين الأبواب ومثال على ذلك قرار مجلس محافظة كربلاء رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٢ والمتضمن الموافقة على مناقلة التخصيصات المالية للمشاريع واطافة مبالغها الى مشروع متنزعه الشريط حي الشهداء في قضاء الهندية والبالغة كلفته التخمينية (٣.٩٢٠.٧٦٣.١٠٠) دينار^(٢٧).

تجدر الاشارة إلى ان عملية الانفاق تستوجب المرور بأجراءات عدة تبدأ من عقد النفقة ثم تصفيته مروراً بالأمر بالدفع واخيرا صرف النفقة، فالمرحل الثالث الاولي تنفذ من قبل الموظف الاداري المختص وتسمى بالعمليات الادارية، اما الاخيرة (الدفع) فتتخذ من قبل المحاسب وتسمى بالعمليات المحاسبية^(٢٨)، وتجدر الاشارة الى ان قاعدة الفصل بين الوظائف الادارية والمحاسبية عند تنفيذ النفقات العامة تقتضيها المصلحة العامة وذلك للمحافظة على الاموال العامة من الهدر والضياع ولتمكين وزارة المالية من مراقبة تنفيذ النفقات بسهولة بواسطة محاسبها، ولأهمية تلك المراحل سنوضحها تباعاً.

اولاً: عقد النفقة.

هي الرابطة القانونية التي تنشأ بين الدولة ممثلة بالحكومة المحلية ودانيتها^(٢٩)، وهذا يعني ان عملية الانفاق وصرف الاعتمادات المالية يجب ان يتم من خلال التصرفات القانونية فقط سواء أكانت صادرة بالإرادة المنفردة كالقرارات التي تصدرها السلطات المحلية بتعيين شخص في حدود الاعتماد المالي المتوفر، ونفقات الايفاد والضيافة، أو تكون صادرة بالإرادة المشتركة عند ابرامها عقود ترتب عليها التزاماً بالدفع، وتجدر الاشارة إلى أن جانب كبير من جوانب الانفاق المحلية يتم تنفيذه بواسطة إبرام العقود وفقاً لما أشار إليه قانون تنفيذ العقود الحكومية^(٣٠).

ثانياً: تحديد النفقة (التصفية).

هي مرحلة التأكد من ثبوت الدين على الجهة الادارية، وتحديد مقداره والتأكد من حلول موعد استحقاقه، ومن انه لم يسبق دفعه أو تسويته عن طريق المقاصة، وقد يتطلب الأمر تقديم بعض المستندات التي تثبت ترتب الدين في ذمة الدولة^(٣١).

وكما ان الأرتباط بالصرف يتم بوسائل مختلفة وضحناها سابقاً فان تحديد النفقة اي المبلغ الواجب صرفه يتم بوسائل مختلفة ايضاً، منها القانون الذي يوجب على الوحدات المحلية الصرف فيتولى بدوره تحديد مقداره كما في رواتب اعضاء مجالس المحافظات، او قد يكون القرار الاداري كما في القرارات الصادرة بمنح المكافآت كالقرارات الصادرة من مجلس محافظة واسط بصرف (٢٥٠.٠٠٠.٠٠٠) مليون دينار من إيرادات الساحة الحدودية لعلاج المرضى^(٣٢). وكذلك قرار مجلس محافظة كربلاء بصرف مبلغ ٥٠.٠٠٠.٠٠٠ مليون دينار لدعم نادي العراق الرياضي^(٣٣).

كما قد يتم تحديد النفقة بموجب العقد الذي تبرمه السلطات المحلية مع الدائنين عند تنفيذ المشاريع الاستثمارية، على أن تتم تنظيم عملية الدفع وفقاً للقوانين التي تنظم عملية تعاقد الحكومات المحلية مع الغير.

ثالثاً: الأمر بالصرف.

هو أمر خطي يوجهه الأمر بالصرف (المحافظ او رئيس مجلس المحافظة) كلاً حسب اختصاصه بدفع مبلغ الدين المحدد ومقداره وماهيته الى صاحب الحق^(٣٤). إذ يتولى رئيس مجلس المحافظة الصرف في الامور المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة الخاصة بمجلس المحافظة، في حين يتولى المحافظ الصرف في المرافق الاخرى بأعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية.

رابعاً: صرف النفقة.

يقصد به الدفع الفعلي للمبالغ الصادر بها امراً بالدفع الى صاحب الحق فيها^(٣٥). ويعد تأدية النفقة المرحلة الاخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العامة، ويتولى المحاسب تنفيذ هذه العملية، اما نقداً كما في حالة المشتريات المباشرة، او بصك مسحوب على السلطة

المحلية ويقع على عاتق المحاسب هنا التحقق من وجود المال الكافي للتصرف فيه، او ان يبوب ما يصرف على الفصل والمادة الصحيحة للموازنة المصادق عليها^(٣٦).
اما بالنسبة للتشريعات المقارنة وتحديدًا القانون المصري فقد نصت اللائحة التنفيذية بأنه لا يجوز الارتباط بعقد نفقة إلا في حدود الاعتمادات المخصصة في الموازنة، ولا يجوز استعمال اي اعتماد في غير الغرض المخصص له بالإضافة الى التزام المحافظات بارسال الدفاتر والسجلات المالية والمشاريع الاستثمارية لوزارة المالية^(٣٧).
اما القانون اللبناني فقد جاء متفقاً مع المشرع العراقي والمصري من حيث عدم امكانية تجاوز الاعتمادات المخصصة فيما يتعلق بعملية الصرف، وقد اجاز في الوقت نفسه المناقلة بين ابواب وفصول موازنة البلدية، واجاز ايضاً طلب فتح الاعتمادات الاضافية بقرار من المجلس البلدي يصدقه المرجع الصالح لتصديق الموازنة^(٣٨).

الفرع الثاني: تنفيذ الإيرادات العامة.

تعددت الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، اذ تتكون الموارد المالية للأخيرة من ما تخصصه الحكومة المركزية للمحافظة من نسب في الموازنة الاتحادية بالشكل الذي يمكنها من القيام بمسؤولياتها وحسب نسبة السكان ودرجة المحرومية بالإضافة الى الإيرادات المحلية الوارد ذكرها في المادة (٤٤) من قانون المحافظات كأجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها بالإضافة الى الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفقاً للقوانين الاتحادية والمحلية النافذة، فضلاً عن بدل بيع وايجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وبدلات ايجار الاراضي المستغلة من قبل الشركات والضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العامة للتعويض عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية، اضافة الى الهبات والتبرعات التي تقدم للمحافظة فضلاً عن إيرادات المنافذ الحدودية وخمس دولارات عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة وخمسة دولارات عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة وخمس دولارات عن كل ١٥٠ متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة^(٣٩).

ورغم التنوع في مصادر الإيرادات إلا ان صلاحية الحكومات المحلية بالتصرف تكون مقيدة بتلك الإيرادات، فعلى سبيل المثال أن الضرائب التي تفرض من قبل المجلس على الشركات والضرائب المحلية واجور الخدمات والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها المحافظات

يتم تحصيلها من قبل موظفين تابعين لها ثم تودع الإيرادات المتحصلة في حساب خاص لدى المصرف مع عدم الاحتفاظ بأي مبالغ في الصندوق ثم ترسل للحكومة الاتحادية كإيراد للموازنة الاتحادية^(٤٠).

أما بالنسبة للضرائب والرسوم المفروضة بموجب قوانين اتحادية وبدل بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وبدل الأراضي المستغلة من قبل الشركات فأنها تجبى من الحكومة المحلية لصالح الحكومة المركزية ويتم تحويلها شهرياً لوزارة المالية^(٤١).

وفيما يتعلق بالتبرعات والهبات فإن مبالغها تقيد إيراداً نهائياً للخزينة سواء كانت هذه المنح والتبرعات على شكل مساعدات فنية أو تنفيذ مشاريع على أن يتم قيد قيمتها التخمينية في سجلات المحافظات ومجالسها ويكون قبول المنح النقدية والعينية من عدمه وإعادة تخصيصها بالتنسيق بين المحافظة ووزارتي المالية والتخطيط استناداً لأحكام المادة (١-٤١) من قانون الموازنة الاتحادية رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧^(٤٢).

أما بالنسبة لإيرادات المحافظة من البترودولار فهي مرتبطة بعائدات النفط ، إذ توضع مبالغ الصادرات النفطية في حساب صندوق تنمية العراق أو أي حساب سيخلفه سواء كانت إدارة الحقول بيد الحكومة المركزية أم المحافظات، ثم توزع نسبها حسب ما تم تحقيقه من إنتاج فعلي للمحافظة^(٤٣).

ونظراً لعدم وجود نظام موحد يبين إجراءات تحصيل الموارد المالية المحلية فقد تباينت هذه المجالس من الناحية لعملية والواقعية في اتخاذ الإجراءات التنفيذية لتحصيل تلك الموارد فلم تعتمد مجالس المحافظات أسلوباً واحداً في التحصيل^(٤٤)، فقد تتم هذه العملية عن طريق التعاقد مع مستخدمين محليين كما في مجلس محافظة واسط بالتعاقد مع ٢٩ موظفاً مؤقتاً للقيام بعملية جباية الرسوم المحلية المتعلقة بتقديم خدمات الساحة الحدودية^(٤٥)، أما مجلس محافظة ميسان فقد اسند عملية جباية رسم التكافل الاجتماعي المفروض على الفلاحين المسوقين للحنطة والشعير والبالغة (٠.٠٥) من مبلغ الطن الواحد إلى أحد المصارف الحكومية إذ يقوم بخصم هذه النسبة عند دفع مستحقات الفلاحين^(٤٦).

وقد يخلو قرار مجلس المحافظة من تحديد الجهة التي تتولى عملية جباية أو تحصيل الرسم ومنها قرار مجلس محافظة النجف الأشرف الذي فرض بمقتضاه رسوم محلية جراء دخول وفود الصيد غير العراقية المحافظة، إذ فرض رسوم قدرها (٤٠٠٠) أربعة آلاف دولار على وفد الصيد الواحد جراء دخول محافظة النجف، في حين أسند مجلس محافظة البصرة استيفاء الرسوم المحلية على المنافذ الحدودية إلى قرار اللجنة المشكلة لهذا الغرض^(٤٧).

أما عن موقف القوانين المقارنة فقد منح القانون المصري الوحدات الإدارية المحلية صلاحيات واسعة باستيفاء الرسوم والضرائب وارسال نسبة مئوية منها سنوياً للحكومة المركزية، ومنع في الوقت نفسه المحافظات من قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن صلاحياتها أو يغير من تخصيصاتها إلا بموافقة الوزير المختص، ومنع أيضاً المحافظ من ابرام اية قروض أو الارتباط بأي مشاريع غير واردة في خطة الموازنة إلا بموافقة مجلس النواب^(٤٨).

أما قانون البلديات اللبناني فيلاحظ انه تضمن صوراً متعددة من الرسوم فهناك رسوم محلية تستوفىها البلدية مباشرة من المكلفين، ورسوم تستوفىها الدولة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة على كل بلدية، ورسوم تستوفىها الدولة لحساب جميع البلديات ويتم ايداعها في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية تمثل حاصل عائدات جميع البلديات^(٤٩).

مما تقدم يتضح لنا ان القوانين المقارنة منحت الوحدات المحلية قدراً من الاستقلال المالي إذ سمحت لها بالاحتفاظ بنسبة من حصيلة الإيرادات المحلية وارسال المتبقي للحكومة المركزية وفقاً للنسب المذكورة في القوانين خلافاً للمشروع العراقي الذي اظهر هيمنة واضحة للحكومة المركزية على المقدرات المالية المحلية سواء كانت مفروضة بموجب قوانين اتحادية أو محلية لذلك لا بد من اعادة النظر في القانون بالصورة التي تمكن الهيئات المحلية من الاحتفاظ بمبالغ الإيرادات المحلية دون ارسالها للحكومة المركزية بأكملها، اما بالنسبة للضرائب والرسوم المفروضة بموجب قوانين اتحادية فيتم ارسال النسب الخاصة بالحكومة المركزية مع تحديد القدر المتبقي لحساب المحافظة.

الفرع الثالث: الحساب الختامي.

يُعرف الحساب الختامي بأنه عبارة عن كشف يسجل فيه المبالغ الفعلية التي انفقتها الدولة، والمبالغ الفعلية كافة، التي قامت بتحصيلها خلال السنة المالية المنصرفة، متبعة في تبويبه التقسيمات المتبعة نفسها في ميزانية الدولة، فالحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه الى حد كبير مع ميزانية الدولة لتلك السنة في كل شيء ما عدا طبيعة الارقام الواردة فيها، إذ تكون الارقام تقديرية في الميزانية و أرقاماً فعلية في الحساب الختامي^(٥٠).

ان الحساب الختامي يمر خطوات عدة اهمها الإعداد من قبل السلطة التنفيذية والاعتماد الذي يتم من قبل السلطة التشريعية، ومن خلال مراجعة نصوص قانون المحافظات

غير المنتظمة بإقليم لم نجده يتطرق الى الحساب الختامي انما احال إلى اتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات وفق المادة (٤٦) من قانون المحافظات اعلاه، ومن ثم تطبيق قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل، الذي اعتبر في المادة الرابعة منه ان مرحلة الحسابات الختامية هي المدة اللاحقة للسنة المالية والمخصصة لتسوية الحسابات الموقوفة التي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة، ولايجوز ان تتم في هذه المرحلة اية معاملات قبض او دفع فعلية وتبدأ في اليوم الاول من كانون الثاني من السنة المالية الجديدة وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران^(٥١).

أما بالنسبة للقانون المصري فقد اشارت المادة (٤١) من قانون الادارة المحلية إلى أن تتولى الوحدات المحلية اعداد مشروع حساباتها الختامية وتقديمها الى جهاز المحاسبات ووزارة المالية بعد اقرارها من قبل مجالسها المحلية، ثم يتولى المحافظ عرض مشروعات الحساب الختامي مرفقاً بها ملاحظات الجهاز المركزي للحسابات ووزارة المالية الى وزير المالية على ان تعرض الحسابات الختامية الخاصة بكل محافظة في قسم خاص من الحساب الختامي للدولة^(٥٢).

في حين عد القانون اللبناني المجالس البلدية الجهة المختصة بإعداد الحساب الختامي، واخضع قرار المجالس البلدية الخاص بقطع الحساب لتصديق القائمقام، ثم ترفع نسخة منه الى وزارة الداخلية على ان تودع وحدة المحاسبة الادارية ديوان المحاسبة نسخة من التقرير الخاص بقطع الحساب للسنة المالية المنقضية قبل ٣٠ حزيران من السنة المالية لسنة الحساب^(٥٣).

مما تقدم نجد ان عملية اعداد الحساب الختامي او ما يسمى بقطع الحساب في بعض التشريعات تتم من قبل الوحدات الإدارية المحلية ثم ترفع الى وزارة المالية او الجهات المختصة لتمارس عملها الرقابي عليها بعد انتهاء المدد المحددة في القانون لتقديمها، والملاحظ ان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لم يتضمن اية نصوص تتعلق بإعداد الحسابات الختامية للمحافظة لذا ندعو المشرع الى تضمين قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم نصوصاً تنظم آلية اجراء الحساب الختامي من قبل الجهات المحاسبية في الوحدات الادارية المحلية مع ضرورة مصادقة المجلس المحلية عليها ليتم رفعها الى المحافظة لغرض توحيدها في المحافظة وارسالها الى وزارة المالية وديوان الرقابة المالية بصفتها جهات رقابية على تلك الحسابات.

الخاتمة

أولاً: النتائج

١- تعدُّ مرحلة تنفيذ الموازنة من أهم مراحل دورتها وذلك بحكم دقة هذه المرحلة وخطورتها، إذ أنها تمثل مرحلة التصرف الفعلي بالاموال المرصدة في الموازنة لهذه المحافظة أو تلك، وعليها يعتمد تقديم الخدمات للمواطنين ووضع المشروعات موضع التنفيذ الفعلي.

٢- يمر تنفيذ الموازنة بمرحلتين أساسيتين الأولى إدارية تتمثل بالأمر الإداري الصادر بالصرف والثانية محاسبية تشكل تنفيذاً للأمر الصادر بالصرف والقيام بصرف النفقة في الأوجه المخصصة لها وجباية الإيرادات وتنفيذ من قبل وحدة المحاسبة في ديوان المحافظة.

٢- بالنسبة للجهة المختصة بتنفيذ موازنة المحافظات يؤخذ على المشرع العراقي في القانون الأخير عدم تحديده لتلك الجهة بصورة دقيقة إذ تم حصرها بالمحافظ مناقضاً لنفسه عندما ذكر في القانون ذاته أن الوحدات المحلية القضاء والناحية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري لإدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية.

٣- من خلال البحث بأختصاصات السلطة المختصة بتنفيذ الموازنة نجد بأن المشرع أخذ بمبدأ تركيز الاختصاص التنفيذي بيد المحافظ دون تقسيمها بين رؤساء الوحدات الإدارية وهو أمر الذي يسهل عملية التنفيذ فضلاً عن عدم تركيز الصلاحيات بيد جهة معينة على حساب الأخرى، ومن ثم الأخلال بمبادئ اللامركزية التي تهدف إلى توزيع ممارسة الاختصاصات بين وحداتها.

٤- خلو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم من أية إجراءات أو آليات قانونية لتنفيذ الموازنة المحلية، الأمر الذي أدى إلى اتباع طرقاً مختلفة لتحصيل الإيرادات من قبل المحافظات

٥- بالنسبة لتنفيذ الإيرادات العامة لاحظنا أن الحكومة المركزية لها هيمنة واضحة على المقدرات المالية المحلية سواء أكانت الضرائب والرسوم مفروضة بموجب قوانين اتحادية أو محلية.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو المشرع العراقي الى تعديل نصوص قانون المحافظات من خلال النص على اختصاص رئيس كل وحدة ادارية (القائمقام-ومدير الناحية) بالنسبة للموازنتين التشغيلية والاستثمارية وحسب نسبة التوزيع السكاني وبما يتفق مع الاستقلال المالي والاداري الممنوح لها وفقاً للقانون.

٢- نهيب بالمشرع العراقي ان يعيد تنظيم مسألة جباية الايرادات داخل المحافظة ومصير المبالغ المتحصلة منها، بالشكل الذي يؤمن احتفاظ المحافظة بمبالغ الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة بموجب القوانين المحلية، فضلاً عن تخصيص نسبة تحتفظ بها المحافظة من الضرائب والرسوم المفروضة بموجب قوانين اتحادية و إرسال الباقي للخزانة العامة للدولة.

٣- ينبغي تضمين قانون المحافظات نصوصاً او اصدار نظام محلي يحدد قواعد إعداد الموازنة المحلية واجراءات تنفيذها ليتسنى للقائمين على التنفيذ الأستناد عليه اثناء عملية التنفيذ، لغرض تنفيذ الموازنة الخاصة بالمحافظات بصورة سليمة

٤- ندعو المشرع العراقي الى تضمين قانون المحافظات نصوصاً تبين آلية اعداد الحساب الختامي من قبل الجهات الحسابية في الوحدات المحلية ، وكذلك تنظيم مسألة ارسال تلك الحسابات للجهات الرقابية المختصة.

الهوامش

- (١) سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بلا طبعة، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤٧.
- (٢) د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، ج٢، منشورات جامعة دمشق، بلا طبعة، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠، ص ٣١٣.
- (٣) ((الكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ولها في سبيل ممارسة اعمالها استيفاء الضرائب والرسوم والاجور وفقا لاحكام القوانين الاتحادية النافذة...))، المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤) يقصد بالدوائر المنقولة الصلاحيات هي الدوائر التي نقلت اختصاصاتها مع اعتماداتها في الموازنة وموظفيها والعاملين فيها من المركز الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور على ان يبقى دور الوزارة مقتصرًا على التخطيط للسياسة العامة. وتشمل كل من وزارة البلديات والاشغال العامة، الاعمار والاسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الرياضة والشباب). المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥) تنظر المادة (٩/٩) من مشروع قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ar.parliament.iq متوفر على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي .
- (٦) تنظر المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية المصري رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ والمواد (٣٧، ٤٠، ٥٥، ٦٣، ٧٢) من قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- (٧) تنظر المادة (٧٤) من قانون البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم (١٨٨) لسنة ١٩٨٢.
- (٨) ازهار هاشم محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٠٩، ص ٢٣٣.
- (٩) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٠) تنظر المادة (٣٠/٣٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المعدل.
- (١١) تنظر المادة (٥) من القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (١٢) تنظر المادة (٢٥) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧، صلاحيات الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ وامين بغداد.
- (١٣) تنظر المواد (٩، ١٠، ١١، ١٢) من القسم الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.

- (١٤) تنظر المادة(١٢) من الفصل الرابع، تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧. والمادة (٩/ البد رابعاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠١٤.
- (١٥) تنظر المادة(١٤) تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (١٦) تنظر المادة(٢٤) تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (١٧) تنظر الفقرات(٣،٤،٨) تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (١٨) تنظر المواد(٦٩-٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
- (١٩) تنظر المادة(١٤) من قانون تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم ٥٥٩٥ لسنة ١٩٨٢ المعدل.
- (٢٠) اعد حمود القيسي،المالية العامة والتشريع الضريبي،ط٨،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،٢٠١١،ص١٠١.
- (٢١) تنظر،المادة(٥٢)من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٢) د.يوسف شباط، مصدر سابق،ص٣١٩.
- (٢٣) د. ظاهر الجنابي،علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب،القاهرة، بدون سنة نشر،ص١١٤.
- (٢٤) تنظر المادة ٢-البند اولاً من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (٢٥) تنظر المادة (٢-البند ثالثاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (٢٦) تنظر المادة(٢-البند رابعاً)من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (٢٧) فلاح حسن عطية،الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة بإقليم،رسالة ماجستير منشورة،جامعة كربلاء،كلية القانون،٢٠١٤،ص١٩٧.
- (٢٨) د.يوسف شباط، مصدر سابق،ص٣١٩.
- (٢٩) د.جهد سعيد خصاونه، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط١، دار وائل للنشر،٢٠١٠، عمان، ص٣٥٢.
- (٣٠) اشارت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية الى عدة اساليب لتنفيذ الموازنة العامة او العقود العامة ومنها المناقصة العامة والمناقصة المحدودة والمناقصة بمرحلتين والدعوة المباشرة واسلوب العطاء الواحد ولجان المشتريات.للتفاصيل تنظر المادة(٤) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم(١) لسنة ٢٠٠٨.
- (٣١) د.فوزي عطوي،المالية العامة،بلاطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،٢٠٠٣،ص٤٠٨.
- (٣٢)القرار متاح على الموقع الالكتروني لمجلس محافظة واسط . www.wasitpc.gov.
- (٣٣) قرار مجلس محافظة كربلاء المرقم(٦) في ١٩/١/٢٠١٢.

- (٣٤) يوسف شباط، مصدر سابق، ص ٣٢٥.
- (٣٥) د. ظاهر الجنابي، مصدر سابق، ص ١٢٢.
- (٣٦) د. مجدي محمود شهاب، مصدر سابق، ص ٩٧.
- (٣٧) تنظر المواد (٧٣ و ٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- (٣٨) تنظر المادة (١٣) من قانون تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم ٥٥٩٥ لسنة ١٩٨٢.
- (٣٩) تنظر المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٠) تنظر المادة (١) القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (٤١) ينظر البند (سابعاً/الفقرة و) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٤٢) تنظر المادة (٣-الفقرة د) من القسم الاول من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.
- (٤٣) ((كل العوائد الناتجة من بيع النفط او ما ينشأ حالياً ومستقبلاً من النفط المستخرج والمتكون من اسهم ومكوس انتاج الحكومة الفدرالية ومن المبالغ المدفوعة فيما يتعلق حق الاستكشافات للمصادر النفطية او اي مبالغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة، وتودع عائدات تصدير النفط في حساب صندوق تنمية العراق او الحساب الذي يخلفه))
- تنظر المادة (١-القسم الخامس) من قانون الإدارة المالية والدين العام (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٤٤) الهام، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية المحلية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٦، ص ٧٩.
- (٤٥) قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧٤) في ٣/٤/٢٠٠١.
- (٤٦) قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (١٦) في ٥/٤/٢٠١٠.
- (٤٧) فلاح حسن عطية، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- (٤٨) تنظر المادة ٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- (٤٩) تنظر المادة (٩) من قانون تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم ٥٥٩٥ لسنة ١٩٨٢.
- (٥١) د. عبد الكريم صادق بركات، ويونس احمد البطريق واخرون، المالية العامة، بدون طبعة، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص ٣٨٣.
- (٥٢) تنظر المادة (٤) من قانون التعديل الثالث لقانون المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
- (٥٣) تنظر المواد (٤١-اولاً، ٦٦-ثانياً، ١٢٣) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
- (٥٤) تنظر المواد ٩٧ و ٩٨ من قانون البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.
- والمادة (١١١) من قانون تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات رقم ٥٥٩٥ لسنة ١٩٨٢ المعدل.

المصادر

أولاً: الكتب.

١. اعدادحمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ .
- ٢- د.جهد سعيد خصاونه، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠١٠، عمان.
- ٣- سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، بلا طبعة، بغداد، ٢٠٠٨ .
- ٤- د. ظاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ٥- د. عبد الكريم صادق بركات، ويونس احمد البطريق واخرون، المالية العامة، بدون طبعة، الدار الجامعية، ١٩٨٦ .
- ٦- د. فوزي عطوي، المالية العامة، بلا طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤٠٨ .
- ٧- د. مجدي محمود شهاب، المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١ .
- ٨- د. يوسف شباط، المالية العامة والتشريع المالي، ج٢، منشورات جامعة دمشق، بلا طبعة، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ .

ثانياً: الرسائل الجامعية.

١. الهام هادي، الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية المحلية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٦ .
٢. ازهار هاشم محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٠٩ .
٣. فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة بإقليم، رسالة ماجستير منشورة، جامعة كربلاء، كلية القانون، ٢٠١٤ .

ثالثاً: القوانين.

١. قانون التعديل الثالث لقانون المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠.
٢. قانون البلديات واتحاد البلديات اللبناني رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٧.
٣. قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٤. قانون تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات رقم ٥٥٩٥ لسنة ١٩٨٢ المعدل.
٥. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٦. مشروع قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.
٧. قانون الادارة المالية والدين العام (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
٨. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠٠٨.
٩. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ١ لسنة ٢٠١٤.
١٠. تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: القرارات

١. قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧٤) في ٣/٤/٢٠٠١.
٢. قرار مجلس محافظة ميسان المرقم (١٦) في ٥/٤/٢٠١٠.
٣. قرار مجلس محافظة كربلاء المرقم (٦) في ١٩/١/٢٠١٢.

خامساً: المواقع الالكترونية.

١. قرار مجلس محافظة واسط متاح على الموقع الالكتروني www.wasitpc.gov / اخر زيارة للموقع ٣٠/٧/٢٠١٧.