



الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم (دراسة مقارنة في ضوء القانون العراقي)

الباحث: م.م. فلاح حسن عطية

الملخص

تعد الرقابة على السلطات المحلية من المقومات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية لذا تعددت الجهات الرقابية وأشكالها ومنها الرقابة على الموازنة المحلية.

ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تخضع الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم لأنواع مختلفة من الرقابة مثل الرقابة البرلمانية، والإدارية، والقضائية، ورقابة الهيئات المستقلة والتي تجد أساسها التشريعي في كل من القواعد الدستورية التي تنضم الإطار العام لها وفي القواعد القانونية التي تتولى تنظيم ممارستها وتحديد السلطة المختصة بها.

لقد برزت في هذا البحث مجموعة من المسائل منها المتعلقة بالرقابة البرلمانية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في

إقليم، كما بينت هذه الدراسة الرقابة الإدارية وتعدد صورها ورقابة الهيئات المستقلة فضلاً عن الرقابة القضائية على الموازنة المحلية لما للسلطة القضائية من ولاية عامة للرقابة.

مقدمة

أولاً: موضوع البحث وأهميته

لقد شهد العراق تحولاً في نظامه السياسي والإداري بعد عام ٢٠٠٣ إذ أصبح العراق جمهورية إتحادية ويتكون نظامه الإتحادي من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية وفي الوقت الذي نُظمت العلاقة بين الحكومة الإتحادية والأقاليم وفقاً لمبدأ اللامركزية السياسية نُظمت العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية.

وتعد اللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تتقاسم فيها السلطة المركزية جانب من إختصاصاتها مع الهيئات المحلية في الوحدات الإدارية في الدولة وبموجبه منح المشرع العراقي المحافظة غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات المالية والإدارية الواسعة كما منحها المالية المستقلة كجزء من الشخصية المعنوية لها والتي تركز على الموازنة المالية المحلية وتحديد مواردها المالية وتحديد أوجه إنفاقها وهذا لا يعني بطبيعة الحال الاستقلال المالي التام بل تخضع الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم إلى رقابة السلطة المركزية.

إن البحث في موضوع الرقابة على الموازنة المحلية له أهمية كبيرة وذلك للتأكد من أن تنفيذ الموازنة المحلية يسير وفقاً للإجازة التشريعية بغية المحافظة على المال العام كما إن الهدف الأساسي من تمتع المحافظة غير المنتظمة في إقليم بموازنة مالية مستقلة هو تمكينها من ممارسة إختصاصاتها المحلية الواسعة بغية إشباع الحاجات المحلية للسكان وتحقيق أكبر قدر ممكن من

مشاركتهم في إدارة شؤونهم كما أنها تعد وسيلة فعالة لتحقيق التنمية المحلية. فالعنصر المالي يحتل مكانة مهمة في السياسة الاجتماعية والاقتصادية، فهو محرك لكل سياسة تنموية، لذا يبدو إن الاهتمام بمالية المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتنمية مواردها وترشيد نفقاتها ووضوح موازنتها ودقتها كفيل بالنهوض بدعائم اللامركزية الإدارية الإقليمية وضمان استقلال الهيئات المحلية.

لذا تتجلى أهمية هذا البحث من الناحية النظرية من خلال تعريف الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم وبيان خصائصها وقواعدها وأشكال الرقابة عليها وفقاً للنصوص القانونية. أما من الناحية العملية، فأهمية البحث تكمن في تحديد التداخل الحاصل في الرقابة المالية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبيان القصور التشريعي في تنظيم الموازنة المحلية للمحافظة وما يجب أن يكون عليه في مجال الإيرادات المحلية وأوجه إنفاقها وكيفية إعداد الموازنة المحلية وتنفيذها وتقديم المقترحات بشأنها.

ومما يعطي هذا الموضوع أهمية إضافية هو إن الباحثين الذين سبقونا في تناول التنظيم الإداري في العراق والتنظيم القانوني للهيئات المحلية وإختصاصاتها لم يتناولوا بالبحث هذا الموضوع، الأمر الذي دفعنا إلى السعي لوضع لبنة أخرى في بناء التنظيم الإداري والمالي لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق.

ثانياً: إشكالية البحث.

تكمن إشكالية البحث في إن الحكومة المحلية في المحافظة ترى نفسها بمنأى عن الرقابة استناداً إلى النص الدستوري الذي يشير إلى عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو أشرف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة في حين تخضع موازنتها المحلية إلى رقابة عدة جهات.

كما أن هذا البحث يثير تساؤلاً مهماً ألا وهو هل أن تعدد الجهات الرقابية في العراق يؤدي إلى حصول تداخل أو إشكالات في الإختصاصات أم يحدث ذلك في إطار تنسيق قانوني؟ وهل درجة الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة تنسجم مع درجة

الاستقلالية التي تتمتع بها المحافظة في ظل اللامركزية الإدارية الواسعة؟ إضافة إلى حداثة تجربة الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم وما رافقها من القصور التشريعي في تنظيم الموازنة المحلية للمحافظة وعدم وجود معايير واضحة لتوزيع الموارد المالية. ولكل ذلك فإننا سنحاول من خلال البحث وضع الحلول والمقترحات لهذه الإشكالات.

ثالثاً: منهجية البحث.

سنعتمد في بحثنا للرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم أسلوب المنهج الوصفي والتحليلي للنصوص القانونية المنظمة لهذا الإختصاص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فضلاً عن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ وقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ ومقارنتها مع النصوص القانونية المنظمة للموازنة

المحلية للمحافظة في كل من جمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية آخذين بنظر الاعتبار تأثير الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية على هذا المبدأ وعدم وجود نموذج موحد قابل للتطبيق على جميع الدول.

رابعاً: خطة البحث.

سوف نتناول موضوع الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في ثلاثة مباحث، سنين في المبحث الأول مفهوم الرقابة على الموازنة المحلية، أما المبحث الثاني سيخصص لبيان الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون المقارن، في حين نتناول في المطلب الثالث الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي.

المبحث الأول

ماهية الرقابة على الموازنة المحلية

تعد الرقابة على السلطات المحلية من المقومات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية إذ لا يمكن أن تتصور لا من الناحية السياسية ولا من الناحية

القانونية أن يعترف المشرع بوحدة الإدارة الإقليمية بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من ذمة مالية مستقلة وإختصاصات مالية في مجال تحصيل الموارد المحلية والإنفاق المحلي مشاركة مع الدولة بامتيازات السلطة العامة دون أن تحوّلها السلطة في الرقابة على تلك الوحدات.

فلهيئات المحلية غير مطلقة في تدبير إيراداتها والتصرف فيها فهي ملزمة بموازنة موازنتها المحلية بمواردها المقررة لها قانوناً وضماناً لهذا المبدأ منح المشرع للجهات الرقابية سلطة الرقابة على الموازنة المحلية. فالموازنة المحلية هي محل موضوع الرقابة لذا سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف الموازنة المحلية وستتطرق في الفرع الثاني لتعريف الرقابة على الموازنة المحلية.

المطلب الأول

مفهوم الموازنة المحلية ومقوماتها

فكما إن الموازنة العامة للدولة تمثل برنامج مالي لسنة مالية قادمة تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطها^(١) كذلك الموازنة

المحلية للمحافظة تمثل عمل مالي سنوي له خصائصه التي يتصف بها وقواعده التي تسري عليه والتي من خلالها تستطيع السلطات المحلية مباشرة اختصاصاتها.

الفرع الأول

تعريف الموازنة المحلية

ميزانية أي شخص معنوي عام هي برنامج نشاطها خلال عام قادم وهي من أهم دعائم التنظيم الإداري والمالي فالموازنة المحلية هي تقدير وإجازة لمصروفات شخص إداري إقليمي عن فترة زمنية مقبلة تقدر بسنة وهي تتفق في ذلك مع المقصود بميزانية الدولة^(٢) وعلى ذلك تكون للمحافظة غير المنتظمة في إقليم موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المتوقعة الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية^(٣).

كما تعد الموازنة المحلية أداة من أدوات الهيئات المحلية في مواجهة التحديات إذ تعد الموازنة المحلية الصورة التحويلية للخطّة المحلية وأداة تنفيذ برامجها ومشروعاتها في الحدود المرسومة من إذ

التكاليف والتوقيت الزمني بما يكفل كفاءة وسلامة تحقيق الأهداف العامة للخطّة^(٤).

إن وضع الموازنات مركزية كانت أو محلية تخضع للقواعد الأساسية التي صاغها علم المالية العامة وإن اختلف مداها أحياناً في الموازنات المحلية عنه في الموازنة العامة للدولة. لذا تعد الموازنة المحلية للمحافظة المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال السنة المالية، بل يمكن القول بأنها مرآة تعكس الاتجاهات والخطط التي تعدّها المحافظة لتحقيق احتياجاتها ورغبات مواطنيها^(٥). فهي عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، فالأهداف تعبر عما تعتزم السلطات المحلية القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية محددة مقبلة أما الأرقام تعبر عما تعتزم هذه السلطات إنفاقه على هذه الأهداف، وما تتوقع تحصيله من موارد من مختلف مصادر الإيراد خلال الفترة الزمنية المنوه عنها والتي تحدد عادة بسنة^(٦).

الفرع الثاني

مقومات الموازنة المحلية للمحافظة

لا يمكن اعتبار الموازنة المحلية للمحافظة مجرد وثيقة تشتمل على أرقام فقط بل هي خطة مالية محلية تجاز لفترة زمنية مقبلة لذا يمكن القول أنها تتفق مع مفهوم الموازنة العام للدولة إلا أن لها من الخصائص ما يميزها عن الموازنة العامة للدولة، كما إنها تخضع لما يتناسب معها من القواعد.

أولاً: خصائص الموازنة المحلية

تتميز الموازنة المحلية عن الموازنة العامة للدولة من حيث ما تتعلق به ومن حيث جهة إقرارها فأمّا من حيث المدى فإنها تعد جزءاً من الموازنة العامة للدولة إذ تدخل ضمن إطار الموازنة العامة للدولة لكونها من الموازنات الملحقّة وأما من جهة إقرارها فإنها تقرر من قبل السلطة التشريعية المحلية كما تختلف من حيث جهة الإعداد إذ تعدّها الحكومة المحلية في المحافظة^(٨) لذا من أهم الخصائص التي تصف بها الموازنة المحلية هي:

١. الموازنة المحلية خطة مالية تقديرية

لم يعد النشاط المالي للدولة بشكل عام وللهيئات المحلية بشكل خاص يُمارس وفقاً

لاجتهادات شخصية أو تصرفات ارتجالية غير مدروسة بل بات هذا النشاط محكوماً بخطة مالية محكمة أي برنامج مالي معد سلفاً لتنظيم الموارد المالية المحلية وأوجه إنفاقها ولعل هذا التنظيم هو احد الآثار المالية الناجمة عن استقلال شخصية الهيئات المحلية وانفصالها عن شخصية ممثليها^(٨).

والمقصود بأنها خطة مالية تقديرية بأنها تقوم على أساس وضع تقديرات احتمالية لنفقات المحافظة وإيراداتها وينبغي أن تكون هذه التقديرات تفصيلية وموضوعية بقدر المستطاع إذ إن نجاح الموازنة المحلية في تحقيق أهدافها يتوقف على دقة التقدير واقترابه من الواقع وبالتالي اعتمادها من مجلس المحافظة^(٩).

٢. الموازنة المحلية خطة مالية مستقبلية

توضع الموازنة المحلية لفترة مقبلة من الزمن فهي تقدير لما يعتزم إنفاقه وما يتوقع تحصيله من مداخيل لسنة مقبلة وهذا ما يميز الموازنة عن الحساب الختامي الذي يستعمل النفقات والإيرادات الفعلية للسنة ذاتها بعد انقضائها أي أنه يبين النفقات التي أنفقت فعلاً والإيرادات التي حصلت فعلاً خلال السنة المنقضية ويمكننا مقارنة أرقام

الموازنة مع الحساب الختامي معرفة مدى صحة التقديرات التي جاءت في الموازنة ومطابقتها للواقع^(١٠).

٣. الموازنة المحلية خطة مالية تجاز محلياً.

القاعدة العامة إن ميزانيات المجالس المحلية لا تحتاج إلى اعتماد من السلطة التشريعية في الدولة^(١١) حين يلاحظ وبوجه عام إن المحليات لها سلطة اعتماد الميزانية المحلية دون الرجوع للحكومة المركزية فالمحليات وممثليها هم السلطة العليا في اعتماد الميزانية وإقرارها^(١٢) وإنما تعتمد السلطة التنفيذية المركزية في حدود سلطة الرقابة المنوطة بها^(١٣). فالميزانية المحلية لا تعد نهائية إلا بعد اعتماد السلطة المنتخبة لها حين يعد هذا الاعتماد بمثابة التصريح والأذن بتنفيذها لمدة زمنية محدّدة (سنة واحدة) من قبل الهيئات المحلية.

ثانياً: قواعد الموازنة المحلية للمحافظة

تخضع الميزانية المحلية لمجموعة من القواعد العامة شأنها شأن الموازنة العامة للدولة، وإذا كانت هذه القواعد تعد ضرورية لتسيير المالية المحلية إذ تمكن معرفة الوضع المالي للمحافظة بدقة، فإنها تسهل

مراقبة سلطات الوصاية للنشاط المالي المحلي إضافة إلى أنها تمكن من إقرار إدارة سليمة للأموال المحلية دون استعماها لأغراض غير محدّدة. إلا أن التطور الذي طرأ على مالية الهيئات المحلية سجل خروجاً متفاوت الأهمية عن بعض القواعد إلا إنه لم يصل إلى درجة هجرها إذ لا زالت تحصى بأهمية بالغة بالنسبة للميزانية المحلية^(١٤). لذ سوف نتناول هذه القواعد لنرى إلى أي حد يجري إتباعها في الموازنة المحلية للمحافظة.

١. قاعدة وحدة الميزانية المحلية.

يقتضي مبدأ وحدة الموازنة بأن توضع موازنة واحدة شاملة لجميع نفقات وإيرادات الهيئة المحلية والغرض من هذه القاعدة هو عرض الموازنة بصورة مبسطة تكفل رقابة فعّالة من جانب السلطة المركزية وتسهل الوقوف على المركز المالي للهيئة المحلية ولتحقق من توازن الميزانية وتحول دون إخفاء إساءة التصرف في الأموال المحلية من إسراف وتبذير^(١٥).

وقد اخذ المشرع الفرنسي بقاعدة وحدة الموازنة المحلية والتي تمتاز بإدراج كافة النفقات والإيرادات الخاصة بالمحافظة

ويتولى مجلس المحافظة اعتمادها إلا أنها تخضع لرقابة السلطات العليا ولكن ترد على هذا القاعدة استثناءات منها الميزانيات المستقلة للأنشطة التي تمارس داخل المحافظة ويكون لها استقلالها القانوني وهناك أيضا الميزانيات الملحقة للأنشطة التي ترى السلطات المحلية لها إطار من الإيرادات والمصروفات بعيداً عن الميزانية المحلية وتعرف بالموازنات الملحقة^(١٦).

أما في مصر فقد أكد قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل ولائحته التنفيذية على أن تكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المنتظر الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية وتدرج ضمن موازنة المحافظة موازنات الوحدات المحلية التي في نطاقها وتعد جزء منها^(١٧) إلا أنه واستثناء من وحدة الموازنة المحلية توجد على جانب موازنة المحافظة موازنات صندوق الخدمات وصندوق النظافة إذ يختص كل صندوق بموارده المالية ونفقاته^(١٨).

هذا وقد ذهب المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى أن

للمحافظة غير المنتظمة في إقليم موازنة مستقلة يرفعها مجلس المحافظة لوزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية للدولة^(١٩). وإنها تتألف من الموازنة التشغيلية لكل من مجلس المحافظة وديوان المحافظة والموازنة الاستشارية للمحافظة والخاصة ببرنامج تنمية وإعمار المحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتتضمن الموازنة التشغيلية لمجلس المحافظة الموازنات التشغيلية الخاصة بالمجالس المحلية الواقعة ضمن نطاقها لإقليمي في حين تتضمن الموازنة التشغيلية لديوان المحافظة من الموازنة التشغيلية لمكتب المحافظ ونوابه ومعاونيه ومكاتب رؤساء الوحدات الإدارية الواقعة ضمن نطاق المحافظة كما تراعي الموازنة الاستشارية للمحافظة توزيع إنشاء المشاريع الاستشارية في جميع الوحدات الإدارية للمحافظة^(٢٠).

ويشير الواقع العملي إلى عدم إدراج الإيرادات المحلية ونفقاتها ضمن الموازنة المحلية للمحافظة مما يُخل بمبدأ وحدة الموازنة المحلية للمحافظة والرقابة عليها لذا نرى من الضروري قيد الإيرادات المحلية

الإتحادية لذا تتكون الموازنة العامة الإتحادية للدولة من الموازنة الفدرالية وموازنة المؤسسات العامة^(٢١).

٢. قاعدة عمومية الموازنة المحلية.

يقتضي مبدأ العمومية أن ندرج في الموازنة كافة الإيرادات وكافة المصروفات دون إجراء مقاصة بين نفقات وإيرادات الإدارات الحكومية بل تظهر كل الإيرادات وكل النفقات في الموازنة كما تعني هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين بوجه من وجوه الإنفاق بل تُوضَع جميع الإيرادات في بودقة واحدة ثم تُستخدم لتمويل أوجه الإنفاق^(٢٢).

إن قاعدة العمومية ترد عليها بعض الاستثناءات في شقها المتعلق بعدم تخصيص الإيرادات من بعض الحالات منها كحالة الإعانات المخصصة التي تمنحها الحكومة للسلطات المحلية مع تخصيصها للإنفاق على مرافق بالذات وكذلك القروض المحلية التي تخصص أحياناً لأغراض محددة كما قد يكون الأساس يفرض بعض أنواع الموارد هو تغطية مصروف معين تتطلبه البيئة المحلية ويستفيد منها دافعوا المورد

المتوقع تحصيلها والنفقات التي يراد صرفها ضمن الموازنة المحلية للمحافظة لتعزيز المركز المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بوصفها شخص من الأشخاص العامة الإقليمية ولها ذمة مالية مستقلة. وليتسنى لوزارتي المالية والتخطيط أخذها بعين الاعتبار عند تحديد الإعانات المركزية للمحافظات، ومن جهة أخرى لابد من خضوع هذه الصناديق لرقابة السلطة المركزية مع احتفاظ المحافظات باستقلالها المالي عبر مباشرتها لتحصيل الموارد المحلية وصرفها.

ومما تجدر الإشارة إليه إن الموازنة المحلية للمحافظة تُؤخذ مع الموازنة العامة للدولة وتعد جزء منها وان هذا الإجراء يُحل أيضاً بمبدأ وحدة الموازنة المحلية لتداخلها مع الموازنة الإتحادية والأولى أن تكون الموازنة المحلية للمحافظات قسماً مستقلاً في الموازنة العامة الإتحادية كما هو الحال بموازنة المؤسسات العامة إذ تكون للمؤسسات العامة موازنة خاصة لها يصادق عليها مدير المؤسسة والوزير المختص ولا تتداخل في موازنة الحكومة

استفادة مباشرة أو غير مباشرة مثاله فرض رسم إجباري على شاغلي العقارات المبنية بنسبة مئوية من قيمة الإيجار وتخصص حصيلة هذا الرسم لشؤون النظافة العامة^(٢٣).

وكذلك من الحالات التي تشكل خروجاً على قاعدة عمومية الموازنة المحلية إنشاء حسابات خاصة تخصص أنواع معينة من الإيرادات لوجه معين من وجوه الإنفاق إذ أصدرت مجالس المحافظات في بعض المحافظات غير المنتظمة في إقليم العديد من التشريعات المحلية التي فرضت بموجبها الرسوم المحلية منها قرار رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٩ الصادر من مجلس محافظة واسط والمتعلق بفرض رسوم الساحة الحدودية ويتولى مجلس المحافظة تحديد هذه الرسوم وأوجه الصرف منها ويتم إيداع هذا الرسم بحساب خاص باسم صندوق دعم محافظة واسط^(٢٤).

كما قرر مجلس محافظة كربلاء بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٠ إصدار الأمر التشريعي الخاص بالجباية المفروضة على سيارات حمل المواد الإنشائية المرقم

(١٧٠) لسنة (٢٠١٠) وتودع المبالغ المتحصلة جراء هذا التشريع في حساب خاص باسم الإيراد العام ويتولى المجلس تحديد أوجه الإنفاق بقرار صادر من المجلس يحدد بموجبه أبواب الصرف^(٢٥).

كما أصدر مجلس محافظة البصرة قراره المرقم (١٢) في (٢٩/٤/٢٠٠٩) لاستئناف جباية رسوم الأعمار البالغة (١٪) على جميع المواد والسلع المستوردة إلى العراق عبر المنافذ الحدودية للمحافظة^(٢٦). وهذه الحسابات تمول من الموارد المحلية كفرض الرسوم المحلية لقاء الخدمات المحلية المقدمة.

٣. قاعدة سنوية الموازنة المحلية.

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة تغطية الموازنة لمدة زمنية لا تتعدى سنة بحيث تكون لكل سنة موازنتها والأصل في الموازنة إنها تعد لفترة زمنية قادمة حددها العرف المالي سنة مالية وأن هذه الفترة الأنسب والأصلح لوضع تقدير النفقات وتحصيل الإيرادات وبمعنى آخر تعد مدة السنة الحد الطبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة^(٢٧). وليس شرطاً

أن توافق السنة المالية للموازنة مع السنة التقويمية الشمسية في حين تكون الموازنة المحلية عن نفس السنة المالية للموازنة العامة للدولة ضمناً لوحدة الفترة الزمنية وحتى يمكن تجميع وتحليل الموازنة العامة للدولة سواء منها الموازنة المركزية أو الموازنة المحلية فضلاً عن أن الموازنات المحلية تعتمد على الموازنة العامة المركزية في بعض مصادر تمويلها خاصة الإعانات.

ففي فرنسا تبدأ السنة المالية في ١/١ وتنتهي في ٣١/١٢ وكذلك ما أشار إليه اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية المصري النافذ بأن يسري على موازنة الوحدات الإدارية ما يسري على الموازنة العامة للدولة من إحكام ومنها قاعدة سنوية الموازنة حين تبدأ السنة المالية من مصر في أول تموز وتنتهي في آخر حزيران كما أكد قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ على هذا المبدأ إذ حدد السنة المالية للموازنة العامة للدولة من ١/١ لغاية ٣١/١٢. (٢٨)

ولكل دولة أن تغير وتعديل في ميعاد سنتها المالية كلما اقتضت ظروفها ذلك (٢٩).

ونتيجة لوحدة السنة المالية فإن ما يسري على الموازنة العامة المركزية من تعديل في مدتها كأن تكون أقل من سنة أو أكثر فإن ذلك يسري على الموازنة المحلية أيضاً. (٣٠). وقد حدث هذا في مصر عندما عدلت السنة المالية بجعلها توافق السنة الميلادية إذ تبدأ في ١/١ وتنتهي في ٣١/١٢ من كل عام لذا عُدت الموازنة العامة لمدة ثمانية عشر شهراً من تموز ١٩٧١ إلى كانون الأول ١٩٧٢ وسرى ذلك على موازنات الوحدات المحلية (٣١).

وقد اختيرت فترة السنة لدورة الموازنة في الدول قاطبة لأسباب منها إدارية وأخرى مالية فالأسباب الإدارية تكمن في بسط الرقابة على أعمال الوحدات الإدارية وكيفية إدارة الأحوال العامة المحلية فضلاً عن أن أعمال تحضير الموازنة ودراساتها والتصويت عليها يتطلب مجهوداً كبيراً ووقتاً ليس بالقصير (٣٢)، أما الأسباب المالية تتجسد بملائمة دورة السنة لتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات (٣٣).

ولكن تطور العوامل الاقتصادية والمالية التي تحكم الميزانية قد استوجبت

التخفيف من حدة تلك المبادئ التقليدية في التطبيق والخروج عليها بالنسبة لقاعدة سنوية الموازنة، فإذا كانت هذه القاعدة تلائم النفقات الجارية، فإن النفقات الاستشارية كثيراً ما تتطلب إطالة فترة الموازنة عن مدة سنة لأن هذه النفقات قد تستهدف تمويل المشروعات التي يتطلب تنفيذها أعمالاً مطردة تمتد لأكثر من سنة فضلاً عما تتطلبه من إجراءات إدارية كتخطيط المشروع وإبرام العقود وغيرها^(٣٤) ويتم معالجة هذه الموازنة عبر وضع برنامج مالي يغطي سنوات تنفيذ العمل يتضمن توزيع الاعتمادات اللازمة على سنوات التنفيذ ويُدرج في الموازنة المحلية الاعتماد المخصص لتلك السنة^(٣٥).

وبمقتضى مبدأ السنوية فإن الاعتمادات الواردة في الموازنة المحلية التي لم تصرف حتى نهاية السنة المالية تُعد وفاقاً لها إذ تمنح بعض الدول المجالس المحلية بحق الاحتفاظ بكل مبلغ توفره من اعتماداتها خلال السنة المالية ولا تنتفع به في السنة المالية التالية وهذا مما يقوي المركز المالي لتلك الوحدات الإدارية^(٣٦).

٤. قاعدة توازن الموازنة المحلية.

ويقصد بقاعدة توازن الموازنة بأن تكون قيمة الإيرادات مساوية لقيمة الإنفاق فإذا تجاوزت قيمة الإيرادات قيمة النفقات كان هناك فائض في الموازنة وإذا كان العكس حدث عجز في الموازنة^(٣٧) فإذا كان هذه القاعدة من القواعد التي يجب مراعاتها في الموازنة العامة فإن ثمة حقيقة مؤكدة مؤداها إنه مهما نجحت السلطات المحلية في اكتشاف موارد مالية جيدة فإن موازنتها لا تتوازن وتظل معتمدة على الإعانات الحكومية وذلك لقلة الموارد المالية المحلية وزيادة الخدمات المحلية^(٣٨).

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة على الموازنة المحلية

وأهميتها

تقرن اللامركزية الإدارية بالاستقلال المالي غير أن هذا الاستقلال قد يؤدي إلى نوع من التداخل بين المالية العامة للدولة والمالية المحلية وفي سبيل التنسيق بين السياستين الماليتين المحلية والمركزية وبما يحقق نجاح التخطيط الاقتصادي أدى إلى الانتقاص من الاستقلال المالي للهيئات المحلية.

ومعنى ذلك انه مهما بلغت درجة الاستقلال المالي لهؤلاء الأشخاص في مباشرة ما يعهد إليها من إختصاصات مالية فأن هذا الاستقلال لن يكون مطلقاً وإلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيائها ولكن يجب أن نشير من ناحية أخرى إلى أن الرقابة ينبغي أن لا تبأشر بشكل يشل الفاعلية المالية لهذه الهيئات عند قيامها بواجباتها ولهذا فهي تُمارس طبقاً لنص قانوني يُبين طُرقها ويُحدد أطرها بالشكل الذي يحقق التوازن في العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بحيث تمنع الأولى من التعمق والتسلط تجاه الثانية وتمنع من ناحية أخرى تمرد الثانية وخروجها عن السياسية التي تضعها الأولى^(٣٩).

الفرع الأول تعريف الرقابة

الرقابة لغة المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهي تعني كذلك المحافظة والانتظار فالرقيب يعني الحافظ والمتظر فقد جاء في كتاب العين (رقب الشيء، أرقبه رقبة ورقبنا أي انتظرتُ) (كما في قوله تعالى: (فارتقبهم واصطبر)^(٤٠) وقوله تعالى: (وارتقبوا إني معكم رقيب)^(٤١)، والترقب تنظر الشيء^(٤٢).

والرقابة بمعنى المراقبة، والمراقب: من يقوم بالمراقبة، والرقيب: من أسماء الله الحسنى، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومن يلاحظ أمراً والحارس^(٤٣)، وقد وردت كلمة الرقيب في القرآن الكريم في سور عدة منها: (... وكان الله على كل شيء رقيباً) ^(٤٤)، (... إن الله كان عليكم رقيباً) ^(٤٥). وفي الحديث الشريف (أرقبوا محمد في أهل بيته) أي أحفظوه فيهم^(٤٦).

كما تعددت التعريفات التي قيلت اصطلاحاً للتعبير عن الرقابة إذ إنها تدور في معظمها حول مفهوم واحد يميل في كونها (العملية التي تمارس من قبل السلطة المختصة سواء كانت خارجية أو داخلية، سابقة أو لاحقة، على إدارة مركزية كانت أو محلية، بهدف الوصول إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي حدود المشروعية والملائمة) ^(٤٧)، وفي مجال بحثنا يمكن تعريف الرقابة على الموازنة العامة بأنها (مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تقوم بها أجهزة مختصة سواء كانت تشريعية أم إدارية أم قضائية أم مستقلة بهدف متابعة عملية أعداد الموازنة المحلية وتنفيذها).

الفرع الثاني

أهمية الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

للرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم أهمية كبيرة إذ تهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة المالية للدولة وتنفيذ خطط التنمية القومية والمحلية والتي توضح فيها السلطات المختصة دور مختلف الوحدات بالدولة سواء كانت وحدات مركزية أم لا مركزية في كيفية الإسهام في تنفيذها وتبدو أهمية الرقابة المركزية في هذا الخصوص عبر مساعدة الوحدات المحلية في كيفية اعداد خطط التنمية أو مراجعتها للتأكد من جديتها ومدى مساهمتها للأساليب السليمة بل والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة القومية^(٤٨).

كما تهدف إلى حماية المواطنين على المستوى المحلي فإذا كان لها الحرية في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية وغيرها من الموارد المالية المحلية حتى يتحقق لها استقلالاً فعلياً وواقعياً فإنه يجب أن لا يكون طليقاً من كل قيد حتى لا تعتمد على زيادة الأعباء المالية على المواطنين والحد من تبذير الهيئات المحلية في الإنفاق والتعمق في

التحصيل عبر ضمان مشروعية أعمال تلك الهيئات^(٤٩).

وتظهر أهمية الرقابة أيضاً عبر مراجعة الأعمال المالية للهيئات المحلية وسلامة تصرفاتها وبما يخدم الهيئات المحلية نفسها لأنها سوف تكون الضحية الأولى إذا ما شاب أعمالها الفساد المالي والإداري أو اتصف ممثلوها بسوء الإدارة وقاموا بتصرفات قد تكون ضاره بمصالحها كما وان الخلل على المستوى المحلي سيعرقل جهود التنمية المحلية^(٥٠).

كما تهدف الرقابة إلى ضمان تحقيق الحد الأدنى من الخدمات التي تؤديها الهيئات المحلية وتحقيق المساواة بين مواطني الوحدات المحلية في مواردها المحلية عبر تقديم الإعانات المالية والمساعدات لسد العجز في الموازنة المحلية من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن للسلطة المركزية التي تمنح هذه الإعانات من الموارد المالية القومية الحق بل الواجب في أعمال رقابتها للتأكد من إنفاق هذه الوحدات للإعانات إنفاقاً سليماً ولضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية وضمان سيرها وانتظامها في تقديم الخدمات^(٥١).



المبحث الثاني

الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون المقارن

تعد الرقابة على موازنة الهيئات المحلية من أهم الوسائل لضبط المال العام ومصادره، إذ إن أي نظام إداري أو مالي لا يتوافر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعد نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة^(٥٢) وتبعاً للفصل بين السلطات تُمارس الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بصور مختلفة، فقد تكون رقابة إدارية أو سياسية أو قضائية ولكن ليس معنى ذلك إن الدول جميعها تأخذ بكل هذه الصور أو بذات الدرجة ومداها وإنما يتوقف ذلك على الأيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها كل دولة وعلى الظروف التاريخية التي مرت بها لذا سنبين الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون الفرنسي في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نوضح الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون المصري.

المطلب الأول

الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون الفرنسي

إن الظروف التاريخية لفرنسا قد أثرت تأثير مباشر على نوع الرقابة التي فرضها النظام الفرنسي، إذ سمح بفرض رقابة مركزية شديدة نسبياً على الإدارة المحلية وهذه الظروف جعلت من المحافظة مُنفذاً لتعليمات السلطة المركزية دون أن يكون لها الحق في مناقشة ما تصدره السلطة المركزية من تعليمات أو أوامر^(٥٣).

لكن الأمر لم يستمر على هذا النحو إذ صدر قانون رقم ٣١٣ لسنة ١٩٨٢ والذي كان الهدف منه تخفيف الرقابة المفروضة عن كاهل المجالس المحلية مما أدى إلى اتساع مساحة اللامركزية الإدارية في فرنسا^(٥٤) ومع ذلك فقد تعددت أوجه الرقابة لتشمل ما يأتي:

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على الموازنة المحلية للمحافظة

وتمثل ما يمارسه البرلمان (الجمعية الوطنية) من رقابة على المجالس المحلية عبر القوانين التي يسنها وخاصة قوانين المالية

العامة وقوانين الهيئات المحلية وبالخصوص ما يتعلق بتقدير الموارد المالية المحلية وخاصة الإعانات التي تمنحها الحكومة المركزية للهيئات المحلية، إذ تكون مشروطة بموافقة السلطة التشريعية المركزية عليها وعبر تلك الإعانات يمكن للسلطة التشريعية مراقبة السلطات المحلية وبيان أوجه إنفاقها، كما تستطيع مراقبتها عبر إنشاء المرافق العامة والمحلية وإلغائها وتحديد أوجه الإنفاق الموازنة ووضع حدود معينة لا يجوز تجاوزها كما إن البرلمان في فرنسا يراقب عمل المجالس المحلية عبر توجيه الحكومة إلى أوجه القصور في نشاطاتها عن طريق الاستجابات والأسئلة التي يقدمها أعضاء البرلمان إلى وزير الداخلية كونه المختص بشؤون الإدارة المحلية^(٥٥).

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على الموازنة المحلية للمحافظة

لقد تقيدت الرقابة الإدارية والمالية بصدور قانون ٣١٣ لسنة ١٩٨٢ سالف الذكر، وجاء هذا التقييد عبر إلغاء الرقابة

الإدارية المالية بهدف منح المستويات المحلية شيئاً من الحرية والاستقلال ومنها بطبيعة الحال مجلس المحافظة إذ اخذ المشرع الفرنسي على عاتقه إلغاء الرقابة السابقة تنفيذاً للقاعدة الأصولية وتحقيقاً لها والتي مؤداها أن القرارات المحلية تكون نافذة بمجرد صدورها دون حاجة إلى التصديق عليها من قبل الوزير المختص أو المحافظ، إلا أنه تم استثناء بعض الحالات التي تبرز فيها الرقابة الإدارية منها ضرورة الحصول على الإذن المسبق لتنفيذ قرار مجلس المحافظة بقبول الهبات أو الوصايا إذ اشترط المشرع حصول الإذن المسبق من ممثل الإدارة المركزية^(٥٦) كما على الحكومة المركزية الحلول محل المجلس العام للمحافظة إذا امتنع عن القيام بالأعمال المكلف بها أو تعذر عليه ذلك^(٥٧) ومثاله قيام الحكومة بإدراج بعض الاعتمادات في موازنة مجلس المحافظة لسداد قرضاً ما أو إنشاء مرفق يتوجب إنشاؤه وذلك في حالة إهمال المجلس وضع هذه الاعتمادات في مشروع الموازنة^(٥٨).

كما توجد بعض المواضيع التي يجب على المجلس العام -مجلس المحافظة-

القرار المطعون، إلا أن للمحافظ أن يطلب وقف تنفيذ القرار حتى تصدر المحكمة حكمها في الموضوع والحكم الصادر سواء بالطعن بالإلغاء أو وقف التنفيذ يخضع لطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة طبقاً للقواعد العامة^(٦٠).

الفرع الثالث

رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة المحلية

وعلى اثر صدور قانون ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ والذي يعد خطوه في تدعيم استقلال الهيئات المحلية إذ ألغيت الرقابة الإدارية وأصبحت الجهة الأساسية للرقابة على قرارات وتصرفات السلطات المحلية في المحافظة هي المحاكم الإدارية بالنسبة للقرارات والعقود الإدارية والغرفة المالية للمحاسبات بالنسبة للقرارات المالية وان ما تصدره الغرفة المالية للمحاسبات من أحكام بشأن الرقابة المالية يمكن الطعن فيه بالاستئناف أمام محكمة المحاسبات^(٦١).

لذا فالرقابة المالية تنعقد للغرفة المالية للمحاسبات التي أنشأت بالقانون ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ وعدلت إختصاصها بالقانون رقم ٥٩٤ لسنة ١٩٨٢ وأيضاً القانون ٥٩٥

أحالتها إلى المحافظ ومنها إصدار القرارات اللائحية تطبيقاً لنصوص قانون الإدارة المحلية وإبرام العقود الإدارية أو القروض، وكذلك كل إنفاق يتعلق بمنح امتياز أو إيجار احد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري^(٥٩).

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي قد الزم مجلس المحافظة بعرض هذه القرارات على المحافظ لإقرارها أو التصديق عليها إلا أنه لم يحدد مدة معينه يجب خلالها إخطار المحافظ سوى أن المشرع أوجب على مجلس المحافظة أن يخطر المحافظ بالقرارات الخاصة بالموازنة المحلية خلال ١٥ خمسة عشر يوماً وبالتالي فإن هذه القرارات لا تكون نافذة بمجرد صدورها بل من تاريخ إخطار المحافظ.

ويتولى المحافظ فحص مشروعية هذا الأعمال فقط، دون الملاءمة، فإذا وجدها مشروعية انتهى الأمر وتكون هذه القرارات قابلة للتنفيذ أما إذا وجدها غير مشروعية عليه الطعن بها أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال شهرين من تبليغه بها. ويخضع الطعن لقواعد دعوى الإلغاء ولا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ

لسنة ١٩٨٥ وعُدل أيضا بالقانون الصادر في ٥ يناير ١٩٨٨ وهذه الغرفة تمارس الرقابة اللاحقة على أعمال الهيئات المالية حين تقوم بمراجعة حساباتها وكافة المستندات والوثائق للوقوف على صحة الإجراءات المالية ومنها سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة للإحالة إلى المحاكم التأديبية، في حالة وجود اختلاسات أو تلاعب من النواحي المالية^(٦٣).

وأما محكمة المحاسبات فهي محكمة إدارية يتم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية، مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى فحص حسابات المحاسبين العموميين المقدمة سنوياً إلى وزير المالية ومدى تطابقها مع الموازنة العامة، وفي سبيل ذلك تتلقى المحكمة دورياً مستندات الإيرادات الحكومية والمصروفات للتحقيق فيها ثم تحكم ببراءة المحاسبين في حالة التطابق بين حساباتهم والحساب العام للموازنة أو تتحفظ في حالة وجود مخالفات مالية إذ تبين نوعها وتقرّح الإصلاحات اللازمة ثم تقدم تقريرها إلى اللجنة المالية في البرلمان. أما في حالة إدانة أحد المحاسبين

فإن المحكمة ترسل حكمها إلى وزارة المالية لتنفيذه عبر استعادة ما بذمة المحاسب من مبالغ أو إحالته إلى القضاء الجنائي^(٦٣). هذا ويمكن الطعن بالأحكام الصادرة من محكمة المحاسبات بطريقة إعادة النظر بطلب من الجهة التي صدر الحكم بشأن حساباتها عن طريق المدعي العام وعندها تعيد المحكمة النظر ابتداءً في حكمها ثم تصدر حكمها النهائي، كما يمكن الطعن عن طريق النقض بطلب يقدم من المحاسب أو وزير المالية أو الجهة التي صدر الحكم ضدها إلى مجلس الدولة الفرنسي صاحب الاختصاص بنقض قرار الحكم إذا كان معيباً وعلى المحكمة مراجعة حكمها ثم تصدر حكمها النهائي بتعديله أو تعزيز حكمها السابق^(٦٤).

كما تمارس المحكمة الرقابة على التصرفات المالية للموظفين الذين لا يتمتعون بصفة المحاسبين العموميين أو الفعلين وتتجسد الرقابة عبر فحص وتدقيق التصرفات المالية التي يقوم بها أمري الصرف فضلاً عن محصلي الإيرادات وكل موظف له تلك الصفة فضلاً عن

رقابتها على عقود الشراء العام التي تبرمها الجهات العامة ومن عدم وجود انحرافات في الإجراءات المتبعة وإذا ما تبين للمحكمة وجود أية أخطاء أو اختلاسات أو مخالفات في التصرفات المالية تقوم بإعلام الجهات ذات العلاقة وليس للمحكمة أن تفرض أية عقوبات بهذا الخصوص على المخالفين لأن الأمر يعود إلى رؤسائهم الإداريين^(٦٥).

وتقوم المحكمة برفع التقارير السنوية عن أعمالها إلى أعضاء المجلس التشريعي وعلى الرأي العام عبر نشرها في الجريدة الرسمية ويتضمن تفاصيل رقابة المحكمة المالية وملاحظاتها وآرائها وإجابات الجهات ذات العلاقة على استفسارات المحكمة كما يمكن للمحكمة أن ترفع التقارير الخاصة للبرلمان بناءً على طلب اللجان المالية في البرلمان أو عندما تستدعي الحاجة^(٦٦).

الفرع الرابع

الرقابة القضائية على الموازنة المحلية

ينعقد إختصاص الرقابة القضائية للقضاء الإداري وفق نظام القضاء المزدوج والذي أخذت به كل من فرنسا ومصر

والعراق ولقد توسعت الرقابة القضائية بشأن ما يصدر عن المجالس المحلية من تصرفات بعد قانون ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، إذ يختص القضاء الإداري في فرنسا بالنظر في قضايا التعويض التي يرفعها الأفراد أو الهيئات ضد المجالس المحلية، أو المجالس المحلية فيما بينها، وقضايا الطعون في قرارات المجالس المحلية على أساس عدم المشروعية، أو مجاوزة السلطة^(٦٧).

هذا إلى جانب إختصاص مجلس الدولة بفض النزاع الذي تكون السلطات المحلية أحد أطرافه وكذلك مراقبة تصرفات السلطات المحلية حتى لا يضر بالمصلحة العامة كما ينظر في الطعون المتعلقة بالأحكام الصادرة من محكمة المحاسبات والمحاكم التأديبية^(٦٨).

المطلب الثاني

الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون المصري

قبل أن تُبين صور الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة في مصر نقول أن هذه السلطة تنصب دائماً على استخدام الأموال والهدف من استخدامها وعدم تعرضها للإهمال أو الإسراف أو السرقة أو

الاختلاس وان استخدامها جاء تنفيذاً للقوانين واللوائح المعمول بها وكما إن الرقابة المالية تنصب على قنوات الإنفاق فهي تنصب أيضاً على أوجه الإيرادات والتحقق من أن ما ينبغي تحصيله قد تحصيل لذا تعددت الجهات الرقابية على الموازنة المحلية للمحافظة في القانون المصري.

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على الموازنة المحلية

يعد الإختصاص الأصيل للبرلمان هو سن القوانين وإقرارها^(٦٩)، ويتولى مجلس النواب سلطة التشريع في جمهورية مصر العربية^(٧٠)، سواء كان مشروع القانون مقدم من الحكومة أو مقدم من عدد من أعضاء مجلس النواب^(٧١) فمجلس النواب هو الممثل أو النائب عن إرادة الشعب^(٧٢) وهو الممول الأصيل لإنشاء المجالس والوحدات المحلية بما له من صلاحية إقرار الموازنة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٧٣)، وعبر تحديد إختصاصات المجالس الشعبية للحافظات ومواردها المالية والدور الذي يمكن أن تمارسه في التنمية المحلية واعتماد الميزانية

والقروض التي تعقدها المجالس، فلا يجوز إبرام أي قرض أو ارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا ترتب عليه إنفاق مبالغ مالية في فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس النواب^(٧٤).

كما إن لأعضاء مجلس النواب الممثلين للمحافظة حضور الجلسات التي تعقدها المجالس المحلية وحضورهم ليس سلبياً، بل لهم الحق في تقديم طلبات إحاطة وأسئلة واقتراحات دون أن يكون لهم صوت محدود في اتخاذ القرارات^(٧٥) لذا يمكن لأعضاء مجلس النواب حضور جلسات مناقشة الموازنة المحلية لمحافظة واعتمادها وبما يمكن عضو مجلس النواب الاطلاع عن قرب عن حقيقة الأوضاع المالية للمحافظة ولا تقتصر رقابة البرلمان على هذا النطاق بل تمتد إلى إمكانية تشكيل لجنة تكون مهمتها الكشف عن حقائق موضوع معين وتقديم التقارير للمجلس بشأنه^(٧٦).

كما لا بد من موافقة مجلس النواب على مناقلة المبالغ من أبواب موازنة المحافظة فضلاً عن اعتماد الحساب الختامي لموازنة الدولة بما فيها موازنات المحافظات ومناقشة ما جاء فيها من حسابات^(٧٧).

ويبرز الدور الرقابي لمجلس النواب من أجل حماية مبدأ المشروعية لاسيما في الجوانب المالية للسلطات المحلية في المحافظة وذلك عبر ما يرد إليها من تقارير اللجان البرلمانية أو جهاز المحاسبات كما ألزم المشرع الوزير المختص بالإدارة المحلية بتقديم تقرير سنوي لرئيس المجلس فيكون شاملاً الأسئلة والاقتراحات وكذلك طلبات الإحاطة^(٧٨).

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على الموازنة المحلية للمحافظة

تمارس الرقابة الإدارية من قبل السلطة التنفيذية بوصفها صاحبة الاختصاص الأصلي في الرقابة والإشراف على الوحدات الإدارية المحلية ومنها مجلس المحافظة عبر مستوى مركزي يتمثل في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير المختص بالإدارة المحلية فضلاً عن رقابة المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية.

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية بموجب المادة ١٣٩ من دستور

جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ويمارس رئيس الجمهورية مع رئاسة الوزراء وضع السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها كما يتولى تحديد المرافق القومية وما يترتب عليه من تحديد لأوجه الإنفاق المحلي وما يتطلبه من نقل الاعتمادات المالية إلى الموازنة المحلية للمحافظة^(٧٩).

ثانياً: رقابة مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويعتبر مجلس الوزراء الجهة الأساسية التي تمثل السلطة التنفيذية في الرقابة الإدارية على المجالس المحلية ويكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمام البرلمان عن أداء الجهاز الإداري في الدولة بوصفه الجهاز الذي يرسم السياسة العامة للدولة على المستوى القومي أو المحلي لذا فإن أغلب الدول تقرر له صف الرقابة على الهيئات المحلية بوصفها أجهزة إدارية مشاركة في جزء من النشاط الإداري للدولة^(٨٠).

ويمارس رئيس الوزراء الرقابة على مجلس المحافظة بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة لدولة ومنها

السياسة المالية إذ لا تنفذ التصرفات المجانية في الأموال العامة أو تأجيرها بأقل من أجر المثل في الحالات المسموح بها إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء^(٨١). وكذلك لا يحق للمجالس الشعبية المحلية في المحافظة أن تقبل التبرعات والهبات والوصايا التي ترد من هيئات أو أشخاص أجنبية إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء^(٨٢). كما يجب الموافقة المسبقة لرئيس الوزراء إذا ما تجاوزت المديونية أكثر من ٤٠٪ من مجموع الإيرادات الثانوية للمحافظة بسبب القروض التي يعقدها المجلس الشعبي لمجلس المحافظة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية في نطاقها ويسر على القروض لا جنيبه أيضاً^(٨٣)

كما أن لرئيس الوزراء سلطة الحلول محل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حالة تقاعسه أو امتناعه عن مباشرة إختصاصاته الملزم القيام بها طبقاً للقوانين واللوائح أو وفقاً للخطة العامة والموازنة المعتمدة^(٨٤).

إن هذه السلطة تعد من السلطات الخطيرة التي تمس استقلال مجلس المحافظة

لخلوها من الضمانات الكافية إذ يكفي ممارستها امتناع مجلس المحافظة عن أداء العمل المنوط به وإن هذا الامتناع غير قائم على سبب يقره القانون وهذا ما قد يحصل عند اختلاف وجهات النظر في تفسير بعض النصوص القانونية^(٨٥).

كما تبرز الرقابة المالية لمجلس الوزراء عبر إصداره القرارات المتعلقة بتحديد الموارد المالية المحلية للمحافظة إذ يتعين على مجلس الوزراء الموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلي التي يقرها المجلس الشعبي للمحافظة أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها كما يتولى مجلس الوزراء تنظيم قواعد وإدارة الحساب الخاص باستصلاح الأراضي على مستوى المحافظة^(٨٦)، ويتمتع مجلس الوزراء بسلطة الحسم في النزاعات التي تحصل بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويكون قراره لهذا الشأن نهائياً^(٨٧).

ولمجلس الوزراء أيضاً ممارسة أخطر الصلاحيات الرقابية وهي سلطة حل مجلس المحافظة بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها

المصلحة العامة وإدراكا لخطورة هذا الإجراء إحاطة المشرع بعده ضمانات منها عدم جواز حل المجالس الشعبية المحلية مرتين لسبب واحد كما لا يجوز الحل الشامل لجميع المجالس الشعبية المحلية على أن يستند الحل إلى اعتبارات المصلحة العامة وينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية وإخطار مجلس النواب المحلي للمحافظة بقرار الحل خلال أسبوعين من صدوره^(٨٨).

ثالثا: رقابة الوزراء

ي مارس كل وزير الدور الرقابي والإشرافي على تنفيذ الموازنة المحلية عبر إبلاغ المحافظين بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها كذلك تقديم الإرشادات والتوجيهات الفنية وبما يؤدي إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة كما تعمل الوزارات على شمول المحافظات بخططها السنوية بالاتفاق مع المحافظين، وتساهم الوزارات مع المحافظة في الأعمال والمشروعات الداخلة في إختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق عليها^(٨٩).

فضلاً عن ذلك تتولى وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لقانون

الموازنة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها^(٩٠). إما الوزير المختص بالإدارة المحلية تبدو مظاهر رقابته المالية عبر وجوب موافقته على تصرفات المحافظة المجانية أو التأجير بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل إذا كان في حدود عشرين ألف جنيه في السنة المالية^(٩١) كما يتولى دراسة مشروع موازنة كل محافظة مع المحافظ المختص ثم يتولى إرسالها مشفوعة بملاحظات إلى وزير المالية والتخطيط^(٩٢) كما يتولى دراسة التقارير الدورية التي يقدمها المحافظون ثم يقوم بعرض نتائج أعمال المحافظات لرئيس الوزراء كما يعرض على مجلس الوزراء مشروع تنظيم إدارة الحسابات المنشأة في الوحدات المحلية وإجراءات الصرف فيها ويعرض أيضاً على مجلس الوزراء مشروع زيادة الرسوم على أن لا يتجاوز مثلي الفئات المنصوص عليها^(٩٣).

رابعا: رقابة المحافظ

لقد أتاح قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل في مصر سلطات

رقابية للمحافظ على بعض الأنشطة المالية التي يارسها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إذ اشترط القانون موافقة المحافظ على ما يفرضه مجلس المحافظ من رسوم، فضلاً عن جواز مطالبته للمجلس بتقرير أو تعديل رسم محلي تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي كما يجوز أن يطلب من المجلس إلغاء الرسم أو تعديله إذا ما رأى أنه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة^(٩٤).

ومن ناحية أخرى فإن المادة (١٢٨) من قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٧٩ المعدل لا يجيز للمجالس الشعبية قبول التبرعات المقيدة بقيد تخرج عن إختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وكذلك تعد مخصصاتها إلا بموافقة المحافظ بمعنى إن المحافظ يتدخل بإقرار القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الخاصة بتغير مسار التبرعات لتوجيهها لغير ما خصص لها^(٩٥).

ولعل اخطر الإختصاصات الرقابية التي اعترف بها المشرع للمحافظ هو سلطة

الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إذا رأى المحافظ أن قرارات المجلس تنطوي على مخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو تخرج عن إختصاصات المجلس المحدد في القانون وهذا يعني تعطيل قرارات المجلس وخاصة القرارات المالية بمضنة مخالفتها للقوانين أو اللوائح والمجلس المحافظ الإصرار على قراره ومن هذه المحالة بعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يتولى عرض الأمر على مجلس الوزراء للفصل فيه ويكون قراره نهائياً^(٩٦).

الفرع الثالث

رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة المحلية للمحافظة

لقد أشار قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل إلى تولي كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة وقانون الجهاز الحكومي للمحاسبات مراقبة حسابات الوحدة المحلية بالنسبة لإيرادات ومصرفاتها...^(٩٧).



الفرع الرابع الرقابة القضائية على الموازنة المحلية للمحافظة

تنعقد الرقابة القضائية في مصر كما هو الحال في فرنسا للقضاء الإداري إذ يوجد إلى جوار القضاء العادي _ بشقيه المدني والجنائي _ القضاء الإداري المختص بمنازعات الإدارة بوجه خاص، تمكينا لها من ممارسة دورها بفاعلية مع الحفاظ على حقوق المواطنين وحرياتهم، لذا فالقضاء الإداري في مصر يختص النظر في المنازعات الناشئة عن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات المحلية في المحافظة وكذلك النظر في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية^(١٠٠).

وتخضع دعاوى العقود الإدارية إلى القضاء الكامل نظرا لارتباطه بالحقوق المكتسبة للأفراد^(١٠١). ولا يقتصر دور القضاء الإداري في مصر على ملف الدعوى في إثبات عيب القرار وإنما له الحق باستدعاء رجل الإدارة واستجوابه والتحقيق معه حول موضوع الدعوى كما يمكنه استدعاء الشهود إذا اقتضى الأمر ذلك^(١٠٢) غير إن مجلس الدولة يكتفي بإلغاء القرار المعيب، دون أن يتعد إلى توجيه الأوامر إلى الإدارة

وان الغاية من إنشاء هذا الجهاز لجعله جهاز متخصص لمراجعة الميزانيات والحسابات لتحقيق رقابة الدولة على أموالها وأموال الأشخاص العامة الأخرى التي قرر المشرع بسط رقابة الجهاز عليها^(٩٨).

وفقاً لقانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مباشرة اختصاصاته في مجال الرقابة المالية على وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات المحلية والهيئات العامة إذ يمارس مراقبة حسابات المجلس المحلي للمحافظة من ناحيتين الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمصروفات والتنقيب من القيود المالية والحسابية الخاصة بالتحصيل والصرف ومراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية ومراجعة المنح والتبرعات الدولية والتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح وكذلك مراجعة الحساب الختامي لمجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٩٩).

بعمل شيء أو الامتناع عن شيء أو الحلول محل الإدارة وإصدار القرارات أو تعديلها. كما تخضع القوانين واللوائح المتعلقة بالإدارة المحلية للرقابة على دستورية القوانين إذ تمارس المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين ولها في ذلك سلطة إلغاء القوانين أو اللوائح التي لا تتفق مع الدستور ولقد أصدرت العديد من الأحكام في هذا المجال^(١٠٣).

المبحث الثالث

الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

إن تمتع المحافظة غير المنتظمة في إقليم بوضع موازنة خاصة بها لا يعني مطلقاً استقلالها في ممارسة هذا الاختصاص، بل من حق السلطة المركزية الرقابة عليها لكون الموازنة المحلية جزءاً من الموازنة العامة للدولة، ولكي تبقى في نطاق سياستها المالية.

لقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى رقابة السلطة المركزية على الموازنة المحلية للمحافظة بوصفها صاحبة الاختصاص في وضع الموازنة العامة

الإتحادية، إذ يارس مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي ووضع خطط التنمية^(١٠٤)، ثم يقدمها لمجلس النواب لإقرارها^(١٠٥)، كما يبرز الدور الرقابي لمجلس النواب عبر صلاحيته بتغيير أبواب الموازنة العامة وفصولها بأجراء المناقلة وتخفيض مجمل مبالغها، أو إرجاعها لمجلس الوزراء لزيادة إجمالي النفقات^(١٠٦). كما تخضع الموازنة المحلية للمحافظة للرقابة اللامركزية ورقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب أحكام الدستور^(١٠٧).

المطلب الأول

الرقابة المركزية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

لقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى إتباع إدارة المحافظة ومجلسها النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات^(١٠٨) كما أشار إلى خضوع مجلس المحافظة إلى رقابة مجلس النواب ولم يخضعه إلى رقابة الحكومة المركزية^(١٠٩) إلا أن هذا لا يعني عدم ممارسة الرقابة عليها خاصة وان

على مجلس المحافظة إرسال الموازنة المحلية للمحافظة إلى وزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية، كما تعددت الرقابة القضائية بما له من ولاية عامة لذا سنوضح الرقابة المركزية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول الرقابة البرلمانية، ونخصص الفرع الثاني لبيان الرقابة الإدارية، أما الفرع الثالث فنبين فيه الرقابة القضائية.

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

تتكون السلطة التشريعية المركزية في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ من مجلس النواب ومجلس الاتحاد نظراً لعدم تشكيل مجلس الإتحاد إذ بقي حبيس النص الدستوري فإن السلطة التشريعية في العراق تتمثل بمجلس النواب العراقي المشكل وفقاً للكثافة السكانية لعموم أبناء الشعب^(١١٠). وبخصوص الرقابة التي يمارسها مجلس النواب تجاه الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمثل

برقابته عند المصادقة على الموازنة العامة للدولة وإجراء المناقلة بين أبوابها، أو تخفيض إجمالي مبالغها^(١١١). ومما هو معلوم إن الأموال التي تقدمها الحكومة المركزية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تعد المصدر الرئيس للموارد المحلية والتي لا تستطيع المحافظات مباشرة إختصاصاتها بدونها كما إن مجلس النواب يمارس دورة الرقابي بوصفه صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار التشريعات الاتحادية فهو الذي يشرع القوانين التي تنظم وتحدد إختصاصاتها المحلية فهو يستطيع أن يقلص أو يضيق من تلك الإختصاصات^(١١٢).

لذا جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لبيان الموارد المالية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بهدف تمكين المحافظة من زيادة مواردها المالية ومن ثم قدرتها على ممارسة إختصاصات^(١١٣) كما تولى مجلس النواب تحديد الاستحقاقات المالية لأعضاء مجالس المحافظات عبر تحديد المكافآت الشهرية ورواتبهم التقاعدية^(١١٤).

وقد يتضح الدور الرقابي المحلي لمجلس النواب على الموازنة المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم عبر فحص الحساب الختامي وإقراره ويعد عرض الحساب الختامي على مجلس النواب أمر ضروري لأنه السلطة التشريعية التي أقرت الموازنة العامة الاتحادية والتي تعد الموازنة المحلية جزءاً منها، لذا يتطلب الأمر التأكد من التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل ولضمان تحقيق النفقات العامة لأقصى قدر ممكن من المنافع الاجتماعية ويعرض الحساب الختامي بأساليب مختلفة ومنها العرض الجغرافي والذي يعتمد بجمع بيانات النفقات والإيرادات حسب المناطق الجغرافية ومنها المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١١٥).

كما يمكن ممارسة الدور الرقابي عبر تشكيل لجان مؤقتة أو لجان المجلس الدائمة كاللجنة المالية أو لجنة شؤون المحافظات من أجل التحقيق أو طلب معلومات بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة

التنفيذية^(١١٦) ومنها الهيئات المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم. كما إن لمجلس النواب الحق في الاعتراض وإلغاء القرارات الصادرة من مجالس المحافظات إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة^(١١٧) ومن هنا يمكن طلب إلغاء القرارات المحلية والتي تتعلق بفرض وجباية الرسوم المحلية أو التي تتضمن تخصيصات مالية لأوجه الإنفاق المحلي ويرى فيها مجلس النواب مخالفة للدستور والقوانين النافذ بل ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك عندما منح مجلس النواب الحق في حل مجلس المحافظة وفقاً للشروط المنصوص عليها قانوناً ومنها هدر المال العام وعدم النزاهة والإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة لها ومخالفة الدستور أو القوانين وهذا ما قد يتحقق عند إعداد الموازنات المحلية بالشكل الذي يتعارض مع السياسة المالية للحكومة الاتحادية أو عند التنفيذ الفعلي، عبر سوء تنفيذ المشاريع الاستثمارية وما قد يؤدي إلى الهدر في المال العام أو الفساد المالي والإداري^(١١٨).

ولمجلس النواب أن يتوصل بالوسائل التي حددها الدستور في الرقابة على الأشخاص القائمين على إعداد الموازنة المحلية وتنفيذها كالمحافظ أو رئيس مجلس المحافظة أو أعضائه، إذ لمجلس النواب حق السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة من قبل ٢٥ عضو في المجلس أو التحقيق^(١١٩).

ومما تقدم نلاحظ أن لمجلس النواب سلطات رقابية سابقة ولاحقة على الموازنة المحلية في المحافظات فضلاً عن صلاحياته الرقابية أثناء تنفيذ الموازنة عبر تشكيل اللجان المؤقتة أو متابعة اللجان الدائمة المختصة^(١٢٠). إلا أن مجلس النواب قد اخفق في أداء دوره الرقابي تجاه السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم إذ لم يشر الواقع العملي إلى قيام مجلس النواب بممارسة صلاحياته في إلغاء قرارات مجالس المحافظات أو حلها والذي يؤكد هذا الضعف خلو النظام الداخلي لمجلس النواب من بيان آلية رقابة مجلس النواب على السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في

إقليم سوى ما أشارت إليه المادة (١٥١) التي نصت على (تفتح مكاتب للمجلس في المحافظات لتأمين التواصل بين أعضاء مجلس النواب والجمهور) فضلاً عن تأخير مجلس النواب في المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية للدولة ينعكس سلباً على تنفيذ الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.

لذلك نقترح تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب مبنياً آلية الرقابة على السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم كما لا بد من تفعيل المادة (١٠٦) دستوريه والخاص بتشكيل هيئة عامة لمراقبة تخصص الواردات الاتحادية نظراً لدورها في مراقبة اعتماد المعايير الدستورية في توزيع الإيرادات الاتحادية وبما يضمن عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض والتحقيق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

تمثل الرقابة الإدارية بقيام الحكومة المركزية في بسط رقبتها على الهيئات اللامركزية ويتضمن هذا النوع من الرقابة رقابة المشروعات والملاءمة لأعمال تلك الهيئات^(١٢١).

وعلى الرغم من أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد خرج عن المبادئ العامة لنظام اللامركزية الإدارية عبر النص على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة^(١٢٢)، إلا أن مجلس الوزراء يمارس دوراً رقابياً على الموازنة المحلية للمحافظة عبر رئيسه والوزارات ذات العلاقة لإختصاصهما بوضع مشروع الموازنة العامة الاتحادية والتي تعد الموازنة المحلية للمحافظة جزءاً منها لمنع تجاوز الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم لحدود إختصاصاتها أو الأضرار بالمصلحة العامة وأن يبق نشاطها في إطار السياسة المالية العامة للدولة.

أولاً: رقابة مجلس الوزراء الاتحادي

يبرز الدور الرقابي لمجلس الوزراء الاتحادي على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم عبر ممارسة رئيس مجلس الوزراء الرقابة على تنفيذ الموازنة المحلية عبر تأسيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والمشكلة برئاسته وعضوية كل من الوزراء والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات والتي تتولى نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والإختصاصات التي تمارسها الوزارات ذات العلاقة والمحددة قانون واعتماداتها ومعالجة المشاكل والمعوقات التي تواجهها^(١٢٣).

كما يبرز الدور الرقابي لمجلس الوزراء أثناء قيامه بإعداد الموازنة العامة الاتحادية والتي يحدد فيها ما ينحصر للمحافظات من تخصيصات مالية فضلاً عن إختصاصه في إعداد الموازنة الاستثمارية والخطط التنموية^(١٢٤) كما يمارس مجلس الوزراء رقابته من خلال إختصاصه برسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومما هو معلوم إن مجالس المحافظات عند قيامها بممارسة وظيفتها عليها أن تنفذ السياسة العامة للدولة وإن

تسير ضمن الخطط المحددة من قبل الحكومة المركزية^(١٢٥) كما يمكن للإدارة المركزية ممارسة رقابتها على مجالس المحافظات عبر إعداد مشاريع القوانين وهذا يعد من وسائل الرقابة غير المباشرة لأن مشاريع القوانين تقدم من قبل الحكومة المركزية^(١٢٦) كما يراقب مجلس الوزراء تلك الهيئات عند قيامه بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لغرض تنفيذ القوانين^(١٢٧) ومنها قرار مجلس الوزراء المرقم ٢٧ في ١٧ / ١ / ٢٠١٢ والمتضمن تعطيل صلاحية مجالس المحافظات في فرض الضرائب والرسوم المحلية^(١٢٨).

ثانياً: رقابة وزارة المالية الاتحادية

تمارس وزارة المالية الاتحادية الرقابة الإدارية والحسابية على الموازنة المحلية عبر متابعة حسن تنفيذ الهيئات المحلية لقانون الموازنة العامة والقوانين ذات العلاقة لذلك أشار قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ إلى أهمية الدور الرقابي الذي تمارسه وزارة المالية بقوله: (يتحمل وزير المالية نيابة عن الحكومة الفيدرالية مسؤولية الحسابات والرقابة الداخلية...) (١٢٩).

وهذا النص يُشير بشكل واضح إلى مسؤولية وزارة المالية عن سلامة تنفيذ البرنامج المالي للحكومة والذي تعكسه الموازنة العامة وما تمارسه من رقابة تجاه الوزارات الأخرى والهيئات المستقلة في الدولة لأجل ضمان تنفيذ الموازنة^(١٣٠).

ومن الوسائل التي يلجأ إليها وزير المالية ممارسة دوره الرقابي ما منحه القانون من صلاحية إصدار التعليمات والأنظمة التي تفرض على وحدات الإنفاق الحكومي للعمل بموجبها والمسائلة عن عدم الالتزام بها لذا ينص قانون الإدارة المالية على أن لوزير المالية أن يصدر أوامر خاصة لوحدات الإنفاق بشأن تقديم تقاريرها المالية^(١٣١) ولا جدال إن كل من مجلس المحافظة والمحافظ وحدات إنفاق مستقلة يقع على عاتقها الالتزام بتقديم التقارير المالية عما قامت به من إنفاق وتحصلت عليه من إيرادات وهذا يعد نوعاً من أنواع الرقابة التي يمارسها وزير المالية على أعمال تلك الوحدات كما يجب استحصال موافقة وزير المالية على القروض التي تعقدتها المحافظات ورفع التقارير بشأنها^(١٣٢).

غير أن المشرع لم يجعل من هذه الصلاحية السبيل الوحيد في الرقابة على وحدات الإنفاق فجعل من دوائر الوزراء وأقسامها المختلفة وسائل أخرى لمتابعة سير الأموال من خزانة الدولة إلى وحدات الإنفاق في المحافظات وبالعكس ومن أبرز تلك الإدارات ذات الفعالية في الرقابة دائرة الخزانة العامة والتي تسمى بالدائرة النقدية وتمارس رقابتها عبر تخصيص الأموال التي أقرت كاعتمادات ووضعها تحت تصرف السلطات المحلية إذ أن وحدات الإنفاق في المحافظة لا تستطيع المباشرة بالصرف على أوجه الإنفاق المحلي إلا بعد أن تودع دائرة الخزانة المبالغ التي تراها ملائمة لتغطية النفقات المحلية ويجري توفر المبالغ على دفعات وفي حدود التخصيصات التي خصصتها السلطة التشريعية بعد تدقيق الوثائق والبيانات المرسلة إليها لغرض تخصيص النقد اللازم للإنفاق^(١٣٣).

كما إن لدائرة المحاسبة في وزارة المالية دورها المميز في بسط الرقابة على تنفيذ الوزارات والهيئات المستقلة لقانون الموازنة عبر ما أوجبه تعليمات تنفيذ الموازنة من

التزام وحدات الإنفاق ومنها وحدات الإنفاق في المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتقديم ميزان المراجعة الذي يُبين مقدار المبالغ المستلمة من وزارة المالية والمتمثلة بتخصيصات الموازنة العامة والمبالغ التي تم صرفها وبيان أوجه الصرف مع تقرير يوضح فيه مفردات هذه النفقات كما ونوعاً كما يعطي صورته واضحة عنها قامت به الهيئات المحلية من إنفاق فعلي وما يُحقق من إيرادات وحسب مصادرها ومدى الحاجة إلى السيولة النقدية التي تتطلبها الهيئات المحلية على أن يُرسل ميزان المراجعة مع التقرير إلى دائرة المحاسبة في وزارة المالية في موعد لا يتجاوز مدته (١٠) أيام من نهاية كل شهر^(١٣٤).

فضلاً عن ذلك فإن لدائرة الموازنة في وزارة المالية دوراً مهماً في الرقابة على الموازنة العامة للمحافظات عبر توليها تنظيم الجداول الموحدة للإنفاق الجاري والاستشاري ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة وإعداد الحسابات الختامية.

كما أن لوزارة المالية الاتحادية الحق في الاعتراض على الموازنة المحلية للمحافظة

ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة كامل الموازنة إلى مجلس المحافظة لأجراء التعديلات اللازمة لضمان المعايير الدستورية وتحقيق الانسجام مع الموازنة الاتحادية^(١٣٥).

وأخيراً على السلطات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن تقيد كافة المنح أو التبرعات المقدمة للمحافظة بالإضافة إلى كافة الإيرادات المحلية التي تجبى إيراداتها نهائياً للخزينة على أن تتولى وزارة المالية إعادة تخصصها بالتنسيق مع الجهات المستفيدة^(١٣٦).

ثالثاً: رقابة وزارة التخطيط

تمارس وزارة التخطيط دوراً رقابياً تجاه الموازنة المحلية للمحافظة عبر اشتراكها مع وزارة المالية في إعداد الموازنة الاستثنائية والرقابة عليها. تتميز رقابة وزارة التخطيط بكونها رقابة نوعية أكثر منها حسابية أو كمية وبأنها رقابة أداء وتقييم وليست رقابة على الالتزام بالقوانين بصورة مجردة فهذه مهمة وزارة المالية أكثر منها لوزارة التخطيط^(١٣٧).

هذا وقد أشارت تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ إلى إلزام

المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتزويد وزارة التخطيط بدراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع كافة وللوزارة عدم إدراج أي مشروع لا يتضمن دراسة الجدوى ما لم يرد استثناء فيه^(١٣٨).

ومما تقدم نلاحظ أنه على الرغم من عدم وجود نصوص صريحة لرقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم إلا أننا نلاحظ وجود رقابة مركزية صارمة في مجال الموازنة المحلية إذ تشعبت رقابة السلطة التنفيذية فثمة رقابة على تنفيذ النفقات ورقابة على تحصيل الإيرادات وثمة رقابة سابقة للصرف أو معاصرة له أو لاحقة عليه كما تفرعت الرقابة من إذ موضوعها لتشمل رقابة المشروعية ومحاسبية واقتصادية لذا تعدد الجهات الرقابية الممثلة للسلطة التنفيذية المركزية.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

من المعلوم أن الهيئات المحلية تمارس اختصاصاتها عبر أعمال إرادتها المنفردة بإصدار التشريعات المحلية أو قراراتها

التنظيمية وغيرها أو بإرادة مشتركة مع الغير عن طريق أبرام العقود وفي كلتا الحالتين عليها تطبيق القوانين وإلا عدة أفعالها غير مشروعة وكانت عرض للظعن فيها أمام القضاء.

ويعد القضاء من انجح الوسائل لحماية الحقوق نظرا لما يتمتع به أعضائه من خبرة وحيدة تامة واستقلال عن أطراف النزاع فهو الملاذ الآمن لحماية حقوق الأفراد والهيئات على حد سواء لأجل إعلاء مبدأ المشروعية^(١٣٩).

والرقابة القضائية هي رقابة مشروعية بمعنى إن القاضي حين يُطلب منه التدخل لحسم النزاع الناشئ بين الفرد والإدارة فإنه يعمل على تطبيق حكم القانون على النزاع المعروض أمامه، لذلك فإنه يعمل على تطبيق حكم القانون على النزاع من إذ مطابقتها لمبدأ المشروعية دون أن يتعداه إلى رقابة الملائمة إلا أنه ليس مطلقاً فقد تمتد رقابة القضاء إلى رقابة ملائمة الأعمال التي تصدر من الإدارة وذلك في حالة توقف مشروعية القرار على ملائمته لسببه - الحالة الواقعة أو القانونية- الذي دفع الإدارة لإصداره^(١٤٠).

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على ممارسة الحكومة المحلية في المحافظة لإختصاصاتها المالية المتعلقة بموازنتها المحلية في ظل دستور جمهورية ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل فإنها تخضع لرقابة عدة جهات قضائية منها المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الإداري والقضاء العادي وهذا ما سنبينه فيما يأتي.

أولاً: رقابة المحكمة الاتحادية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

استمر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بوضع الأساس الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا وقد اعتمد المشرع الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات وبأثره أقر مبدأ استقلال السلطة القضائية وأكد بان المحكمة هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً وان قراراتها باتة وملزمة لجميع السلطات في الدولة^(١٤١).

ويرى البعض إن إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الواردة في المادة (٩٣) لم ترد على سبيل الحصر والدليل على ذلك إن المادة (٥٢- ثانياً) من الدستور أضافت إختصاص آخر وهو النظر في صحة

عضوية أعضاء مجلس النواب، لذا فالسلطة التشريعية إضافة إختصاصات جديدة للمحكمة الاتحادية عبر تشريع العديد من القوانين منها قانون الجنسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٦ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل بهدف تحقيق الأسس الفلسفية للرقابة على دستورية القوانين ومنها ضمان الاستقرار القانوني^(١٤٢).

إن المحافظة غير المنتظمة في إقليم ولأجل ممارسة إختصاصاتها تملك حق إصدار التشريعات المحلية في الجوانب المالية والإدارية وممارسة السلطات التنفيذية لذا تظهر رقابة المحكمة الاتحادية عبر الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق ما نص عليه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ^(١٤٣).

ومن أهم هذه المنازعات تلك المتعلقة بصلاحية المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تحصيل الموارد المالية المحلية وخاصة فرض الضرائب والرسوم المحلية والاستثمار المستقبلي للثروة النفطية والغازية ضمن النطاق الإقليمي للمحافظات.

كما يبرز الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية عن طريق النظر في دستورية الأعمال الصادرة من السلطات المحلية ومدى موافقتها للدستور فإذا ما رأت المحكمة إن عملاً ما من أعمال السلطات المحلية في المحافظة كان مخالفاً للدستور عندئذ تصدر حكماً بإلغاء ذلك التصرف لعدم دستوريته فالطعن بعم دستورية قرار مجلس المحافظة المتعلق بالمصادقة على الموازنة المحلية للمحافظة نظر لعدم مراعاته للمعايير الدستورية التي تضمن الحصة العادلة للوحدات الإدارية فضلاً عن أن للمحافظة حق الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة للحكومة الاتحادية إذا لم يراع فيها المعايير الدستورية التي تضمن للمحافظة غير المنتظمة في إقليم الحصول على حصتها من الإيرادات الاتحادية^(١٤٤).

ويظهر الدور الرقابي للمحكمة الاتحادية أيضاً عند ممارستها للإختصاص التفسيري للنصوص الدستورية المتعلقة بالصلاحيات المالية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم إذ لجأت العديد من مجالس المحافظات وبسبب موقف الحكومة المركزية القاضي بتعطيل

صلاحية المحافظات غير المنتظمة في إقليم في فرض الضرائب والرسوم المحلية وجبايتها وإنفاقها إلى المحكمة الاتحادية العليا طالبة منها تفسير الموارد الدستورية (١٢٢ و ١١٥ و ١١٠ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤) وتستوضح عن مدى تمتعها بصلاحيه فرض الضرائب والرسوم المحلية ونتيجة لذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراره القاضي بحق المحافظات غير المنتظمة في إقليم بسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات^(١٤٥).

كما تتعرض المحكمة الاتحادية للرقابة على قرارات مجلس المحافظة التي يعترض عليها المحافظ إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة أو لم تكن من إختصاصات المجلس أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة العامة الاتحادية^(١٤٦)

إلا أن القانون لم يبين الإجراءات التي يمكن اتخاذها للطعن في القرار ولم يحدد مدة للطعن ولو رجعنا إلى قانون المحكمة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ لوجدنا إن

طلب الإحالة يكون من قبل إحدى المحاكم من تلقاء نفسها أو أثناء نظرها لدعوى يتطلب الحكم فيها البث في شرعية نص قانوني أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات تتعلق بتلك الدعوى فتحيل الطلب معللاً إلى المحكمة الاتحادية للبث فيه لذا لا يمكن للمحافظ الطعن بعدم دستورية التشريعات المحلية أو الأنظمة أو التعليمات الصادرة من مجلس المحافظة إلا عبر إقامة دعوى الدستورية.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري على تنفيذ الموازنة المحلية

قبل صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ الذي قضى بتشكيل أول محكمة القضاء الإداري في العراق، أذ كان القضاء المدني يتولى النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات الرسمية في الدولة إذ كانت المحاكم العادية تنظر جميع الدعاوى التي يطعن أمامها بقرارات الإدارة ولقد شكل أنشاء محكمة القضاء الإداري نقطة تحول في النظام القضائي العراقي عبر إيجاد القضاء الإداري بصورة مستقلة عن القضاء العادي

ولما لهذا القضاء من أهمية في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة إذا أقدمت على انتهاك تلك الحقوق مخالفة بذلك القانون^(١٤٧).

وتتجلى أهمية القضاء الإداري في مراقبة القرارات الإدارية الصادرة من مجلس المحافظة والسلطة التنفيذية في المحافظة وبالأخص القرارات المتعلقة بتنفيذ الموازنة المحلية سواء كانت بشأن تحصيل الموارد المحلية أو بتنفيذ النفقات وذلك نظراً لحدائث تجربة مجالس المحافظات ومالها من مساس مباشر بحقوق الأفراد المالية وتولد الشعور لديهم بأن قرارات الإدارة باتة وغير قابلة للطعن^(١٤٨).

لذا تخصص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة القرارات الصادرة من السلطات المحلية في المحافظة كمجلس المحافظة والمحافظ بما لها من اختصاص في النظر في صحة القرارات الإدارية التي تصدر من الهيئات والموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين لها مرجع للطعن وذلك بناءً على طعن من ذي مصلحة^(١٤٩). فإذا صدرت قرارات إدارية

من تلك الهيئات بفرض أعباء مالية أو قبول تبرعات أو هدايا أو رفضها فيمكن الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري إذا شابها عيب من عيوب القرار الإداري^(١٥٠).

كما يمكن للمحكمة القضاء الإداري مباشرة رقابتها عند النظر في الطعن بقرارات مجالس المحافظات المتعلقة بإنهاء عضوية أعضاء مجلس المحافظة أو إقالة المحافظ في الحالات التي يكون سبب الإقالة هو التسبب بهدر المال العام أو عدم النزاهة إذ نص قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢٠٠٨ أن يتم الطعن بقرار مجلس المحافظة بإنهاء العضوية لدى محكمة القضاء الإداري خلال ١٥ خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ٣٠ يوماً من تاريخ استلامها الطعن^(١٥١).

وحسناً فعل المشرع عندما أضاف هذا الإختصاص إلى محكمة القضاء الإداري لأنها تعد الجهة القضائية المختصة بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات اللامركزية إلا أن المشرع قد ميز بين حالة

إنهاء عضوية أعضاء مجالس المحافظات
وبين إقالة المحافظ إذ جعل قرارا المحكمة
في الأولى باتاً وفي الثانية سكت عما إذا كان
قرار المحكمة باتاً أم لا، وكان من الأولى أن
تكون قراراتها قابلة للتمييز أمام المحكمة
الإتحادية العليا أيضاً.

ويبرز الدور الرقابي أيضاً لمحكمة القضاء
الإداري عند النظر في الطعن بقرار حل مجلس
المحافظة سواء كان قرار الحل صادر من
مجلس النواب، أو مجلس المحافظة نفسه وفقاً
للأسباب المنصوص عليها قانوناً ومنها
الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه
لأسيما الخلل الجسيم في تنفيذ الموازنة المحلية
للمجلس على أن يعترض على قرار الحل أمام
محكمة القضاء الإداري خلا ١٥ خمسة عشر
يوماً من تاريخ صدوره^(١٥٣).

ثالثاً: رقابة القضاء المدني على تنفيذ الموازنة المحلية للمحافظة.

تبرز رقابة القضاء المدني في مجال تنفيذ
الموازنة المحلية عبر النظر في المنازعات التي
تشع بمنااسبة تنفيذ العقود الحكومية إذ تعد
هذه العقود من أهم وسائل الحكومة المحلية
في ممارسة نشاطها المتعلق بتيسر المرافق
العامة المحلية وتنفيذ موازنتها الاستشارية.

إن المشرع العراقي قد اخرج المنازعات
المتعلقة بالعقود الإدارية من إختصاص
القضاء الإداري وأقر بإختصاص القضاء
العادي في النظر فيها فإذا ما قدمت دعوى
تتعلق بعقد أداري إلى محكمة القضاء الإداري
فأنها ستردها لعدم الإختصاص وهذا ما
قضت به الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة
في العراق بصفتها التمييزية (إن الدعوى
المقامة في شأن تفسير العقود وما ينجم عنها
من خلاف تكون من إختصاص محكمة
البداءة_ القضاء العادي)^(١٥٣).

كما تظهر رقابة القضاء العادي عند
النظر في قضايا التعويض عن الأضرار التي
تلحقها الهيئات المحلية في المحافظة نتيجة
لتصرفاتها المادية ومنها الأعمال الفنية التي
تقوم بها الإدارة اللامركزية من مشروعات
واستخدامها الأدوات الميكانيكية والآليات
ووسائل النقل وكذلك يعد من الأعمال
المادية ما تقوم بها الإدارة اللامركزية تنفيذا
للقرارات الإدارية^(١٥٤)

وهذا يمكن القضاء من مراقبة تنفيذ
الموازنة المحلية والتأكد من مشروعية
القرارات الصادرة بشأنها، فضلاً عما يترتب

بذمة الحكومة المحلية من مبالغ مالية ينبغي تغطية نفقاتها عند إعداد الموازنة المحلية. كما يدخل في ولاية القضاء العادي ما يرتكبه أعضاء مجالس المحافظات والسلطة التنفيذية المحلية من أفعال وتصرفات تعد جرائم بموجب قانون العقوبات كالاختلاس وخيانة الأمانة والجرائم المتعلقة بهدر الثروة الوطنية وتبذيرها^(١٥٥).

المطلب الثاني

الرقابة اللامركزية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

سبق وان اشرنا إلى أن لكل من مجلس المحافظة والمحافظة وحدة إنفاق محلية تمارس إختصاصاتها المالية في تحصيل الموارد المالية وتنفيذ النفقات المحلية ويعد كل من رئيس مجلس المحافظة والمحافظ الأمر بالصرف في حدود إختصاصاته وصلاحياته المالية وتؤلف في كل وحدة إنفاق وحدة حسابية مستقلة وبذلك يتحقق في كل من مجلس المحافظة والمحافظة الفصل بين الجهات الحسابية والجهات الإدارية ومن هنا تتحقق الرقابة الذاتية للهيئات المحلية في المحافظة على تنفيذ

الموازنة المحلية إذ يقع على عاتق الأمر بالصرف التأكد من توفر الاعتمادات المالية والتحقق من الإيراد ثم جبايته في حين تتولى الوحدة الحسابية مسؤولية تدقيق أوامر الصرف والتأكد من صحتها واستيفائها للشروط القانونية^(١٥٦).

الفرع الأول

رقابة مجلس المحافظة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

تتعدد أوجه الرقابة المالية لمجلس المحافظة فمنها ما ينصب على إعداد الموازنة المحلية أو تنفيذها ومنها ما يتعلق بمواردها المالية ومصادرها أو على الأشخاص القائمين على أعدادها وتنفيذها.

ومن صور الرقابة المحلية أيضا على الموازنة المحلية في المحافظة الرقابة المتبادلة بين السلطات المحلية ففي الوقت الذي تتولى المحافظة أعداد الموازنة العامة للمحافظة يتولى مجلس المحافظة المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة وإجراء المناقشة بين أربوبها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على أن تراعي المعايير الدستورية في التوزيع بين مركز المحافظة

والأقضية والنواحي وهذا ما يتيح لمجلس المحافظة الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة والتأكد من مراعاة المعايير الدستورية في توزيع المشاريع الاستشارية فيها والمتمثلة بالكثافة السكانية للوحدات الإدارية ودرجة حرمانها وحجم الأضرار التي لحقت بها وبعد ذلك يتخذ قرار المناقلة والمصادقة على الموازنة ثم إرسالها إلى وزارة المالية^(١٥٧).

هذا وقد فات على المشرع العراقي أن يخص مجلس المحافظة بالمصادقة على الحساب الختامي السنوي للمحافظة^(١٥٨) وهو يمثل نوع من الرقابة المالية اللاحقة والتي تمكن المجلس من استكمال دائرة الرقابة المالية لذا نقترح على المشرع تفعيل الدور الرقابي للمجلس عبر المصادقة على الحساب الختامي للمحافظة للتأكد من قيامها بتحصيل الإيراد والصرف وفقاً للصلاحيات المحددة لها ولمعرفة نسبة التحصيل الفعلي والإنفاق إلى ما هو محدد في الموازنة المحلية.

كما لمجلس المحافظة المصادقة على قبول أو رفض التبرعات أو الهبات التي تحصل

عليها المحافظة بالأغلبية المطلقة العدد أعضائه وإذا كان من إذ الأصل لا فرق بين التبرعات والهبات إذ لا يقابلها عوضاً مادياً أو معنوياً لكن التبرع غالباً ما يكون مشروطاً^(١٥٩).

ولمجلس المحافظة الحق في إقالة رئيس المجلس عند تحقيق الشروط الشكلية والموضوعية^(١٦٠) ومنها عدم النزاهة واستغلال المنصب ويكون ذلك بالاستيلاء بغير حق على المال العام أو تسهيل ذلك إي الاستيلاء بغير حق لغيره أو التسبب بهدر المال العام وكان الأجدر بالمشرع أن ينص على التسبب في هدر أموال الدولة كونها تشمل الأموال العامة والخاصة وكلاهما معني بالحماية^(١٦١) ولمجلس المحافظة أيضاً ممارسة الدور الرقابي تجاه المحافظ أو أصحاب المناصب العليا في المحافظة عند تنفيذ الخطة الاستشارية فيها لدرجة تصل إلى استجوابهم وإقالتهم إذا ما ثبت عدم نزاهته أو تسبب بهدر المال العام على أن يراعي مجلس المحافظة توفر الشروط المنصوص عليها في القانون^(١٦٢).

الفرع الثاني

رقابة المحافظ على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

يارس المحافظ الدور الرقابي تجاه مجلس المحافظة^(١٦٣) بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية الاتحادية إضافة إلى السلطة المحلية بعد أن أناط به القانون علاوة على تنفيذ قرارات مجلس المحافظة تنفيذ السياسة العامة للدولة في حدود المحافظة بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى فيها وعضواً في الهيئة العليا التنسيقية العليا المحافظة.

فللمحافظ الحق في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة، إذا ما كانت قرارات المجلس مخالفاً للدستور أو القوانين النافذة أو كانت قرارات المجلس مخالفه للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة^(١٦٤) وهذا ما يمكن تصوره إذا تنكر مجلس المحافظة للمعايير الدستورية الواجب إتباعها عند المصادقة على الموازنة العامة للمحافظة أو تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة وفي رسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية^(١٦٥) أو القرارات المتعلقة بإجراء مناقلة المشاريع بين ابواب الموازنة المحلية أو قرارات

المجلس الخاصة بفرض الضرائب والرسوم المحلية في الحالات التي نص عليها القانون كما على مجلس المحافظة مراعاة الإختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وان يكون هذا التحديد منسجم مع خطط التنمية الوطنية وقد يصل الأمر إلى طلب المحافظ حل مجلس المحافظة في حالة إخلاله الجسيم بالأعمال الموكلة إليه أو في حالة مخالفته للدستور والقوانين النافذة^(١٦٦).

ويلاحظ مما تقدم أن المشرع العراقي قد أسس للرقابة المتبادلة بين السلطات المحلية في المحافظة حين جعل لمجلس المحافظة صاحب سلطة التقرير والمداولة ووسائل رقابية تجاه المحافظ صاحب سلطة التنفيذ والإشراف مستوحياً ذلك من النظام البرلماني الذي جعل الرقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فكما أن للسلطة التشريعية حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية فإن للأخيرة حق حل السلطة التشريعية ليكون هناك توازن بينهما كما تتعدد أوجه الرقابة المحلية على تنفيذ الموازنة المحلية في المحافظة.

المطلب الثالث

رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

رغم الأهمية الكبيرة للدور الرقابي الذي تمارسه الجهات المختلفة على السلطات المحلية في المحافظة إلا أن محاربة الفساد المالي والإسراف في تبذير أموال الدولة يتطلب وجود أجهزة رقابية متخصصة ذات استقلالية وكفاءة عالية في هذا المجال وبالفعل تأسست في العراق ثلاثة أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد وهي ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة والمفتشون العموميون.

وقد أولى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اهتماماً خاصاً بالهيئات المستقلة إذ أفرد لها واضعو الدستور فصلاً خاصاً تحت عنوان الهيئات المستقلة وهو الفصل الرابع^(١٦٧) وقد أناط بها مهمة الرقابة على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، كما أن قانون المحافظات قد أشار إلى خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة كهيأة النزاهة^(١٦٨).

إن لكل من ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ارتباط مباشر بالرقابة على أعمال الهيئات المحلية في المحافظة وأعضائها أما المفتشون العموميون فإن نطاق عملهم تتعلق بالرقابة على أعمال الوزارات التابعة للحكومة المركزية لذا سوف نتناول بيان رقابة ديوان الرقابة المالية ثم رقابة هيأة النزاهة.

الفرع الأول

رقابة ديوان الرقابة المالية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

يعد ديوان الرقابة المالية من المؤسسات الرقابية المالية في العراق وقد نص عليه الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥^(١٦٩) كما يعتبر أحد الأعمدة الأساسية للنزاهة والعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي عبر الرقابة على نفقات السلطة التنفيذية وإيراداتها بوصفه السلطة العليا للمراجعة المالية ويعد النص عليه في الدستور من أهم الدعامات الدستورية لإنشائه فضلاً عن قوانينه المتعاقبة وأخرها قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل^(١٧٠).

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على خضوعه لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية هذا وقد أكد مجلس شورى الدولة عدم تعارض ما يمارسه ديوان الرقابة المالية من رقابة وتدقيق مع الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على مجالس المحافظات جاء هذا في قراره المرقم ٢٠٠٩/٧٥، الحالة السابعة في ٢٠٠٩/٩/١٣ رداً على استيضاح الأمانة العامة لمجلس الوزراء بشأن استفسارات مجلس المحافظة ذي قار حول الأحكام المالية لقانون المحافظات^(١٧٤).

ويمارس الديوان رقابته عبر العديد من الإجراءات إذ يراقب الإجراءات الخاصة بصرف الأموال والنفقات العامة للهيئات اللامركزية كما يقوم بعمليات التقييم المالي للعقود العامة التي تبرمها^(١٧٥) وضمان أن تكون المنح الحكومية والقروض المقدمة لتلك الهيئات موظفة للأغراض التي تُحت من أجلها إضافة إلى ذلك يقوم الديوان بفحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق وجباية الموارد المالية العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات وسلامة تطبيقها^(١٧٦).

ويعد الديوان أعلى هيئة رقابية مالية ترتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري بما يمكنه من القيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق مهامه^(١٧٧). وبينت المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ المهام التي يقوم بها الديوان وتتمثل برقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة، كما إن للديوان أن يطلب من هيئة النزاهة أو المفتش العام إجراء التحقيق عند اكتشافه لمخالفة وإذا ما شكلت المخالفة جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات على الديوان إخبار الادعاء العام أو أي جهة تحقيقه لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها^(١٧٨).

ويتولى ديوان الرقابة المالية الرقابة على مؤسسات الدولة والقطاع العام كافة أو أية جهة تتصرف بالأموال العامة كما تخضع لرقابة الديوان وتدقيقه أية جهة تنص في قانونها ونظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان^(١٧٩) ومن هذه الجهات مجلس المحافظة ودوائرها إذ نص قانون

كما يمارس الديوان رقابته أثناء صرف المبالغ المالية لتنفيذ المشاريع التي تقوم بها الهيئات اللامركزية وكذلك مراقبة صرف مبالغ الميزانية المحلية لتلك الهيئات وللديوان الحق في الإطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت سرية أم عادية وله في سبيل ذلك حق الحصول على جميع الإيضاحات والمعاملات من كافة المستويات الإدارية في دوائر الدولة لغرض أداء مهامه، وتتيح هذه الرقابة التعرف على حقيقة المركز المالي للدائرة أو المؤسسة ومنها الحكومة المحلية في المحافظة وللتحقق من أن الأعمال التي قامت بها تم تنفيذها طبقاً للمصروفات المقررة لها^(١٧٧).

ويتولى الديوان أيضاً عملية الرقابة والتدقيق بشأن الحسابات ونشاطات السلطات المحلية والتأكد من ملائمة تطبيق القوانين والأنظمة والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة المحلية واستخدام أموال الدولة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف كما يقوم بإبداء الرأي في

القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للهيئات اللامركزية^(١٧٨).

هذا ويقوم الديوان عند اكتشافه للمخالفات المالية في تنفيذ الموازنة الخاصة بمجلس المحافظة أو في الموازنة المحلية للمحافظة إبلاغ هيئة النزاهة لغرض إجراء التحقيقات القانونية وتنفيذ القوانين كما على الجهات الخاضعة لرقابة إبلاغ الديوان عن المخالفات التي تقع حال اكتشافها والإجراءات التي تتخذها بشأنها كما يلتزم الديوان بإبلاغ مجلس الوزراء في حالة الخلاف مع الجهات الخاضعة للرقابة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفي حالة العجز فعليه إخبار مجلس النواب، لذا يرى البعض أن رقابة الديوان المالية تمثل رقابة علاجية وليست رقابة وقائية.

ومع ذلك فإن للديوان أن يتولى إجراء التحقيق في المخالفات التي يتم اكتشافها من قبله في الجهات التي لا يوجد فيها مكاتب للمفتشين العموميين كمجالس المحافظات والإدارات المحلية أو في حالة تأخر المفتش العام عن أنجاز التحقيق خلال ٩٠ يوماً

وعلى المفتش العام أن يضع تحت يد الديوان كافة المستندات والأوليات الخاصة بموضوع المخالفة^(١٧٩).

كما لرئيس الديوان أن يطلب من الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة الخاضعة للرقابة كرئيس مجلس المحافظة أو المحافظ إحالة الموظف المحلي المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله أن يطلب سحب يده وتضمنين الموظف الأضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة وله أيضا إقامة الدعوى المدنية فيما ينشأ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية.

ويلاحظ مما تقدم إن ديوان الرقابة المالية يمارس الرقابة المالية بأنواعها الثلاثة رقابة سابقة ولاحقة ومعاصرة للتصرفات المالية التي تقوم بها الحكومة المحلية عند تنفيذ الموازنة المالية المحلية سواء كانت متعلقة بالتقييم المالي للمشاريع أو تنفيذ النفقات المحلية وتحصيل الموارد المالية المحلية أو الإجراءات الحسابية وعملية الصرف الفعلي كما يشير الواقع العملي إلى خضوع مجلس المحافظة وكافة الدوائر التابعة للمحافظة بما فيها الدوائر الأمنية إلى

رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية عبر فروعه في المحافظات إذ يقوم الديوان بتدقيق حسابات تلك الدوائر وتدقيق السحاب الختامي لها ومدى مطابقتها للموازنة المحلية ومدى قيام تلك المحافظات بتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات.

الفرع الثاني

رقابة هيئة النزاهة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم

أخذت معظم الدول باستحداث هيئات رقابية وحسب النظم المطبقة ودرجة التطور التي وصلت إليها مع اختلاف المسميات إلا أن هدفها واحد هو مكافحة الفساد الإداري والمالي ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة من قبل الموظفين بصورة صحيحة^(١٨٠)، لذا شُكلت مفوضية النزاهة في العراق بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ والملحق بالقانون النظامي الصادر عن مجلس الحكم لتتولى تطبيق وتنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة^(١٨١).

كما نص دستور جمهورية العراق على هذه الهيئة بوصفها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وبموجبه تغير أسمها إلى هيئة النزاهة وأشار إلى تنظيم أعمالها بقانون^(١٨٢) واستناداً إلى ذلك صدر قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل لينظم عمل الهيئة وبيان اختصاصاتها وصلاحياتها في رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وقد عرف هيئة النزاهة بأنها (هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مالي)^(١٨٣).

ومن التعريف يتضح إن هيئة النزاهة لا تعد من الجهة التشريعية بل أنها جهازاً تنفيذياً له سلطة قضائية (سلطة قاضي تحقيق) وفي بعض الأحيان سلطة محقق محكمة^(١٨٤) وتعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على المستويات المركزية كانت أم محلية عن طريق التحقيق في قضايا الفساد أو متابعتها، ونشر ثقافة النزاهة والاستقامة وتنميتها، وإعداد مشروعات القوانين التي تساهم في مكافحة الفساد

وإلزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية لتعزيز ثقة الشعب بالحكومة وإصدار قواعد السلوك لضمان أداء الوجبات الوظيفية^(١٨٥).

وقد منح المشرع الهيئة العديد من الصلاحيات التي تمكنها من أداء عملها في مجال الرقابة على الدوائر والمؤسسات التنفيذية المركزية أو اللامركزية لاكتشاف حالات الفساد الإداري المالي والتحقيق فيها ثم إحالة مرتكب الجريمة إلى الجهات المختصة كما ألزم المشرع جميع الدوائر والمؤسسات تزويد الهيئة بالوثائق والمستندات وجميع الأوليات المتعلقة بالقضية التي يجري التحقيق فيها^(١٨٦) ومنها الوثائق والاوليات المتعلقة بتنفيذ الموازنة المحلية والمشاريع الإستثمارية.

كما مُنحت الهيئة العديد من الوسائل في سبيل مباشرتها لإختصاصاتها تجاه مجالس المحافظات ودوائر المحافظة ومن أهمها الإخبار أو الشكاوى وما تنشره الصحافة والإعلام وما يحيل إليها ديوان الرقابة المالية من مخالفات مالية لذا يتجلى الدور الرقابي للهيئة أيضاً عبر قيام الهيئة بإلزام أعضاء

إختصاص استثنائي يتعلق بإجراءات التحري والتحقيق في قضايا الفساد وأنه إختصاص مشترك مع الجهات الأخرى التي يعطيها القانون سلطة تلقي الإخبار والشكاوى والتحقيق فيها فلا تنفرد الهيئة بذلك الإختصاص إذ يمكن لقاضي التحقيق إجراء التحقيق في قضايا الفساد إلا أن القاضي ملزم بإشعار الدائرة القانونية في الهيئة حال استهلاله التحقيق في أية قضية فساد وللهيئة أن تختار القيام بعملية التحقيق بنفسها فيتوجب حينها على قاض التحقيق تحويل ملف القضية بالكامل إليها ويتوقف عن التحقيق فيكون التحقيق من إختصاصها الحصري وتستمر الهيئة في التحقيق حين إصدار القرار الفاصل بالقضية من قبل قاضي التحقيق^(١٨٩).

ونظر لكثرة قضايا الفساد المالي ولأجل حسمها بأسرع وقت ممكن نقترح إنشاء محكمة خاصة للفصل بقضايا النزاهة لتخفيف العبء عن المحاكم الاعتيادية ومما يعزز سرعة مكافحة الفساد المالي.

مجالس المحافظات والمحافظ وغيرهم من مسؤولي المحافظة بالخضوع والكشف عن مصالحهم المالية والتثبت من الوثائق التي يقدمها المرشحون لانتخابات مجالس المحافظات ومتابعة حالات الفساد الإداري والمالي^(١٨٧). كما أصدرت الهيئة العديد من القرارات الخاصة بتوقيف الكثير من المسؤولين عن العمل لعدم قيامهم بالكشف عن مصالحهم المالية من بينهم (٥٠) عضواً من أعضاء مجالس بالمحافظات^(١٨٨).

ويلاحظ مما تقدم أن هيئة النزاهة تمارس الإختصاصات الرقابية سابقة وهي رقابة وقائية عبر إلزام المسؤولين المحليين بالكشف عن مصالحهم المالية كما أنها تمارس رقابة معاصرة ولاحقه أي رقابة علاجية عبر القيام بإجراءات التحري والتحقيق في مكافحة الفساد الإداري والمالي كما إن هذه الرقابة تشمل الرقابة على الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية في المحافظة والرقابة على أعضائها أيضاً.

ومن جهة أخرى فإن تخصص هيئة النزاهة في مجال التحقيق الجزائي هو

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بيان موضوع البحث الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم ودورها في إعداد الموازنة المحلية واعتمادها وتنفيذها إذ كان حق علينا أن نقف عند هذا الواقع لنضعه في الميزان لمعرفة مدى انطباقه مع النظرية العامة للمركزية الإدارية الإقليمية من جهة ومدى مسابقة الواقع العملي لممارسة هذه الاختصاصات مع ما جاءت به النصوص القانونية في كل من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ من جهة أخرى وما يستتبع ذلك من إيراد ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات وهذا ما سنبينه أدناه.

أولاً: الاستنتاجات

١. إن ما تقوم به الحكومة المحلية ليست مستقلة بوضع الموازنة المحلية بل تتولى وضع مسودة للموازنة المحلية للسببين الأتيين:

أ. إن الموازنة المحلية لا تعد نافذة بمصادقة مجلس المحافظة وإنما على مجلس المحافظة إرسال الموازنة المحلية لوزارة

المالية - بعد المصادقة عليها- لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية.

ب. لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ومجلس الوزراء فضلاً عن مجلس النواب صلاحية تعديل الموازنة المحلية للمحافظة بما ينسجم مع السياسة المالية للحكومة الاتحادية مما يعكس عدم استقلالية الحكومة المحلية في وضع الموازنة المحلية.

٢. عدم إدراج الموارد المالية المحلية المفروضة بموجب التشريعات المحلية على بعض الخدمات المقدمة ضمن نطاقها الإقليمي وأوجه إنفاقها ضمن الموازنة المحلية للمحافظة وإنما تقيد هذه الموارد بحسابات مستقلة باسم الحكومة المحلية مما يضعف الرقابة المالية المركزية على هذا الجانب من الموازنة المحلية.

٣. تتولى الحكومة المحلية في المحافظة غير المنتظمة في إقليم بتطبيق القوانين الاتحادية والخاصة بالموازنة العامة الاتحادية بشأن تنظيم إعداد الموازنة المحلية وتنفيذها نظراً لعدم وجود قوانين وأنظمة خاصة بالموازنة المحلية.

ثانياً: المقترحات

١. إصدار تشريعات أو أنظمة تنظم دورة الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم وبما ينسجم مع الموازنة العامة الاتحادية.

٢. تأكيد الاستقلال المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم بجعل الموازنة المحلية نافذة بالمصادقة عليها من قبل مجلس المحافظة.

٣. عدم توحيد الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم وجعلها من الموازنات الملحقه بالموازنة العامة الاتحادية مما يبرز المركز المالي للمحافظة.

٤. إنشاء مجلس الاتحاد المتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم لما له من أهمية في تفعيل الرقابة التشريعية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم.

٥. منح مجالس المحافظات صلاحية المصادقة على الحساب الختامي للمحافظة والمحال عليه من قبل المحافظ في موعد أقصاه شهر من نهاية السنة المالية.

٦. توحيد الأجهزة الرقابية المستقلة في جهاز رقابي مالي واحد.

٤. تعدد أشكال الجهات الرقابية المركزية على الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم فتشمل رقابة مجلس النواب، ومجلس الوزراء، وفروع الهيئات المستقلة والسلطة القضائية الاتحادية.

٥. في الوقت الذي يقتضي فيه مبدأ اللامركزية الإدارية تحويل المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات مالية وبما يضمن توفر مالية مستقلة إلا أن النظام المالي في العراق مازال يتسم بالمركزية بسبب تعطيل صلاحية المحافظات في فرض الضرائب المحلية والرسوم واعتمادها على الإعانات المركزية، وجعل الموازنة المحلية للمحافظة غير المنتظمة في إقليم جزء من الموازنة الاتحادية.

٦. إن رقابة المؤسسات الرقابية العراقية هي في الغالب رقابة مشروعية للكشف عن التصرفات المالية المخالفة لقواعد لقانون وليست رقابة ملائمة.

٧. بقاء مجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية حبيس النص الدستوري مما أثر بشكل أو بآخر على الرقابة التشريعية لأن وجود هذا المجلس له دور في الرقابة على الموازنة المحلية.

٧. إنشاء المحاكم المالية للنظر في القضايا المالية المحالة عليها لما في ذلك من سرعة في حسم الملفات وبما يضمن تعزيز مكافحة الفساد المالي.

الهوامش

(١) د. أعاد القيسي، المالية والتشريع المالي، الكتاب الثاني، الضريبة والتشريع الضريبي العراقي بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٨٩.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦ ص ١٩٤.

(٣) نصت الفقرة (٢٣) من القسم الثاني لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ على أن موازنات المحافظات هي التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات المحافظة.

(٤) د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٢٨.

(٥) د. عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط ١، دار

المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠١، ص ١٣٢.

(٦) د. مصطفى الفار، المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٢٠.

(٧) ١) د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط ١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٥٩.

(٨) د. حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة المحلية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، العدد (١٨)، ٢٠١٢، ص ٧٥.

(٩) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤، ص ١٩١.

(١٠) د. محمد طاقة ود. هدى الغراوي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠٧، ص ١٧٠.

(١١) د. سليمان محمد الطماوي، نظام الإدارة المحلية الجديد، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد الثاني، (١٩٦٠)، ص ٩٢.



- (^{١١}) الفقرة (٢) المادة (٧ - خامساً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (^{١٢}) لقاء مع السيد معاون المحافظ المالي في محافظة كربلاء في يوم الخميس المصادف (٢٨/١٢/٢٠١٣).
- (^{١٣}) علي مال الله عبد الله، قانون الإدارة المالية والدين العام وتأثيره في النظام المحاسبي الحكومي العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة تنمية الرافدين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العدد (٩٩) مجلد (٣٢) لسنة (٢٠١٠) ص ٤٠٣.
- (^{١٤}) د. سعد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار دجلة، عمان، (٢٠١١)، ص ٢٠٢.
- (^{١٥}) سالم محمد العبري، مصدر سابق، ص ٨٤.
- (^{١٦}) قرار مجلس محافظة واسط رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٩) في (١/٧/٢٠٠٩) النشر في مجلة الوقائع الواسطية في العدد (٢) في (١/٧/٢٠٠٩)
- (^{١٧}) قرار مجلس محافظة كربلاء المقدسة المرقم (١٧٠) في (١٩/١٠/٢٠١٠)، غير منشور
- (^{١٨}) عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص ٢٤٨
- (^{١٩}) د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحلية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٧٤.
- (^{٢٠}) د. كريم لحرش، تدابير مالية الجماعة المحلية في المغرب، ط ٢، مطبعة لهوب برس، الرباط، ٢٠١١، ص ٢٥.
- (^{٢١}) رزوق الطاهر، المالية المحلية، ص (٧) متاح على الموقع الالكتروني: المفيد في المالية العمومية بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١٤. <http://moufdjimodo.Com>
- (^{٢٢}) د. سالم محمد العبري، مداخل إعداد الموازنات المحلية، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، السنة الثانية، العدد الثاني، مسقط، ١٩٨٠، ص ٨٦.
- (^{٢٣}) المادتان (٦٦ و ٦٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (^{٢٤}) د. زكي محمد النجار، مصدر سابق، ص ١٣٠.

- (٢٦) قرار مجلس محافظة البصرة المرقم (١٢) في (٢٩/٤/٢٠٠٩) المنشور جريدة البصرة الرسمية الصادرة عن مجلس محافظة البصرة العدد (١) نيسان (٢٠١٠).
- (٢٧) محمد طه الحسيني، الإختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٢٨٥.
- (٢٨) فقرة (١٦)، القسم الثاني من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.
- (٢٩) ففي مصر كانت سنتها المالية قبل عام ١٩١٤ تبدأ في (١/١) ثم عدلت في عام ١٩١٤ إلى ٤/١ ثم عدلت في سنة ١٩٧٢ إلى أول آبار ثم عدلت في عام ١٩٤٨ إلى (٣/١) ثم عدلت عام ١٩٥١ إلى أول تموز ثم عدلت عام ١٩٧٣ إلى أول كانون الثاني ثم عدلت منذ سنة ١٩٨٠ إلى أول تموز انظر د. يونس احمد البطريق ود. حامد عبد المجيد دراز ود. سعيد عبد العزيز،
- مبادئ المالية العام، القسم الأول، الدار الجامعية، طبع ونشر وتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٨٧.
- (٣٠) د. زكي محمد النجار، مصدر سابق، ص ١٢٨.
- (٣١) سالم محمد العبري، مصدر سابق، ص ٨٣.
- (٣٢) د. عيسى خليف، هيكل الموازنة العامة للدولة، ط ١، دار النفائس، عمان، ٢٠١١، ص ٢١.
- (٣٣) د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص ١٨٠.
- (٣٤) د. محمود عاطف البناء، إعداد الموازنات المحلية واعتمادها، مصدر سابق، ص ١٠٤.
- (٣٥) د. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار دجلة، عمان، ٢٠١١، ص ١٩٩.
- (٣٦) سالم محمد العبري، مصدر سابق، ص ٨٤.
- (٣٧) د. عيسى خليف، المصدر نفسه، ص ٣٤.
- (٣٨) د. كريم لحرش، مصدر سابق، ص ٣٠.

- (٣٩) د. رمضان محمد البطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، ١٩٨٨، ص ٩٢.
- (٤٠) سورة القمر آية ٢٧
- (٤١) سورة هود آية ٩٣
- (٤٢) أبو عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي - كتاب العين - الجزء الخامس - دار الرشيد للنشر - بغداد - ١٩٨٢ - ص ١٥٤.
- (٤٣) إبراهيم مصطفى، احمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار: المعجم الوسيط، ج ١، دار الدعوة للنشر، تركيا، من دون ذكر سنة، ص ٣٦٣
- (٤٤) ينظر الآية رقم (٥٢) من سورة الأحزاب.
- (٤٥) ينظر الآية رقم (١) من سورة النساء.
- (٤٦) أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري: صحيح البخاري، المسند من حديث الرسول (ص) وسنته وأيامه، ط ١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١، ص ٦٦٠.
- (٤٧) المزيد من التفصيل أنظر د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر القانوني، ط ١ ط ١، ٢٠٠٨، ص ٧٦.
- (٤٨) د. رمضان محمد البطيخ، المصدر نفسه، ص ٩٦.
- (٤٩) فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١، ص ٤٨.
- (٥٠) د. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١١.
- (٥١) د. د. خالد زكريا أمين، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر، بحث منشور في مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلة السابعة، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ٥٥.

(٥٦) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ٧٠.

(٥٧) إن القضاء الإداري يجد من تطبيق هذه القاعدة إلا عند توفر شرطين هما أن ينص المشرع صراحة على ذلك وأن نقوم جهة الرقابة بتوجيه إنذار رسمي صريح إلى الهيئة اللامركزية. انظر فواز خلف الجبوري، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٥٨) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٣٤.

(59) Metwally Radi
Ladecentralisation
adimistrative peut elle
rraivement etiser uneverisite
du Caire 1988 P86.

(٦٠) انظر الدكتور سليمان محمد الطهاوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧، ص ٣٧ وما بعدها.

(٦١) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٠٣.

(٦٢) تتولى المحكمة التأديبية محاكمة جميع المخالفين لقواعد ولوائح وتعليمات تنفيذ

(٥٦) سهاد عبد الجمال عبد الكريم، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل ن المجلد ١٥ العدد ٥١، السنة ١٦، كانون الأول، ٢٠١١، ص ٢٣٩.

(٥٣) انظر د. سليمان الطهاوي، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج ١، دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص ١١٦ وما بعدها، وكذلك د. حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص ٣٢.

(٥٤) د. محمود ابو السعود حبيب، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، دار الثقافة الجامعية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٩، ص ٢٥٠ وما بعدها.

(٥٥) قتادة صالح الصالح، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيئات المحلية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٣، ص ٢٥.

- (٦٦) د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٠١.
- (٦٧) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص ٣٧.
- (٦٨) د. مجدي محمود شهاب، مصدر سابق، ص ١٦٥.
- (٦٩) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، ط ٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٧٥.
- (٧٠) المادة ١٠١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٧١) المادة ١٢٢ مدستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٧٢) د. محمد الدبداموني محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٢٣٠.
- (٧٣) المادة ١٢٤ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٧٤) المادة (١٢٩) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل
- (٧٥) المادة (٢٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- الموازنة العامة من غير المحاسبين أو ا تصدر أحكاما تنفيذية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي بناء على طلب المدعي العام أو الموظف الذي صدر الحكم ضده. انظر د. محمد رسول المعموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٦٧، وكذلك خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وكفائتها دراسة مقارنة، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣، ص ٢٢٧.
- (٦٣) انظر د. يوسف شباط، الربط في الرقابة المالية والإدارية، مطابع جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩، ص ٣٣٤ وسهاد عبد الجمال عبد الكريم، مصدر سابق، ص ٢٤٧.
- (٦٤) د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٩ وتنظييات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدولين عمان، ١٩٨٣، ص ١٦٥.
- (٦٥) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدولين للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة الطبع، ص ١٦٥.

- (٧٦) أنظر المادتان (٢٤، ١٠٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل إلا أنه يلاحظ إن المشرع المصري قد ألغى عمليه استجواب المحافظ لذا فقد حضور عضو مجلس النواب ومشاركته في اجتماعات مجلس المحافظة قيمته لعدم قدرته على استجواب المحافظ أو عضو مجلس المحافظة فيما إذا ارتكب أو اتخذ إجراءات مالية خطيرة انظر عماد فرح الخياط، مصدر سابق، ص ٥١٤.
- (٧٧) المادة ١٢٥ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٧٨) انظر المادة ١٣٣ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك محمود أبو السعود حبيب، التنظيم القانوني للجماعات المحلية المصرية، مصدر سابق، ص ٤٥٠.
- (٧٩) أنظر المادة ١٥٠ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- (٨٠) قتاده صالح الصالح، مصدر سابق، ص ٧٥.
- (٨١) فقرة (٢) من المادة (٤٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٢) انظر المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٨٣) المادة (١٥) من القانون نفسه.
- (٨٤) الفقرة (٢) من المادة (١٣٣) من القانون نفسه.
- (٨٥) د. محمد احمد عبد النعيم، مصدر سابق، ص ٧٩.
- (٨٦) محمد الديداموني، مصدر سابق، ص ١٠٢ - ص ١٠١.
- (٨٧) سفيان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، دار النهضة الريفية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٦٣.
- (٨٨) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٢٥.
- (٨٩) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٢٣.
- (٩٠) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٨٥.
- (٩١) من الملاحظ أن الاختصاص الرقابي لكل من الوزير المختص بالإدارة المحلية

(٩٧) انظر نص المادة (١٣٦) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٩٨) قتاده صالح الصالح، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٩٩) صلاح محمود العطيبي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص ٢١٥ نقلاً عن عماد فرج الخياط، مصدر سابق، ص ٥٢٣.

(١٠٠) المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة (١٠١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الدفع الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٢٤.

(١٠٢) انظر المادة (٣٢) من قانون مجلس الدول المصري (إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في المجلس أو قام به من تنتدبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين).

(١٠٣) حكم المحكمة الدستورية في ٣ كانون الثاني ١٩٩٨ نيسان، عدم

أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء في الناحية المالية يتوقف على النصاب المالي للتصرف فإذا كان قيمة التصرف المجاني أو التأجير بإيجار أسمى أو بأقل من عشرين ألف جنيه كان الاختصاص الرقابي للوزير المختص وإذا كان أكثر من عشرين وأقل من خمسين ألف كان الاختصاص لرئيس الوزراء أما إذا زاد عن خمسين ألف جنيه كان الاختصاص لمجلس الوزراء.

(٩٢) المادة ١٢٠ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٩٣) المواد ١٣٢ و ١٤٣ و ١١٨. من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٩٤) انظر د. محمد احمد عبد النعيم، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٩٥) د. محمد الديداموني، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٩٦) انظر المادة ١٣٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ المعدل ود. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٥.

الولايات أو المحافظات بصورة متساوية والمجلس الآخر وهو الأدنى (مجلس النواب) يتكون من ممثلي سكان البلاد وفقاً للكثافة السكانية لكل ولاية أو إقليم وقد نص دستور جمهورية العراق على أن العراق دولة اتحادية إلا أن الدستور وخلافاً لما سارت عليه الدول الاتحادية نص في المادة (٦٥) على إنشاء مجلس الاتحاد ويضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي مجلس النواب كما وإن القانون لم يصدر على الرغم من مرور ما يقارب التسع سنوات وكان الأجدر بالمشروع العراقي إصدار قانون مجلس الاتحاد ومجلس النواب في وقت واحد أو النص في الدستور على تشكيل هيئة دستورية لها وظائف تشريعية تقوم بسن قانون مجلس الاتحاد وذلك لأن تشكيل مجلس لاتحاد بقانون من مجلس النواب يجعله مجلساً تابعاً له. المزيد من

دستورية قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والمتعلق بتحديد الموارد والرسوم المحلية لمزيد من التفاصيل انظر د. محمد الديداموني، مصدر سابق، ص ٤٩٧. (١٠٤) أنظر المادة (٨٠ - رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. (١٠٥) أنظر المادة (٦٢ - أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. (١٠٦) أنظر المادة (٦٢ - ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. (١٠٧) المادتان (٤٦ و ٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. (١٠٨) المادة ٤٦ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. (١٠٩) المادة (٢ - ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. (١١٠) إن من الطبيعي أن تتكون السلطة التشريعية في الدول الاتحادية من مجلسين أحدهما وهو الأعلى يمثل فيه

(١١٦) د. علي هادي الشكراوي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة حوار الفكر للبحوث والدراسات المستقلة، السنة الخامسة، العدد الحادي عشر، كانون الأول، ٢٠٠٩، ص ١٩٦.

(١١٧) المادة (٢٠ - ثانياً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١١٨) ١)) نصت المادة (٢٠ - ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل على (أ - لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة.

ب - لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه، إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة في الفترة أولاً) وقد بين

التفصيل انظر د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المعارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٤٠.

(١١٩) المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٢٠) فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(١٢١) المادة (٥) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد () في. (١٢٢) المادة (٥٥) من قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١٢٣) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، مجلة ١٢ / السنة الخامسة عشرة، العدد السادس والأربعون، كانون الأول، ٢٠١٠، ص ٢١٧.

- (١٢٢) المادة (١٢٢ - خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢٣) انظر نص المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٢٤) علي غني الجناي، مصدر سابق، ص ٧٦.
- (١٢٥) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٩٣.
- (١٢٦) المادة (٨٠) ثانياً دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢٧) المادة (٨٠) ثالثاً من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.
- (١٢٨) د. حيدر وهاب عبدو، صياغة الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٩٢.
- (١٢٩) المادة (١) والقسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل.
- (١٣٠) د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق ن ص ٣٧٣.
- (١٣١) المادة (٤) القسم (١) من قانون الإدارة المالية النافذ.
- الفقرة أولاً من المادة (٢٠) على أسباب الحل وهي الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه ومخالفة الدستور والقوانين، وفقدان ثلث الأعضاء شرط العضوية.
- (١٣٩) وإن رقابة مجلس النواب ليست مقصورة على أعمال الهيئات المحلية بل تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة، حائلاً من دون امتداد الرقابة إليهم طالما كان لها تأثير على المصلحة العامة، علي غني عباس الجناي، الرقابة على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٤٢.
- (١٤٠) ذو الفقار علي رسن، ثامر مهدي محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، الاتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، مجلد ٢٠، عدد ١، سنة ٢٠١٢، ص ٤٦.
- (١٤١) فواز خلف ظاهر الجبوري، مصدر سابق، ١٢٦.

- (١٣٨) أمير عبد الله احمد، مصدر سابق، ص ١٥٧.
- (١٣٩) المادة (٣ - أولاً وثالثاً) من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٧ لسنة ٢٠١٣.
- (١٤٠) القسم الأول / ١ من تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٧ لسنة ٢٠١٣.
- (١٤١) د. علي هادي حميدي الشكراوي، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطة المحلية، مصدر سابق ص ١٠.
- (١٤٢) المادة (١ - رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢٣٣ في ٢٠١٢/٣/١٢ والمادة (١ - رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢٧٢ في ٢٠١٢/٣/٢٥.
- (١٣٧) زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص ٣٦٩.
- (١٣٨) الفقرة (٦) من الفصل الرابع عن تعليمات تتضمن قانون الموازنة رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بحثن بعنوان (تعليمات وصلاحيات تنفيذ المشاريع الاستثمارية لعام ٢٠١٣).
- (١٣٩) علي سعد عمر، القضاء الإداري، دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن، ط ١، منشورات مكتبة الرياحين للنشر والطبع والتوزيع، حله، ٢٠٠٨، ص (٣٤).
- (١٤٠) د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص (٨٧٩).
- (١٤١) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور، ط ١، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ١٨٢، وما بعدها.
- (١٤٢) مكي ناجي، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة التدخل التشريعي لتعديها، بحث منشور في النشر الفضائية، تصدر عن مجلس

- القضاء الأعلى، العدد الخامس، بغداد، ٢٢٠٩، ص ٢٨.
- (١٤٣) انظر المادة (٩٣- رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٤٤) أنظر المادة (١٢١- ثانياً) من دستور جمهورية العراق التي المعايير الدستورية الواجب اعتمادها عند تقسيم الموارد المالية الاتحادية
- (١٤٥) لمزيد من التفصيل انظر قرار المحكمة الاتحادية ١٦/ اتحادية / ٢٠٠٨، المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ٢١٨، وكذلك د. حيدر ادهم عبد الهادي، قرارات في الرقابة على دستوريه تفسير القوانين، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، ٢٠٠٩، ص ١٤٢.
- (١٤٦) انظر المادة (٣١- حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٤٧) د. غازي إبراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور، مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، كانون الأول، ٢٠٠٩، ص ١٤
- (١٤٨) أمير عبد الله احمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية، القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠. ص ١٥٠.
- (١٤٩) الفقرة (د) - من المادة (٧ - ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (١٥٠) والعيوب التي تصيب القرار الإداري بوجه عام هي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب المحل وعيب السبب وعيب الغاية لمزيد من التفصيل ينظر خضر عكوي يوسف موقف القضاء الإداري من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٦، ص ٣٨٩.
- (١٥١) أنظر المادتان (١) و(٢١) من قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (١٥٢) أنظر المادة (٩- ٢) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني

الحكومة المحلية في المحافظة وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها خلال السنة المالية المنصرمة متبعاً فيه ترجمة رقمية لتقسيمات وتبويات ميزانية الدولة أنظر د. ماجد عبد المجيد دراز، المالية العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٦٧.

(١٥٩) عماد الجنابي ومحسن جبر، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم وإسناد الحكم المحلي، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٤.

(١٦٠) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مصدر سابق، ص ٧١.

(١٦١) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(١٦٢) انظر الفقرة (١ - ثانياً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. (١٥٣) ينظر في ذلك. صعب ناجي عبود الدليمي، الدفع الشكلي أمام القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ٣٩.

(١٥٤) د. علي محمد بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ١٩٩٣. ص ٤١٢.

(١٥٥) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٢٨.

(١٥٦) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(١٥٧) المادة (٧ - خامساً) من قانون المحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

(١٥٨) الحساب الختامي هو عبارة عن كشف يسجل فيه المبالغ الفعلية التي أنفقتها

(١٦٣) يرى البعض إن الاختصاص الرقابي للمحافظ على مجلس المحافظة مخالفاً للمنطق القانوني على أساس إن النص الذي يمنح المحافظة سلطة الرقابة على مجلس المحافظة والاعتراض على قراراته نصاً مبيتاً من الناحية العملية كونه المحافظ هو منتخب من مجلس المحافظة وبإمكان المجلس مسائلته وإقالته فكيف تكون في الوقت نفسه رقيباً عليه، انظر أستاذنا الدكتور ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار بن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، ٢٠٠٩، ص.

(١٦٤) د. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية مقارنة، مطبعة الغفران، ص ١٤٩.

(١٦٥) أريج طالب كاظم، اختصاصات السلطة المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية

والسياسية، العدد الثالث. ٢٠٠٩، ص ١٦٢.
(١٦٦) انظر المادة (٢٠) ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(١٦٧) انظر المادتان (١٠٢ و ١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(١٦٨) نص المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن (تخضع دوائر المحافظة والمجالس الرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور).

(١٦٩) نصت المادة (١٠٣) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (يعد كل من... وديوان الرقابة المالية.... هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها).
(١٧٠) لقد مر ديوان الرقابة المالية بخمسة مراحل بدئت بصدر قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ ثم صدر قانون (٤٢) لسنة ١٩٦٨ ثم قانون (١٩٤) لسنة ١٩٨٠

حيث جاء فيه أن قانون الديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ اعتبر الديوان السلطة الرقابية المالية العليا على أعمال الجهات المحددة في القانون ويتولى فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيط وجباية وإنفاضا وكل ما يتعلق بالمال العام واستخدامه وتخضع للرقابة جميع الأجهزة في الدولة التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو إنفاضا أو تخطيطاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج خدمات وبما أن رقابة مجلس النواب على المجالس تنحصر في الإشراف والتوجيه لقيام المجالس بمهامها لخدمة مواطني الوحدة الإدارية وتحقيق أفضل الخدمات وتأسيساً على ذلك لا يوجد تعارض بين رقابة مجلس النواب وديوان الرقابة المالية على المجالس في المحافظات.

(١٧٥) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير،

ثم صدر قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ ثم قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل ولمزيد من التفصيل انظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري وماجد جاسم محمد الفهداوي، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة لمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون، جامعة الأنبار، مجلد ١، العدد ٨، ٢٠١٣، ص ٤.

(١٧١) المدة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ في ١٧/١١/٢٠١١ (١٧٢) المادتان (١٤) و(١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(١٧٣) انظر المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(١٧٤) انظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٩/٧٥ الحالة السابعة في ١٣/٩/٢٠٠٩ في ١٣/٩/٢٠٠٩

جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١
في آذار، ٢٠٠٤. الذي نص على
(يشجع هذا القانون الحكم النزيه
والشفاف بإنشاء هيئة مستقلة فعلا
لديها القدرة على تطبيق قوانين
مكافحة الفساد ومعايير الخدمة
العامة)

(^{١٨٢}) انظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية
العراق لسنة ٢٠٠٥.

(^{١٨٣}) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم
٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة
الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ١٤
/ ١١ / ٢٠١١.

(^{١٨٤}) فارس رشيد فهد الجبوري، الفساد
والفساد الإداري في العراق ودور
القوانين العراقية في محاربة ودور
ديوان الرقابة المالية في معالجته، بحث
منشور في مجلد القانون المقارن، تصدر
عن جمعية القانون المقارن العراقية ن
العدد ٤٧ لسنة ٢٠٠٧، ص ١٠٦.

(^{١٨٥}) م (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠
لسنة ٢٠١١.

(^{١٨٦}) د. ماهر صالح علاوي ووماجد جاسم
محمد الفهداوي، مصدر سابق، ص ٨.

كلية القانون، جامعة صلاح الدين،
٢٠٠٨، ص ١٢٠.

(^{١٧٦}) فواز خلف ظاهر حسن الجبوري،
مصدر سابق، ص ١٥٢.

(^{١٧٧}) ١) د. عبد الباسط جاسم، الرقابة على
تنفيذ الموازنة العامة للدولة من
التشريع العراقي، القسم الثاني، مجلة
الرافدين للحقوق، كلية الحقوق،
جامعة الموصل، مجلد (١٢)، العدد
(٤٧)، ٢٠١١، ص ١٣١.

(^{١٧٨}) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي،
دور السلطات العامة في مكافحة
ظاهرة الفساد الإداري في العراق،
أطروحة دكتوراه، كلية القانون،
جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٨٦.

(^{١٧٩}) د. ماهر صالح علاوي ووماجد جاسم
محمد الفهداوي، مصدر سابق،
ص ١٠.

(^{١٨٠}) أنظر سيروان عدنان ميرزا الزهاوي،
مصدر سابق، ص ١١٨.

(^{١٨١}) ينظر القسم (١) من القانون النظامي
الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤
الصادر عن مجلس الحكم والمنشور في

موقع هيئة النزاهة الاللكتروني:

www.nazaha.nat

(^{١٨٩}) ويكون القرار الصادر من قاضي

التحقيق قرار فاصل بالدعوى عند ما

يقرر القاضي إما برفض الشكوى

وغلق الدعوى نهائياً أو مؤقتاً أو

الإفراج عن المتهم أو بإحالة إلى

محكمة الموضوع المختصة لمزيد من

التفصيل أنظر المادة (١٣٠) من قانون

أصول المحاكمات الجزائية رقم ()

لسنة.

المصادر

القرآن الكريم

أولاً: الكتب

١. أعاد القيسي، المالية والتشريع المالي،

الكتاب الثاني، الضريبة والتشريع الضريبي

العراقي بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٨.

٢. جواد الهنداوي، القانون

الدستوري والنظم السياسية، العارف

للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.

٣. حسن محمد عواضه، الإدارة

المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة

(^{١٨٧}) وقد اثبت التطبيق العملي لعمل هيئة

النزاهة بالكشف عن كثير من حالات

الفساد المالي لمجالس المحافظات وتم

إحالة عدد من أعضاء المجالس إلى

القضاء المختص ومنها إحالة عدد من

أعضاء مجلس محافظة نينوى إلى

القضاء بتهمة ارتكاب جريمة

الإضرار المتعمد بالمال العام وفق المادة

(٣٤٠ و ٤٠٤) وذلك بالقضية المرقمة

(٣٧٦ ج / ٢٠٠٩ / ٧) وصدر الحكم

بحقهم بتاريخ ٢٠٠٩ / ١٠ / ٧

وأحيل عضو مجلس محافظة واسط إلى

القضاء بتهمة الاختلاس وفق المادة

(٣١٦ ف، ٤٠٤) وذلك بالقضية

المرقمة (٧١٩ ج / ٢٠٠٩ / ٧) وقد

صدر الحكم بحقه بتاريخ

٢٠٠٩ / ١٠ / ٧. أنظر التقرير السنوي

لهيئة النزاهة لسنة ٢٠٠٩،

ص ٥٤ و ص ٥٥.

(^{١٨٨}) ينظر عبد الرحمان موحان عبد الله،

استمارة كشف المصالح المالية ونطاق

تطبيقها ولأثر القانوني المترتب على

مخالفة أحكامها، بحث منشور على

- مقارنة، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣.
٤. حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، دراسة تشريعية مقارنة، مطبعة الغفران، بغداد، ٢٠١٢.
٥. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.
٦. خالد سماره الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وكفائتها دراسة مقارنة، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣.
٧. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
٨. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٩. رمضان محمد البطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبوظبي، ١٩٨٨.
١٠. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
١١. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط ١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
١٢. سعد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار دجلة، عمان، ٢٠١١.
١٣. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار دجلة، عمان، ٢٠١١.
١٤. سفيان شلبي، المجالس الشعبية المحلية، دار النهضة الريفية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٥. سليمان الطماوي، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ج ١، دار الفكر العربي، ١٩٧٣.
١٦. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
١٧. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧.
١٨. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
١٩. صلاح محمود العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي

- للمحاسبات، دراسة مقارنة، أطروحة
دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،
١٩٩٧،
٢٠. عادل أحمد حشيش، أساسيات
المالية العامة، دار الجامعة الجديدة،
الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢١. عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة
المحلية، دراسة مقارنة، ط ١، دار المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠١.
٢٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة،
الدفع الإداري، منشأة المعارف
الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٢٣. عبد الغني بسيوني عبد الله،
القانون الإداري، منشأة المعارف،
الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٤. علي سعد عمر، القضاء الإداري،
دروس في القضاء الإداري العراقي
والمقارن، ط ١، منشورات مكتبة الرياحين
للنشر والطبع والتوزيع، حله، ٢٠٠٨.
٢٥. علي محمد بدير، ود. عصام عبد
الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين
السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري،
العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ١٩٩٣.
٢٦. علي هادي عطية الهلالي، النظرية
العامة في تفسير الدستور واتجاهات
المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور،
ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٢٧. عماد الجنابي ومحسن جبر،
٢٨. عيسى خليف، هيكل الموازنة
العامة للدولة، ط ١، دار النفائس، عمان،
٢٠١١.
٢٩. فهمي محمود شكري، الرقابة
المالية العليا، مصدر سابق، ص ١٦٥.
٣٠. قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣
لسنة ١٩٧٩
٣١. كريم لحرش، تدابير مالية الجماعة
المحلية في المغرب، ط ٢، مطبعة لهوب
برس، الرباط، ٢٠١١.
٣٢. ماجد عبد المجيد دراز، المالية
العامة، اليكس لتكنولوجيا المعلومات،
الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٣٣. ماهر صالح علاوي، الوسيط في
القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة
والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
٣٤. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد
المالي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٩

- وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدولين عمان، ١٩٨٣.
٣٥. محمد احمد عبد النعيم، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٣٦. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر القانوني، طنطا، ٢٠٠٨.
٣٧. محمد حلمي مراد، مالية الهيآت العامة المحلية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢.
٣٨. محمد رسول المعموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٩. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٤٠. محمد طاقة ود. هدى الغراوي، اقتصاديات المالية العامة، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٧.
٤١. محمود أبو السعود حبيب، النظم القانوني للهيآت والمرافق المحلية، دار الثقافة الجامعية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٩.
٤٢. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠.
٤٣. محمود عاطف البناء، إعداد الموازنات المحلية واعتمادها، مصدر سابق.
٤٤. مصطفى الفار، المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
٤٥. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، بدون مكان الطبع، ٢٠٠٤.
٤٦. يوسف شباط، الربط في الرقابة المالية والإدارية، مطابع جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩.
٤٧. يونس احمد البطريق ود. حامد عبد المجيد دراز ود. سعيد عبد العزيز، مبادئ المالية العام، القسم الأول، الدار الجامعية، طبع ونشر وتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

ثانياً: البحوث

بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم

الإنسانية، مجلد ٢٠، عدد ١، سنة ٢٠١٢

٦. سالم محمد العبري، مداخل إعداد

الموازنات المحلية، بحث منشور في مجلة

الإداري، معهد الإدارة العامة، السنة

الثانية، العدد الثاني، مسقط، ١٩٨٠.

٧. سليمان محمد الطماوي، نظام

الإدارة المحلية الجديد، بحث منشور في مجلة

العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم

الإدارية، السنة الثانية، العدد الثاني،

(١٩٦٠).

٨. سهاد عبد الجمال عبد الكريم،

الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي،

بحث منشور في مجلة الرافيدين للحقوق، كلية

الحقوق، جامعة الموصل ن المجلد ١٥ العدد

٥١، السنة ١٦، كانون الأول، ٢٠١١.

٩. عبد الباسط جاسم، الرقابة على

تنفيذ الموازنة العامة للدولة من التشريع

العراقي، القسم الثاني، مجلة الرافيدين

للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل،

مجلد (١٢)، العدد (٤٧)، ٢٠١١.

١٠. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي،

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في

١. أريج طالب كاظم، اختصاصات

السلطة المحلية في التشريع العراقي في ظل

الدستور الحالي وقانون المحافظات غير

المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بحث

منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم

القانونية والسياسية، العدد الثالث. ٢٠٠٩.

٢. حيدر ادهم عبد الهادي، قرارات

في الرقابة على دستوريه تفسير القوانين،

بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء،

العدد الرابع، ٢٠٠٩.

٣. حيدر وهاب عبود، صياغة

الموازنة المحلية، بحث منشور في مجلة

الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،

السنة السادسة، العدد (١٨)، ٢٠١٢.

٤. خالد زكريا أمين، اللامركزية

المالية كمدخل للتنمية في مصر، بحث

منشور في مجلة النهضة، ملكية الاقتصاد،

العلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلة

السابعة، العدد الأول، ٢٠٠٦.

٥. ذو الفقار علي رسن، ثامر مهدي

محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة

العامة، الاتحادية بموجب دستور ٢٠٠٥،

٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة آفاق، مؤسسة آفاق للبحوث والدراسات الاستراتيجية العدد ١١ لسنة ٢٠٠٨.

١٥. فارس رشيد فهد الجبوري، الفساد والفساد الإداري في العراق ودور القوانين العراقية في محاربة ودور ديوان الرقابة المالية في معالجته، بحث منشور في مجلد القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية ن العدد ٤٧ لسنة ٢٠٠٧.

١٦. ماهر صالح علاوي الجبوري وماجد جاسم محمد الفهداوي، اختصاصات هيآت الرقابة المستقلة لمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية كلية القانون، جامعة الأنبار، مجلد ١، العدد ٨، ٢٠١٣.

١٧. مكي ناجي، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وضرورة التدخل التشريعي لتعديها، بحث منشور في النشر

التشريع العراقي، بحث منشور مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، مجلة ١٢ / السنة الخامسة عشره، العدد السادس والأربعون، كانون الأول، ٢٠١٠.

١١. علي مال الله عبد الله، قانون الإدارة المالية والدين العام وتأثيره في النظام المحاسبي الحكومي العراقي (دراسة مقارنة)، مبحث منشور في مجلة تنمية الرافدين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العدد (٩٩) مجلد (٣٢) لسنة (٢٠١٠).

١٢. علي هادي الشكراوي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة حوار الفكر للبحوث والدراسات المستقلة، السنة الخامسة، العدد الحادي عشر، كانون الأول، ٢٠٠٩.

١٣. غازي إبراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، بحث منشور، مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، كانون الأول، ٢٠٠٩.

١٤. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

- الفضائية، تصدر عن مجلس القضاء الأعلى، العدد الخامس، بغداد، ٢٠٠٩.
١٨. نعمان ثابت عبد الرزاق، دور المحكمة الإدارية في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في الرقابة على المناقصات الحكومية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد ٤، ٢٠١١.
٤. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
٥. صعب ناجي عبود الدليمي، الدفع الشككية أمام القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
٦. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢.
٧. فواز خلف ظاهر حسن الجبوري، الرقابة على الهيآت الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١.
٨. قتادة صالح الصالح، التنظيم القانوني للرقابة على أعمال الهيآت المحلية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٣.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

١. أمير عبد الله احمد الجبوري، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.
٢. خضر عكوبي يوسف موقف القضاء الإداري من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٦٧.
٣. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨. علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.

٩. محمد طه الحسيني، الإختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١٠.
١٠.

ثالثاً: التشريعات

١. قانون مجلس الدول المصري.
٢. قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٣. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم () لسنة.

٤. اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
٥. القانون النظامي الملحق بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن مجلس الحكم والمنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٩٨١ في آذار، ٢٠٠٤.

٦. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد () لسنة.

٧. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٨. قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد في.

٩. قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد () في.

١٠. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ في ١٤ / ١١ / ٢٠١١.

١١. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ في ٢٠١١ / ١١ / ١٧

١٢. تعليمات قانون الموازنة رقم ٧ لسنة ٢٠١٣ بحثن بعنوان (تعليمات وصلاحيات تنفيذ المشاريع الاستشارية لعام ٢٠١٣.

رابعاً: القرارات

١. قرار المحكمة الاتحادية
١٦/ اتحادية / ٢٠٠٨، المجلة البرلمانية،
العدد الأول، ٢٠١٠.

٢. حكم المحكمة الدستورية المصرية
في ٣ كانون الثاني ١٩٩٨ نيسان، عدم
دستورية قرار وزير الإدارة المحلية رقم
٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والمتعلق بتحديد الموارد
والرسوم المحلية

٣. قرار مجلس شورى الدولة رقم
٢٠٠٩/٧٥ الحالة السابعة في
٢٠٠٩/٩/١٣ في ٢٠٠٩/٩/١٣.

٤. التقرير السنوي لهيئة النزاهة لسنة
٢٠٠٩.

خامساً: مصادر أخرى

١. عبد الرحمن موحان عبد الله،
استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها
ولأثر القانوني المترتب على مخالفة أحكامها،
بحث منشور على موقع هيئة النزاهة
الإلكتروني: www.nazaha.nat.

٢. علي هادي حميدي الشكراوي،
علاقة السلطة الاتحادية بالسلطة المحلية،
مصدر سابق ن ص ١٠.

٣. رزوق الطاهر، المالية المحلية، ص
(٧) متاح على الموقع الإلكتروني: المفيد في
المالية العمومية بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١٤.
<http://moufdjimodo.Com>

4. Metwally Radi
Ladecentralisation
adimistrative peut elle
rraivement etiser uneverisite
du Caire 1988.

٥. لقاء مع السيد معاون المحافظ
المالي في محافظة كربلاء في يوم الخميس
المصادف (٢٨/١٢/٢٠١٣).

form supervision. And Find these different types of control in the legislative basis of the constitutional rules that define in the general framework of her, and the legal rules that regulate its practice and identify the competent authority.

In this research we will discuss the parliament control ,administrative control ,Independent oversight bodies and Judicial control ,then we will show what will come overcome from the conclusions and proposal in the final.

Abstract

The control on the local authorities is the basic components of the system of regional administrative decentralization ,and which was reflected in the multiplicity of regulators and It's forms ,so including control on the local budget.

According to the separation between authorities different kinds of supervision were created up on local budget of the province which is not organized in a region like ,parliament ,administrative ,Judicial ,or independent