

## التنظيم الدستوري في توزيع الاختصاصات المالية في ظل شكل الحكم والنظام السياسي

المدرس المساعد منى جليل محمد

الجامعة العراقية / قسم الشؤون القانونية

Constitutional organization in the distribution of financial powers under the form of government and political system

Muna Jalil Muhammad

المستخلص:

نظم الدستور في كيفية توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والاقاليم في ظل شكل الدولة والنظام السياسي فيها , بوصفه احد اهم الموضوعات الدستورية ذات الصلة المباشرة باستقرار الدولة ووحدة بنيتها , فالاختصاص المالي لا يقتصر على الجانب الفني في اعداد الموازنة وتوزيع الإيرادات فقط, بل يمتد ليعكس شكل الدولة, سواء اكانت بسيطة ام اتحادية , ويؤثر في توازن العلاقة بين المركز والوحدات المحلية , قد اظهر دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نموذجا معقدا في توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات, الامر الذي اثار اشكالات عملية في التطبيق خصوصا فيما يتعلق بعدالة توزيع الموارد وضمان حقوق المحافظات ويسعى البحث الى بيان اثر هذا التوزيع على النظام السياسي العراقي مع التركيز على دور الحكومة الاتحادية في حسم النزاعات ذات الطبيعة المالية , وتحديد ما اذا كانت النصوص الدستورية القائمة كافية لتحقيق العدالة المالية والحفاظ على وحدة الدولة ام لا

اولا المقدمة :

تعد الاختصاصات المالية احدى الادوات الجوهرية في القانون الدستوري والقانون المالي , اذ تمثل الاطار القانوني الذي ينظم جميع الموارد المالية العامة وتخصيصها واستخدامها وفق الضوابط الدستورية والقانونية وترتبط الاختصاصات المالية بشكل الدولة ونظامها المعتمد بحيث يتفاوت مدى مركزية السلطة المالية وصلاحيات الجهات التشريعية والتنفيذية والقضائية بحسب ما اذا كانت الدولة موحدة, اتحادية , وكذلك بحسب نوع النظام السياسي فيها, ففي الدول الاتحادية يمنح الدستور الاقاليم والمحافظات استقلالية نسبية في ادارة مواردها المالية اضافة الى بعض الاختصاصات الادارية , في حين تركز الاختصاصات المالية في الدولة الموحدة بيد السلطة المركزية, مما يؤثر مباشرة على آليات اعداد الموازنة العامة وضوابط الرقابة وتوزيع الإيرادات العامة, فان تحليل العلاقة بين الاختصاصات المالية وشكل الدولة والنظام السياسي يعد ضروريا لفهم كيفية تحقيق العدالة المالية, والاستقرار الاقتصادي والتوازن التنموي.

ثانيا: اهمية البحث:

لتقديم اطار قانوني شامل لفهم العلاقة بين توزيع الاختصاصات المالية وشكل الدولة والنظام السياسي وهو ما يساعد على :

١. تحليل مدى تأثير النظام السياسي على توزيع الموارد المالية والرقابة عليها.

٢. بين أهمية الرقابة المالية في تحقيق التوزيع العادل للإيرادات.

٣. تقييم مدى كفاءة السياسات المالية في مختلف اشكال الدولة

ثالثا اهداف البحث:

١. دراسة الاطار القانوني للاختصاصات المالية وفقا لشكل الدولة ونظام السياسي.

٢. تحليل اثر شكل الدولة سواء كانت موحدة او اتحادية على توزيع الموارد المالية واختصاص الجهات المختلفة.

٣. استكشاف تاثير النظام السياسي على آليات الرقابة المالية وإعداد الموازنة.

٤. تقديم توصيات قانونية لتعزيز كفاءة ادارة الموارد المالية العامة وضمان العدالة في توزيع الإيرادات.

٥. تعزيز الأجهزة الرقابية ودورها في تحقيق الشفافية في الموازنة العامة.

**رابعا منهجية البحث:**

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي القانوني المقارن واستند الى نصوص الدستور والقوانين المالية الوطنية كما بين العلاقة بين النظام السياسي واليات الرقابة المالية, مع التركيز على العدالة والتوازن التتموي.

**خامسا مشكلة البحث:**

تتمثل مشكلة البحث في ان توزيع الاختصاصات المالية لا ينفصل عن شكل الدولة والنظام السياسي القائم فيها ؛ فكل شكل من أشكال الدولة او نظامها السياسي يحدد باليات مختلفة في إعداد الموازنة وإدارة الإيرادات والنفقات وممارسة الرقابة فان المشكلة المحورية تتمثل في التساؤل:

كيف يؤثر شكل الدولة والنظام السياسي على توزيع الاختصاصات المالية واليات الرقابة, وهل تختلف الاختصاصات المالية والية توزيعها بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية

**سادسا هدف البحث:**

تحليل الاطار الدستوري والقانوني للاختصاصات المالية في ضوء شكل الدولة وانظمتها السياسية , والكشف عن قصور والازدواجية التي قد تنشأ عن عدم وضوح توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم.

**خامساً فرضيات البحث:**

ان فرضية البحث أساسه هو شكل الدولة والنظام السياسي يؤثران بصورة مباشرة في تحديد طبيعة توزيع الاختصاصات المالية واليات الرقابة عليها ؛ فاذا كانت الدولة الاتحادية والنظام السياسي برلمانيا كان توزيع الايرادات اكثر مرونة وعدالة بالمقابل ان الدولة الموحدة ذات النظام المركزي تميل الى تركيز السلطات المالية بما قد يحد من العدالة في التوزيع.

**سابعاً هيكلية البحث:**

سنقسم البحث الى مطلبين الاول العلاقة بين الاختصاصات المالية وشكل الدولة اما المطلب دور النظام السياسي في رسم السياسة المالية

### **المطلب الأول العلاقة بين الاختصاصات المالية وشكل الدولة**

تُعرّف الدولة بأنها مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم جغرافي محدّد بحدود واضحة، وتُمارس عليهم حقوق وواجبات. وتشرف الدولة على الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تهدف إلى تقدّمها وازدهارها وتحسين مستوى حياة الأفراد؛ وقد تناولت الدراسات الحديثة أشكال الدولة وكيفية توزيع الاختصاصات المالية فيها، سواء على مستوى واحد من الحكم أو بين مستويات متعددة، وبناءً على ذلك، تُقسّم الدول إلى نوعين :

• الدولة البسيطة (الموحدة): وهي شخصية معنوية ذات سيادة موحدة لها دستور واحد , احادية السلطات الثلاث وتتركز الاختصاصات بيد السلطة المركزية .

• الدولة المركّبة: وهي شخصية معنوية لها دستوران وثنائية السلطات وهي متعددة الاشكال منها الدولة الاتحادية، التي تجمع بين سلطات مركزية وسلطات على مستوى الوحدات المكوّنة لها لذا سنقسم المطلب الى فرعين الاول العلاقة بين توزيع الاختصاصات المالية والدولة الموحدة اما الفرع الثاني العلاقة بين توزيع الاختصاصات المالية والدولة الاتحادية.

### **الفرع الأول العلاقة بين توزيع الاختصاصات المالية والدولة الموحدة**

الدولة الموحدة هي الدولة البسيطة في تركيبها الدستوري، إذ تكون فيها السلطة واحدة، ويُسبق ذلك بوجود وحدة بشرية متجانسة تخضع لدستور واحد وقوانين موحدة داخل إقليم الدولة.

الميزة البارزة في الدولة الموحدة أنها تقوم على أساس وحدة السلطة السياسية؛ فالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تتركز بيد مركز واحد؛ وبهذا تستقر الدولة في أبسط صورها باعتبارها كتلة واحدة ذات سيادة موحدة، دون وجود مشاركة محلية أو توزيع للسلطات، كما تتميز الدولة الموحدة بوحدة النظام السياسي والدستور ، إضافة إلى وحدة التشريع. وتبقى الدولة بسيطة متى ما توفرت هذه الوحدة السياسية، حتى لو لم يتحقق تماماً مبدأ الوحدة الإدارية، كما هو الحال في بعض الدول التي تتبنّى نظام اللامركزية الإدارية.

وعليه، فإن السمة الأساسية للدولة الموحدة هي المركزية السياسية، حيث توجد سلطة سياسية واحدة تجمع في يدها السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتُدار الدولة كوحدة واحدة في شؤونها الداخلية والخارجية؛ فمن الناحية الخارجية، تُمثل الدولة تمثيلاً واحداً في علاقاتها الدولية، ومن الناحية الداخلية، تخضع جميع الأقاليم لقواعد دستور واحد، وسلطة تشريعية واحدة تختص بسن القوانين، وسلطة تنفيذية واحدة تُصدر القرارات والتعليمات الملزمة لجميع الأفراد، وسلطة قضائية واحدة يُرجع إليها لحسم المنازعات، وتقوم الدولة الموحدة على مبدأ وحدة السلطة المركزية التي تربط العاصمة بالمحافظات، مع بقاء إمكانية إصدار تشريعات خاصة تسري على أجزاء معينة من الدولة دون غيرها، شرط أن تصدر هذه التشريعات عن سلطة واحدة، ويظهر ذلك جلياً في مبدأ وحدة السيادة الذي لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يتم توزيع الاختصاصات ضمن الإطار الإداري اللامركزي، بينما تبقى السلطة العليا للدولة بيد الحكومة المركزية.

وقد تبنت غالبية دول العالم هذا النموذج مع بعض الاختلافات. فمثلاً:

#### ١. الأردن

تعد الأردن دولة احدى الدول الموحدة وفق دستور عام ١٩٥٢ (المعدل بموجب قانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٢)<sup>١</sup>، له بدستور الواحد، ويطبق النظام المركزية الادارية، من خلال تركيز جميع الاختصاصات منها المالية بيد السلطة المركزية دون منحها للإدارات المحلية، فقد نص الدستور على ان الضرائب والرسوم تفرض بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية<sup>٢</sup> وكذلك القروض لايجوز القروض لا تعقد إلا وفق أحكام القانون.<sup>٣</sup> ، اما إعداد الموازنة العامة فيتم اعدادها وتقديمها من اختصاص السلطة التنفيذية لمجلس الأمة لاعتمادها، كما تمارس السلطة التشريعية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية من قبل ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها<sup>٤</sup>، الا انه اخذ بنظام اللامركزية الادارية حيث فوض بعض الاختصاصات الادارية والمالية بشكل محدود الى المحافظات مع بقاءها تحت اشراف السلطة المركزية منها على كل محافظة اعداد موازنة مستقلة خاصة بها تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة لكنها تبقى تلك موازنة المحافظة جزء من الموازنة العامة لأنها تمول موازنة المحافظة من المخصصات التي ترصد لها في الموازنة العامة<sup>٥</sup>

#### ٢. العراق

منذ صدور القانون الأساسي العراقي سنة ١٩٢٥، أخذ العراق بالدولة الموحدة، ونظم العلاقة بين السلطة المركزية والمحافظات بموجب المواد (١٠٩-١١٢) من الباب السابع من القانون الأساسي<sup>٦</sup> فاخذ تارة بالمركزية الإدارية بشكل كامل وتركيز الاختصاصات الادارية والمالية بيد السلطة المركزية<sup>٧</sup>، على الرغم من صدور قانون الإدارة الأولية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ الذي استحدث الوحدات الادارية الاقليمية وقسمها الى (اللواء - القضاء - الناحية) ومنحها بعض الصلاحيات الادارية الا انها ظلت خاضعة للسلطة المركزية حيث لم يفسح لها المجال في العمل دون الرجوع للسلطة في العاصمة، فقد خالف هذا القانون نظام الادارة اللامركزية الاقليمية، لم يمنح الوحدات الادارية الشخصية المعنوية وظلت هيئة استشارية خاضعة للسلطة المركزية<sup>٨</sup> دون ممارسة صلاحياتها المحددة في القانون، وتارة أخرى أخذ باللامركزية الإدارية المحدودة من خلال قانون ادارة الالوية (المحافظات) رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١، الذي انشا المجالس الادارية المحلية لتقديم المشورة تحت رقابة السلطة المركزية ولم تكن تتمتع بالاختصاصات المالية والادارية بشكل مستقل مم جعل التجربة لامركزية شكلية في اطار ادارة مركزية شديدة<sup>٩</sup> ثم صدر قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥، ليعدل ويكمل النظام الاداري القائم بموجب قانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١، ثم هدفه تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية (المحافظات) منح الوحدات الادارية التمتع بالشخصية المعنوية وممارسة بعض الاختصاصات الادارية والمالية بوصفها الممثل الاول لها، منحها اعداد ميزانية المحافظة وأبواب مصروفاتها وسير العمل في مجالها، والجهة المخولة بتصديق الميزانية التشريعية، فان المجالس المحلية لم تمارس اعمالها المالية والادارية بشكل مستقل الا بعد عام ١٩٥٠ خصوصاً<sup>١١</sup>، اما مايتعلق بالاختصاصات المالية الاخرى بينها الضرائب والرسوم حيث نص القانون الاساسي انها لا تُفرض إلا بقانون<sup>١٢</sup>، لايجوز جباية الضرائب او الرسوم الا بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية وجعلها محصورة بالسلطة المركزية دون منحها للوحدات المحلية، كما منعت المادة (٩٣) من الدستور التصرف باموال الدولة من بيع وشراء الا وفقاً للقانون تسنه السلطة التشريعية، كذلك القروض لا يجوز عقدها أو تحمل التزامات مالية على الخزينة العامة إلا بموجب قانون خاص<sup>١٣</sup>، اما الموازنة العامة بموجب القانون العراقي الاساسي فتُعد من قبل السلطة التنفيذية وتُعرض على المجلس الامة للمصادقة قبل تنفيذها<sup>١٤</sup>، وكذلك اكد القانون الاساسي على عدم صرف أي مبلغ من اموال الخزينة العمومية الا بموجب قانون<sup>١٥</sup>

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن الاختصاصات المالية في الدولة الموحدة تبقى محصورة في يد السلطة المركزية، فهي التي تنفرد بفرض الضرائب والرسوم وجبايتها، كما تختص بالمصادقة على الموازنة العامة، فضلاً عن سلطة الاقتراض ولا تملك الوحدات الإدارية أو المحلية أي

صلاحيات مالية مستقلة، وإنما يقتصر دورها على التنفيذ تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. وعليه، فإن السياسة المالية في الدولة الموحدة تمثل انعكاساً مباشراً لمبدأ المركزية، إذ تترجم وحدة الدولة في المجال المالي من خلال وحدة الموازنة، ووحدة النظام الضريبي، ووحدة الرقابة المالية.

**الفرع الثاني مفهوم الدولة المركبة (الاتحادية)**

إن الدولة الاتحادية هي دولة واحدة تتضمن كيانات دستورية متعددة، يكون لكل كيان منها نظامه الخاص واستقلاله الذاتي في الجوانب التشريعية والمالية والإدارية والقضائية، لكنها جميعاً تخضع في مجموعها إلى الدستور الاتحادي. وبذلك تعد الدولة الاتحادية نظاماً دستورياً وسياسياً مركباً<sup>١١</sup> ويعد الدستور الاتحادي المرجع الأعلى الذي يوزع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، وهو ملزم لكليهما. كما أن الدستور يسمو على جميع الدساتير المحلية والقوانين العادية في الدولة، وهذا ما أكدته المادة (١٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أن الدستور هو القانون الأسمى والأعلى، ولا يجوز تعديله من جانب واحد، بل يتطلب إجراءات معقدة، وهو ما يجعله دستوراً جامداً.

وتتميز الدولة الاتحادية بثنائية السلطة التشريعية، إذ يتكون البرلمان من مجلسين: الأول يمثل الشعب أي يمثل عدد السكان، والثاني يمثل الولايات أو الأقاليم المكونة للاتحاد، وقد أخذت معظم الدول الاتحادية بهذا المبدأ مثل دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ وكذلك العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، يتكون مجلس عن طريق الانتخاب أما مجلس الاتحاد فيتكون من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>١٢</sup> أما مستويات الحكم في الدولة الاتحادية فتشمل الحكومة الاتحادية من جهة، وحكومات الوحدات المكونة للاتحاد من جهة أخرى، سواء كانت أقاليم أو ولايات أو مقاطعات. ويجوز لكل ولاية أو إقليم تشكيل مجلس تشريعي خاص بها إضافة إلى وجود السلطة التشريعية المركزية. وفيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو الولايات فتتظم بموجب الدستور حيث يقوم بتوزيع الاختصاصات<sup>١٨</sup> بينهما. فدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ أقر في المادة ١٢١ منح الأقاليم صلاحية ممارسة جميع الاختصاصات التي لم ينص عليها الدستور ضمن صلاحيات السلطة الاتحادية والذي نص على (لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام الدستور باستثناء ماورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية

وبالرجوع إلى المادة ١١٠ من دستور العراق، فقد حددت هذه المادة الاختصاصات المالية للسلطة الاتحادية حصراً، مثل رسم السياسة المالية والكمركية. وهذا يعني أن الدستور اعتمد مبدأ تحديد الاختصاصات المالية للسلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ما عداها لسلطة الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم، التي تمثل الأصل العام في الصلاحيات، بينما يكون المركز استثناءً.

أما المادة (١١٤) فقد منحت الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، ومنها إدارة الكمارك بالتنسيق بين الطرفين، على أن ينظم ذلك بقانون. كما أكدت المادة (١١٥) أن الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة التعارض مع القانون الاتحادي، باستثناء ما يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية. وبذلك منح الدستور العراقي صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات، مع أولوية تشريعية واضحة على مستوى القوانين المحلية. هذا النموذج الاتحادي تجسد في العراق بعد صدور دستور ٢٠٠٥، الذي أقر مبدأ الاتحاد في مادته الأولى، وأعاد توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية من جهة، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة أخرى. إذ نصت المادة (١١٠) على مجموعة اختصاصات اتحادية، منها رسم السياسة المالية والكمركية، وتنظيم السياسة النقدية، ووضع الموازنة العامة للدولة. كما تناولت المادتان (١١١ و ١١٢) مسألة إدارة الثروات الطبيعية كالنفط والغاز، باعتبارها ملكاً للشعب العراقي، تُدار من قبل السلطات الاتحادية بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات، وبما يحقق التوزيع العادل على أساس النسبة السكانية، مع تخصيص نسب إضافية للمناطق الأقل تطوراً. وقد شكّل هذا الموضوع محوراً للنزاع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ولا سيما إقليم كردستان، بشأن إدارة وتوزيع العائدات النفطية. ونستخلص من ذلك أن النظام البرلماني لا يقوم على أساس الأفكار والآراء بل يقوم على أساس التجارب فهو احد تطبيقات الديمقراطية، وللنظام البرلماني جملة من المزايا التي يتسم بها وهي:

**أولاً -** ثنائية الجهاز التنفيذي نقصد بثنائية الهيئة أو السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية هو وجود رئيس دولة غير مسؤول و وزارة مسؤولة، بشكل عام أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني لايتولى رئيس الدولة (ملك، أمير أو رئيس ...) سلطات تنفيذية فعلية، لذا لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية لان دوره تشريفي، عكس مسؤولية رئيس الحكومة فتقع على عاتقه المسؤولية الفعلية للدولة فالوزارة تكون مسؤولة امام البرلمان عند النظام البرلماني كونها مركز السلطة التنفيذية، وكذلك مسؤوليتها سياسياً أمام البرلمان كونها من مهام رسم السياسة المالية للدولة، مما يعني استحالة التهرب من الخطأ السياسي وسهولة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ، منح الدستور في النظام البرلماني للسلطة التنفيذية بجل البرلمان وهي من أهم ركنين رئيسيين في النظام البرلماني ومسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية أو جماعية، و قد تكون مسؤولية

فردية لوزير معين، فلذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها، أو من وزير معين، و يترتب على ذلك ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة .

**ثانياً:** النظام البرلماني يمتاز بالمرونة والاستجابة لمتطلبات الشعب أكثر من الأنظمة الأخرى ، فضلاً عن انه يشجع الحوار والنقاش لمواجهة اي مخاطر تواجه البلاد، ولا يكون القرار فردي وانما برغبة الشعب وقوته المتمثلة في البرلمان المنتخب.

**ثالثاً:** التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية إن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل بين السلطات وخاصة السلطتين التنفيذية و التشريعية، هذا يستتبع وجود نوع من التوازن بين السلطتين يسمح لكل سلطة بإمكانية الحد من تمادي السلطة الأخرى، إضافة لوجود نوع من التعاون يساعد أيضاً في منع تمادي إحدى السلطتين، تملك كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية آليات دستورية بموجبها من الحد من السلطة الأخرى مما يخلق نوعاً من التوازن بينهما، يجنب البلاد خطر الالتزامات في السنوات السياسية .

**رابعاً:** التعاون بين السلطتين من خلال توزيع الاختصاصات منها الاختصاصات المالية فالسلطة التنفيذية يكمن في دورها اعداد الموازنة وبيان الخطط المستقبلية من خلال تحديد الإيرادات والنفقات للدولة للسنة المقبلة بموجب مشروع الموازنة العامة وعرضه امام السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان للمصادقة عليه فهذا خير دليل لان هنالك تعاون بين السلطتين فلا يمكن لاي منهما اداء مهمتها الا بموجب التعاون مع الاخرى بالاضافة الى الاختصاصات المشتركة في اقتراح القوانين قبل عرضها على البرلمان للمناقشة والتصديق والاصدار.<sup>١٩</sup>

اما النظام السياسي فيعد من اهم العوامل الرئيسية التي تؤثر في توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات ، فطبيعة النظام السياسي سواء كان رئاسي او برلماني او مختلط يحدد مدى تركيز الاختصاصات المالية في المركز لو توزيعها على الوحدات المكونة للدولة الاتحاد. ففي الدولة التي تتبنى المركزية السياسية المشددة غالباً ماتحتفظ السلطة المركزية بمعظم الصلاحيات المالية مثل تحصيل الضرائب وتوزيع الإيرادات العامة ضماناً لوحدة السياسة المالية والاقتصادية في الدولة، اما الدول التي تتبنى النظام اللامركزية السياسية فانها تمنح الاقاليم والمحافظات صلاحيات مالية وادارية واسعة مما يتيح لها ادارة اموالها المحلية وتساهم ايضا في وضع السياسة المالية العامة للاقليم او المحافظة مما يمنحها استقلال مالي واداري من ، فهي تعد الموازنة الخاصة بالمحافظة او الاقليم وتكون مستقلة عن الموازنة الاتحادية . لذا يمكن القول ان النظام السياسي هو الاطار الحاكم لتوزيع الاختصاصات المالية ، كونه يوازن بين متطلبات الوحدة الوطنية من جهة ، وبين حقوق الاقاليم والمحافظات من جهة اخرى مما يحقق العدالة في المالية في الدولة الاتحادية.

### **المطلب الثاني دور النظام السياسي في رسم السياسة المالية**

يعد توزيع الاختصاصات المالية من تشريع الضرائب وإقرار الموازنة العامة الى آليات الرقابة على الانفاق انعكاساً مباشراً لطبيعة النظام السياسي وشكل الدولة لذا سنقسم المطلب الى فرعين الاول دور السلطة التشريعية في اقرار الموازنة اما الفرع الثاني سنتناول عدالة توزيع الإيرادات .

### **الفرع الاول دور السلطة التشريعية في اقرار الموازنة**

درجت معظم دساتير العالم على منح السلطة التشريعية العديد من الاختصاصات ومنها اقرار قانون الموازنة الاتحادية، الذي يعد من اهم واقدم اختصاصات البرلمان ، لكون قانون الموازنة يتطلب اجازة السلطة التشريعية ، ولان الموازنة تمثل اداة رئيسية من ادوات السياسة المالية وتعد اساساً لتنمية الدولة وان اي خلل يؤدي الى نتائج سلبية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي . فعندما اخذ العراق بالنظام البرلماني بموجب دستور ٢٠٠٥، أصبحت السلطة التشريعية لها تأثير كبير على العملية السياسية برمتها من خلال ممارستها الاعمال التشريعية والمالية والرقابية . فقد منح الدستور السلطة التشريعية صلاحيات واسعة كونها السلطة العليا الوحيدة في العراق تستطيع تشريع القوانين<sup>٢١</sup> منها قانون الموازنة العامة الاتحادية الذي يعد من اهم القوانين ذات الاثر على الاستقرار السياسي والاجتماعي ، فان مراحل اعداد الموازنة لغاية إقرارها يعد عملاً عسيراً وحافلاً بالمسؤوليات لذلك فعلى الجهة التي تقوم باعداد الموازنة ان تكون مدركة للقيم الاستراتيجية والخطط التي تعتمدها الدولة ، فضلاً عن فهم ما يدخل في اطار الاموال لان نتائج الاعداد ومدى فاعليته تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة ومن ثم لها اثرها على الاقتصاد الوطني.

ثانياً: فقد اناط الدستور العراقي ٢٠٠٥ مهمة اعداد وتحضير الموازنة المتمثلة من (الإيرادات التقديرية والنفقات التقديرية واستخدام الفائض وتمويل العجز واحتياطي الطوارئ ) الى السلطة التنفيذية وبالتحديد مجلس الوزراء<sup>٢٢</sup> ، بعد اتمام عملية الاعداد والتحضير للموازنة يقوم مجلس الوزراء باحالة مشروع الموازنة الى مجلس النواب كونه الجهة المختصة بالقرار وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور، تعد وزارة المالية ملحق مع مشروع قانون

الموازنة جداول تفصيلية عن (المديونية الداخلية والخارجية والودائع الحكومية وودائع الشركات والصناديق والسياسات الضريبية والايادات المتوقعة والادوية المستهدفة والرسوم الكمركية والمنافذ الحدودية وعوائد عقارات الدولة وجهة الخزينة من ارباح الشركات العامة والصندوق العراقي للتنمية الخارجية والمناطق الحرة واعداد المتقاعدين ) , فعلى اساسها يقوم مجلس النواب بالاقرار مشروع قانون الموازنة بما في ذلك الايرادات الجارية والنفقات واجمالي الديون الدولة , ثم يحال بعد ذلك مشروع الموازنة الى اللجنة المالية لدراسته قبل عرضه للمناقشة وتبدا اللجنة بدراسة مشروع قانون الموازنة ثم تكتب تقريرها حول المشروع , على اللجنة المالية ان تاخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتماد التي تضمنها مشروع الموازنة ثم يحال للمجلس للاقرار. كما منح الدستور لمجلس النواب صلاحيات<sup>٢٣</sup> في تغيير مشروع الموازنة من خلال تعديل الموازنة التي تكون من خلال المناقلة بين الفصول والابواب مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسله من مجلس الوزراء , وايضا صلاحية تخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة , باستثناء زيادة إجمالي النفقات فتكون بمقتراح يعرض مجلس النواب على مجلس الوزراء<sup>٢٤</sup> , بعد اقرار الموازنة داخل المجلس يحال مشروع الموازنة الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه<sup>٢٥</sup> , اما في حالة عدم الموافقة على القانون يعاد المشروع الى المجلس ويقوم بدوره بعقد جلسة لهذا الغرض ويحيل المجلس قرارات والبيانات الكاملة الخاصة بالموازنة الى لجنة مختصة لدراسة المشروع المعترض عليه وتقدم اللجنة خلال ١٥ يوما تقريرها وتعرضه على المجلس للنظر فيه فاذا اقر المشروع يتم احواله الى رئيس الجمهورية للمصادقة , وبعد المصادقة يقوم ديوان رئاسة الجمهورية بارسال القانون الموقع عليه من قبل رئيس الجمهورية ثم يتم نشره في الجريدة الرسمية للدولة ويصبح واجب التنفيذ وتقوم بعد ذلك السلطة التنفيذية باصدار تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية حتى تتمكن الوزارات بتنفيذ البرامج والمشروعات والخدمات المحددة في الموازنة ساعية الى رفع الكفاءة وتقليل النفقات وتفاذي الاسراف والتبذير, فضلا عن تنشيط المصالح المختصة بجباية الضرائب والرسوم والايادات الاخرى , ولاجل تنفيذ الموازنة من خلال العمليات الادارية والحسابية يقوم وزير المالية بإخطار كل وزارة بميزانيته المعتمدة مبينا فيها اعتمادات الانفاق موزعة على ابواب وفصول وبنود وكذلك يحدد الايرادات, كما لا يتم صرف اي مبلغ من المبالغ الموجودة في الخزينة الا بموجب تخصيص في قانون الموازنة السنوية والتكميلية او مقررته بموجب قانون اخر ولاغراض استثمارية. على كل وزارة ان تلتزم بالصرف بالحدود المخططة لها بموجب الموازنة السنوية , فضلا عن الاستخدام القانوني من قبل الوزارات للاموال المخصصة ضمن وحدات الصرف التابعة لها, وتقوم الوزارات استخدام الاموال المخصصة لها لغاية ٣١/ كانون الاول من السنة المالية بتسجيل الايرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية كإيرادات لميزانية السنة المالية التالية, كما على الوزارات ان تقدم تقريرا عن الايرادات المستحصلة والنفقات المدفوعة الى وزير المالية خلال ٣٠ يوم بعد نهاية كل شهر<sup>٢٦</sup>. كما ان عملية عرض الحسابات الختامية على مجلس النواب امر غاية الاهمية , حيث عرف قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ الحساب الختامي للدولة بأنه قائمة المركز المالي للدولة - الموجودات والمطلوبات - كما هي عليه في ٣١/ كانون الاول من كل سنة وحساب قياس النتيجة الذي يتضمن الايرادات والمصروفات والكشوفات الاخرى للسنة المنتهي فيها<sup>٢٧</sup> فقد لزم الدستور ٢٠٠٥ بموجب المادة (٦٢/اولا) مجلس الوزراء بتقديم الحسابات الختامية وعرضها على مجلس النواب للاقرار والغرض من وراء ذلك هو التاكيد من ان التخصيصات الممنوحة بموجب الموازنة قد نفذت بالفعل لضمان تحقيق اقصى قدر ممكن من المنافع<sup>٢٨</sup> , لذا تعد الحسابات الختامية من احد الادوات الرئيسية التي يتمتع بها مجلس النواب لممارسة رقابته على تنفيذ الموازنة العامة ليس على الجانب المالي فقط بل يتعدى ذلك الى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

### **الفرع الثاني عدالة توزيع الإيرادات**

بعد ان بينا دور مجلس النواب في مناقشة الموازنة العامة واقرارها استنادا الى ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥, فان المرحلة اللاحقة تقتضي التاكيد على مسألة مهمة وهي كيفية توزيع الإيرادات المالية توزيعا عادلا بين الاقاليم والمحافظات, بما يضمن تحقيق العدالة والانصاف المنصوص عليه في الدستور مع مراعاة الاقتصاد التام في النفقات وحسن التصرف في الموارد المتاحة , وهنا يبرز دور السلطة التشريعية ليس فقط في الاقرار فقط , بل في تنفيذ الموازنة ايضا عند طريق الرقابة والتي يقصد بها "هي مجموعة من الاجراءات والوسائل التي تقوم بها اجهزة مختصة بالدولة سواء كانت ادارية ام تشريعية ام قضائية ام مستقلة , الهدف منها متابعة عملية تنفيذ الموازنة العامة طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول به"<sup>٢٩</sup> , فعند ممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة يضمن احترام مبدأ المشروعية وسيادة احكام القانون, وذلك من خلال أدواتها الدستورية وايضا من خلال الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المواد (١٠٦, ١٠٣, ١٠٢) بما يعزز الشفافية ويحافظ على المال العام ويمنع الانحراف او التمييز في توزيع الموارد توزيعا عادلا بين الاقاليم والمحافظات طبقا للمادة (١٠٦) من الدستور, لتسهم في تحقيق شفافية الموازنة العامة<sup>٣٠</sup>, وتتمثل الهيئات بالاتي:

وهي احدى الهيئات الرقابية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب وتعد من اقدم<sup>٣١</sup> وانجح الاجهزة الرقابية في العراق وذلك لما تتميز من تاريخ رقابي يمتد بأكثر من ٩٠ عاماً<sup>٣٢</sup> وان وظيفته الاساسية والمنصوص عليها في القانون هو الحفاظ على المال العام<sup>٣٣</sup> كذلك حدد القانون الجهات الخاضعة لرقابته<sup>٣٤</sup> , اكد القانون في الكثير من مواده على مبدأ الشفافية من خلال رقابة وتدقيق الحسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة ومدى فاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات والقرارات , والتأكد من استخدام الاموال العامة لإغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير كما تسعى الى ورفع كفاءة الأداء الحكومي , تساهم بتقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية والامور التنظيمية والفنية التي تتعلق بها , من بين مهامها ايضا تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة والالتزام بها, فضلا عن اجراء التحقيق الاداري في الامور التي يطلب مجلس النواب اجراء التحقيق فيها<sup>٣٥</sup> كما منح القانون للديوان الرقابة عمليات الفحص استناد لقرار صادر من المجلس للمنع والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة لاغراض التي قدمت من اجلها<sup>٣٦</sup>, وعلى الديوان عند اكتشاف مخالفة يطلب من هيئة النزاهة او الادعاء العام او الجهات التحقيقية المختصة كلا حسب اختصاصه باتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها<sup>٣٧</sup>, ايضا من مهام عملها تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالامن الوطني وبعد انتهاء الديوان من مهامه الرقابية من خلال تدقيق كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والقرارات ذات العلاقة فعليه ان يصدر تقريراً يتضمن ما توصل اليه من نتائج تفصيلية دقيقة عن تنفيذ الموازنة العامة وسائر القوانين المالية التي تحكم عملية التنفيذ مع توجيه الانتقادات للادارة المالية المخالفة ويقدمها للمجلس و على المجلس ان يقدمها لمجلس النواب وله بنشر ما يراه مناسباً وضرورياً باستثناء التقارير المتعلقة بالامن الوطني<sup>٣٨</sup> فتم نشرها بعد موافقة مجلس النواب على ذلك , كما يتولى الديوان اضافة الى مهامه الاشراف على دواوين الرقابة المالية في الاقاليم من خلال مراجعته التقارير الرقابية الصادرة عن تلك الدواوين وتوحيدها بتقرير على المستوى الاتحادي , تنسيق العمل مع دواوين الرقابة في الاقاليم وفقاً للليات التي يعتمدها المجلس والمنصوص عليها في القانون .

وفقاً ماقتضيه ان ديوان الرقابة المالية الاتحادية هو احد الاجهزة التابعة لمجلس النواب والتي منحها القانون صلاحيات واسعة للكشف عن الفساد المالي والاداري كافة والتأكد من عمليات الصرف التي تمت وفقاً للقوانين والتعليمات والانظمة الصادرة من الجهات المعنية .

### **ثانياً هيئة النزاهة والكسب غير مشروع**

لم يعرف النظام الرقابي المالي في العراق قبل عام ٢٠٠٣ غير رقابة واحدة هو ديوان الرقابة المالية, انشأت هيئة النزاهة في العراق بموجب الامر الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ , و اشار لها نص المادة (١٠٢) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ , كإحدى الهيئات المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب واحال النص الدستوري بتنظيم اعمالها الى قانون , وفعلاً صدر قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل وحدد كل وظيفتها ومهامها بالمساهمة في مكافحة الفساد الذي استشرى بعد عام ٢٠٠٣ ومحاربه عن طريق الوسائل القانونية والاعلامية والتربوية المختلفة<sup>٣٩</sup> حيث اقتصت المادة (١/ثانياً) من قانون الهيئة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ بتحديد اختصاصاتها وواجباتها من خلال التحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري المشكوك فيه طبقاً لاحكام القانون بواسطة محققين تحت اشراف قاضي التحقيق المختص وفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية التي يمارسها موظف الدولة من قبول هدايا والرشاوى والمحسوبية والتميز في المعاملة مع المراجعين ,استخدام الاموال العامة لغير الاغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مآرب شخصية فيتم احوالها هذه الحالات بعد اثباتها الى المحاكم لاتخاذ الاجراءات الجنائية , كما لها حق اصدار لوائح تنظيمية ملزمة تقضي من المسؤولين الكبار في الدولة الكشف عن مصالحهم المالية وتكون لهذه النواتج قوة القانون وفعاليته ولها ان تعدل من وقت لآخر وفقاً لما تراه المفوضية مناسبة لتحقيق الاغراض المنشودة منه<sup>٤٠</sup> , كما للهيئة ان تقترح تشريعات قانونية اضافية او تعديل تشريع نافذ على مجلس النواب لغرض القضاء على الفساد وتنمية ثقافة النزاهة والخضوع للمحاسبة كما تلزم الهيئة موظفي الدولة بقواعد السلوك الاخلاقي التي تصدرها , وعلى الهيئة اعداد برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الدولة من خلال عقد ندوات شعبية واسعة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة, وتقوم الهيئة بالنظر للشكاوى المقدمة من المواطنين وبالإضافة الى البلاغات التي ترددها من احدى الوزارات او ديوان الرقابة المالية في اكتشاف مخالفة مالية او في حالة وجود خلاف بين ديوان الرقابة المالية واحدى الوزارات او اي كيان حكومي اخر . تستلم الهيئة الاخبارات عن طريق الصحافة المحلية المقروءة او المسموعة التي تكشف عن التصرفات الخاطئة والمخالفات في اجهزة الدولة, وفي حالة التأكد من وجود المخالفات فتحيل الموضوع الى قاضي التحقيق المختص للنظر فيها .

ومن هنا يرى ان المهمة الرئيسية لهيئة النزاهة هو حماية المال العام ومنع حدوث تضارب بين المصالح الخاصة مع المصالح العامة ولضمان ايضا مشروعية مصادر تمويل التنظيمات السياسية وغير الحكومية لاختصاص البين يستغلون مناصبهم في الكسب غير المشروع من المال العام وخضوعهم للمساءلة القانونية.

### **ثالثا حياة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية:**

وهي احدى الهيئات الرقابية المستقلة المرتبطة بمجلس النواب التي تهدف الى ضمان التوزيع العادل للواردات بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وقد صدر قانونها الخاص رقم(٥٥) لسنة ٢٠١٧ كما صدر نظامها الداخلي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ الذي نظم عمل مجلس ادارتها وتوزيع المهام على تشكيلاتها الادارية والفنية ومنحتها الشخصية المعنوية ولها صلاحية تحديد مهام مجلس ادارتها وسير عملها بنظام الداخلي<sup>٤١</sup> حيث تعد حلقة وصل اساسية بين الموارد المالية الاتحادية وعمليات توزيعها بعدالة وشفافية فهي تضمن عدم اهمال اي اقليم او محافظة في حصتها المالية , كما ان وجودها يعزز ثقة المواطن بالموازنة العامة.

تهدف الهيئة استناد الى قانونها الى مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال التحقق<sup>٤٢</sup> من :

١. عدالة توزيع تخصيصات الواردات الاتحادية حسب استحقاق الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
٢. عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية مع مراعاة الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة حسب استحقاق الاقليم والمحافظات , ويلاحظ ان النص جاء مطابقا للمادة ١٠٦ من الدستور الخاصة بالهيئة .

اما فيما يتعلق بالوسائل التي تسعى اليها الهيئة من خلالها تحقيق الاهداف اعلاه هي القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية عند اعداد مشروع الموازنة العامة الاتحادية وصحة التوزيع , و تخصيصات الواردات الاتحادية والمنح والمساعدات والقروض الدولية وفقا للاسس والمعايير والمؤشرات التي تحدد بنظام وتقدم تقاريرها النهائية الى مجلس النواب<sup>٤٣</sup> , كذلك متابعة عملية تمويل مبالغ التخصيصات من وزارة المالية والاجراءات التنفيذية المتخذة لاحتساب حصة كل من الاقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم من المنح والمساعدات والقروض الدولية الا ان المشرع الدستوري في المادة(١٢١/ثالثا) من الدستور حدد المعايير العادلة في تخصيص الواردات للاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم على النحو الاتي:

- أ. ان تكون حصة الاقليم والمحافظات من الواردات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها.
  - ب. ان يأخذ بعين الاعتبار عند تحديد حصص الاقليم والمحافظات مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها .
- هذه الوسيلة من اهم الوسائل الضرورية لتستطيع الهيئة ان تقوم بوظيفتها وهدفها الرئيسي هو التحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية , . وكذلك حدد القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ مصادر الواردات الاتحادية التي يحق للهيئة التحقق منها وهي:
- أ. مبيعات النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى العائدة للدولة والواردات الناتجة عن العقود النفطية والغازية من الشركات الوطنية والاجنبية وعقود الاستثمار والضرائب المباشرة وغير المباشرة والتي تمول الموازنة العامة الاتحادية واية واردات اخرى تنص عليها قوانين الاتحادية .

ب. المنح والمساعدات الدولية.

ت. الواردات التي تستحصل اتحاديا او لصالح الحكومة الاتحادية من الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ث. استضافة ممثل اي وزارة تقضي الحاجة لحضوره لغرض المشاورة والاستئناس برأيه.

وعليه ان الرقابة التي تمارسها الهيئة ليست مجرد اجراء روتيني , بل هي عنصر اساسي في النظام المالي العراقي ,يساهم في تطوير الادارة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي ,ويؤكد الدور الحيوي للهيئات المستقلة في حماية المال العام وضمان توزيع الايرادات بعدالة وكفاءة. ويمكننا القول ان الرقابة المالية في الدولة البسيطة هي رقابة احادية مركزية , غالبا ما تكون تابعة للسلطة التشريعية المركزية ,مهمتها الرقابة على جميع اجهزة الحكومية والادارات المحلية في جميع اجزاء الدولة , اما الاجهزة الرقابية الفرعية فتعمل كفروع تابعة للجهاز المركزي وتخضع لسلطته والاشرفية الكاملة , بينما في الدولة الاتحادية تكون رقابة مزدوجة وموزعة تتطلب التوفيق بين الاستقلال المالي للاقليم والسلطة المالية للمركز ,حيث تعتمد بشكل كبير على التنسيق بين الاجهزة الرقابية والاستنادا الى الرقابة القضائية الدستورية لضمان سير النظام المالي الاتحادي بشكل سليم.

## الخاتمة

توضح الدراسة ان العلاقة بين الاختصاصات المالية وشكل الدولة والنظام السياسي يمثل عاملا جوهريا في تحديد كفاءة وفعالية الموارد المالية , اذ ان توزيع السلطات المالية بين الدولة المركزية والاقاليم او المحافظات سواء في الدولة الموحدة او الدولة الاتحادية يرتبط ارتباطا وثيق بنوع النظام السياسي حيث يحدد النظام السياسي ودرجة الاستقلالية والرقابة على استخدام الموارد المالية. الاستنتاجات:

١. إن الاختصاصات المالية في الدولة الموحدة تبقى محصورة في يد السلطة المركزية، فهي التي تتفرد بفرض الضرائب والرسوم وجبايتها، كما تختص بالمصادقة على الموازنة العامة ولا تملك الوحدات الإدارية أو المحلية أي صلاحيات مالية مستقلة، وإنما يقتصر دورها على التنفيذ تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .
  ٢. في النظام الاتحادي العراقي يتم توزيع الاختصاصات المالية استنادا الى دستور ٢٠٠٥ بين السلطة الاتحادية من جهة، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة أخرى.
  ٣. كما تناولت المادتان (١١١ و ١١٢) مسألة إدارة الثروات الطبيعية كالنفط والغاز، باعتبارها ملكاً للشعب العراقي، تُدار من قبل السلطات الاتحادية بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات، وبما يحقق التوزيع العادل على أساس النسبة السكانية، مع تخصيص نسب إضافية للمناطق الأقل تطورا. وقد شكّل هذا الموضوع محورا للنزاع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ولا سيما إقليم كردستان، بشأن إدارة وتوزيع العائدات النفطية.
  ٤. ديوان الرقابة المالية الاتحادية احد الاجهزة المستقلة التابعة لمجلس النواب والتي منحها القانون صلاحيات واسعة للكشف عن الفساد المالي والاداري كافة والتأكد من عمليات الصرف التي تمت وفقا للقوانين والتعليمات والانظمة الصادرة من الجهات المعنية .
  ٥. هيئة النزاهة هي احدى الاجهزة الرقابية التي تهدف الى حماية المال العام ومنع حدوث تضارب بين المصالح الخاصة مع المصالح العامة ولضمان ايضا مشروعية مصادر تمويل التنظيمات السياسية وغير الحكومية لاختصاص الوين يستغلون مناصبهم في الكسب غير المشروع من المال العام وخضوعهم للمساءلة القانونية.
  - هيئة لمراقبة الايرادات وهي احدى الاجهزة الرقابية تهدف الى تحقيق العدالة في توزيع الواردات الاتحادية بين الاقليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم.
  ٦. التاكيد على مجلس الوزراء بتقديم الحسابات الختامية للمجلس النواب لتأكيد على تنفيذ الموازنة العامة بشكل سليم يتوافق مع اهداف الموازنة وتحقيق الشفافية.
  - ٧ ان المشرع العادي في قانون هيئة مراقبة الايرادات رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ لم ينص صراحة على مبدأ الشفافية يجعله من ضمن اهدافه التي تسعى اليها الهيئة لتحقيقه على الرغم من اهمية هذا المبدأ على الرغم ان المشرع الدستوري اكد على المبدأ بموجب المادة (١٠٦/ثالثا) من دستور ٢٠٠٥.
- التوصيات:
١. ضرورة تضمين نصوص دستورية تكون اكثر وضوحا لتحديد اليات توزيع الاختصاصات المالية بين المركز والاقاليم.
  ٢. تعزيز الرقابة البرلمانية من خلال الزام السلطة التنفيذية بتقديم تقارير مالية دورية لمجلس النواب .
  ٣. ادخال مبدأ الشفافية في النصوص القانونية والزام الوزارات والهيئات بنشر بيانات الايرادات والنفقات بشكل دوري لتكون خاضعة لرقابة قانونية وشعبية.
  ٤. تعديل المادة (٣/اولا) من القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ ليقرأ كما يأتي (القيام بالتحقق من عدالة توزيع الواردات الاتحادية وضمان الشفافية عند اعداد الموازنة استنادا الى الدستور .
  ٥. اعداد وتفعيل برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الدولة من خلال عقد ندوات شعبية واسعة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة

## المصادر والمراجع

**اولا الرسائل والاطاريح :**

١. حيدر علي ارحيم , التشريع المالي في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراه , ن كلية الحقوق الجامعة الاسلامية في لبنان , ٢٠٢١.
  ٢. مثال طاهر مسلم , شفافية الموازنة العامة في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل واثرا في الحفاظ على المال العام , رسالة ماجستير , كلية الحقوق في جامعة النهدين , ٢٠٢٢.
- ثانيا البحوث والمقالات**
١. احمد شنان ,سرود هوشيار,الموازنة العامة للدولة , مفهومها , مكوناتها , اجراءتها التشريعية والرقابة عليها,صادر من دائرة البحوث والدراسات النيابية ,قسم بحوث الموازنة , ٢٠٢٢ .
  ٢. عيبر محمد عبد,دور البرلمان العراقي في اقرار الموازنة الاتحادية بعد عام ٢٠٠٥, بحث منشور في مجلة العلوم السياسية , العدد ٦٢ , ٢٠٢١, ص٢١٤.
  ٣. علي غني عباس, الرقابة على الموازنة العامة , دراسة مقارنة , بلاسنة , ص٢٢.
  ٤. سيروان عدنان ميرزا , الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي , من منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب , بغداد , ٢٠٠٨ ,
  ٥. سناء محمد سدخان , مثال طاهر , دور اجهزة الرقابة في ضمان تحقيق شفافية الموازنة العامة الاتحادية -دراسة في التشريع العراقي , بمجلة معهد العلمين للدراسات العليا , العدد ١١ , ٢٠٢٢ .
  ٦. عمر غانم حامد, عبد الباسط علي جاسم , رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي , مجلة الرافدين للحقوق , العدد ٥٨ , ٢٠١٨ .
  ٧. رفاه كريم كربل,احمد علي حسين, اساس الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وطبيعتها دراسة مقارنة , مجلة الكلية الاسلامية الجامعة 'العدد ٢٠٢٤, ٧٩.
  ٨. ستار جبار حمد وعلي زعلان, رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة الاتحادية هيئة النزاهة والكسب غير المشروع, بحث منشور في مجلة ضياء الفكر للبحوث والدراسات , العدد الثالث , ٢٠٢٤ , ص١٢٣.
  ٩. مداحي عثمان , دور الرقابة على تنفيذ الموازنة في ترشيد الانفاق العام , مجلة اقتصاديات شمال افريقيا , الجزائر ٢٠٢٠ .
  ١٠. اسماعيل علوان التميمي, توزيع الاختصاصات المالية في الدستور العراقي المقارن دراسة قانونية , مجلة الحوار الممتد الالكتروني بالعدد ٥٢٣٨ في ٢٩/٧/٢٠١٦ .

**الدساتير:**

١. ١٩٥٢ دستور المملكة الهاشمية الاردنية (المعدل بموجب قانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٢).
٢. القانون الاساسي العراقي سنة ١٩٢٥
٣. دستور العراق سنة ٢٠٠٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥ .
٤. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧

**القوانين:**

١. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ١٥/١/٢٠١٩ .
٢. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.
٣. قانون هيئة النزاهة رقم رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.
٤. قانون هيئة مراقبة الايرادات رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ .
٥. النظام الداخلي لهيأة مراقبة الايرادات رقم ١ لسنة ٢٠٢٢

- ١ . المادة (١٦/١) نصت (على أن المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء، الشعب الاردني جزء من الامة العينية ونظام فيها نيابي ملكي وراثي).
- ٢ . المادة ١١١ من دستور المملكة الهاشمية الاردنية سنة ١٩٥٢ المعدل
- ٣ . المادة (١٢) من الدستور الاردني نصت على (عدم جواز فرض قروض إجبارية أو استملاك أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى القانون).
- ٤ . قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٢ المعدل .
- ٥ . المادة (٣٤) من قانون الادارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١
- ٦ . نصت المادة (١٠٩) من القانون على (تعيين المناطق الادارية وانواعها واسماؤها وكيفية تأسيسها واختصاصها وموظفيها والقابهم في العراق بقانون خاص , كما نصت المادة (١١٢) من القانون على (يحق لكل طائفة تأليف مجالس في المناطق الادارية المهمة).
- ٧ . ابو ذر شاكر عبد مرزوك, النظام القانوني لادارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والاردن, رسالة ماجستير مقدمة من جامعة الشرق الاوسط, سنة ٢٠١٣, ص٢٧
- ٨ . بعد صدور قانون ادارة البلديات رقم (٤٨) لسنة ١٩٣١ وأصبحت إدارة البلدية ضمن الادارة المحلية وظلت مقتصرة على مجالس البلديات فقط ولم يمنحها هذا القانون الشخصية المعنوية
- ٩ . علي حسين محمد , اثر التشريعات التخطيطية في ادارة وصيرورة المدينة العراقية, بحث منشور في مجلة كلية التربية الاساسية, العدد ٩١ لسنة ٢٠١٥.
- ١٠ . الغى قانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٨ بموجب قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥
- ١١ . محمد عبد علي, مدى تطبيق قواعد اللامركزية في الادارة الاقليمية في التشريعات العراقية, بحث منشور, ص١٩٩
- ١٢ . المادة (٩١) من القانون الأساسي المعدل سنة ١٩٤٣
- ١٣ . المادة ٩٥ من القانون الاساسي العراقي
- ١٤ . المادة (٩٨) من القانون الاساسي العراقي
- ١٥ . المادة (٩٧) من القانون الاساسي العراقي.
- ١٦ . حيدر علي ارحيم , التشريع المالي في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراه مقدمة من كلية الحقوق الجامعة الاسلامية في لبنان, ٢٠٢١, ص٢٠.
- ١٧ . المادة (٤٨) من دستور العراق ٢٠٠٥
- ١٨ . اسماعيل علوان التميمي, توزيع الاختصاصات المالية في الدستور العراقي المقارن دراسة قانونية, بحث منشور في مجلة الحوار الممتد الالكتروني بالعدد ٥٢٣٨ في ٢٩/٧/٢٠١٦. تاريخ اخر زيارة ١٠/١/٢٠٢٥.
- ١٩ . عبد العظيم جبر حافظ, النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ , دراسة دولية العدد(٦٣)
- ٢٠ . نصت المادة (١) من دستور العراق سنة ٢٠٠٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥ على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة, نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي , وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).
- ٢١ . نصت المادة (٦١/اولا) من دستور العراق سنة ٢٠٠٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥ على (يختص مجلس النواب على تشريع القوانين الاتحادي)
- ٢٢ . نصت المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ على (مجلس الوزراء صلاحيات اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية).
- ٢٣ . مداحي عثمان , دور الرقابة على تنفيذ الموازنة في ترشيد الانفاق العام , بحث منشور في مجلة اقتصاديات شمال افريقيا , الجزائر ٢٠٢٠, ص١٠٦.
- ٢٤ . المادة (١٢) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ١٥/١/٢٠١٩.

- ٢٥ . احمد شنان ,سرود هوشيار,الموازنة العامة للدولة , مفهومها , مكوناتها , اجراءتها التشريعية والرقابة عليها,صادر من دائرة البحوث والدراسات النيابية ,قسم بحوث الموازنة , ٢٠٢٢,ص١٢.
- ٢٦ . عيبر محمد عبدودر البرلمان العراقي في اقرار الموازنة الاتحادية بعد عام ٢٠٠٥, بحث منشور في مجلة العلوم السياسية , العدد ٦٢ , ٢٠٢١,ص٢١٤.
- ٢٧ . المادة (١/ثالثا) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.
- ٢٨ . مثال طاهر مسلم , شفافية الموازنة العامة في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل واثرا في الحفاظ على المال العام , رسالة ماجستير قدمت الى مجلس معهد العلمين , ٢٠٢٢,ص٩٦.
- ٢٩ . علي غني عباس, الرقابة على الموازنة العامة , دراسة مقارنة , بلاسنة ,ص٢٢.
- ٣٠ . سيروان عدنان ميرزا , الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي , من منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب , بغداد , ٢٠٠٨ , ص١٧٠.
- ٣١ . صدر بأسم قانون ديوان مراقب الحسابات رقم ١٧ سنة ١٩٢٧.
- ٣٢ . سناء محمد سدخان , مثال طاهر , دور اجهزة الرقابة في ضمان تحقيق شفافية الموازنة العامة الاتحادية -دراسة في التشريع العراقي, بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا , العدد ١١ , ٢٠٢٢ , ص١١٦.
- ٣٣ . المادة (٣/أ) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل على (يتولى الديوان الرقابة على: أ- المال العام أينما وجد وتدقيقه)
- ٣٤ . المادة (٨) من القانون اعلاه على تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية:-  
أولاً : مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية او إنفاقاً او تخطيطاً او تمويلاً او صيرفة او تجارة او أنتاج أعيان او أنتاج السلع والخدمات.  
ثانياً : اية جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان.
- ٣٥ . عمر غانم حامد, عبد الباسط علي جاسم , رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي , بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق , العدد ٥٨ , ٢٠١٨,ص١٣٩.
- ٣٦ . المادة (١٣/ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٧ . المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ المعدل
- ٣٨ . المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٩ . ستار جبار حمد وعلي زعلان, رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة الاتحادية هيئة النزاهة والكسب غير المشروع, بحث منشور في مجلة ضياء الفكر للبحوث والدراسات , العدد الثالث , ٢٠٢٤ , ص١٢٣.
- ٤٠ . المادة ١٦ الفقرة (ثانيا) من .
- ٤١ . المادة (١) من قانون هيئة مراقبة الإيرادات رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧
- ٤٢ .رفاه كريم كربل, احمد علي حسين, اساس الهيئة العامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وطبيعتها دراسة مقارنة , بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة العدد ٧٩, ٢٠٢٤, ص١٤٩.
- ٤٣ . المادة (٣/اولا) من القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧.