

المالية العامة

محاضرات مرحلة الدكتوراه القانون العام (التحضيرية/الكورس الثاني)

استاذ المادة/ الاستاذ الدكتورة سناء محمد سدخان

(احكام شطب الديون والموجودات، دراسة في قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل)

المحاضرة الأولى /التعريف بالديون والموجودات

المبحث الأول / التعريف بالديون والموجودات

يعد موضوع شطب الديون والموجودات من المواضيع المهمة التي تدخل في نطاق النفقات العامة للدولة، لما يتطلبه هذا الامر من اعدام موجودات ثابتة وديون لم يتم تسديدها او توظيفها للمصلحة العامة، سواء من خلال استخدامها لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، او فك اختناقات مالية لأشخاص معنويين وطبيعيين عامين.

أن شطب الديون الحكومية والموجودات من المواضيع التي تشكل - إذا لم تعالج بصورة قانونية وإدارية سليمة - باباً يفتح على مصراعيه ويتخذ وسيلة للتجاوز على المال العام، ومن هنا تبرز أهمية هذا الموضوع وضرورة بحثه، والتطرق الى معالجاته الواردة في قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ.

المطلب الأول/مفهوم الديون

لم يتطرق قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ لتعريف الديون الحكومية، وانما اكتفى فقط بإيراد صلاحيات شطبها في الفصل التاسع منه^(١)، كما لم يتطرق الى ذلك قانون تحصيل الديون الحكومية^(٢)، الا ان الملاحظ ان القانون الاخير قد استعاض عن ايراد تعريف للديون بتعداد المبالغ المستحقة للدولة وذلك

(١) ينظر قانون من (٤٦ - ٤٩) من القانون أعلاه.

(٢) رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧.

بموجب المادة (١) منه وهو ما سنتعرف عليه في الفرع الثاني، كما لم تتطرق لتعريف الديون أيضا تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢^(٣) ، لذا يتوجب الرجوع الى المبادئ العامة والى احكام القانون المدني.

الا انه حتى في القانون المدني لم نجد تعريف للدين بشكل مباشر وواضح حيث اوردت المادة (٦٩) منه تعريفا للحق الشخصي او الالتزام بأنه: (الحق الشخصي: هو رابطة قانونية ما بين شخصين دائن ومدين يطالب بمقتضاها الدائن بأن ينقل حقا عينيا او ان يقوم بعمل او ان يمتنع عن عمل، ويعتبر حقا شخصيا الالتزام بنقل الملكية أيا كان محلها نقدا او مثليات او قيميات ويعتبر كذلك حقا شخصيا الالتزام بتسليم شيء معين، ويؤدي التعبير بلفظ (الالتزام) ولفظ (الدين) المعنى نفسه الذي يؤديه التعبير بلفظ الحق الشخصي؛ إذ ان (الفقرة ثالثة من المادة ٦٩ أعلاه) تشير الى ان معنى الدين والالتزام هو نفس المعنى الذي يؤديه تعبير الحق الشخصي.

وعُرف الحق الشخصي على أنه (سلطة مقررة لشخص تجاه اخر تخول الاول وهو صاحب الحق الشخصي او الدائن او الملتزم له أن يجبر الثاني وهو المكلف او المدين او الملتزم، على ان يقوم له بعمل او يمتنع من اجله عن عمل)^(٤) ويلاحظ على التعريف المتقدم انه وصف الدين بالحق الشخصي، وان الالتزام او الحق الشخصي هو رابطة قانونية بين الدائن والمدين يهتم بها القانون ويسبغ حمايته عليها، وذلك من خلال تقرير أن المدين اذا لم يقم بتنفيذه رضاءً او جبرا يمكن عندئذ اللجوء الى السلطة العامة لإجباره على ذلك وفقا للإجراءات والاحوال المحددة في القانون.

(٣) منشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٨٢) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ، طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج٢، وزارة التعلم العالي والبحث العلمي، سنة ١٩٨٠، ص٦.

ولكن اذا كانت السلطة العامة هي الدائن في الديون الحكومية، فيكون الدين هنا مالا عاما، وهو ما اوضحه المشرع في القانون المدني^(٥)، القانون بموجب المادة (٧١) منه، والتي نصت في الفقرة (١) منها على أن (تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة للمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون) كما نصت في الفقرة (٢) على (وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم) وبالتالي فستبذل السلطة العامة السبل المشروعة كافة لغرض استرجاعها وفق الطرق والاصول المحددة قانونا لها، بموجب قانون تحصيل الديون الحومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧^(٦).

اما فيما يخص تعريف الدين فقد تم تعريفه على انه: مبلغ يدين به شخص، يسمى المدين الى شخص اخر يسمى صاحب الدين او الدائن، وقد يكون الدين في الجوانب الاقتصادية مال او بضاعة او خدمة، كما يمكن تعريف الدين الذي بذمة الأشخاص لصالح الدولة على بأنه، مجموعة المبالغ التي في ذمة الأشخاص لصالح الدولة سواء كانوا اشخاصا طبيعيين ام معنويين، وسواء كانت المبالغ متأتية من عمل تجاري او استثماري او قرض، ويكون المدين ملزما برده اما دفعة واحدة او على شكل اقساط خلال مدد زمنية محددة مسبقا بموجب تعليمات صادرة تنظم ذلك^(٧).

ولذلك يمكن ان نعرفها - أي الديون - على أنها حقوق للدولة لدى الغير سواء كانوا اشخاصا طبيعيين ام معنويين، والتي تنشأ عن معاملات حدثت بين السلطة التنفيذية او أحد مؤسساتها والغير)

(٥) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٦) منشور في الوقائع العراقية ٢٥٨٥ في ٢/٥/١٩٧٧.

(٧) د. أحمد فارس حسن العزاوي، و الباحث حيدر حسين علي حمد المجمع، شطب الديون الحكومية وفقا لقانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٧) المجلد (٧) العدد (٤) الجزء (١) ١٩٦-١٩٥.

على ان هذه المعاملة يجب ان لا تفسر على انها تشمل المعاملات المشروعة فقط، وذلك لان نشوء الدين بذمة الغير لصالح الدولة لا يقتصر على التصرفات المشروعة فقط، بل قد يكون سببه الجريمة سواء كانت واقعة على المصالح الحكومية او الفردية، ويكون الدين هنا بصفة عقوبة جزائية كعقوبة الغرامة^(٨)، وقد يكون بصفة غرامة إدارية كما هي الحال في قانون المرور عند مخالفة سالكى الطريق من السائقين للتعليمات المرورية^(٩)، وقد تكون ناتجة عن تقرير المسؤولية التقصيرية^(١٠) أو العقودية بمواجهة الغير لصالح الدولة^(١١).

ومما تقدم فقد تم تعريف الديون التي يمكن شطبها هي (كل المبالغ المترتبة بذمة الاشخاص سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين او معنويين وضمن الضوابط المحددة مسبقاً من مجلس الوزراء باستثناء الضرائب والرسوم

(٨) تضمن قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ الكثير من النصوص الجزائية التي تقرر عقوبة الغرامة على مرتكب الجريمة ومنها على سبيل المثال لا الحصر نص المادة (٢٨٥) التي نصت على أن ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار من صنع أو باع أو وزع أو روج أو عرض أو نقل أو حاز بقصد البيع أو التوزيع لاغراض ثقافية أو علمية أو صناعية أو تجارية بغير ترخيص من السلطة المالية المختصة وخلافاً للقيود التي تفرضها قطاعاً معدنية أو اوراقاً مشابهة في مظهرها للعملة المتداولة في العراق أو للاوراق المصرفية التي اذن باصدارها قانوناً اذا كان من شأن هذه المشابهة ايقاع الجمهور في الغلط. ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل من قام بفعل من الافعال المذكورة بالنسبة للمسكوكات الذهب التي كانت عملة متداولة قانوناً أو عرفاً في العراق أو دولة اخرى أو حاز ادوات تقليديها))، وتجدر الإشارة بهذا الصدد أنه صدر قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ (تعديل الغرامات الواردة في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ والقوانين الخاصة الاخرى).

(٩) ينظر بذلك المواد (٢٥) وما بعدها من قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩.

(١٠) ينظر في ذلك المادة (٢٠٤) من القانون المدني العراقي التي نصت (بأن كل تعد يصيب الغير بأي ضرر غير ما نر في المواد السابقة يستوجب التعويض) بالإضافة الى المواد التي سبقتها والتي تناولت احام المسؤولية التقصيرية.

(١١) ينظر في ذل نص المادة (٩/٩/٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤، الخاصة بتحديد مبلغ الغرامة التأخيرية التي يلتزم بدفعها المتعاقد مع الإدارة اذا اخل بالتزامه.

لحصانتها الدستورية لابد ان ينظم شطبها بقانون^(١٢)، وهو ما نؤيده على اعتبار ان هذه الديون اذا أصبحت معدومة - مستحيلة التحصيل- يكون عندئذ شطبها ممكنا.

المحاضرة الثانية/ أنواع الديون

يمكن القول بأن الديون تتنوع بحسب سببها حيث تصنف بحسب السبب المؤدي الى نشوء هذا الدين^(١٣)، وتصنف أيضا بحسب أطرافها الى ديون خاصة بين الافراد فيما بينهم، وديون عامة تكون فيها الدولة اما دائنة او مدينة، كما ان لها تقسيما اقتصاديا وهو ما يهمننا في هذا المجال باعتبار ان الديون المعدومة هي الديون التي لا يمكن تحصيلها، كما ان قانون تحصيل الديون الحكومية قد نص على أنواع ديون بشكل مجمل وليس بإعتماد تصنيف من التصنيفات أعلاه^(١٤)، وهو ما سنتناوله تباعا.

أولا: تصنيف الديون اقتصاديا

يعد تصنيف الديون من الامور المهمة في مالية الدولة لغرض تحديد موقفها القانوني وامكانية استحصالها من عدمه، لغرض ادراجها ضمن الموازنة العامة للدولة، وان معرفة أنواع الديون يساعد في تحديد الطريقة المثلى لتحصيلها^(١٥)، وهي تقسم - اقتصاديا - إلى ثلاثة أنواع رئيسية، هي:

١. الديون المعدومة: يقصد بها وهي الديون التي يثبت عدم امكانية تحصيلها نظرا لإفلاس المدين او وفاته^(١٦)، أو هي تلك الديون التي يصبح من الصعب او المستحيل تحصيلها فيما بعد، مثل: الديون التي

(١٢) م. رنا الطيف جاسم، م. سرى معاذ احمد، صلاحيات شطب الديون والموجودات في قانون الادارة المالية الاتحادية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (٥٠) الجزء الأول، ص ٣٣٤.

(١٣) يمكن ان ينظر في ذلك مصادر الالتزام في القانون المدني العراقي المواد (٧٣) وما بعدها.

(١٤) ينظر المادة (١) من قانون تحصيل الديون الحكومي رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧.

(١٥) بحث منشور على الموقع الالكتروني: (<https://fekrait.com>) اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢٤/٢/١١.

تغيب أصحابها ولا علم بمكان تواجدهم مثلاً، او التي توفى صاحبها ولم تفي الشركة تسديدها، وقد نص المشرع العراقي على أن هذه الديون هي التي تكون محلاً للشطب بالدرجة الأساس، وذلك بموجب نص المادة (٤٦/أولاً) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ؛ حيث نصت هذه المادة على (لوزير المالية شطب ديون الدوائر الممولة مركزياً التي يثبت استحالة تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء) ومن خلال عبارة (... التي يثبت استحالة تحصيلها ...) يتضح ان المشرع يقصد بها الديون المعدومة الا انه لم يستخدم المصطلح الاقتصادي لهذه الديون وهو الديون المعدومة.

٢. الديون المشكوك في تحصيلها: أما هذه الديون، فهي الديون التي يحوم حولها الشك كونها هل سيتم تحصيلها ام لا بسبب سوء الاحوال المالية للمدينين مع احتمال تعثرهم او توقفهم عن سداد ما عليهم من اموال، او هي التي توجد احتمالية على عدم قدرة المدين على تسديدها في المستقبل، وذلك في حالات وجود مؤشرات على ذلك، مثل التأخر في التسديد.

٣. الديون الجيدة: أما هذا النوع من الديون، فهو مختلف عن النوعين السابقين؛ حيث يقصد به تلك الديون التي يتم تحصيلها في مواعيدها المحددة، او هي الديون المنتظر تحصيلها في وقتها المحدد، أو هي التي يكون أصحابها أصحاب مراكز مالية جيدة؛ مما يعني وجود احتمالية عالية للقدرة على تحصيلها^(١٧). وبهذا الصدد تجدر الإشارة الى المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية لم يعرف التقسيم الاقتصادي للديون، وإنما ذكر فقط الديون مستحيلة التحصيل، الا أن المشرع العراقي أورد نصاً آخر يستوعب كل انواع الديون حتى لو لم تكن مستحيلة التحصيل من خلال إعطاء وزير المالية صلاحية التنازل عنها او تقسيطها او ارجاء تسديدها، وهو ما يفهم ضمناً من البند (ثانياً) من المادة (٤٦) ذاتها الذي نص على (لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده ضمن الحدود التي

(١٦) م. محمد سعدي كاظم، المحاسبة المتوسطة، محاضرات القيت على طلبة المرحلة الثانية، في كلية المستقبل الجامعة، قسم إدارة الاعمال، ص ٢.

(١٧) م. محمد سعدي كاظم، المصدر نفسه.

يضعها مجلس الوزراء) على أنه قيّد هذه الصلاحية بقيد ابلاغ مجلس الوزراء بهذا الشطب او التأجيل او الارزاء وهو ما نص عليه بموجب البند (٤٦/ ثالثا) حيث نص (على وزير المالية إبلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ تم شطبه او التنازل عنه أو تقسيطه أو ارجاء تسديده وبيان أسباب الشطب والتنازل والتقسيت والارزاء ويكون هذا الإبلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية) الا ان الملاحظ ان هذا النص اشترط ان يكون الإبلاغ بعد اتخاذ القرار بالشطب او الارزاء او التأجيل، وهو ما يجعل هذا القيد يفقد الكثير من الفاعلية، سيما ان هذا الإبلاغ يكون مع الحسابات الختامية للسنة المالية، وهي ما تتأخر كثيرا في العادة، يضاف الى ذلك ان مجلس الوزراء يستطيع شطب الديون والموجودات التي تزيد عن صلاحية الوزير المختص او وزير المالية وبغض النظر عن طبيعة هذه الديون سواء كانت معدومة او مشكوك في تحصيلها او جيدة وهو ما يفهم من نص البند (٤٦/ خامسا) والذي نص على (لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية او الوزير المختص).

ثانيا: تصنيف الديون بموجب القانون

قد تكون الديون يسيرة التحصيل، وقد تنشأ خلافات بين الدائن والمدين بسببها، ومن جانب ثالث قد يصعب بشكل كبير او يستحيل تحصيل الدين، ومن بين أثر تلك الخلافات امتناع المدين عن القيام بتسديد الدائن؛ مما يدفعه إلى التقاضي، ومن هما تبرز اهمية تصنيف وتقسيم الديون، ولغرض دراسة هذه المسألة سندرس تصنيف الديون بالرجوع الى قانون تحصيل الديون الحومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ وبالذات المادة الاولى منه، حيث نجده قد نص على جملة مبالغ واجبة السداد للسلطة العامة في حال تحققت أسبابها، بالإضافة الى الفوائد والاضافات والغرامات المتعلقة بالمبالغ المبينة في هذه المادة، فتطبيق هذا القانون لا يقتصر على المبالغ المذكورة في المادة اعلاه وانما هو يطبق عليها وعلى الفوائد والاضافات والغرامات المتعلقة بتلك المبالغ، الا ان الملاحظ ان قانون تحصيل الديون الحكومية قد نص على جملة من المبالغ التي تُستحق للدولة دون ان يتم تصنيفها وانما أوردها بشكل عام، وان هذه المبالغ المذكورة في المادة الاولى اعلاه هي^(١٨):

(١٨) ينظر المادة (١) من قانون تحصيل الديون الحكومي رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧.

١. الضرائب والرسوم.
 ٢. مبالغ التزام واردات الحكومة.
 ٣. مبالغ السلف التي تمنحها الدوائر الرسمية وشبه الرسمية.
 ٤. المبالغ المستحقة عن بيع او ايجار او تملك اموال الحكومة او الانتفاع منها.
 ٥. مبالغ الخدمات التي تؤديها الحكومة.
 ٦. المبالغ التي تصرفها الحكومة لتسفير العراقيين الى بلادهم.
 ٧. المبالغ المحكوم بها للدوائر الرسمية وشبه الرسمية والقطاع الاشتراكي، وقرارات التضمين الصادرة من وزير المالية او من الجهات التي تملك حق اصدارها.
 ٨. اجر مثل الانتفاع من الشواطئ والجزر والاراضي والعقارات المملوكة للدولة المقدر من قبل اللجان المختصة والمقترن بموافقة وزير المالية او من يخوله.
 ٩. بدلات المقاطعة والحكر والاجارتين والاجارة الطويلة والعقر وكذلك بدلات الحصص المشتركة مع الغير والحصص العقرية بنتيجة التخمينات المبلغة الى المدين بعد انتهاء المدة وعدم وقوع اعتراض من المكلف.
 ١٠. المبالغ المتحققة للدوائر الرسمية والقطاع الاشتراكي والناجمة عن اخلال المتعاقدين معهم في عقودهم بشرط ان ينص في العقد وعلى استحصالها وفقاً لأحكام هذا القانون، والا تستحصل وفقاً للقواعد العامة في قانون التنفيذ.
 ١١. المبالغ الاخرى التي ينص اي قانون اخر على انها واجبة الاستحصال بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية.
- وبذلك يكون قانون تحصيل الديون الحكومية قد استعاض عن ايراد تعريف للديون بتعداد المبالغ المستحقة للدولة وذلك بموجب المادة (١) منه، كما أورد في الفقرة (١١) منها نصاً عاماً يشمل المبالغ التي توجب القوانين النافذة وجوب استحصالها وفقاً له.

المحاضرة الثالثة/ مفهوم الموجودات وانواعها

المقدمة :-

يعد موضوع شطب الموجودات والديون من المواضيع المهمة التي تدخل في نطاق النفقات العامة للدولة ، لما يتطلب هذا الامر من اعدام موجودات ثابتة وديون لم يتم تسديدها او توظيفها للمصلحة العامة سواء من خلال استخدامها لسير المرافق العامة بانتظام واطراد ، او فك اختناقات مالية لأشخاص معنويين وطبيعيين .

أن شطب الموجودات من المواضيع التي تشكل اذا ما لم تعالج بصورة قانونية وإدارية سليمة باباً من أبواب الفساد الذي ممكن أن يستغل ويفتح على مصراعيه ويتخذ وسيلة لنهب المال العام وسرقة، لذلك تتطلب هذه العملية سلسلة من الاجراءات من حيث تثبيتها وتنزيلها من سجلات الدولة الرسمية بالشكل الذي يضمن مراعاتها لظروف الاشخاص بالنسبة للديون او استهلاكها بالنسبة للموجودات نتيجة الاستخدام الحسن لفترة زمنية تكاد تكون طويلة نسبياً ، كما وان هذه العملية تخضع لشروط قانونية قررها قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ بينوده الكثيرة ، لذا كان لابد لنا من بحثه والتطرق إلى معالجته الواردة في قانون الادارة المالية العراقي رقم رقم ١ لسنة ٢٠١٩ النافذ .

اهمية البحث :-

ان موضوع شطب الموجودات ومن يمتلك صلاحيتها وفق قانون الادارة المالية النافذ من المواضيع المهمة باعتبار هذه الموجودات جزء من المال العام الذي تستخدمه الوحدات الحكومية في انتاج وتقديم الخدمات العامة والذي يجب المحافظة عليه حسبما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٢٧ منه على " اولا :- للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن . ثانيا :- تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها ، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال . " . ولذلك لابد من مراعاة الجانب الدستوري والقانوني عند التصرف في هذه الاموال بعملية الشطب.

مشكلة البحث :-

تتجسد مشكلة البحث في الاجابة على التساؤلات التالية : ما مفهوم الموجودات ؟ وما هي انواع الموجودات وفق احكام قانون الإدارة المالية النافذ ؟

هيكلية البحث :-

سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي :-

الفرع الاول :- مفهوم الموجودات

الفرع الثاني :- انواع الموجودات

الفرع الاول

مفهوم الموجودات

تعتبر الموجودات من عناصر كشف المركز المالي المهمة لأغلب الدول وتكون بمبالغ مالية كبيرة ، والنسبة الاكبر من راس المال وخصوصا في الدول الصناعية ، وتستخدم الموجودات لأكثر من سنة مالية واحدة وهي تساهم في خلق الايرادات مع تفاعلها مع الموجودات الأخرى بالإضافة إلى الاستفادة من هذه الموجودات للحصول على التمويل الخارجي من المقرضين ، واغلب الدول تمسك سجلات خاصة بالموجودات الثابتة لغرض السيطرة والرقابة واحتساب الاندثار على الموجودات الثابتة .

ولم يتطرق قانون الادارة المالية النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ لتعريف الموجودات ولكن تم تعريف الموجودات من قبل العديد من الباحثين والكتاب والجهات المهنية ، ومن هذه التعاريف بانها "الموجودات هي عبارة عن مجموعة الوسائل الاقتصادية التي تمتلكها الدولة من أجل الحصول على منافع اقتصادية مستقبلية منها وذلك أما باستخدامها في العملية الإنتاجية أو في مساعدتها على تحقيق ذلك"^{١٩} .

كما عرفت الموجودات الثابتة بأنها (الممتلكات يتم الحصول عليها لغرض تسير أعمال الدولة او لأغراض بيعها وعادة لها عمر إنتاجي أكثر من سنة)^{٢٠} ، وعرف المعيار الصادر عن لجنة القطاع العام في الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC الموجودات بانها " موارد تسيطر عليه الوحدة الحكومية نتيجة لأحداث سابقة والتي من المتوقع ان تتدفق منها الى الوحدة منافع مستقبلية او خدمات محتملة " واكد المعيار على ان المنافع الاقتصادية المستقبلية والخدمات المحتملة تعد الاساس لوصف طبيعة الموجودات في الوحدات الحكومية ، فهي وسائل المنظمات لتحقيق اهدافها.

19حسين ناجي عارف - مبادئ المحاسبة - ج٢ - دار يافا للنشر - بلا سنة طبع - ص١٤ .

20القاضي حسين ومأمون حمدان - نظرية المحاسبية - الاردن - عمان - ٢٠٠١ - ص٥٠ .

وعرفت كذلك بانها : "موارد اقتصادية يتوقع منها منافع مستقبلية وسميت ثابتة لأنه يتوقع منها أن تخدم أكثر من فترة مالية ، كما انه من الصعب تحويلها لسيولة بسرعة وهي على نوعين ، اصول ثابتة ملموسة وأصول ثابتة غير ملموسة ، فالأصول الثابتة الملموسة هي الأصول التي يكون لها وجود حقيقي أي انها تستطيع ان نراها ونلمسها مثل الاثاث والمباني و السيارات ، اما الأصول الثابتة غير الملموسة فهي التي لا تراها وانما يكون لها وجود فعلي في المنشآت يظهر في قيود وحسابات الشركة حيث يتوقع منها عوائد مستقبلية مثل شهرة المحل وحقوق الاختراع و حق الامتياز والعلامة التجارية" ^{٢١} .

والملاحظ على هذه التعاريف أنها تعالج الموضوع من الناحية المحاسبية دون الاهتمام بالجانب القانوني ، ولذلك يمكن تعريف الموجودات انها كل ما له كيان مادي ملموس او معنوي يجعل من عملية ادارة الدولة وعمليات انتاجها أسهل وايسر ويخضع لحماية قانونية تتعلق بحماية الأموال العامة من الاختلاس والاضرار وكل انواع الحمایات المقررة سواء اكانت دستورية او مدنية او جنائية^{٢٢} .

اما شطب الموجودات فتعرف بانها عملية حذف الموجودات الثابتة من سجلات دوائر ومؤسسات الدولة بشكل قانوني ومحاسبي واخراجها من ذمتها بسبب التلف او الاستهلاك او الفقدان و الضرر الذي لحق بالموجودات الثابتة وصبحت نتيجة ذلك غير صالحة للغرض الذي خصص لها .

المحاضرة الرابعة/ انواع الموجودات

الفرع الثاني

انواع الموجودات

ان الفكرة المعبرة عن الموجودات هي انها اشياء لها وجود ولديها القابلية على تقديم خدمة او منفعة الان او في المستقبل وهذه المنافع والخدمات قد تكون في اشياء ملموسة مثل المباني والاراضي والآت وغيرها وهي ما تسمى بالموجودات المادية الثابتة او اشياء غير ملموسة وهي ما تسمى بالموجودات غير

^{٢١} اعد حمود القسيس - المالية العامة والتشريع الضريبي - ط٤- دار الثقافة والنشر - عمان - ٢٠١١ - ص٦٠

^{٢٢} يطلق على الاموال العامة في القانون العراقي بالدومين العام وهي من الاموال التي تتمتع بالحماية القانونية المقررة بموجب المادة ٧١ من القانون المدني العراقي منها عدم جواز تملكها وعدم جواز الحجز عليها وعدم جواز التصرف بها .

المادية الملموسة مثل حقوق الامتياز او براءة الاختراع وحقوق المؤلف وشهرة المحل وغيرها^{٢٣} ، وبما ان الموجودات غير الملموسة لم يتم الاشارة اليها في قانون الادارة المالية رقم ٩ لسنة ٢٠١٩ لا صراحة ولا ضمنا كموجودات قابلة للشطب في الوحدات الحكومية لذلك سوف نقتصر على ذكر الموجودات المادية الثابتة فقط .

اولا - مفهوم الموجودات المادية الثابتة وخصائصها :

يطلق اصطلاح الاصول الثابتة الملموسة على الاصول المادية التي تستخدمها وحدات الانفاق في الدولة في تأدية اعمالها الاعتيادية ، وهي ما اشار اليها ضمنا قانون الادارة المالية في الفصل التاسع منه الخاص بصلاحيات شطب الديون والموجودات بعبارة (المفقودة والمتضررة والتالفة) في نصوصه ، وتشمل الاستثمارات طويلة الأجل والتي لم تحقق الاستفادة المطلوبة منها خلال سنة واحدة اي ان عمرها الانتاجي يزيد على عام واحد ، والممتلكات والمباني والمعدات والأراضي ومجموعة الموارد الطبيعية كالغابات والمناجم وآبار البترول .وهي تتمتع بخصائص عديدة منها :-

١- تقتني الاصول او الموجودات الملموسة الثابتة لغرض الاستعمال في تقديم السلع والخدمات وليس لغرض البيع .

٢- تتصف الأصول الثابتة بالوجود المادي الملموس.

٣- تتميز الأصول الثابتة بطول العمر الإنتاجي، بمعنى أن الأصل سيقدم خدمات للمشروع تزيد عن السنة وبالتالي فإن تكلفة الحصول عليها تقسم على عمر الأصل (ويستثنى من ذلك الأراضي).

٤- إن الأصول تقدم خدمات أو منافع يمكن قياسها^{٢٤} .

وعليه فان حساب الموجودات الثابتة يمثل ما تمتلكه الدولة من ممتلكات منقولة وغير منقولة، ملموسة ، مقتناة أو منتجة من قبلها سواء أكانت داخل العراق أو خارجه ، وأن الإضافات ومصروفات التجديدات التي تطيل العمر الإنتاجي للموجود الثابت أو تزيد من طاقته أو كفاءته الإنتاجية تضاف على حساب الموجود إذا أدت إلى زيادة طاقته الإنتاجية كما كانت عليه ابتداء عند اقتنائه، وتشمل قيمة الموجودات

^{٢٣} قيس عواد البدراني - الوجيز في قانون المالية العامة - مط ١ - مكتبة زين الحقوقية - بيروت - ٢٠١٨ - ص ٢٣٨

^{٢٤} جمعة خليفة ود. محمد بن غريبة - المحاسبة المتوسطة - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٦ - ص ٤١٠ .

الثابتة التي تسجل في هذا الحساب كلفة الشراء أو الإنتاج مضافا إليها كافة المصاريف اللازمة لجعل الموجود جاهزا للاستخدام.

وجديرا بالإشارة الى ان هنالك طرق عدة يمكن من خلالها الحصول على هذه الموجودات ومنها الشراء من الاسواق او من الشركات الداخلية والدولية او عن طريق الشراء بالمزاد العلني او الحصول عن طريق الهبات والتبرع فقد يحصل المشروع او وحدة الانفاق على قطعة من الارض او آلة او غيرها دون مقابل او بمقابل ثمن رمزي وهنا تقييم الاصول بسعر السوق وتعتبر قيمة الاصل ربحا خلال السنة او ارباحا غير محققة ويتم تحقيقها خلال العمر الانتاجي او اعتبارها قيمة مضافة الى راس المال او ان تقوم المؤسسات العامة بتشبيد او تصنيع الاصل الثابت .

ثانيا :- انواع الموجودات الثابتة المادية :-

ويمكن تقسيم الموجودات الثابتة في الوحدات الحكومية إلى ثلاثة أنواع:

١- الموجودات الثابتة التشغيلية وتستخدمها الوحدات الحكومية في أداء نشاطها الاعتيادي وهي تضم المباني و الأثاث، وسائل النقل، والمكائن وغيرها وهي التي يقع عليها وحسب ما نص عليه قانون الادارة المالية ضمنا عملية الشطب عند التلف والتضرر والاستهلاك .

٢-موجودات البنية التحتية وهي تضم الطرق و الجسور و السدود وغيرها ولا يمكن ان يتصور حدوث عملية الشطب عليها حسب قانون الطرق العامة والجسور رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ .

٣-موجودات الموروث الحضاري والرموز الوطنية، وهي تضم الآثار والتحف الأثرية، والمراجع العلمية النادرة والنصب التي تمثل رموزاً وطنية وهي تعتبر مال عام محمي دستوريا وذلك بموجب المادة ٣٥ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالإضافة الى قانون حماية الآثار رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ المعدل بقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٢٠ وعليه لا يجوز المساس بها.

نستنتج مما تقدم ان الموجودات هي جزء من المال العام الذي اوجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حمايته والمحافظة عليه كما ان قانون الادارة المالية ببوده اكد على اهمية المال العام وحرمته وبالتالي فلا يجوز التصرف فيه الا بموجب القانون والا اعتبر التصرف مخالف للدستور والقانون والذي يوجب نقضه .

كما ان الموجودات قد تكون مادية ملموسة او غير متداولة كالأراضي والمكائن والغابات وغيرها وقد تكون متداولة او غير ملموسة والتي تتمثل ببراءة الاختراع وحقوق النشر وغيرها .

المحاضرة الخامسة/ صلاحيات شطب الديون والموجودات

المبحث الثاني

صلاحيات شطب الديون والموجودات

اورد المشرع شطب الديون والموجودات في الفصل التاسع من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ وبين اسباب شطب الديون والموجودات والجهات المختصة بذلك، وسنتولى بحث ذلك وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

اسباب شطب الديون

من اهم الأسباب التي تؤدي الى شطب الديون ما يأتي:

اولاً: عجز الدولة عن تحصيل الديون: تعجز الدولة عن تحصيل الديون في حالة الاستحالة فطبقاً للقواعد العامة فان الاستحالة التي تؤدي إلى انقضاء الالتزام^(٢٥) هي الاستحالة المطلقة (والاستحالة المطلقة وهي التي لا يستطيع معها كافة الناس تنفيذ التزاماتهم)^(٢٦).

(٢٥) رنا الطيف جاسم وسرى معاذ احمد، صلاحيات شطب الديون والموجودات في قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، بحث منشور، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٠ ج ١، ص ٣٣٧.

(٢٦) محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد (المجلد الثاني)، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص ٣٧٣

إما بالنسبة إلى الاستحالة النسبية وهي التي تقوم بالنسبة إلى المدين لكن مع وجود شخص آخر غيره يستطيع القيام بالأمر الذي التزم به وهذه الاستحالة لا تجعل العقد باطلاً، وهذا ما أشارت إليه المادة ١٢٧/ثانياً من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ منها على إن "إذا كان مستحيلاً على المدين دون أن تكون الاستحالة في ذاتها مطلقة صح العقد والزم المدين بالتعويض لعدم وفائه بتعهدة".^(٢٧)

وفي الديون الحكومية فالاستحالة النسبية لاتمنع من امكانية تحصيل الديون اذ ان الاستحالة النسبية تنشأ نتيجة ظهور ظروف مؤقتة وبزوالها يعود الالتزام الى وضعه الطبيعي، أي حدوث بعض الظروف الخارجة عن الارادة تحول دون تسديد الالتزام كاستشهاد المدين مثلاً، ومن الجدير بالذكر أن الاستحالة ممكن ان تكون مادية كالقوة القاهرة أو قانونية ترجع إلى حكم القانون وقد أشارت إلى ذلك المادة ١٢٧/اولا من القانون المدني العراقي على إن (إذا كان محل الالتزام مستحيل استحالة مطلقة كان العقد باطلاً)^(٢٨).

فالاستحالة تكون قانونية بصور أمر قانوني من الدولة يتوجب التقيد به والامتنثال لأحكامه سواء كان هذا الأمر قراراً او نظاماً أو غير ذلك ويترتب عليه جعل الالتزام مستحيلاً (تسديد الديون) كما لو صدر قرار بحظر التعامل مع شركة اجنبية ، والملاحظ على المشرع في قانون الادارة المالية انه قد جاء في المادة ٤٦ /اولا منه بلفظ الاستحالة بصورة مطلقة ولم يحدد نوعها وتطبيقاً للقاعدة القانونية (المطلق يجري على اطلاقه)، فاذا ما ثبتت بالأدلة والبراهين الاستحالة بكافة انواعها تكون بذلك سبب من اسباب شطب الديون الحكومية ، وكذلك ممكن أن تثبت الاستحالة من جهة المدين كما ممكن أن تثبت من جهة الدائن الا ان المشرع وفي ذات المادة والفقرة قد حصر هذه الحالة فقط للدوائر الممولة ذاتياً.

ف نجد لكي تعد الاستحالة معتبرة وسبباً من اسباب شطب الديون لا بد من توافر شروط منها:

- تعذر تحصيل الدين بصورة مطلقة بمعنى عدم امكانية استحصاله واستفاد كافة الطرق القانونية لذلك.
- اثبات استحالة التحصيل بتقرير يقدم من قبل رئيس الدائرة الممولة مركزياً إلى وزير المالية.

(٢٧) محمد عزمي البكري، المصدر نفسه، ص ٣٧٣.

(٢٨) علي كحلون، النظرية العامة للالتزامات، مجمع الأطرش للكتاب المختص، ٢٠١٥، ص ٩٧٥.

• استنفاد كافة الطرق القانونية المنصوص عليها في قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧.

• ان يكون مقدار مبلغ الشطب ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء. (٢٩)

ثانياً -التنازل عن التحصيل: وهو التنازل عن الحق والذي يقصد به "بأنه تصرف قانوني يسقط به الحق محل الالتزام (تسديد الدين) بالإرادة المنفردة لصاحب الحق) وبالرجوع الى قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ نصت المادة ٤٦/ثانياً على " لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع أو تقسيطه أو ارجاء تسديده ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء".

فالمشروع وفقاً للمادة أعلاه حدد التنازل بعدة صور منها ان يكون المبلغ مستحق الدفع أو تقسيطه أو ارجاء تسديده وترك أمر توضيح ذلك الى الحدود التي يضعها مجلس الوزراء.

فالاستحالة في تحصيل الديون هنا ليست مطلقة بل استحالة نسبية والذي جسده المشرع بالتنازل في بعض الجوانب ، ويدخل ضمن اطفاء الديون ويسقط تبعاً لذلك حق الدولة في أي مطالبات مستقبلية بهذا الشأن ، حيث سبق وان قضت بعض القرارات بشطب الديون التي ترتبت بذمة الشهيد من تاريخ استشهاده ويستثنى من ذلك الديون والفوائد التي بذمته لصالح المصارف الحكومية كما في كتاب وزارة المالية عام ٢٠١٩ الموجه الى هيئة الحشد الشعبي للإشارة الى موافقة مجلس الوزراء على اسقاط الديون المترتبة في ذمة شهداء وجرحى الحشد الشعبي ، كما يلاحظ بتأجيل دفع المبالغ المترتبة بذمة المدنيين وكذلك تقسيط هذه المبالغ بالشكل الذي لا يتقل كاهلهم عند دفع هذه المبالغ تقديراً لظروفهم الاقتصادية والمعيشية (٣٠).

ونذكر كذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٥٦) لعام ٢٠٢٠، والذي نص على: (إطفاء الديون المترتبة بذمة شركة الواحة الصينية الخاصة برسوم إعادة إعمار العراق على مواد ومعدات استخدمت لتشغيل حقل الاحدب النفطي وشطبها والتي تم تغيير صفة الادخال الجمركي لها من مؤقت إلى دائمي البالغة

(٢٩) رنا الطيف جاسم وسرى معاذ احمد، مصدر سابق، ص٣٣٨.

(٣٠) رنا الطيف جاسم وسرى معاذ احمد، مصدر سابق، ص٣٣٨.

(٤١٦٠٠٣٩٣٩٨٢) دينار، واحد وأربعون مليار وستمائة مليون وثلاثمائة وثلاثة وتسعون ألف وتسعمائة واثنان وثمانون دينار... وقد صدر هذا القرار بالاستناد إلى أحكام المادة (٤٦) من قانون الإدارة المالية، والاتحادية رقم (٦) لعام ٢٠١٩، والتي نصت في الفقرة خامساً على "لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية او الوزير المختص" . والفقرة تاسعاً " لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات العائدة الى الشركات العامة ودوائر التمويل الذاتي التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية".

وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤) لعام ٢٠٢١، قراراً ينص على: (الموافقة على التنازل عن مبلغ ضريبة الدخل عن إصدار سندات جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٦ المترتبة بزمة المصرف التجاري العراقي حصراً للسنوات من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١٧، البالغ قدره (٥٧٠١١٤٢٠٠٠) دينار، فقط خمسة مليارات وسبعمئة وواحد مليون ومئة واثنين وأربعين ألف دينار على وفق أحكام المادة ٤٦ من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

المحاضرة السادسة/ اسباب شطب الموجودات

الفرع الثاني

اسباب شطب الموجودات

أن الموجودات الثابتة هي كل ما تملكه الدولة من ممتلكات منقولة وغير منقولة وسواء كانت مقنتاه او منتجة من قبل الدولة وسواء كانت داخل الدولة او خارجها، والتي يتم الحصول عليها لغرض استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، اورد المشرع اسباباً لشطب الموجودات، ونرى انها قد جاءت على سبيل الحصر لمنع التلاعب والسرقة والاهدار في الاموال العامة، وهو ما يؤكد في ذات الوقت حرصه على ممتلكات الدولة لأنها كرسيت في الاساس لخدمة المرافق العامة.

وعليه يمكن توضيح اسباب شطب الموجودات في النقاط الآتية:

١- شطب الموجودات للأسباب المنصوص عليه في ٤٦/رابعاً من قانون الإدارة المالية الاتحادي:

إذ نصت (المادة ٤٦ الفقرة رابعاً) على انه: "للوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لأي سبب كان بما فيها من جراء الاستخدام العادي، وتحدد الصلاحية لكل منهم بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء".

إذا ان اسباب الشطب للموجودات وفق هذه المادة تتمثل في:

أ- فقدان الموجودات.

ب- تضرر الموجودات.

ت- تلف الموجودات.

ث- اي سبب كان بما فيها الاستخدام العادي اي (الاستهلاك).

وقد منح المشرع صلاحية الشطب في هذه الحالات للوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة، والمقصود بالرئيس الاعلى ما بينته المادة (أ/اولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادي: (اولاً : الرئيس الاعلى: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس القضاء الاعلى، رئيس المحكمة الاتحادية، رئيس جهاز الادعاء العام، الوزير، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، رئيس الاقليم، رئيس برلمان الاقليم، رئيس حكومة الاقليم، رئيس مجلس المحافظة والمحافظ فيما يتعلق بوحدات الانفاق التابعة لكل منهم)

ان يشطب الموجودات اذا ما اصبحت بضرر او تلف او فقدت او لأي سبب كان حتى لو كان هذا السبب الاستخدام العادي لها ولا مشكلة في ان يكون هذا الشطب جاء نتيجة تلف الموجودات او اصابتها بضرر على ان يثبت ذلك.

وقد يتحقق الضرر بالموجودات عن قصد او دون قصد وبالتالي في حالة توفر قصد الاضرار فإنه يترتب على المقصر التضمين وفق قانون التضمين رقم (٣١) لسنة (٢٠١٥) النافذ، والذي نص في المادة الاولى منه "يضمن الموظف او المكلف بخدمة علما قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات".

اضافة الى توجيه العقوبات الإدارية بعد اجراء التحقيق الإداري وفق قانون انضباط موظفي الدولة

رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، والمسائلة الجزائية وفق القوانين النافذة.

اما الموجودات التالفة هي تلك الموجودات التي تلفت اما بالمخازن او اثناء الاستخدام ولا يجدي بها الإصلاح وهي ايضا تلك الموجودات التي انتهت صلاحيتها ولا يمكن تمديدها. وفيما يتعلق بالشطب (لأي سبب كان) الذي قد يثير الشك ويدعو الى الريية، ويشجع ضعاف النفوس على اختلاس هذه الموجودات أو سرقتها لما يمكن ان يحمله من اسباب واهية، قد تعد باباً لشرعنه ذلك عن قصد او من غير قصد لما فيها من تشجيع للسرقة، ومما يترتب على الجهة المسؤولة عن ذلك من مسؤولية جزائية ومدنية^{٣١}.

إما بالنسبة لعبارة (الاستخدام العادي) فانه كان من الاجدر بالمشرع تقديم هذه العبارة كونها هي الاساس وهي أمر طبيعي عند استخدامها لتلك الموجودات وبالتالي تلفها او استهلاكها بشكل طبيعي وبالتالي يصار الى شطبها، لان الشطب في الاساس كرس للموجودات التالفة والمتضررة والمستهلكة التي انقضى عمرها الافتراضي نتيجة الاستخدام العادي لها ولم يعد من المجدي الاستمرار في استخدامها.

٢- شطب الموجودات للأسباب المنصوص عليه في ٤٦/سادساً من قانون الإدارة المالية الاتحادي" لمجلس الوزراء فيما عدا الصلاحية المنصوص عليها في البند (رابعا) من هذه المادة شطب ما يفقد او يتلف من اموال وممتلكات الدولة نتيجة الظروف الطارئة او غير الاعتيادية بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها وتقدم من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الاعلى "

إذاً ان اسباب الشطب للموجودات وفق هذه المادة تتمثل في فقدان او تلف الموجودات بسبب الظروف الطارئة او غير الاعتيادية.

فالشطب يكون بصورة ما يفقد او يتلف من اموال نقدية او عينية وممتلكات الدولة، نتيجة ظروف طارئة أو غير اعتيادية، كظروف الحرب او كوارث طبيعية اوباء كمرض او ظروف اقتصادية او امطار وفيضانات، بشرط بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها، وهذه الصلاحية منحها المشرع لمجلس الوزراء حصراً.

^{٣١} عماد الحرش التميمي، شرعنة صلاحية شطب الموجودات، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي

<https://www.azzaman.com>

وقد حدد المشرع العراقي في قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة (١٩٦٥) الحالات التي تعتبر ظروف استثنائية غير اعتيادية فيما يلي:

١- اذا حدث خطر من غارة عدائية او اعلنت الحرب او قامت حالة حرب او اية حالة تهدد بوقوعها.

٢- اذا حدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له.

٣- اذا حدث وباء عام او كارثة عامة.

كذلك المشرع أمر قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة (٢٠٠٤) الذي خول رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم، وناشئ عن حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر.

وان المشرع في قانون الإدارة المالية لم يشر الى مسألة ان الظروف الطارئة او غير الاعتيادية هي المسبب الوحيد في فقدانها او تلفها واكتفى بان يتم التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في سبيل حصرها وتقييمها اي (اغفال التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها)، والتي من الضروري النص عليها حتى لا تتخذ من هذه الاعذار والظروف الطارئة سبيل لسرقة المال العام وهدره.

ولابد ان تكون الظروف الطارئة هي المسبب الوحيد لذلك وبدون أي اهمال او تقصير في الحفاظ على المال العام والممتلكات والموجودات من اي متغيرات بيئية مفاجئة او ظروف طارئة غير مسبوقه خاصة وان العلم بتطوره قد سهل التنبؤ بذلك.

لذا لا بد ان لا يصار الى شطب هذه الاموال او الموجودات او الممتلكات العامة (الا بعد استكمال الاجراءات القانونية والتحقيقية اللازمة التي قد تسفر عن مقصرين).

وحسناً فعل المشرع عندما نص لاحقاً في الفقرة (سابعاً من المادة ٤٦) من نفس القانون والتي نصت على: (لا يمنع الشطب اتباع الطرق القانونية في تأمين حقوق الخزينة من المتسبب في فقدان او التلف).

وكذلك نص المادة (٥/اولاً) من تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١)

لسنة (٢٠٢٢) التي نصت على انه: (لا يمنع اجراءات شطب الديون والموجودات من اتباع الطرق القانونية في تأمين حقوق الخزينة من المتسبب بالفقدان او التلف).

حيث قصد المشرع بذلك ضمان حقوق الدولة في ملاحقة المتسبب بالفقدان او التالف قانوناً واتخاذ الاجراءات المناسبة بحقة، فشطب الديون لا يعني براءة الموظف المتسبب بالتلف والفقدان، بل ان الموضوع يتطلب تبعات قانونية تتعلق بحماية المال العام ضد المقصر من الموظفين او غيرهم، مما يعني ان على اي مؤسسة ولضمان حقوق الدولة في الموجودات والديون اتخاذ الاجراءات القانونية على وفق القوانين النافذة التي تضمن حقوق الدولة.

من كل ما تقدم نرى ان المشرع العراقي كان موقفاً في هذا النص اذ يجب التفرقة ما بين شطب الموجودات نتيجة الاستخدام العادي وشطب الموجودات نتيجة تقصير الموظف او اهماله التي تستوجب اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المقصر لضمان حق الدولة وعدم فسح المجال امام الفاسدين لشرعنه سرقاتهم اذا ما ضمنوا ان للمشرع موقف ايجابي بشأن شطب الموجودات، لذلك كان لزاماً على الدوائر الرسمية وشبة الرسمية وكافة مؤسسات الدولة ان تضمن حقوق الدولة بمتابعة المهملين والمقصرين والفاسدين قبل شطب الموجودات من سجلات الدولة الرسمية، فأن تضمنت حق الدولة بمعاينة المقصرين جزائياً ومدنياً كان لها ان تشطب الموجودات.

ان كتاب وزارة المالية العراقية/ الدائرة القانونية/ الامور المالية/ للعدد ٨٠٣/ عامة/ في ٢٠١٦/٦/٨ بعنوان شطب الموجودات، اشار ان تعليمات العدد ٢ لسنة ٢٠٠٥ تضمنت تحويل الوزير المختص صلاحية شطب الموجودات المفقودة او المتضررة او التالفة لأي سبب كان ولم يرد فيها ما يشير الى الموجودات المسروقة. على الرغم من ان المنشور رقم ١٥٦٠ في ٢٠٠٩/٤/٢، تضمن معالجة حالات سرقة الرواتب ولم يتطرق الى حالات سرقة الآلات عليه يقتضي اتخاذ الاجراءات القانونية بتحريك شكوى في موضوع سرقة السيارات وفق التطبيقات السابقة بشأن موضوع السرقات.

وعلى الرغم من المعالجة القانونية لهذا الامر الا انه غاب عن الدائرة اعلاه موضوع في غاية الاهمية الا وهو انه يجب اجراء تحقيق الاداري بهذا الخصوص واحالة الموضوع الى لجنة التضمين المشكلة بموجب احكام القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ لبيان الشخص الذي يجب ان يضمن مبالغ الآلات المسروقة بالإضافة الى تحريك الشكوى الجزائية.

وهذا ما اكده منشور وزارة المالية ذي العدد ١٥٣٦٦ في ٢٠١٦/٨/٩ والذي اشار صراحة الى موافقة الامانة العامة لمجلس الوزراء على شطب الموجودات المفقودة نتيجة السرقة مع مراعاة اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة بموضوع سرقة الموجودات قبل اجراء عملية الشطب ووفق الصلاحيات الواردة بالمنشور.

المحاضرة السابعة/ الجهات المختصة بشطب الديون والموجودات

المطلب الثاني

الجهات المختصة بشطب الديون والموجودات

بعد الركون الى احكام قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ الذي يعد الشريعة العامة في تنظيم مسألة شطب الديون والموجودات لتتاوله احكام هذه المسائل نجده قد نظم في المواد من (٤٦-٤٩) صلاحيات شطب الديون والموجودات وعهد بها الى جهات داخل حدود الانفاق وجهات خارج حدود الانفاق لذا سنفرد لمعالجة هذا الموضوع فرعين نتناول في الفرع الاوّل الجهات المختصة بشطب الديون والموجودات داخل وحدات الانفاق ،اما الفرع الثاني سنتناول فيه الجهات المختصة بشطب الديون والموجودات خارج وحدات الانفاق .

الفرع الاول: جهات داخل وحدات الانفاق

لقد اشار قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ في المادة (١/اولاً) الى الرئيس الاعلى وحددها برئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس النواب ، ورئيس مجلس الوزراء ، ورئيس مجلس القضاء الاعلى ، ورئيس

المحكمة الاتحادية ، ورئيس جهاز الادعاء العام ، والوزير ، ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ورئيس الاقليم ، ورئيس برلمان الاقليم ، ورئيس حكومة الاقليم ، ورئيس مجلس المحافظة والمحافظ فيما يتعلق بوحدات الانفاق التابعة لكل منهم^{٣٢} .

لذا سنتناول ضمن هذا الفرع فقرتين نخصصهما بالصلاحيات الممنوحة بشطب الديون والموجودات للوزير ، اما الفقرة الثانية سنتناول فيها الصلاحيات الممنوحة لرئيس الاعلى بشطب الديون والموجودات .

اولاً:صلاحية الوزير المختص بشطب الديون والموجودات

بالرجوع لاحكام قانون الادارة المالية النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ نجد انه لم يتم بالتعرض لايضاح معنى الوزير المختص^{٣٣} في حين ان القانون المذكور سلفاً قد حدد مجموعة من الصلاحيات واوكلها للوزير المختص بشأن التعامل مع شطب الديون والموجودات الثابتة حيث اشارت الفقرة رابعاً من المادة (٤٦) من قانون الادارة المالية النافذ الى صلاحية الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لاي سبب كان على ان تحدد تلك الصلاحيات بموجب تعليمات تصدر من قبل مجلس الوزراء .

^{٣٢} اطلق عليها تسمية وحدات الانفاق قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الملغي في القسم ١ الفقرة ٣٥ - وهي وزارات الحكومة الفدرالية والجهات الادارية التابعة للحكومات الفدرالية او المحلية ، بما فيها الحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والمحافظات المحلية التي تخصص لها الاموال في قانون الموازنة السنوية.

^{٣٣} نجد اشارات واضحة في بعض القوانين الخاصة الى التعريف بالوزير المختص فقد اشار قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (٢) والتي تنص (...والوزير المختص فيما يختص بموظفي ومستخدمي وزارته) كذلك اشارت الى تلك المسألة المادة الثانية من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ .

والسؤال الذي يثار على بساط البحث ماهية القيود الاجرائية التي اختطها المشرع في مجال ممارسة
الصلاحية بشأن شطب الديون والموجودات ؟

الملاحظ على قانون الادارة المالية النافذ انه قد وضع الخطوط العريضة بشأن مسألة الصلاحيات المتعلقة
بشطب الديون والموجودات في حين ان تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم ١ لسنة
٢٠٢٢ جاءت بشكل اكثر تفصيلاً فنجده قد ميز في الاجراءات الخاصة بعملية شطب الديون الممولة مركزياً
عن تلك الممولة ذاتياً لذا سنتناولهما وفق فقرتين

أ- اجراءات شطب الديون العائدة للدوائر الممولة مركزياً

لقد اشارت تعليمات اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ الى انشاء لجان فرعية في
مركز كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة او محافظة غير منتظمة في اقليم وتكون برئاسة موظف لا تقل
درجته عن مدير عام وعضوية موظفين من ذوي الخبرة والاختصاص في المجال القانوني والمحاسبي
والرقابي فهذا من حيث التشكيل ،اما من حيث المهام التي تقع على عاتقها هو تسلم المعاملات الخاصة
بعملية الشطب او التنازل عن استحصال المبالغ المنصوص عليها في البندين الاول والثاني من المادة ٤٦
من قانون الادارة المالية النافذ وينتهي دور هذه اللجنة برفع توصيات الى الوزير او رئيس الجهة غير
المرتبطة بوزارة ويقع على عاتق الاخير ارسالها الى اللجنة المركزية لشطب الديون والموجودات في وزارة
المالية والتي يرئسها مدير عام دائرة المحاسبة وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص ، وتتولى مسألة تسلم
المعاملات الخاصة بعملية الشطب وتدقيقها ورفعها الى وزير المالية لاصدار القرار المناسب^{٣٤} فالملاحظ

^{٣٤} هذا وقد اشارت الى ذلك المادة ١ من تعليمات تنظيم شطب الديون والموجودات رقم السنة ٢٠٢٢

على التعليمات انها لم تعطي الوزير المختص القرار النهائي بالشطب وانما يتضمن رفع توصيات الى لجان اخرى ومن ثم يكون وزير المالية هو الفيصل في اصدار القرار المناسب في مسألة شطب الديون

ب- اجراءات شطب الديون العائدة للادارات الممولة ذاتياً

لقد اشارت تعليمات اجراءات تنظيم الشطب والمعالجة الحسابية لسنة ٢٠٢٢ ايضاً الى مسألة تنظيم عملية الشطب في الادارات الممولة ذاتياً على غرار الادارات الممولة مركزياً، ونظمت ايضاً الاحكام الخاصة بتشكيل اللجان الفرعية داخل كل ادارة ممولة ذاتياً يرئسها موظف من الدرجة الثالثة فضلاً عن عضوين اخرين من ذوي الخبرة والاختصاص في المجال القانوني والرقابي والمحاسبي^{٣٥}.

وتتولى اللجنة الفرعية مهمة تسلم الطلبات الخاصة بشطب الديون والتنازل عنها عن المبالغ المراد استحصالها والمنصوص عليها في البندين (ثانياً) و (ثامناً) من المادة ٤٦ من قانون الادارة المالية النافذ^{٣٦}. اما عن الاجراءات التي تتبعها هذه اللجنة هي القيام برفع توصياتها بخصوص اجراءات الشطب الى مجلس الادارة او رئيس الدائرة ومن ثم ترفع الى لجان التدقيق والتي تشكل في كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة^{٣٧}.

الملاحظ على تعليمات تنظيم اجراءات الشطب اشارت الى سلسلة من المراجع والمتمثلة بلجان فرعية داخل كل دائرة ومن ثم ترفع هذه الاخيرة توصياتها الى رئيس الدائرة ليتولى هذا الاخير رفعها الى لجنة

^{٣٥} ينظر المادة (٢/١٠١) من تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات الحسابية رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.
^{٣٦} ثانياً : لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء
ثامناً : لوزير المالية والرئيس الاعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانوناً والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له .
^{٣٧} ينظر الفقرة ب و ج من المادة ٢ من تعليمات تنظيم اجراءات الشطب النافذه .

التدقيق، والتي تتشكل في مركز كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة او محافظة غير منتظمة في اقليم وتكون ثلاثية التشكيل ويراسها موظف لاتقل درجته عن مدير عام اما العضوين الاخرين لاتقل درجتهم اي منهما عن الدرجة الثالثة ويكونا من ذوي الخبرة والاختصاص في المجال القانوني والمحاسبي والرقابي.

اما بخصوص مهام لجنة التدقيق فنتولى اللجنة تدقيق توصيات اللجان الفرعية المنصوص عليها فيها في المادة (٢/ اولاً) من تعليمات اجراءات شطب الديون ومن ثم تتولى هذه اللجنة رفع توصياتها الى الوزير المختص اورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ للمصادقة عليها اذا كان المبلغ المطلوب شطبه ضمن صلاحياته وفي حال تجاوز المبلغ الصلاحيات المقررة للوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يتم رفع التوصية والاوليات الى اللجنة المركزية لشطب الديون والموجودات والتي اشارت اليها المادة(١/اولاً) من هذه التعليمات .

اما الاجراءات المتبعة بصلاحيات الوزير بشطب الموجودات من خلال دراسة الاجراءات الخاصة بشطب الديون وعند مقارنتها بشطب الموجودات لا نجد فارقاً جوهرياً في الاجراءات المتبعة في عملية الشطب فقد اشارت المادة (٣/ اولاً) من تعليمات تنظيم اجراءات الشطب الى مسألة انشاء لجان فرعية في وحدات الانفاق الممولة مركزياً او تلك الممولة ذاتياً وتكون ثلاثية الاطراف تعهد رئاستها الى موظف لاتقل درجته عن الدرجة الثالثة وعضوين اخرين من ذوي الخبرة والاختصاص .

وتتولى هذه اللجنة الفرعية المهام التالية :

أ-تتولى هذه اللجنة فحص الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة والمراد شطبها .

ب- اعداد كشفاً يتضمن اقيامها الدفترية ونسبة الضرر واسباب الفقدان والتلف او الضرر ويكون موقعاً من قبل اعضاء اللجنة

ج- ترفع هذه التوصيات لرئيس الدائرة للمصادقة عليه بالنسبة للدوائر الممولة مركزياً والى رئيس مجلس الادارة او رئيس الدائرة بالنسبة للادارات الممولة ذاتياً لتتولى هذه الاخيرة رفعها الى اللجنة المركزية المشكلة في الوزارة بموجب البند ثانياً من المادة الثالثة من تعليمات شطب الديون النافذه ، والملاحظ ان اللجان الفرعية ومصادقة رئيس الدائرة لا يوضع قراراً نهائياً بشأن عملية الشطب وانما تكون تلك توصيات ترفع الى لجان مركزية تشكل بكل وزارة او جه غير مرتبطة بوزارة وتكون من ثلاثة اعضاء يرئسها موظف بدرجة مدير عام وموظفين اخرين من ذوات الخبرة والاختصاص.

اما مهام لجنة التدقيق المركزية :

أ- تدقيق الكشوفات والاوليات المعززة والمؤيدة لصحة الاجراءات المتخذة بشأن تحديد اقيام وانواع الكميات الموجودة والمراد شطبها والمرسلة من قبل اللجان الفرعية .

ب- رفع تقرير الى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ من نتائج ماتوصلت اليه اللجنة من فحص وكشوفات على ان يتضمن التقرير الاتي:

١- انواع وكميات الاقيام الدفترية واوصاف الموجودات التي توصي بشطبها .

٢- انواع وكميات والاقيام الدفترية واوصاف الموجودات التي توصي باعادة استعمالها بعد تصليحها واستعمال جزء منها .

ليتولى بعد ذلك الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بعملية الشطب اذ كانت ضمن صلاحياته، ولكي لاتخرج مسألة شطب الموجودات عن صلاحية الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة^{٣٨}، ووجهت وزارة المالية دائرة المحاسبة بموجب كتابها الصادر في عام ٢٠١٨ والمعطوف على كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ١٦٣٦٠ في ٢٠١٨/٥/٦، والمتضمن شطب الموجودات اول باول وعدم تجميعها بالشكل الذي يخرجها من الصلاحية المالية للوزير المختص وقدر الامكان ما عدا الحالات التي تكون فيها المادة الواحدة خارج صلاحية الوزير المختص وكذلك الحال فيما يخص صلاحية وزير المالية بشطب الموجودات .

وكما بينا سابقاً ان عملية الشطب تنصب على الموجودات المفقودة او المتضررة او التالفه في حين ان قانون الادارة المالية لم يشر صراحة الى مسالة الموجودات المسروقة، وبهذا الخصوص قد اشارت الدائرة القانونية في وزارة المالية في كتابها الموجه الى دائرة المحاسبة بخصوص استفسارها حول الموجودات المسروقة والمتضمن اتخاذ الاجراءات القانونية في تحريك شكوى بخصوص موضوع سرقة الاليات^{٣٩}، ويترتب على ذلك تشكيل لجنة تحقيقية من قبل الوزير المختص اورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ تكون ثلاثية الاطراف ومن ذوي الخبرة وان يكون احد اطرافها قانونياً^{٤٠} وفي حال ثبوت تقصير الموظف فيضمن قيمة تلك الاموال وعلى وفق احكام قانون التضمين .

والسؤال الذي قد يتبادر الى الذهن من هي الجهة التي تتولى عملية الشطب في حال تجاوز صلاحيات

الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ ؟

^{٣٨} ينظر البند رابعا من المادة ٤٦ من قانون الادارة المالية النافذ

^{٣٩} كتاب وزارة المالية الدائرة القانونية، شطب الموجودات، المؤرخ في ٢٠١٦/٦/٨

^{٤٠} ينظر المادة ٢ من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ النافذ .

لقد احال قانون الادارة المالية النافذ مسألة عملية شطب الديون والموجودات المفقودة والتالفة للوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة وفي حال تجاوز تلك الصلاحيات تعالجها تعليمات تصدرها وزارة المالية وفعلا صدرت تلك التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ وعالجت حالات تجاوز صلاحيات الوزير بعملية الشطب بمرحلتين الاولى تعهد الى موافقة وزير المالية وفي حال تجاوز صلاحياته يتطلب في المرحلة الثانية موافقة مجلس الوزراء على عملية الشطب^{٤١}.

ثانياً: صلاحية رئيس الجهة الاعلى بشطب الديون والموجودات

ان قانون الادارة المالية النافذ كما بينا سابقاً قد اشار في البند اولاً من المادة ١ منه الى تحديد الرئيس الاعلى^{٤٢}، كما قد حدد مجموعة من الصلاحيات المخولة للرئيس الاعلى بشأن معالجة شطب الديون والموجودات وعلى وفق الاتي :

١- لقد اشارت الفقرة رابعاً من المادة (٤٦) من قانون الادارة المالية النافذ، والتي تنص (لوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لأي

^{٤١} ينظر البند ثالثاً من ورابعاً تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

^{٤٢} حيث تنص المادة ١ البند اولاً من قانون الادارة المالية النافذ على (: الرئيس الاعلى : رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس النواب ، رئيس مجلس الوزراء ، رئيس مجلس القضاء الاعلى ، رئيس المحكمة الاتحادية ، رئيس جهاز الادعاء العام ، الوزير ، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، رئيس الاقليم ، رئيس برلمان الاقليم ، رئيس حكومة الاقليم ، رئيس مجلس المحافظة والمحافظ فيما يتعلق بوحدات الانفاق التابعة لكل منهم) .

سبب كان بما فيها من جراء الاستخدام العادي، وتحدد الصلاحية لكل منهم بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء) ^{٤٣}.

٢- كذلك قد اشارت الفقرة (سادساً) من المادة ذاتها من قانون الادارة المالية النافذ والتي تنص (لمجلس الوزراء فيما عدا الصلاحيات المنصوص عليها في البند (رابعاً) من هذه المادة شطب مايفقد او يتلف من أموال وممتلكات الدولة نتيجة الظروف الطارئة أوغير الاعتيادية بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها وتقدم من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الاعلى)

٣- في حين اشارت الفقرة (سابعاً) من نفس المادة اعلاه الى مسألة اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المتسبب في فقدان او التلف ^{٤٤}.

٤- اما بخصوص الفقرة (ثامناً) من نفس المادة قد عالجت مسألة شطب الديون التي يتعذر تحصيلها والموجودات والتي تنص (لوزير المالية والرئيس الاعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانوناً والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له).

^{٤٣} بالفعل قد صدرت تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ وقد عالجت اجراءات الشطب بالنسبة للديون وكذلك الموجودات والتي سبق وان تم الاشارة اليها في متن البحث من خلال تشكيل لجان فرعية في كل وحدة انفاق تتولى رفعها الى اللجان المركزية لتتولى عملية تدقيقها ،ومن ثم رفعها الى الوزير او الرئيس الاعلى او المحافظ للمصادقة على توصيات اللجنة في حدود صلاحياته وبخلاف ذلك يتطلب الامر بخطوتين استحصال موافقة وزير المالية ومازاد عن صلاحياته يتطلب استحصال موافقة مجلس الوزراء على ذلك .

^{٤٤} كما اووضحنا في متن البحث في الصفحات السابقة انه يترتب على عملية فقدان او التلف تشكيل لجنة تحقيق وفي حال ثبوت تقصير المتسبب بذلك الفقدان او التلف يضمن اقيامها وهذا ما اشار اليه قانون التضمين النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ .

٥- اما بخصوص المادة ٤٧ من قانون الادارة المالية النافذ والمتضمنه النص على (بناءً على مقتضيات المصلحة العامة للرئيس الاعلى :

اولاً:منح مكافاة نقدية أو عينية أو شراء مواد لاهدائها بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية .

ثانياً:اهداء الموجودات المنقولة الى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية).

الملاحظ على الفقرة (اولاً) من المادة اعلاه بينت صلاحية الرئيس الاعلى بمنح مكافاة تشجيعية او شراء مواد لاهدائها ولايغيب عن القارئ بانها تعد نفقات ويطلق عليها بالاصول المتداولة وعلى الجهة التي يراسها الرئيس الاعلى ان تشطب تلك الاموال قبل اعداد الحساب الختامي .وقد اشارت لها تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٤، وحددت في المادة (٨)منها بصلاحية منح مكافاة نقدية وعينية للعاملين بجهود استثنائية وضمن التخصيصات المقررة في الموازنة الاتحادية وبما لايتجاوز ٥٠٠٠٠٠٠ خمسمائة الف دينار عراقي لكل حالة في الشهر الواحد وله ان يخول تلك الصلاحيات بشكل كلي او جزئي لرؤساء الدوائر التابعة له وعلى ان لايزيد مبلغ المكافاة عن مليون دينار عراق لشخص الواحد وللعمل نفسه ومازاد على ذلك يتم استحصال موافقة وزير المالية^{٤٥} .

اما بخصوص الفقرة ثانياً من ذات المادة اعلاه قد تطرقت الى معالجة اهداء المنقولات الى باقي مؤسسات الدولة سواء كانت وزارات او جهات غير مرتبطة بوزارة ويكون الغرض من ذلك هو لضمان سير المرفق

^{٤٥} ينظر المادة ٨ من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٤

بانتظام ولتحقيق المنفعة العامة لذا تعد تلك الموجودات المنقولة نفقات وعلى الجهة التي يراسها الرئيس الاعلى شطبها من الذمة المالية وبالحدود التي رسمها المشرع لرئيس تلك الجهة فضلاً عن مراعاة تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية .

وقد بين البند رابعاً من المادة (٨) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٤ صلاحية الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظين مسالة اهداء الموجودات من السلع والخدمات بين الدوائر الحكومية الممولة (ذاتياً او مركزياً) والتي لا تتجاوز قيمتها عن ثلاثمائة مليون دينار عراقي ولوزير المالية لغاية خمسمائة مليون دينار عراقي ومازاد عن ذلك يتطلب موافقة مجلس الوزراء وبشرط ان تكون تلك السلع غير مشتراة خلال السنة الحالية وفائضة عن حاجة الدائرة المعنية .

ونود الاشارة الى بعض القوانين والقرارات الخاصة والتي اشارت الى مسالة شطب الديون والموجودات ومنها:

-قانون الخدمة والتقاعد لخدمة لقوى الامن الداخلي قد اشار الى مسالة شطب الديون في المادة (٦٩) من خلال منح رجل الشرطة الذي يتزوج لأول مرة سلفة تعادل اربعة امثال راتبه اذا كانت الزوجة ارملة، وتسترد منه باربعة اقساط سنوية ابتداء من انتهاء السنة الثالثة لزوجاه، ويوزع كل قسط منها على اشهر السنة، واعفاه من تسديد القسط السنوي الذي يستحق بعد ولادة الطفل، ويعفى من تسديد السلفة اذا انجب طفلين قبل استحقاق القسط السنوي الاول ويعد التوأم ولدين لغرض الاعفاء،وكما اشار الى اعفاء رجل

الشرطة من تسديد الاقاط في حال وفاته^{٤٦}. ويات الغرض ذهب المشرع في قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ في المادة ٨٢.

-قانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ اعفت المادة ٣٧ من الرسوم المنصوص عليها في هذا القانون الطلبة الاجانب الملتحقون بالمدارس والمعاهد والكليات، والموظفون الاجانب الملتحقون بخدمة الحكومة العراقية، والصحفيون الاجانب بشرط المقابلة بالمثلى..

-قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ١٨ لسنة ٢٠٢٣ قد اشار في المادة ١٧ الى مسألة تسديد الاشتراكات المستحقة على اصحاب العمل للصندوق خلال (٣٠) ثلاثين يوما من الشهر التالي للاستحقاق وفي حالة التاخر مدة تزيد على (١٢٠) يوما عن التسديد تفرض صاحب العمل غرامة تعادل (١%) واحد من المئة من مبلغ الاشتراكات عن كل شهر تاخير على ان لا تتجاوز نسبة (١٠٠%) من اصل الدين ، واجاز للوزير بناء على توصية من المجلس اعفاء صاحب العمل من تسديد الغرامات المذكورة اعلاه اذا كان التاخير راجعا لعذر مقنع ولمرة واحدة^{٤٧}.

كما اشارة قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنوات ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤ في المادة (٢٨) منه الى تحمل كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة المبالغ المالية وفؤاها لكل من استشهد بعد عام ٢٠٠٣ والمشمول بأحكام القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩، وكم ان الاعفاء يطال اسرة الشهيد في حال تجاوزه على شبكة الحماية الاجتماعية .

^{٤٦} ينظر ايضا المادة (٢٨) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠
^{٤٧} وبذات الغرض يذهب قانون المرور (٨) لسنة ٢٠١٩ في المادة (٢٨) الى مسألة تخفيض مبلغ الغرامة الى ٥٠% اذا ما قام بتسديدها خلال ٢٧ ساعة من وقوع المخالفة .

كما اشار قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٦ لسنة ٢٠٠٣ الى اعفاء المتجاوزين المشمولين باحكام مجلس قيادة الثورة المرقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠١ تسديد القيمة الحقيقية للارض المتجاوز عليها واجر المثل عن مدة التجاوز واعادة مبلغ التمليك للارض المتجاوز عليها للاشخاص الذين قاموا بتسديدها.

المحاضرة الثامنة/ جهات خارج وحدات الانفاق

الفرع الثاني

جهات خارج وحدات الانفاق

أولاً: شطب الديون الحكومية

١- صلاحية وزير المالية بشطب الديون والموجودات الحكومية

منحت التشريعات النافذة وزير المالية صلاحية شطب الديون الحكومية، وكما يلي:

أ- إذ نصت المادة (٤٦/أولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (لوزير

المالية شطب ديون الدوائر الممولة مركزيا التي يثبت استحالة تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية ضمن

الحدود التي يضعها مجلس الوزراء)، في حين نصت تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية

رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أن (أ- تشكل في وزارة المالية لجنة تسمى (اللجنة المركزية لشطب الديون

والموجودات) ... ب- تتولى هذه اللجنة تسلم معاملات اللجان المشكلة في مركز كل وزارة أو جهة غير

مرتبطة بوزارة أو محافظة غير منتظمة في إقليم لشطب ديون الدوائر الممولة مركزياً لغرض تدقيقها ورفع توصياتها لوزير المالية لإصدار القرار المناسب بشأنها^(٤٨).

ويلاحظ على ذلك إن المشرع قد حول وزير المالية حصراً لشطب ديون الدوائر الممولة مركزياً على أن يكون ذلك ضمن حدود يرسمها مجلس الوزراء وليس بإجتهد شخصي منه.

كذلك نص القانون المذكور آنفاً على أن (لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصا مبلغ مستحق الدفع أو تقسيطه أو ارجاء تسديده ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء)^(٤٩). وعند التمعن بأحكام هذا النص نلاحظ إن هذا التنازل يكون بصورة نسبية وليس مطلقة كون التنازل عن حقوق الدولة المالية لا يسري على جميع الديون بل يقتصر على الديون غير الناشئة عن الضرائب والرسوم وذلك استناداً لأحكام المادة (٢٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون).

أيضاً نص هذا القانون (على وزير المالية ابلاغ مجلس الوزراء عن اي مبلغ تم شطبه أو التنازل عنه أو تقسيطه أو ارجاء تسديده وبيان اسباب الشطب والتنازل والتقسيت والارجاء ويكون هذا الابلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية)^(٥٠).

ويلاحظ على هذا النص إن المشرع قد جعل إبلاغ وزير المالية لمجلس الوزراء ابلاغاً وجوبياً وليس اختيارياً عن أي مبلغ يتم شطبه أو التنازل عليه أو تقسيطه وبخلاف ذلك يتعرض وزير المالية للمساءلة القانونية.

^(٤٨) تنظر المادة (١/أولاً وثانياً) من تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

^(٤٩) تنظر المادة (٤٦/ثانياً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

^(٥٠) تنظر المادة (٤٦/ثالثاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

كذلك نص هذا القانون على أن (لوزير المالية والرئيس الاعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانوناً والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له)^(٥١).
ويلاحظ على هذا النص إن المشرع قد جعل شطب الديون والموجودات العائدة للشركات العامة و الدوائر الممولة ذاتياً من صلاحيات المشتركة لوزير المالية والرئيس الاعلى أي لا يمكن تجزئتها ولا يمكن تخويل احدهما للآخر.

ب- نصت المادة (٢) من تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أن (تشكل في كل إدارة ممولة ذاتياً لجنة فرعية ... تتولى هذه اللجنة تسلم الطلبات الخاصة بشطب الديون والتنازل عن استحصاال المبالغ المنصوص عليها في البندين (ثانياً وثامناً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، وفي حال كون المبلغ المراد شطبه يزيد على صلاحية الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة يتم رفع التوصية والاوليات إلى اللجنة المركزية لشطب الدين)، كذلك نصت المادة (٣/ثالثاً) من هذه التعليمات على أن (تستحصل موافقة وزير المالية على شطب الموجودات إذا كانت تزيد على صلاحية الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ ...).

٢- صلاحية مجلس الوزراء بشطب الديون والموجودات الحكومية

منحت التشريعات النافذة مجلس الوزراء صلاحية شطب الديون الحكومية، وهي كالآتي:

أ- إذ اشارت المادة (٤٦/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ الوارد ذكرها الى منح مجلس الوزراء صلاحية وضع حدود وضوابط لوزير المالية حول شطب ديون الدوائر الممولة مركزياً التي يثبت استحالة تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية، كذلك اشار البند(ثانياً) من نفس المادة لمجلس الوزراء

^(٥١) تنظر المادة (٤٦/ثامناً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

صلاحية وضع حدود وضوابط لوزير المالية حول التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده، كذلك البند (ثالثاً) من ذات المادة والتي توجب على وزير المالية ابلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ شطب أو التنازل عنه مع بيان اسباب ومبررات ذلك، إضافة إلى ذلك فإن لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية أو الوزير المختص، وشطب الديون والموجودات العائدة لشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له^(٥٢).

ب- نصت تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أن (تستحصل موافقة مجلس الوزراء إذا زاد المبلغ المراد التنازل عنه أو ارجاؤه أو تقسيطه أو شطب الدين متعذر التحصيل عن صلاحية وزير المالية سواء اكان عائداً للدوائر الممولة مركزياً أم للإدارات الممولة ذاتياً)^(٥٣)، كذلك نصت على أن (تستحصل موافقة مجلس الوزراء على شطب الموجودات إذا كانت تزيد على صلاحية وزير المالية)^(٥٤).

ومن قرارات مجلس الوزراء بشأن شطب الديون الحكومية قراره المتخذ بتاريخ ٢٣/٦/٢٠٢١ على شطب وزارة المالية المبالغ المالية وفوائدها كافة التي ترتبت بضم موظفي مؤسسة السجناء السياسيين ممن استشهد منهم جراء العمليات الإرهابية حصراً بدلاً من اطفائها استناداً إلى احكام المادة (٤٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩^(٥٥).

^(٥٢) تنظر المادة (٤٦/خامساً وتاسعاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

^(٥٣) تنظر المادتين (١/ثالثاً و٢/رابعاً) من تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

^(٥٤) تنظر المادة (٣/ثالثاً) من تعليمات تنظيم إجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

^(٥٥) منشور على الموقع الالكتروني alsabaah.iq آخر زيارة للموقع ١٤/٢/٢٠٢٤.

المحاضرة التاسعة/ الرقابة على اجراءات شطب الديون والموجودات

المبحث الثالث

الرقابة على اجراءات شطب الديون والموجودات

المقدمة

تعد الديون والموجودات من الاموال العامة التي تمت حمايتها في نصوص قانونية واضحة، والزمّت هذه النصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية والهيئات المستقلة التأكيد من مدى التعامل بهذه الاموال وفقاً للقانون. وان موضوع شطب الديون والموجودات الحكومية وفقاً لقانون الادارة المالية من الموضوعات المهمة، إذ ان شطب هذه الأموال قد تستغل من قبل ضعفاء النفوس إذا ما تمت بصورة غير قانونية ولأسباب غير مقنعة مما يتسبب بهدر وضياع الاموال العامة وتفتح باباً من ابواب الفساد المالي والاداري. واستناداً لما سبق سوف نقسم هذا البحث على مطلبين، وسوف نتناول في المطلب الأول رقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية على اجراءات شطب الديون والموجودات، وفي المطلب الثاني سنتناول رقابة الهيئات المستقلة على اجراءات شطب الديون والموجودات، وعلى النحو الآتي:-

المطلب الاول

رقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية على اجراءات شطب الديون والموجودات

تمارس السلطان رقابة على كافة الاجراءات المتعلقة بالأموال العامة، إذ توجد عدة نصوص قانونية منحت هاتين السلطتين هذه الرقابة، والرقابة على شطب الديون والموجودات قد تمارسها السلطة التشريعية، كما قد تمارس من السلطة التنفيذية.

وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول رقابة السلطة التشريعية على اجراءات شطب الديون والموجودات، وفي الفرع الثاني سنتناول رقابة السلطة التنفيذية على اجراءات شطب الديون والموجودات، وعلى النحو الآتي:

المحاضرة العاشرة/ رقابة السلطة التشريعية

الفرع الأول

رقابة السلطة التشريعية على اجراءات شطب الديون والموجودات

تتكون السلطة التشريعية في العراق من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الإتحاد^{٥٦}، وقد بين الدستور العراقي الاحكام المتعلقة بمجلس النواب في المواد (٤٩-٦٤)، اما مجلس الاتحاد فقد تم ارجاء العمل به لحين قانون يصدر من مجلس النواب وبغلبية الثلثين^{٥٧}، وهذا يُعد امراً غير سليماً وكان الأحرى بالمشرع الدستوري ايراد الاحكام المتعلقة بهذا المجلس كما فعل مع مجلس النواب.

والبعض ينتقد تسمية السلطة التشريعية بهذه التسمية، لأنها لا تمارس سلطة التشريع فقط وإنما تُمارس سلطة رقابة اداء السلطة التنفيذية، هذا ما نلاحظ بالنصوص الدستورية المتعلقة بمجلس النواب العراقي، حيث انها تراقب اعمال السلطة التنفيذية، ومن اهم الاعمال التي تراقبها هذه السلطة هي كيفية قيام

^{٥٦} ينظر المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٥٧} ينظر المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

السلطة التنفيذية بدورها المتعلقة بحماية الاموال ومن ضمن هذه الاموال شطب الديون والموجودات، وتمتلك

السلطة التشريعية عدة وسائل رقابية، وهي:-

اولاً/ السؤال^{٥٨} : السؤال هو استيضاح يتقدم به احد اعضاء مجلس النواب^{٥٩} عن امر يجهله او رغبة منه

في التأكد من حصول واقعة علم بها ويهدف الى الحصول على معلومات لها علاقة بالأعمال التي تقع

ضمن اختصاص الحكومة او أحد الوزراء^{٦٠}، ويجوز لعضو مجلس النواب سحب سؤاله في اي وقت ويسقط

بزوال صفة مقدمه او من وجه اليه^{٦١}، فأن هناك فرق بين السؤال وبين الاستيضاح، فالاستيضاح حق مستقل

عن السؤال والاستجواب وهو مرحلة وسط بين الحقين، فاذا لم يكتب النائب بجواب الوزير على السؤال، فله

ان يطلب الاستيضاح، وان حق الاستيضاح أكثر خطراً من حق السؤال اذ يحمل في معناه الشك والريبة

بأجابة الحكومة على السؤال الذي وجه اليها، والشك بشأن معالجة الحكومة لمسألة معينة، هذا إضافة الى

ان الاستيضاح قد ينته الى مسألة الحكومة ومحاسبتها وربما حجب الثقة عنها بفعل استجوابها^{٦٢}.

والملاحظ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يشر الى امكانية توجيه الأسئلة الى رؤساء الهيئات

المستقلة، وانما اشار فقط الى امكانية استجوابهم وفقاً للآلية التي يتم بها استجواب الوزراء، الا ان النظام

^{٥٨} ينظر المادة (٦١ / سابعا / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٥٩} عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري_ النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٣، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠٢١، ص ٢٨٤.

^{٦٠} د. رائد ناجي احمد علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مكتبة السنهوري ، ط٣، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٥٣.

^{٦١} حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٣٥٤.

^{٦٢} محمد مطلب محمد عزوز المحمود، مجلس النواب العراقي، دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير ، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١١٤.

الداخلي لمجلس النواب العراقي ورد فيه ان لكل عضو ان يواجه الى اعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة اسئلة خطية مع اعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم^{٦٣}.
ثانيا/ طرح موضوع للمناقشة^{٦٤} : والغرض منه الاستيضاح عن سياسة وأداء الحكومة او احدى الوزارات، ويُعد مرحلة وسطى بين السؤال والاستجواب وان طرح موضوع عام للمناقشة والسؤال البرلماني كلاهما مكفولان لعضو البرلمان سواء نصت عليه الدساتير ام لم تنص^{٦٥}.

ثالثاً/ الاستجواب^{٦٦}: وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية والمتضمنة المحاسبة والاتهام لأعضاء السلطة التنفيذية ويفتح باب المناقشة العامة، وينتهي اما بتأكيد الثقة بمن وجه اليه الاستجواب أو بطلب سحب الثقة منه^{٦٧}، ومن اهم اهداف الاستجواب هي تحقيق رقابة برلمانية ومحاسبة أو اتهام للحكومة أو أحد اعضاءها و تحقيق المصلحة العامة وتوضيح سياسة الحكومة وكذلك الاستجواب ضمان مهم للحرية، إذ ان الاستجواب يمكن أن يمثل ضمانا مهما لحماية حقوق الأفراد وحريةهم العامة ضد تعسف الحكومة، وهذا لا يحدث إلا إذا كان البرلمان ممثلا للشعب تمثيلا حقيقيا، وأن يحسن البرلمان استعمال سلطته لحماية الذين انتخبوه، وفضلاً عن ذلك فان من أهم اهداف الاستجواب،

^{٦٣} ينظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

^{٦٤} نظر المادة (٦١ / سابعا / ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٦٥} تمييز السؤال البرلماني عن حق طرح موضوع عام للمناقشة مقال منشور على الموقع الالكتروني

ww.almeraj.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٢/٢٠.

^{٦٦} نظر المادة (٦١ / سابعا / ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٦٧} فيصل شطناوي وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني، دار مكتبة الحياة ، بيروت، ص ٢٩٩، ص ١٣٠.

تحريك المسؤولية السياسية، أي إن الاستجواب هو المقدمة لسحب الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها أثناء كشف ارتكاب المستجوب مخالفة^{٦٨}.

رابعاً/التحقيق: وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان، تسمح له بتكوين لجان تحقيق بعض اعضاء لتقصي الحقائق حول تقصير في احد المرافق او الجهات الادارية او وجه الانحراف فيه^{٦٩}، وهو احدى الوسائل الرقابية التي تمكن البرلمان من الوقوف على بعض الأوضاع في اجهزة الدولة او عيوب الجهاز الحكومي في الشؤون المالية، ويحق لأعضاء البرلمان القيام بالتحقيق في حيال شكوى قدمت اليهم او طرح موضوع للمناقشة او استجواب ويقوم بالتحقيق لجنة يختارها اعضاء المجلس تتمتع بسلطة واسعة في استقصاء الحقائق والادلة والاطلاع على الوثائق واستدعاء من ترغب بالاستماع لأقواله وعند الانتهاء من اعمالها ترفع تقرير الى البرلمان عن نتيجة اعمالها ورأيها^{٧٠}.

ولم يتناول الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وأشار الى ثلاث وسائل فقط وهي السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة الاستجواب، بينما تناولها (التحقيق) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وأجاز تشكيل لجان للتحقيق طالما ان الدستور سكت عن امر تشكيلها، ولم يمنع ذلك بنص صريح، ويتم تشكيل لجان التحقيق في مجلس النواب وحسب النظام الداخلي، بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، بموافقة اغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من الاعضاء، حيث تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض

^{٦٨} احمد جاسم حسن، الاستجواب البرلماني وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ١٢.

^{٦٩} محمد مطلب محمد عزوز، المحمود، مصدر سابق، ص ١١٨

^{٧٠} د. رائد ناجي احمد، مصدر سابق، ص ١٥٣ - ١٥٤.

عليها من قضايا، ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع اقوال على وفق الطرق الاصولية ولها حق الاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، ولها الاستعانة بالخبراء، وترفع اللجنة تقريرها وتوصياتها الى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً^{٧١}.

وتعد رقابة السلطة التشريعية على شطب الديون والموجودات مهمة جداً ويتجلى هذه الرقابة من خلال الرقابة على الموازنة العامة الاتحادية، فالديون والموجودات الحكومية تشطب لكي لا ترحل الى موازنة السنة اللاحقة وايضاً مدى تطبيق الدوائر الحكومية الضوابط والقيود القانونية الخاصة بعملية شطب الديون والموجودات.

المحاضرة الحادية عشر/ رقابة السلطة التنفيذية

الفرع الثاني

رقابة السلطة التنفيذية على اجراءات شطب الديون والموجودات

تمارس السلطة التنفيذية رقابة على اعمال الوزارات والدوائر المختلفة، وتسمى هذه الرقابة بالذاتية او التنفيذية، ولأن هذه الرقابة تباشرها السلطة التنفيذية على اجهزتها فان جانب من الفقه يسميها بالرقابة الحكومية، وان الغاية من هذه الرقابة هي التأكد من ان الاعمال المنوطة بها تسير طبقاً للمنهج المرسوم ضمن الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي وضعتها السلطة العليا تقادياً للمساعدة من جانب السلطة التشريعية والرأي العام^{٧٢}.

وهي أن تمارس من قبل الجهات ذاتها التي تتولى عملية الشطب كرقابة الرئيس على المرؤوسين، إذ ان الرئيس الاداري هو من يوافق في النهاية على محضر شطب الموجودات او هو من يصادق على شطب

^{٧١} ينظر المواد (٨٢) - (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

^{٧٢} د. رائد ناجي احمد، مصدر سابق، ص ١٥٢.

الديون والموجودات فتعليمات اجراءات الشطب والمعالجات الحسابية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ نصت على ان
(تكون اجراءات شطب الديون العائدة للدوائر الممولة مركزياً وفقاً لما يأتي:

أولاً: أ- تشكل لجنة في مركز كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة او محافظة غير منتظمة في اقليم لجنة
فرعية برئاسة موظف لا تقل درجته عن مدير عام وعضوية موظفين من ذوي الخبرة والاختصاص من
التشكيلات الاتية : (١) المالية (٢) الرقابية، (٣) القانونية.

ب - تتولى اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند تسلم المعاملات الخاصة بشطب الديون
والتنازل عن استحصاال المبالغ المنصوص عليها في البندين (أولاً) و(ثانياً) من المادة (٤٦) من قانون الادارة
المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، ووفق النموذج رقم (١) المرافق لهذه التعليمات.

جـ. ترفع اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند توصياتها الى الوزير المختص او رئيس الجهة
غير المرتبطة بوزارة او المحافظ للمصادقة عليها وارسالها الى اللجنة المركزية المنصوص عليها في البند
(ب) من هذه المادة^{٧٣}.

وقد تكون الرقابة عن طريق لجان متخصصة فتعليمات اجراءات الشطب والمعالجات الحسابية رقم

(١) لسنة ٢٠٢٢ نصت على ان تشكل في كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة
او محافظة لجنة مركزية برئاسة موظف لا تقل درجته عن مدير عام وعضوية موظفين (٢) اثنين من ذوي
الخبرة والاختصاص تتولى تدقيق الكشوفات والأوليات المعززة والمؤيدة لصحة الاجراءات المتخذة في شأن
تحديد انواع وكميات واقيام الموجودات والمرسلة اليها من اللجان المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه

^{٧٣}المادة (١) اولاً) من تعليمات اجراءات الشطب والمعالجات الحسابية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

المادة وترفع تقريرها الى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ بنتائج ما توصلت اليه اللجنة من خلال فحص وتدقيق الكشوفات على ان يتضمن ما يأتي:-

أ- انواع واقسام الكميات الدفترية واوصاف الموجودات التي توصي بشطبها.

ب انواع وكميات والاقيام الدفترية واوصاف الموجودات التي توصي بإعادة استعمالها بعد تصليحها واستعمال أجزاء منها^{٧٤}.

كما توجد في وزارة المالية لجنة تسمى بـ (اللجنة المركزية لشطب الديون والموجودات) برئاسة مدير عام دائرة المحاسبة وعضوية ممثلين من ذوي الخبرة والاختصاص لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة (الثالثة) من التشكيلات الآتية: (١) القانونية (٢) الموازنة، (٣) المحاسبة وتتولى هذه اللجنة تسلم معاملات اللجان المنصوص عليها في البند اولاً من المادة (١) من تعليمات اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية وتدقيق هذه المعاملات ورفع توصياتها لوزير المالية لإصدار القرار المناسب في شأنها^{٧٥}.

وهذه اللجنة تستطيع ان ترفع توصية بالرفض الى وزير المالية متى ما لاحظت عدم وجود

ميرر من شطب هذه الديون والموجودات.

ويلاحظ على ان قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ لزم وزير المالية بابلاغ مجلس الوزراء

عن أي مبلغ تم شطبه او التنازل عنه او التقييط او الاجراء وحدد موعد لتقديم الابلاغ مع تقديم التقرير

^{٧٤} المادة (٣) ثانياً من تعليمات اجراءات الشطب والمعالجات الحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

^{٧٥} المادة (١) ثانياً من تعليمات اجراءات الشطب والمعالجات الحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ .

الختامي والحسابات الختامية للموازنة العامة وبيان اسباب الشطب والتنازل والتسيط والارجاء ويكون هذا التبليغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية^{٧٦}.

واشارت تعليمات تنظيم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ الى عدم وجود مانع من اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المتسبب بفقدان او اتلاف الموجودات^{٧٧}.

وهذا يعني الى امكانية مساءلة الموظف انضباطياً وفق قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وفي حال تبين للإدارة بان فعل هذا الموظف يشكل جريمة وفق قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ فبإمكانها إحالته الى محكمة التحقيق لمحاكمته جزائياً، كما اذا ثبت ان الموظف اضر باموال الدولة سواء بشطب الديون او الموجودات فبالامكان تضمينه وفق قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥.

المحاضرة الثانية عشر / رقابة الهيئات المستقلة

المطلب الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على اجراءات شطب الديون والموجودات

تلعب الهيئات المستقلة دوراً بارزاً في صون وحماية الأموال العامة، وتكشف في تقاريرها الدورية التي تقدمها مدى التزام الدوائر الحكومية في بالضوابط والقيود القانونية فالخاصة بالأموال العامة، كما ان كثيراً ما يلجأ القضاء الى هذه الهيئات لبيان مدى التزام دوائر الدولة بالتصرف بالاموال العامة خصوصاً في حال بلاغ او اخبار بوجود فساد مالياً ولعل من اهم الهيئات هو ديوان الرقابة المالية الاتحادي و هيئة النزاهة الاتحادية.

^{٧٦} المادة (٣/٤٦) من قانون الإدارة المالية العامة الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

^{٧٧} المادة (٥/اولاً) من قانون الإدارة المالية العامة الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

واستناداً لما سبق سوف نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الأول رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على اجراءات شطب الديون والموجودات، وفي الفرع الثاني سنتناول رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على اجراءات شطب الديون والموجودات، وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول

رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على اجراءات شطب الديون والموجودات

لقد نص القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على ضرورة سن قانون لإنشاء جهة لتدقيق الحسابات الحكومية وترفع بياناً الى مجلس الامة بشكل سنوي ما تم تنفيذه من الموازنة العامة والكيفية التي تم بها التصرف بأموال الموازنة وهل تم أنفاقها بالكيفية التي حددتها القوانين^{٧٨}، وبذلك يكون العراق من أوائل الدول العربية التي شرعت بتجربة الرقابة المالية العليا المستقلة متقدمة على كثير من الدول العربية في هذا المجال، هذا وقد صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧، وتضمن المادة الثانية منه على إنشاء دائرة لتدقيق الحسابات العامة^{٧٩}.

إلا ان الولادة الحقيقية لديوان الرقابة المالية جاءت بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لعام ١٩٦٨، وقد اختيرت هذه التسمية بدلاً من دائرة تدقيق الحسابات العامة، إلا ان هذا لقانون تم الغاؤه، إذ صدر قانون جديد لهذا الديوان رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠، وايضاً الغي القانون الأخير محل القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠، والذي جاء استناداً للمادة (٤٦) من دستور ١٩٧٠^{٨٠}.

^{٧٨} ينظر نص المادة (١٠٤) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

^{٧٩} علي عبد العباس نعيم الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الإتحادي في العراق - دراسة مقارنة رسالة ماجستير، جامعة بغداد كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٢٥ .

^{٨٠} نصت المادة (٤٦) من دستور ١٩٧٠ العراقي على ان ((تؤسس سلطة للرقابة المالية تتبع مجلس قيادة

اما الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) فقد فتح نافذة جديدة للرقابة المالية العليا كونه عد ديوان الرقابة المالية الاتحادي، هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، ويصدر بها قانون ينظم عملها، كذلك ازال المشرع العراقي ببيان واضح عن ربط ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالسلطة التشريعية (مجلس النواب)، إذ نص على ان ((أولاً : يُعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية، و... هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، ثانياً: ويرتبط ديوان الرقابة المالية و.... بمجلس النواب))^{٨١}.

واستناداً لدستور ٢٠٠٥ فقد اصدر المشرع العراقي قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ ، ومن خلال استقراء نصوص القانون تظهر تكريس المشرع العادي لرؤية المشرع الدستوري، وان التشريع الجديد تضمن مبادئ جديدة وجيدة الى حد ما؛ فهو منح الديوان مكنة الرقابة الشاملة، واتاح له مناخاً من الاستقلالية يتفق الى درجة طيبة مع المعايير العالمية، وجعل من الديوان جهة التدقيق المالي والمحاسبي العليا، وتلك خطوة على الطريق الصحيح في توطين الثقة بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي وبين السلطات العامة، ورسم بشكل بيان إطاراً قانونياً لعلاقاته مع السلطة القضائية والاجهزة الرقابية الاخرى، وان كانت العثرات التي تعرض اليها المشرع لا تبخس حقه في تلك الإضافات الجديدة^{٨٢}.

ويباشر ديوان الرقابة المالية رقابته على اجراءات شطب الديوان والموجودات استناداً لكونها اموالاً عامة، إذ ان الدستور العراقي نص على ان على ((أولاً: للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ثانياً تنظم بقانون، الاحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال))^{٨٣} ، فشطب الديوان والموجودات يُعد نزولاً او تنازلاً عن أموال عامة، وبالتالي فانها يجب ان تخضع للضوابط والقيود التي حددها القانون.

الثورة وينظم ديوانها واصول أدائها بقانون)).

^{٨١} يُنظر المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^{٨٢} علي عبد العباس نعيم مصدر سابق، ص ٢٨ - ٢٩ .

^{٨٣} المادة (٢٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

والرقابات التي يباشرها هذا الديوان على شطب الديون والموجودات فهي على نوعين، الأولى الرقابة التي يباشرها من حيث التأقيت، والنوع الثاني منظوراً إليها من حيث الموضوع، وسنبين هذه الرقابات بشكل موجز، وعلى النحو الآتي:-

أولاً: الرقابة من حيث التأقيت على شطب الديون والموجودات:

تنقسم هذه الرقابة على نوعين هما الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وهذا ما سنوضحه بالصورة الآتية:-

١- الرقابة السابقة على شطب الديون والموجودات :

ان نصوص قانون ديوان الرقابة المالية خلت من الإشارة الصريحة الى هذه الرقابة السابقة)، ولكن بإمعان النظر في نصوص هذا القانون من الممكن الوصول الى محصلة مفادها ان المشرع المالي العراقي قد دار في خلده مدى الحاجة للرقابة المسبقة في أحيان معينة مما لم يشأ ان يجعل النصوص القانونية قيد يكبل به اختصاصات الديوان عن ممارسة العمل الرقابي؛ فمثلاً قد أورد إشارات توجي بإمكانية مباشرة هذا النوع من الرقابة، حيث نص على ان ((تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة))^{٨٤} ، حيث أن مرحلة التخطيط سابقة على مرحلة التنفيذ، وأن مرحلة التخطيط لا تتضمن الأمر بصرف الاموال العامة وإنما تتضمن وضع الخطط العامة التي تعتمد على الاموال العامة ، ولذا فإن التقويم لتلك الخطط والسياسات المالية، هو مرحلة سابقة على الصرف والتحصيل للأموال العامة^{٨٥}.

ونرى امكانية قيام ديوان الرقابة المالية من فرض رقابته السابقة على شطب الديون والموجودات لان مرحلة الشطب تستغرق مدة معينة، فلو تلقى هذا الديوان اخبارا بقيام احدى الوزارات او الدوائر بالبداة باجراءات الشطب فلها الحق في التحرك للتحقق من مدى ملائمة اجراءات الشطب للقانون من عدمه.

2- الرقابة اللاحقة على شطب الديون والموجودات:

^{٨٤} المادة (٦) رابعاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة

^{٨٥} علي عبد العباس نعيم، مصدر سابق، ص ١٦٢.

يقصد بالرقابة المالية اللاحقة هو إجراء الرقابة المالية على الأنشطة والعمليات الاقتصادية بقصد اتمام عملية التنفيذ^{٨٦}.

وقد نص ديوان الرقابة المالية العراقي النافذ على ان يقوم بالمهام الآتية ((فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الاجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها))^{٨٧}، فهذا النص يبين بوضوح أن هذا الديوان يختص بتدقيق والتحقق من جباية الموارد العامة، وشطب الديون والموجودات يتعارض مع جباية هذه الموارد وبالتالي يحق لهذا الديوان وانطلاقاً من هذا الاختصاص من اخضاع اجراءات الشطب على الديون والموجودات تحت رقيبته.

وقد رصد ديوان الرقابة المالية عدة خروقات في تقريره لعام ٢٠٢٢ بشأن التعامل مع الموجودات، ونشير الى اهمها:

١ - لم تتخذ جامعة البصرة الاجراءات اللازمة بخصوص الموجودات والمواد المستهلكة والبالغ عددها (١١٩) فقرة والتي تم جردها من قبل لجنة جرد المواد المشككة بموجب الامر الاداري ذي العدد (١٣١٧)، في 24/12/2020 وقد أوصى الديوان بضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة بشأن الشطب والمواد المستهلكة وبيعها وفق قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣^{٨٨}.

٢ - قيام مديرية بلدية الديوانية بصرف مبلغ قدره (١٠,٢٩٥,٠٠٠) دينار عراقي لغرض اعمال الصيانة لبعض الآليات العاطلة والموجودة في كراج الآليات رغم ان بعض تلك الآليات مستهلكة ومعدة للشطب وحسب تأييد مسؤول الآليات على محضر الزيارة المؤرخ في ٢٣/٣/٢٠٢٢ ولم يتم إدخال أي من الآليات الى الخدمة بعد اجراء اعمال الصيانة لغاية تاريخه^{٨٩}.

^{٨٦} د. يوسف شباط، الوسيط في الرقابة المالية والادارية، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٩، ص ٢٢ .

^{٨٧} المادة (٦) اولاً ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

^{٨٨} ينظر تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٢، ص ١١٢ .

^{٨٩} ينظر تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٢، ص ١٣٥ .

٣ - قيام دائرة صحة المثني وحدة الوفيات باجراء الشطب والتحبير في بعض اسماء المتوفين في السجلات الرسمية للوفيات دون الاستناد الى حكم قضائي صادر من محكمة مختصة خلافاً للمادة (٢١/٢) (ثانياً) من قانون تسجيل الولادات والوفيات^{٩٠} (٣) رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧١^{٩١}.

ثانياً: رقابة ديوان الرقابة المالية من حيث الموضوع:

يمارس ديوان الرقابة المالية وحسب قانونه عدّة رقابات من اهمها الرقابة القانونية والمحاسبية والتخصّصية (تقويم الأداء) والرقابة البيئية والرقابة الالكترونية، وقدر تعلق برقابة هذا الديوان على شطب الديون والموجودات سنتناول أهم هذه الرقابات بشيء من الاختصار وعلى النحو الآتي :

١ - الرقابة القانونية:-

تتجلى هذه الرقابة بمطابقة التصرف المالي والإداري لاحكام القانون بمعناه العام الواسع من حيث القواعد الدستورية ونزولا الى أدنى الهرم القانوني من التنظيمات والقرارات الادارية ، وتبحث تلك الرقابة في المشروعية الشكلية التي يدور موضوعها حول مدى اهلية متخذ التصرف المالي من الناحية القانونية هل يملك الأمر بالصرف والجباية او التنازل واذا كان مفوضا هل لازال التفويض نافذ المفعول، وكذا تبحث في المشروعية الموضوعية للتصرف المالي والاداري وهل كان التصرف مطابقا للقانون أم شابه عيب او أكثر من عيوب عدم المشروعية^{٩٢}، وان المشرع المالي العراقي قد نص في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ على الاخذ بهذا النوع من الرقابة المالية اذ نجد ان خرق القوانين والانظمة والتعليمات يشكل احد المخالفات المالية التي يهدف الديوان الى منع وقوعها^{٩٣}.

^{٩٠} تنص المادة (٢١/٢) من قانون تسجيل الولادات والوفيات رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧١ على انه ((لا يجوز تعديل او تبديل المعلومات الواردة في شهادات الولادة والوفاة في السجلات الرسمية الخاصة بالولادات او الوفيات إلا بالاستناد الى حكم صادر من محكمة مختصة مكتسب درجة البتات.

^{٩١} ينظر تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٢، ص ١٠٤.

^{٩٢} جمال فالح علي الدليمي، الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٠، ص ٧٦.

^{٩٣} المادة (٢/اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

ونرى ان ممارسة ديوان الرقابة المالية على شطب الديون والموجودات تعد رقابة قانونية، إذ ان هذا الديوان يفحص ويدقق سلامة الاجراءات المتخذة من قبل دوائر الدولة ومدى مطابقتها للنصوص الناظمة لاجراءات شطب الديون والموجودات.

2-الرقابة المحاسبية:-

وتسمى ايضا الرقابة المحاسبية لكونها تستند على مبادئ المحاسبة والمعايير المحاسبية، وتتصب رقابتها على الجوانب الفنية للحسابات الحكومية وما يتصل بالسجلات الالزامية والدفاتر الخاصة بالإنفاق والتحصيل^{٩٤}، وقد جسد المشرع المالي العراقي في اكثر من مناسبة أخذه بالرقابة المحاسبية، فللديوان صلاحية إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية المتصلة بنتائج الاعمال والاوضاع المالية وتبيين فيما اذا كانت منظمة وفقا للمتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المتعارف عليها، وان تعكس حقيقة المركز المالي للجهة الخاضعة للرقابة وتدفعاتها النقدية^{٩٥}.

المحاضرة الثالثة عشر/ رقابة هيئة النزاهة

الفرع الثاني

رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على اجراءات شطب الديون والموجودات

أنشأت هيئة النزاهة في عام ٢٠٠٤ لتكون المؤسسة الرسمية الرئيسية لمواجهة الفساد وقيادة جهود مكافحته بالتعاون والتنسيق مع ديوان الرقابة المالية تلك المؤسسة العريقة ومكاتب المفتشين العموميين وكانت تلك مهمة كبرى ألقبت على عاتق مؤسسة فنية نشأت في بيئة تعاني الكثير من الفساد والتعقيد السياسي والتخبط الاقتصادي وتدهوراً كبيراً في القيم والسلوكيات جعلت من عمل هيئة النزاهة في بيئة تنامي فيها

^{٩٤} علي عبد العباس نعيم، مصدر سابق، ص ١٦٧.

^{٩٥} المادة (٦) اولا ج) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لعام ٢٠١١ .

الفساد وتعددت أوجهه في ظل ظروف تنامي هذه الظاهرة وتصنع قيود ومعوقات امام تفعيل آليات هيئة النزاهة في أشاعة ثقافة النزاهة والشفافية^{٩٦}.

وأستحدثت هذه الهيئة بموجب الأمر (٥٥) لسلطة الائتلاف المنحلة لسنة ٢٠٠٤ لمكافحة الفساد في جميع مؤسسات الدولة، ويعد هذا الأمر الأساس القانوني لإنشاء أول هيئة مستقلة في تاريخ العراق تتولى مكافحة الفساد، اما الدستور العراقي لعام فقد نص على ان ((تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون))^{٩٧}، واستناداً للدستور فقد صدر قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

ولهيئة النزاهة عد اساليب أو وسائل رقابية منها تقارير الكشف عن الذمة المالية، وكذلك استقبال الشكاوى والابخارات وايضا الاختصاص التحقيقي وهذا الاختصاص يعد من اهم الاختصاصات هذه الهيئة، والذي بموجبه تُعدّ أنها تمارس اختصاصاً شبه قضائي في قضايا الفساد الإداري والمالي، فتنوّى بواسطة محققين وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص ممارسة هذا الاختصاص في حدود قانونها ووفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ^{٩٨}، والتي تباشر مهام عملها تحقيقاً من لحظات وصول الشكوى او الاخبار عن فساد او خرق قانوني قد تم في دائرة من دوائر الدولة^{٩٩}.

وقد حدد قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع الجرائم التي يجوز للهيئة التحقيق فيها وهي جرائم سرقة اموال الدولة الرشوة، الاختلاس الكسب غير المشروع، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد (٢٨)

^{٩٦} حيدر علي عبدالله مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحته، رسالة ماجستير، جامعة النهدين كلية العلوم السياسية، ٢٠١٣، ص ١٢١.

^{٩٧} المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٩٨} علي سالم جبار التنظيم المؤسسي لمكافحة الفساد في القانون العراقي - هيئة النزاهة انموذجا، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢٢، ص ٩٦.

^{٩٩} حيدر حسين علي حمد المجعي، الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، جامعة تكريت، كلية الحقوق، ٢٠٢١، ص ١٢٠.

و ٣٢٩ و ٣٣٠ و ٣٣١ و ٣٣٤ و ٣٣٥ و ٣٣٦ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و ٣٤١) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م.

ونرى ان رقابة هيئة النزاهة الاتحادية على شطب الديون والموجودات تتحقق بصورة واضحة، فهي تحقق فيما اذا كان شطب الديون او الموجودات قد تم وفقا للضوابط والاجراءات القانونية الاصولية ام لا ؟ وسواء الاحالة بالتحقيق صدرت من قاضي التحقيق او ديوان الرقابة المالية او شكوى او اخبار من شخص عادي او معنوي.

الخاتمة

بعد ان اكملنا هذا البحث، فأنا ارتأينا ان نورد في خاتمته اهم النتائج التي توصلنا اليها ونشير لأهم المقترحات، وعلى النحو الآتي:-

اولاً: النتائج - :

١ - تمارس السلطة التشريعية رقابتها على ما يشكل هدراً باموال الدولة من قبل السلطة التنفيذية وان الوسائل التي تملكها هي السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب والتحقيق، وقد تسفر هذه الوسائل الى سحب الثقة من الوزير أو رئيس مجلس الوزراء او الهيئات غير المرتبطة بوزارة او لا وفي مجال شطب الديون والموجودات فان السلطة التشريعية تملك هذه الادوات القانونية للتأكد من مدى صحة قيام الحكومة بالمحافظة على الديون والموجودات وعدم استغلالها لغايات شخصية.

٢ - تمارس السلطة التنفيذية رقابة ذاتية او كما يسميها البعض حكومية على اعمال الوزارات والدوائر المرتبطة بها بهدف الحد من استخدام موضوع شطب الديون والموجودات لغايات غير قانونية.

٣ - ان ديوان الرقابة المالية يؤدي دوراً في كشف المخالفات المرتكبة من قبل الوزارات والدوائر الحكومية الاخرى فيما بشطب الديون والموجودات وهذا ما لمسناه في تقريره الصادر عام ٢٠٢٢ ، اما هيئة النزاهة فهي الاخرى الذي تمارس هذا الدور الرقابي استناداً الى احكام قانونها.

١٠٠ المادة (١/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

ثانياً: المقترحات:-

١ - ندعو الى اصدار قانون يبين الضوابط والشروط التي يحق لوزير المالية الاتحادي شطب ديون دوائر الدولة الممولة مركزياً التي يثبت استحالة تحصيلها وكذلك التنازل عن حق الحكومة في استحصاا مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده، وعدم اناطتها مجلس الوزراء، لما للقانون من ثبات واستقرار عكس قرارات مجلس الوزراء التي تتغير بين مدة واخرى.

٢- نقترح تعديل نص المادة (٤٦ / رابعاً) من خلال تحديد مبلغ الموجودات التي يحق لوزير المالية شطبها وعدم ترك ذلك لضوابط يصدرها مجلس الوزراء.