تكوين الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية

الأستاذ المساعد الدكتور
رفاه كريم كربل
جامعة بابل ـ كلية القانون
المدرس المساعد
أحمد علي حسين المعموري
ahmeda.almamoori@uokufa.edu.iq
جامعة الكوفة ـ كلية التربية المختلطة

Forming the General Authority to Monitor the Allocation of Federal Revenues

Asst. Prof. Dr.
Rafah Kareem Karbal
University of Babylon - College of Law
Asst. Lest.
Ahmed Ali Hussain
University of Kufa - College of Education

الملخص:-

من خلال إستقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيئات المستقلة بصورة عامة، يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها، فضلاً عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والإختصاص، وبما يحقق أهداف الهيئات المستقلة. فالهيئات المستقلة إنما أنشئت لأغراض تلبية نشاطات حساسة ومتخصصة، وبناء على ذلك يُعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمراً جوهرياً.

إنّ إنجاز الأعمال المناطة بكل مؤسسة أو هيأة، يتطلب من أن يكون لها هيكل إداري تُقسم بموجبه هذه الهيأة إلى دوائر وأقسام وشُعب، وغيرها من التقسيمات الإدارية، هذا التقسيم له أهمية كبيرة في إنجاز هذه الأعمال بسرعة ودقة، إذ يدخل ذلك ضمن التخصص في ممارسة العمل.

وتتكون الهيأة من الدوائر الإدارية والمالية والقانونية، ولها مجلس إدارة يجتمع مرة كل شهر على الأقل بدعوة من رئيسها أو من يخوله وان كنا نفضل ان تتم الدعوة للاجتماع من الرئيس ونائبه مادام لديه نائب. اما عن خبراء الهيأة فهم طائفتين. الأولى للهيأة الاستعانة بهم عند الحاجة بخلاف الطائفة الثانية فهم من أعضاء الهيأة وموظفيها الذين تنظم مراكزهم القانونية القوانين الحاكمة للموظف العام مثل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فلهم حقوق الموظف سواء المالية أو غير المالية وعليهم واجباته.

الكلمات المفتاحية: قانون الهيأة العامة، مراقبة تخصيص، الواردات الاتحادية، تكوين الهيأة، مجلس إدارة الهيأة، دوائر الهيأة

Abstract:-

By extrapolating the legal texts regulating the formation of independent bodies in general, one notices the collective nature of their formation, as well as the diversity of this composition in terms of experience and specialization, in a way that achieves the goals of independent bodies. Independent bodies were established for the purposes of meeting sensitive and specialized activities, and accordingly, their composition of professionals and specialists is essential.

Completing the work assigned to each institution or body requires that it have an administrative structure according to which this body is divided into departments, divisions, and other administrative divisions. This division is of great importance in completing these tasks quickly and accurately, as this falls within the specialization of work practice.

The Authority consists of administrative, financial and legal departments and has a Board of Directors that meets at least once a month at the invitation of its Chairman or whomever he authorizes, although we prefer that the invitation to the meeting be made by the President and his deputy as long as he has a deputy. As for the experts of the Authority, they are of two sects. The first is for the Authority to seek assistance from them when needed, unlike the second group, as they are members of the Authority and its employees whose legal positions are regulated by the laws governing the public employee, such as the Civil Service Law No. (24) of 1960, and the Discipline of State and Public Sector Employees Law No. (14) of 1991. They have equal employee rights, financial or non-financial, and they have their duties.

Keywords: Public Authority Law, allocation control, federal revenues, authority formation, authority board of directors, authority departments.

أولاً / الموضوع وأهميته:

من خلال إستقراء النصوص القانونية المنظمة لتكوين الهيئات المستقلة بصورة عامة، يلاحظ سمة الطابع الجماعي لتكوينها، فضلاً عن تنوع هذا التكوين من حيث الخبرة والإختصاص، وبما يحقق أهداف الهيئات المستقلة. فالهيئات المستقلة إنما أُنشئت لأغراض تلبية نشاطات حساسة ومتخصصة، وبناء على ذلك يُعد تكوينها من المهنيين والمتخصصين أمراً جوهرياً[١].

وحتى تتمكن الهيأة المستقلة من تحقيق الغرض الذي أنشئت من اجله يستحسن ان يكون لها هيكل ونظام اداري، الذي يتكون في الغالب من دوائر واقسام وفروع وشعب ووحدات. كون ذلك يسهم في تحقيق اهداف الهيأة على وجه من الدقة والسرعة استناداً لتطبيق قاعدة التخصص في العمل، وتوزيع المهام والواجبات.

وهنا يجب اختيار الافراد المناسبين لاشغال المراكز القانونية في الهيأة اذ ان ذلك يوفر لها الكفاءة الإدارية المطلوبة لتنفيذ سياساتها وأهدافها على ان يقترن ذلك بتحديد واجبات هؤلاء الافراد وحقوقهم على وجه واضح وصريح، فان ذلك يمثل ضمانة لهم وللهيأة يؤدي إلى الاستقرار لكلا الطرفين.

واتجه المشرع العراقي في قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ إلى ان الهيأة تتكون تشكيلاتها من الدوائر المالية والإدارية والقانونية فضلاً عن دائرة للشؤون الفنية والمتابعة. وفي نفس الوقت اخضع موظفي الهيأة إلى القواعد القانونية الحاكمة لعلاقة الموظف بالإدارة منها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

إنجاز الأعمال المناطة بكل مؤسسة أو هيأة، لابد من أن يكون لها هيكل إداري تُقسم بموجبه هذه الهيأة إلى دوائر وأقسام وشُعب، وغيرها من التقسيمات الإدارية، هذا التقسيم له أهمية كبيرة في إنجاز هذه الأعمال بسرعة ودقة، إذ يدخل ذلك ضمن الإختصاص في ممارسة العمل.

والدراسات الإدارية الحديثة تجمع على ان تقدير اراء الموظف العام المهنية واحترامها،تُعد من الضرورات للارتقاء بالمؤسسات والهيئات[٢] ، اذ لم يعد من المقبول تفرد الرئيس الإداري باتخاذ القرار دون الأخذ بنظر الاعتبار والاعتداد اراء مشاركيه ومرؤسيه من الموظفين الخاضعين لإدارته[٣].

ولغرض التنسيق في توزيع الأعمال بين دوائر الهيأة، لابد من أن يكون هناك رئيساً لهذه الهيأة، ويتولى أيضاً إدارتها وتمثيلها. و الهياة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية شأنها شان بقية الهيئات اعتمد لها المشرع هيكل اداري محدد.

وعليه... فإننا سوف نقسم بحثنا هذا إلى مطلبين، الأول نخصصه لدراسة رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية و دوائرها. أما المطلب الثاني فسوف نخصصه لدراسة أعضاء ومجلس إدارة الهيأة.

ثانياً- مشكلة البحث:

يهتم البحث بالاجابة على مجموعة من الأسئلة منها:١

١- ماهي الشروط الواجب توافرها في رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

٢- ماهي آلية تكليف رئيس الهيأة، من هي الجهة التي تملك ترشيحه ومن هي الجهة التي تملك تعينه أو المصادقة على قرار التعيين، وان كان لمجلس النواب دور في ذلك ماهي الأغلبية المطلوبة للتصويت على التعيين.

٣- كيف نظم المشرع دوائر الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومن هي الجهة التي تملك صلاحية تعيين مدراء الدوائر فيها.

٤- كيف نظم المشرع أعضاء الهيأة ومن هم أعضاء مجلس الإدارة وسير العمل فيه.

ثالثاً - منهجية البحث:

سوف يتم اتباع المنهج التحليلي والمقارن للنصوص القانونية، على ان تكون دول المقارنة كل من دولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية السودان.

رابعاً - خطة البحث:

سوف يتم تقسيم البحث إلى مطلبين، المطلب الأول نخصصه لدراسة رئيس الهيأة ودوائرها. ونقسمه إلى فرعين، الفرع الأول ندرس فيه رئيس الهيأة اما الفرع الثاني سنخصصه لدراسة دوائر الهيأة. اما المطلب الثاني سندرس فيه أعضاء ومجلس إدارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. وسوف نقسمه إلى فرعين. ندرس في الفرع الأول أعضاء الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، اما الفرع الثاني سوف ندرس فيه مجلس الهيأة.

المطلب الأول: رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية ودوائرها:

الإدارة الناجحة[٤] في الوقت الحاضر أصبحت ضرورة أساسية نتيجة للتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والعلمية والسياسية.

فالقيادة تُعدّ من أهم الأدوات تأثيراً، إذ هي تمكن الرئيس الاداري من أن يؤثر في المرؤوسين لإنجاز الأعمال بحماس، فضلاً عن منحه الثقة لهم.

وهذا يمكن تحقيقه إذا ما تم اختيار الرئيس وفقاً لمؤهلات علمية وإدارية يمتلكها، لا أن يتم إسناد المناصب والوظائف العليا بناءً على المحاصصة القومية أو المناطقية أو المذهبية.

وسوف نقسم مطلبنا هذا إلى فرعين، الأول نخصصه لدراسة رئيس الهيأة، أما الفرع الثاني فسوف نخصصه لدراسة دوائر الهيأة.

الفرع الأول: رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

الرئيس هو فرد مسؤول عن وضع وتحقيق اهداف السلطة أو المنظمة أو المؤسسة أو الهيأة وعليه يقع عبء إيجاد الوسائل المناسبة بغية الوصول لهذه الأهداف، وغالباً ما يتمتع الرئيس بسلطة اصدار القرارات، وهو امراً يتفق ومبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

والرئيس هذا على الأرجح يكون موظفاً تدرج باشغال الوظائف من وظيفة دنيا حتى بلغ مرحلة من النضج الفني والإداري تمكنه من رئاسة هذه المنظمة أو المؤسسة أو الهيأة، الا انه في حالات أخرى قد يتم تعيين شخص من خارجها ليتولى رئاستها. والباحث يذهب مع الاتجاه الأول باعتبار ان الموظف قد تدرج وتسلسل في اكتساب الخبرات والمؤهلات التي

تمكنه لهذه المهمة فضلاً عن تحقق شروط التعيين في الوظيفة العامة والواجب توفرها فيه ابتداً. وشروط المطلوبة للتعيين تختلف باختلاف الدول لأنها تتأثر بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي...

ووضع المشرع الاماراتي ضوابط معينة فيمن يشغل الوظائف العامة اذ نص على ان (يشترط في من يعيّن في إحدى الوظائف العامة ما يلي:

١ -أن يكون حسن السيرة والسلوك .٢ -ألا يقل سنه عن ثماني عشرة سنة .٣ -أن يكون حاصلاً على المؤهلات العلمية والعملية اللازمة لشغل الوظيفة .٤ -أن يجتاز كافة الاختبارات والمقابلات المتعلقة بالوظيفة بنجاح .٥- أن يكون لائقاً طبياً .٦- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد صدر عفو عنه من السلطات المختصة أو رد إليه اعتباره. ٧- ألا يكون قد تم فصله من الخدمة السابقة بسبب أية مخالفات مرتبطة بالعمل أو بسبب حكم قضائي نهائي في جريمة.)[٥].

وبنفس الاتجاه ذهب المشرع السوداني عندما حدد الشروط الواجب توافرها عند التعيين اذ نص على ان (١- لايجوز تعيين أو إعادة تعيين الأشخاص الذين سبق وان حكم عليهم بالسجن في جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة...)[٦]. ونص ايضاً على ان (لايجوز تعيين أي شخص في الخدمة قبل بلوغ سن السادسة عشر أو بعد بلوغه الستين)[٧].

أما عن شروط التوظيف في العراق حددها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، عندما وضع عدد من الضوابط يجب توافرها عند التعيين اذ نص على ان (لا يعيين لأول مرة في الوظائف الحكومية الا من كان:

١- عراقيا أو متجنساً مضى على تجنيسه مدة لا تقل عن خمس سنوات. ٢- اكمل الثامنة عشر من العمر... ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة... ٤- حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال. ٥- حائزا على شهادة جامعية معترف بها) [٨] القاعدة العامة التي تسير عليها الدول هي تحديد الشروط الواجب توافرها في شاغلي

الدرجات العليا أو الدرجات الخاصة، إذ يتم تحديد الشروط العامة والخاصة لشغل الوظائف العليا مسبقاً.

فتتمثل الشروط العامة في ضرورة توافر الخبرة والمعارف العلمية اللازمة، فضلاً عن القدرة على تحليل المشكلات، وسرعة إتخاذ القرارات المناسبة وامتلاك التفكير الإبداعي الإبتكاري وروح المبادرة والقدرة على إدارة وتقييم أعمال الآخرين وتنمية قدراتهم.

فيما تمثلت الشروط الخاصة في ضرورة توافر شرط الحصول على الشهادة الجامعية في مجال ينسجم مع الوظيفة، وامتلاك خبرة وظيفية متناسبة عكسياً مع الشهادة التي يحملها المرشَّح.[٩]

وتتباين التشريعات محل المقارنة في تحديد الشروط والمؤهلات المتوفرة في رئيس الهيأة:

اذ نجد أن قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية نصّ على أنّ المجلس "يكون برئاسة وكيل الوزارة".[١٠] ووفقاً للمادة (١) من القرار المشار إليه آنفاً فإن المقصود هنا يكون برئاسة وكيل وزارة المالية. ويرى الباحث انه من الاجدر ان يتم رئاسة هذا المجلس من قبل شخص مستقل لا ينتمي لاحدى السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية) اذ ان ذلك يعد ضمانه للمجلس لاداء دوره بشفافية واستقلالية.

أما في السودان، فإن المشرّع لم يحدد الشروط الواجب توافرها - أو المؤهلات التي ينبغي أن تتوافر - في الشخص الذي يتولى رئاسة الهيأة. وكل الذي ورد في المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ هو تحديد الجهة التي تمتلك تعيين رئيس الهيأة، إذ نص المرسوم على أن (أ- رئيس المفوضية يُعيَّن بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية)[١١].

ولنا على النص ملاحظات، إذ يمكننا القول أن المشرّع السوداني لم يكن موفقاً، إذ أن الهيأة تقع على عاتقها أهداف ومسؤوليات مهمة جداً، وبالتالي لابد من أن يحمل الشخص الذي يتصدى لرئاستها مؤهلات وصفات تتناسب ومسؤوليات المنصب واختصاصه، فلابد أن يمتلك رئيس الهيأة شهادة جامعية - على الأقل - ويُستحسن ان تكون عليا، ويُفضّل أن تكون باختصاصات معينة مسبقاً، كأن تكون في علم الإقتصاد أو المالية أو القانون.

ولابد أيضاً من أن يمتلك خبرة وظيفية متراكمة تمكنه من إنجاز الأعمال والمهام المنوطة به.

وأيضاً لدينا تحفّظ حول آلية تعيين رئيس الهيأة (بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية). إذ ليس من المنطق أن يصدر القرار من رئيس الجمهورية ويكون عرضة للقبول أو الرفض من قبل نائبه. فحتى يستقيم النص القانوني السالف نعتقد أن يكون الترشيح لرئيس الهيأة من قبل نائب رئيس الجمهورية والموافقة تتم من قبل رئيس الجمهورية.

أما في العراق، فقد نص القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (أولاً - يرأس الهيأة موظف من ذوي الخبرة والإختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة، ويتقاضى راتب ومخصصات وكيل وزير خلال فترة إشغاله المنصب، وهو المسؤول عن تنفيذ أعمالها ويمارس الرقابة على أنشطتها وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون.

ثالثاً: تكون مدة تعيين رئيس الهيأة ونائبه (٥) خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة)[١٢].

مما تقدم يثبت لنا أن المشرّع العراقي كان أكثر توفيقاً في تحديد الشروط والضوابط الواجب توافرها في الشخص الذي يتولى رئاسة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية.

برغم ذلك، فإننا نسجل بعض الملاحظات حول النص. فهيأة مهمة كهذه، والأهداف المهمة المنوطة بها، نرى أنه من الأفضل أن نرتقي بشهادة رئيسها، إذ أصبحت اليوم الشهادة الجامعية الأولية (البكلوريوس) من الشهادات الوسطى، وبالتالي نقترح على المشرّع أن ينص على أن من يتولى رئاسة الهيأة أن يكون حاصلاً على شهادة عليا، خصوصاً بعد ازدياد حاملي هذه الشهادة في الوقت الحاضر.

ولابأس أن يتم تحديد صنف الشهادة باختصاص يتعلق بعلم الإقتصاد أو المالية أو القانون. نجد أن بعض الهيئات أخذت بذلك منها ديوان الرقابة المالية.

وان يتم تعديل نص المادة (٤/اولاً) لسنة ٢٠١، ليكون كالاتي (... حاصل على شهادة عليا في اختصاص القانون أو الاقتصاد أو علم المالية).

أما عن آلية تكليف رئيس الهيأة، فقد تعددت طرق إختيار الموظفين في البلدان، لاسيما رؤساء الوظائف العليا أو الدرجات الخاصة، ذلك يعتمد على وفق استقرارها أو تطورها السياسي والإداري، فضلاً عن ظروفها الإقتصادية والإجتماعية..

وقد أولى المشرّع - في العصر الحديث - أهمية خاصة لموضوع الاختيار هذا لصلته وتعلقه بنجاح الإدارة ودرجة كفاءتها، ولانعكاساته على الإقتصاد الوطني، والتنظيم الإجتماعي في الدولة، فالموظف - فضلاً عن تجسيده لأماني المجتمع وتطلعاته - فإنه أيضاً أداة رئيسية لتنفيذ برامج الدولة، وعلى كفاءته يتوقف - إلى حد ما - هذا التنفيذ(١٣).

والمشرع الإماراتي لم يحدد آلية خاصة يتم اعتمادها لتكليف رئيس مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، وذلك عندما نص صراحة على أن هذا المجلس (يكون برئاسة وكيل الوزارة)(١٤)، ويعني وكيل وزارة المالية.

أما بشأن آلية تكليف رئيس مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية في السودان، فقد حدد دستور ٢٠٠٥ هذه الآلية عندما نصّ على أن (٤- يعين رئيس الجمهورية رئيس المفوضية بموافقة النائب الأول)(١٥).

أما المرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧، فقد نصّ على أن (أ- رئيس المفوضية يعيَّن بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية)(١٦).

ونعتقد أن المشرّع السوداني لم يكن موفقاً بذلك، أي عندما نص على أن رئيس المفوضية المختصة يقوم بمراقبة وتخصيص الإيرادات المالية يتم تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول لرئيس الجمهورية، لأن ذلك يجعل من رئيس المفوضية خاضعاً لهذا الثنائي من جهة، وهذا ما أكده المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ عندما نص على أن (تعمل المفوضية تحت إشراف رئاسة الجمهورية)(١٧).

ومن جهة أخرى نرى أن ذلك يمثل قدحاً باستقلال المفوضية، لاسيما الإستقلال العضوي الذي يعني خضوع الهيئات المستقلة في تشكيلها لقواعد محددة تستهدف ترسيخ استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية.

وفي هذه الصورة يحتاج الجهاز التنظيمي المستقل إلى تمتعه في الإستقلال بمواجهة

السلطات السياسية، مما يوفر الحياد والموضوعية للهيأة في إجراء العمل الرقابي[١٨]، وإنجاز المهام والأعمال المناطة بها.

أما ما نجده فعلاً في السودان، فنرى أن المفوضية لا تتمتع بالإستقلال الحقيقي، فالأفضل أن يتم تعيين رئيس المفوضية باقتراح يتم من السلطة التنفيذية ممثلاً برئيس الجمهورية وموافقة البرلمان على ذلك.

أما في العراق، فالمشرّع - بموجب قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ - لم يتناول مسألة تعيين رئيس الهيأة، فإنه لم يحدد الجهة التي تملك ترشيحه، أو الجهة التي تمتلك صلاحية المصادقة على تعيينه. في حين نجد أن بعض الهيئات عملت بذلك[١٩].

وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يذهب حيث ذهب المشرّع السوداني بموجب دستور ٢٠٠٥، وبالتالي نعتقد أن عدم النص على الجهة التي تملك حق ترشيح رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية والجهة التي تملك حق الموافقة على تعيينه، قصوراً تشريعياً ينبغي معالجته. ويقترح الباحث النص الاتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من بين ثلاث مرشحين يقدمهم مجلس الوزراء).

الفرع الثاني: دوائر الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية

قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٥، بشأن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية لم يحدد الهيكل الإداري للمجلس، ولم يذكر التشكيلات والدوائر التي يتكون منها هذا المجلس[٢٠].

أما في السودان، فإن المرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ نص على أن (تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية بإنشاء أمانة فنية تضم عدداً من الموظفين المحترفين والمقتدرين من ذوي الكفاءة العالية للقيام بالدراسات والعمل الفني وتجهيز المعلومات لمفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية)[٢١].

والملاحَظ على النص أنه أشار إلى إنشاء أمانة فنية تضم عدداً من الموظفين المحترفين والمقتدرين.

إلا أنه لم يحدد لنا ضابطاً معيناً لتحديد من هو موظف محترف ومقتدر، فهل يشترط بهذا الموظف تحصيل علمي معين كحصوله على شهادة عليا، أم نيله تخصصاً معيناً، أم ضرورة وصول هذا الموظف إلى خدمة وظيفية محددة تقاس بعدد محدد من سنوات الخدمة الفعلية.

كذلك يلاحظ على النص أنه لم يحدد الجهة التي تملك حق تعيين الموظفين بالأمانة الفنية، فهل هو من صلاحية رئيس الهيأة أم من اختصاص ممثلي الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان والولايات.

فضلاً عن ذلك، فإن النص القانوني المشار إليه آنفاً لم يحدد هؤلاء الموظفين، كذلك لم يحدد مدة خدمتهم، وهل بالإمكان تجديد هذه الخدمة أم يتم تسريحهم من العمل بعد اختيارهم لمرة واحدة.

أما في العراق، فقد جاء الفصل الثالث من قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، جاء تحت عنوان الهيكل التنظيمي للهيأة.

وقد نص القانون على أن (تتكون الهيأة من التشكيلات الآتية:

أولاً: الدائرة الإدارية والمالية والقانونية.

ثانياً: دائرة الشؤون الفنية والمتابعة)[٢٢].

كذلك نص القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، على أن (يدير كل دائرة من الدوائر المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون موظف بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل، ومن ذوي الخبرة والإختصاص وله خدمة فعلية في مجال عمله مدة لا تقل عن "١٥" خمس عشرة سنة)[٢٣].

ولنا على النص القانوني ملاحظات نهدف من ورائها أن نرتقي بعمل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية.

أولاً: نعتقد أن المشرع كان موفقاً باستحداث الدوائر المنصوص عليها في الفقرة (أولاً وثانياً) من المادة (٥) والمتمثلة بالدائرة الإدارية والمالية والقانونية، كذلك دائرة

الشؤون الفنية والمتابعة، فلهذه الدوائر دور كبير في تحقيق أهداف الهيأة إذا ما تم اختيار موظفيها بناءً على مؤهلات وكفاءة واقعية يتمتعون بها، لا أن يتم اختيارهم إستناداً إلى المحاصصة سواء كانت قومية أو مذهبية أو حزبية أو مناطقية.

إلا أن ما تم تسجيله على النص القانوني هو من هي الجهة التي تمتلك صلاحية تعيين مدراء هذه الدوائر، وهل يتم تعيينهم من قبل رئيس الهيأة، وهذا ما لم يذكر صراحة ضمن إختصاصاته التي نص عليها القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، وهل أرادة المشرع ذهبت ضمناً إلى ان تعيين هؤلاء المدراء يتم من قبل رئيس الهيأة فقط على أساس ان القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، نص على ان (تحدد تقسيمات التشكيلات المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون بتعليمات يصدرها رئيس الهيأة) اذ من المحتمل ان يحدد رئيس الهيأة ضوابط تعيين مدراء الدوائر ومؤهلاتهم ويحصر صلاحية تعينهم بيده في التعليمات التي من المزمع ان يصدرها. أم يتم اختيارهم بالتوافق مع نائب رئيس الهيأة، أو يتم تعيين هؤلاء المديرين من قبل الرئيس بالتوافق مع ممثلي الحكومة الإتحادية وممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

وكذلك أشارت المادة (٦) إلى أنه يدير كل دائرة مدير حاصل على شهادة جامعية أولية، دون أن يحدد ماهية إختصاص الشهادة. وبما أن المدير يدير دائرة إدارية أو مالية أو قانونية، فإننا تنمنى على المشرّع أن يحدد الشهادة بالقانون أو الإدارة والإقتصاد، على أساس أن صاحب الإختصاص هو من لديه دراية علمية بجوانب اختصاصه. وبما ان القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ قد عدّ مدراء الدوائر مديرين عامين فاننا نتمنى على المشرع تعديل القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، ويجعل تعيين مدراء الدوائر مهمة مشتركة بين اكثر من جهة ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وبناءً على ترشيح مجلس الوزراء على تعيين مدراء الدوائر الإدارية والمالية والقانونية ومدير الشؤون الفنية)

المطلب الثاني: أعضاء ومجلس إدارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية.

المؤسسات والمنظمات والهيئات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها وخدمة المجتمع، فانها بحاجة إلى وسائل واشخاص تمارس الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها. وبما ان الأهداف التي تسعى الهيئات المستقلة لتحقيقها متنوعة ومتعددة فمنها من يسعى لتحقيق اهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية فان الامر انعكس على اختلاف وتعدد الوسائل

والأسلوب الذي تعتمده كل منها وعلى اختلاف مؤهلات الافراد الذين يعتمد عليهم من قبلها، فبعض الهيئات تكتفي بالموظفين على ملاكها وهيئات أخرى فضلا عن ذلك فانها بحاجة إلى خبراء وممثلين عن جهات معينة.والهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، شانها شأن بقية الهيئات تتكون من عدة تشكيلات ودوائر ومجالس تضم مجموعة من الأعضاء لكل منها جعل المشرع اختصاص محدد ودور في أداء العمل حتى يتم تحقيق الأهداف التي تأسست الهيأة من اجلها. وسوف نقسم مطلبنا هذا إلى فرعين نخصص الأول لدراسة أعضاء الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية اما الفرع الثاني نخصصه لدراسة مجلس ادارتها.

الفرع الأول: أعضاء الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية

لفظ الخبرة يُعدّ من الألفاظ التي تشيع على الألسنة والأقلام، فيقال أن فلاناً قد حصل على خبرة في مجال من مجالات الحياة، ويقال أيضاً إن فلاناً يُعتبر خبيراً في حرفة أو مهنة معينة(٢٤).

أما في الإمارات، فإن القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ نص على أن مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية يتشكل من:

(أ- يصدر بتشكيل المجلس قرار من مجلس الوزراء، ويكون برئاسة وكيل الوزارة، وعضوية كل من الآتي: ١- وكيل الوزارة المساعد لقطاع الموارد والميزانية ويكون نائباً للرئيس. ٢- ممثل عن كل إمارة. ٣- ممثل عن مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي...)(٢٥).

من الملاحظ من تشكيل المجلس أنه لم يشترط أن يكون من ضمن أعضائه ممن هو خبير أو يحمل مؤهلات معينة، كحصوله على شهادة أو تحصيل علمي محدد أو لديه خدمة وظيفية محددة.

أما في السودان، فنجد الأمر مختلف عما هو في الإمارات العربية المتحدة، إذ نصّ المرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ على تعيين الخبراء ضمن مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية، إذ جاء فيه:

(١- يُعيّن فريق يتكون من خمسة من الخبراء المستقلين من ذوي الكفاءة العالية، ومن مؤسسات جامعية وحكومية، ومن القطاع الخاص بقرار من رئيس الجمهورية بتوصية من مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية وموافقة الهيأة التشريعية القومية.

٢- يقوم فريق الخبراء المشار إليه في البند (١) سنوياً باقتراح صيغ التخصيص للموارد بين الحكومة القومية والولايات، وكذلك معايير التخصيص الأفقي بين الولايات.

٣- تقوم مفوضية تخصيص ومراقبة الإيرادات المالية لإجازة تقرير الخبراء ورفعه إلى رئيس الجمهورية...).[٢٦]

ونعتقد أن المشرّع السوداني كان موفقاً بكيفية تعيين الخبراء، حيث أنه إشراك أكثر من جهة بذلك، منها المفوضية المختصة بتخصيص ومراقبة الإيرادات والهيأة التشريعية القومية، فضلاً عن ذلك فإن أمر التعيين يصدر بقرار من رئيس الجمهورية.

أما في العراق، فنجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّ على أن (تؤسس بقانون، هيأة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية، وتتكون الهيأة من خبراء الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها...)[٢٧].

وتناغماً مع ذلك، فقد نص قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (أولاً: للهيأة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي:

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

ب- ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة[٢٨] غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة، بما فيها المحافظات المنتظمة في إقليم.

ج- يكون ممثلي الحكومة الإتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) من البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيأة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

د- للهيأة الإستعانة بعدد من الخبراء)[٢٩].

هذا وقد نشأ عن نص المادة (٧) من القانون (٥٥) لسنة ٢٠٠٧، خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. بناء عليه قام رئيس مجلس الوزراء، إضافة إلى وظيفته، دعوى ضد رئيس مجلس النواب، إضافة إلى وظيفته، وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا).

- الطرف الأول (المدعي) رئيس مجلس الوزراء، إضافة لوظيفته،

- الطرف الثاني (المدعى عليه) رئيس مجلس النواب، إضافة لوظيفته.

الإدعاء:...

ثانياً: قام مجلس النواب بتعديل المادة (٧/أولاً/أ) من المشروع بإضافة عبارة (على أن لا يزيد عن ثلاثة أعضاء)، وإبدال عبارة (مجلس الوزراء) بدلاً عن عبارة (رئيس مجلس الوزراء) وتحديد ممثلي الحكومة بثلاثة أعضاء، وجعل اختيارهم من مجلس الوزراء بدلاً من رئيس مجلس الوزراء، بدون الإستفسار من الحكومة، وبذلك يكون مجلس النواب قد عدل نص المشروع الحكومي بدون موافقة الحكومة أو أخذ رأيها، وبذلك خالف النص الدستوري الذي بموجبه تؤسس بقانون هيأة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية، وتتكون الهيأة من خبراء الحكومة والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، آخذين بنظر الإهتمام أن النص الدستوري لم يحدد عدد خبراء الحكومة وممثليها.

وجاء في قرار المحكمة الإتحادية العليا:...

اما بالنسبة إلى توجه مجلس النواب بتحديد خبراء الحكومة الإتحادية بما لا يزيد على ثلاثة أعضاء في الهيأة المذكورة... فإنه خيار تشريعي لمجلس النواب، ولا يتعارض مع أحكام الدستور، بل يأتي تطبيقاً سليماً له، إستناداً إلى أحكام المادة (٦١/أولاً) منه، ولأن هذا الخيار لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يترتب إلتزاماً مالياً مضافاً على الحكومة، أو يشكل تعارضاً مع سياستها العامة، ولا يمس كذلك إستقلال القضاء.

وقد قررت المحكمة... ثانياً - رُدّ الطعن الوارد من المدعي إضافة لوظيفته على ما ورد في المادة (٧/أولاً/أ) من قانون الهيأة المتعلق بتحديد خبراء الحكومة بما لا يزيد على ثلاثة أعضاء...[٣٠].

ولنا على نص المادة (٧) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ وقرار المحكمة الإتحادية العليا رقم (٥٨/إتحادية/٢٠١٧)، ملاحظات يمكن توضيحها بحسب ما يأتي:

أولاً: نصت المادة (٧) على أن (أولاً: للهيأة عدد من الخبراء وممثلين وفق الآتي:

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

ب- ممثلي الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم على أن لا يزيد على خبير وممثل واحد عن كل محافظة، بما فيها المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ج- يكون ممثلي الحكومة الإتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) من البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيأة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

د- للهيأة الإستعانة بعدد من الخبراء.)

والملاحظ على نص المادة (٧/أولاً) جاء فيه للهيأة عدد من الخبراء والممثلين... وهذا واضح بأن من أعضاء الهيأة يجب أن يكونوا من الخبراء وممثلين عن الحكومة الإتحادية أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ورجع المشرع في الفقرة (أ/أولاً) من المادة (٧) حدد ممثلي الحكومة الإتحادية بما لا يزيد عن ثلاثة أعضاء. اما الفقرة (ب /اولاً/ ٧) نصت على ان (ممثلي والمحافظة غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنظمة في إقليم على ان لا يزيد على خبير واحد عن كل محافظة بما فيها المحافظات المنظمة في إقليم)

أما الفقرة (د/أولاً) من المادة (٧) فجاء فيها (للهيأة الإستعانة بعدد من الخبراء). وهنا نؤد ان نشير إلى ان الباحث يرى ان خبراء الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية صنفين، الصنف الأول هم أعضاء في هذه الهيأة وهم الخبراء الذين يرشحهم مجلس وزراء الإقليم أو مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم. اما الخبراء الذين يتم اختيارهم وفقاً للفقرة (د/ أولاً / ٧) هم غير أعضاء في هذه الهيأة والسبب ان الهيأة تتمتع بسلطة تقديرية فهي

غير ملزمة بالاستعانة بالخبراء، فالنص واضح وصريح (للهيأة الاستعانة...) فهي قد تستعين بالخبراء وقد لا تستعين. والباحث يؤيد ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا برد الطعن بنقطة تحديد عدد خبراء الهيأة المرشحين من قبل الحكومة الاتحادية على أساس ان ذلك خيار تشريعي يمتلكه البرلمان. ولكننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧ / اولاً / أ) لتتناغم مع نص المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. والنص المقترح (خبراء وممثلي الحكومة الاتحادية يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء على ان لايزيد عن ثلاثة أعضاء).

ثانياً: جاء في المادة (٧/أولاً/ج) يكون ممثلوا الحكومة الإتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ) و(ب) من البند أولاً من هذه المادة غير متفرغين للعمل في الهيأة ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم.

نحن نعتقد أن المشرع لم يكن موفقاً في هذه المادة، فالراجح أن لهيأة مراقبة تخصيص الواردات الإتحادية أهمية كبيرة، إذ أنها تسعى للقيام بالتحقيق من عدالة توزيع الواردات الإتحادية. وهنا ينص المشرع على أن ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم غير مفرغين للعمل في الهيأة، ويؤدون مهامهم إضافة إلى وظائفهم. فكيف يستطيع ممثل محافظة دهوك أو البصرة – مثلاً – التوفيق بين أداء وظيفته وأعمال الهيأة، علماً أن مقر الهيأة يكون في مدينة بغداد(٣١).

نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/أولاً/ج) على أن يكون ممثلي الإقليم والمحافظات مفرغين للعمل في الهيأة، وهو لا يتجاوز عددهم العشرين ممثلاً، فما تأثيرهم على بلد يمتلك بحدود الخمسة ملايين موظف ومتقاعد.

ثالثاً: نصت المادة (٧/أولاً/د) على أن (للهيأة الإستعانة بعدد من الخبراء).

بالرغم من أن هذه الفقرة أثارت اللبس بحسب التفصيل السابق ذكره، إلا أننا نرى أن المشرع لم يكن موفقاً في صياغته هذه الفقرة. إذ جاءت فضفاضة، فمَن هي الجهة التي تملك طلب اللجوء إلى الإستعانة بالخبراء، هل هو رئيس الهيأة أم ممثلي الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؟

وعليه... إننا نرى أن من الأفضل أن يكون طلب الإستعانة بالخبراء يتم من قبل مجلس

الإدارة الذي نصت عليه المادة (٨/أولاً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: نص قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (يشترط في الخبير وممثل الحكومة الإتحادية والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة أن يكون موظفاً حاصلاً على شهادة جامعية في الأقل، من ذوي الخبرة والإختصاص في الأمور المالية أو الإقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن "١٠" عشر سنوات)[٣٢].

ونحن نعتقد أن مدة الخبرة والإختصاص لمدة عشر سنوات لا ترتقي بالموظف أن يكون خبيراً في مجال عمله، فهي غير كافية - من وجهة نظرنا - لاسيما إذا ما تم إنتداب هذا الموظف لمهام على مستوى الدولة، كعضويته في الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية.

وقد تنبه المشرّع العراقي لذلك مسبقاً، حيث نجد أن درجة أو صفة خبير، لا تُمنح بموجب قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ والجداول الملحقة به إلا للموظف الذي يتدرج في الوظيفة ويصل إلى الدرجة الخاصة. من الواضح أن الموظف الذي يتعين على شهادة البكلوريوس لا يصل إلى الدرجة الخاصة إلا بعد أداء خدمة وظيفية تتراوح ما بين (٢٨-٣٠) سنة خدمة.

وعليه... فإننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/ثانياً) من قانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧، بحيث يمكن للهيأة الإستعانة بالخبراء أو ذوي الخبرة والكفاءة في مجال إختصاصهم. ويقترح الباحث تعديلها لتقرأ (يشترط في الخبير... مدة لا تقل عن (٢٠) عشرين سنة)

وإن كنا نرى أنه من الأفضل إستبدال عبارة (للهيأة عدد من الخبراء) بعبارة (تضم الهيأة) وذلك تناغماً مع نص المادة (١٠٦) من الدستور، والتي جاء فيها (وتتكون الهيأة من خبراء الحكومة الإتحادية)، أي أنها تحمل صفة الوجوب والإلزام.

الفرع الثاني: مجلس إدارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية:

مجلس الإدارة، في أي منظمة أو مؤسسة أو هيأة هو عبارة عن، مجموعة من الأشخاص الاعضاء يتم اختيارهم اما عن طريق الانتخاب أو التعين تتولى الاشراف بشكل مشترك

على اعمال المؤسسة الهيأة. ولمجلس إدارة الهيأة مهام وواجبات تحددها القوانين والتعليمات. بمقابل ذلك تناط بالمجلس سلطة اتخاذ القرارات. وبما ان الأهداف التي تسعى الهيئات الإدارية المستقلة لتحقيقها تتنوع وتختلف فان ذلك انعكس على سير العمل في مجلس إدارة الهيأة. من حيث من هي الجهة التي تملك الدعوة لانعقاد اجتماع المجلس وعدد مرات الاجتماع والنصاب القانوني الواجب تحققه لانعقاد الاجتماع.

والهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، كسائر معظم الهيئات تمتلك (مجلس إدارة) وسوف نتناول النصاب القانوني المطلوب لتحقق انعقاد هذا المجلس فضلاً عن سير العمل فيه. بحسب التفصيل الآتي:

أولاً: النصاب القانوني

نص قرار مجلس الوزراء الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن تنسيق السياسات المالية على أن (ب- لا يكون إجتماع المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه).[٣٣] علماً أن المجلس يكون برئاسة وكيل وزارة المالية، وعضوية:

١- وكيل الوزارة المساعد لقطاع الموارد والميزانية، ويكون نائباً للرئيس.

٢- ممثل عن كل إمارة من إمارات الدولة.

٣- ممثل عن مصرف الإمارات.[٣٤]

المشرع السوداني لم يتطرق في المرسوم(٣١) إلى كيفية عمل اجتماع المفوضية وما هو النصاب المطلوب للانعقاد.

أما في العراق، فإن قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ نصّ على أن (أولاً- للهيأة "مجلس إدارة" يرأسه رئيس الهيأة وعضوية نائب الرئيس والمديرون العامون...

ثالثاً - يكتمل النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور أغلبية أعضائه...)[٣٥].

وهنا نودّ أن نتساءل عن سبب سكوت المشرع عن عدم ضم مجلس إدارة الهيأة للخبراء وممثلي الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وما هي المهام والواجبات المكلفة بها الفئات المشار إليهم سلفاً، علماً أن مجلس الإدارة يتكون بحسب المادة (٨/أولاً) السالف

ذكرها من أربعة أشخاص فقط، هم رئيس الهيأة ونائبه والمديرون العامون، وهما مدير الدائرة الإدارية والمالية والقانونية ومدير دائرة الشؤون الفنية والمتابعة[٣٦].

ثانياً: نظام سير العمل

المشرع الإماراتي نص على أن (يكون للمجلس مقرر يتم تسميته من قبل الوزير أو من يفوضه، يتولى التحضير لاجتماعات المجلس، وتدوين محاضر جلساته، دون أن يكون له الحق في التصويت)[٣٧].

وجعل المشرع الإماراتي إنعقاد إجتماعات المجلس يتم عن طريقين، إما عن طريق دعوة من رئيس المجلس للإجتماع، أو يعقد المجلس إجتماعاته بناءً على دعوة من بعض أعضائه، إذ نص القرار (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي على أن (يعقد المجلس إجتماعاته بدعوة من الرئيس، أو بناءً على طلب من غالبية أعضائه...)[٣٨].

وإجتماعات مجلس تنسيق السياسات المالية الإماراتي، لم تُحدد بتواريخ معينة بشكل دقيق، كأن تكون في اليوم الأول من شهر شباط، أو في اليوم العشرين من شهر تموز... إلخ. إنما المشرع جعلها من سلطة القائم بالدعوى إلى الإجتماع.

وقد حدد المشرع الحد الأدنى لعدد الإجتماعات، دون أن يحدد الحد الأعلى. إذ نص القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ على أن (يعقد المجلس إجتماعاته... ثلاث مرات في السنة على الأقل، وكلما دعت الحاجة)[٣٩].

فعبارة (وكلما دعت الحاجة) هي السلطة التقديرية للمجلس لعقد إجتماعات تفوق الثلاثة إجتماعات.

وما دمنا نتحدث عن سير العمل في المجلس، فالمشرع حدد آلية عمل المجلس، إذ نص على أن

أ - على المجلس إعداد جدول أعمال لجلساته، يتضمن كافة الموضوعات التي سوف يتم مناقشتها في الإجتماع، على أن يتم توزيع الجدول على كافة الأعضاء قبل موعد إنعقاد الإجتماع بوقت مناسب ليتمكن الأعضاء من الإطلاع والتحضير للإجتماع.

ب - يتعين على المجلس توثيق وتدوين كافة أعماله ومناقشاته بموجب محاضر للإجتماعات، ويتم اعتمادها من قبل الرئيس أو نائبه في حالة غيابه.

ج - يجب أن تكون كافة القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس مدوّنة ومشار إليها في محاضر الإجتماعات)[٤٠].

ولنا على نص المادة (٦) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ ملاحظتان، الأولى إيجابية تتمثل بضرورة أن يكون هنالك جدول أعمال مُعدّ سلفاً، يتضمن الموضوعات التي سوف يتم مناقشتها في الإجتماع، يوزع هذا الجدول على الأعضاء بوقت مناسب قبل إجتماع المجلس. ولو كنا نتمنى من المشرع أن يحدد هذه المدة بالأيام، كأن تكون قبل خمسة أيام من الإجتماع أو قبل أسبوع أو عشرة أيام، كي يتمكن عضو مجلس تنسيق السياسات المالية من التهيؤ للإجتماع وتحضير الأوليات، ودراسة فقرات الإجتماع بشكل جيد.

أما الملاحظة الثانية التي سجلناها على نص المادة (٦)، هي سكوت المشرع عن النص على الأغلبية اللازمة لتمرير مقررات المجلس، وهل يتطلب الإجماع أو الأغلبية! وهل هي أغلبية الثلثين أم الأغلبية البسيطة، وماذا يكون القرار إذا تم الإنقسام بالتساوي على مضمون القرار بين أعضاء المجلس. وهل يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس

اما المشرع السوداني فانه لم يولي مسألة نظام سير العمل في المجلس الاهتمام المناسب المشرع السوداني لم يتطرق في المرسوم(٣١) إلى كيفية سير اجتماع المفوضية وما هو عدد مرات الاجتماع ولا من هي الجهة التي تدعو لانعقاد الاجتماع.

أما عن المشرع العراقي، فإنه نظّم سير العمل في الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية في الفصل الرابع من قانون الهيأة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧، إذ نصّ على أن (ثانياً - يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو ممن يخوله).[٤١]

وهذا يعني أن الحد الأدنى لاجتماعات المجلس مرة واحدة في الشهر، وبالتالي بإمكانه عقد عدد من الإجتماعات في الشهر الواحد، وهذا موقف محمود للمشرع، إذ أنه منح المجلس سلطة تقديرية لعقد أكثر من إجتماع واحد، إذ قد تتطلب الظروف - في بعض الأوقات - اللجوء إلى خيار الإجتماعات المتعددة.

إلا أننا سجلنا الملاحظة الآتية على نص المادة (٥/ثانيا)، والمتمثلة بالدعوة إلى الإجتماع قد تكون من رئيس الهيأة أو ممن يخوله. نعتقد أن من الأولى والأجدر أن تتم الدعوى لاجتماع المجلس من قبل رئيس المجلس أو نائبه، ما دام يمتلك نائباً، وهو ما متحقق فعلاً لرئيس مجلس إدارة الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية[٤٢]، وعليه فإننا نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٨/ثانياً) بحيث تكون الدعوى للإجتماع من قبل رئيس المجلس أو نائبه. لتقرأ بحس الاتي (يجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو نائب رئيس الهيأة).

أما عن الأغلبية اللازمة لتمرير قرارات المجلس، فقد نص القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ على أن (وتتخذ قرارات المجلس بالإتفاق أو بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس).[٤٣]

فقرارات المجلس تُتخذ إما عن طريق الإجماع باتفاق جميع أعضاء المجلس، أو قد يمكن تمرير القرارات بوساطة الأغلبية أو الأكثرية. وفي حالة عدم تحقق الإجماع أو الأغلبية على القرار - أي عند تساوي الأصوات بين الأعضاء - فإنه يتم ترجيح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس، وهذه إشارة واضحة وصريحة إلى عدم المساواة بين رئيس المجلس وبقية الأعضاء، حيث أن صوت رئيس المجلس إذا ما وضع في الميزان فإنه يرجح الجهة التي وُضع فيها.

الخاتمة:-

في ختام بحثنا لموضوع تكوين الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية. توصلنا إلى مجموعة من النتائج، اجتهد الباحث ان يضع المقترحات المناسبة لها بحسب التفصيل الآتي.

أولاً- النتائج:

١. يرأس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية موظف حاصل على شهادة جامعية أولية، من دون ان يحدد قانون الهيأة الاختصاص العلمي لهذه الشهادة.

٢. قانون الهيأة العامة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لم يحدد آلية تعيين رئيس الهياة، ومن هي الجهة التي تملك ترشيحه ومن التي تملك حق تعيينه أو المصادقة على قرار التعيين وما هو النصاب المطلوب توافره اذا تم التعيين من قبل مجلس النواب.

٣. على الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه مدراء الدوائر (الإدارية، المالية، القانونية) فضلاً عن دائرة (الشؤون الفنية والمتابعة) باعتبارهم مدراء عامون من جهة فضلاً عن عضويتهم في مجلس إدارة الهيأة الا ان المشرع لم يحدد ضوابط صريحة لتعيينهم.

٤. أعضاء الهيأة (خبراء وممثلين) يؤدون أعمالهم في الهيأة إضافة للمهام المكلفين بها في دوائرهم فهم غير مفرغين للعمل في الهيأة.

٥. ممثلي وخبراء المحافظات غير المنتظمة في إقليم يسميهم مجلس المحافظة فيها.

٦. تتكون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من صنفين من الخبراء، قسم يتمتعون بعضويتها والقسم الاخر ليس كذلك، اذ للهيأة الاستعانة بهم عند الحاجة. والمشرع لم يحدد الجهة التي تملك طلب الاستعانة بالخبراء من غير الاعضاء.

٧. اشترط قانون الهيأة (٥٥) لسنة ٢٠١٧، بالخبير أو ممثلي الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ان يكون موظفاً ولديه خدمة وظيفية لاتقل عن (١٠) سنوات.

٨. الدعوى لاجتماع مجلس إدارة الهيأة بحسب القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧ تتم اما بوساطة رئيس الهيأة أو من يخوله.

ثانياً - المقترحات:

١. نتمنى على المشرع العراقي ان يرتقي بشهادة رئيس الهيأة وتعديل المادة (٤/ أولا) من قانون (٥٥)لسنة ٢٠١٧ ونقترح النص الآتي (يرأس الهيأة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة عليا في اختصاص علم المالية أو الاقتصاد أو القانون).

٢. نتمنى على المشرع العراقي ان يحدد الجهة التي تملك حق تعيين رئيس الهيأة ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من بين ثلاثة مرشحين يقدمهم مجلس الوزراء).

٣. نتمنى على المشرع وضع ضوابط محددة لتعيين مدراء الدوائر في الهيأة من خلال تعديل قانون رقم (٥٥) لسنة٢٠١٧،ونقترح النص الآتي (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وبناءً على ترشيح مجلس الوزراء على تعيين مدراء الدوائر الإدارية والمالية والقانونية والشؤون الفنية والمتابعة).

٤. نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/اولاً/ج) لتقرأ على الشكل الآتي (يكون ممثلي الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم المنصوص عليهم في الفقرتين (أ، ب) من البند اولاً من هذه المادة مفرغين للعمل في الهياة).

٥. نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧ / اولاً /ب) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ليكون النص (ممثلي الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو المحافظ...)

٦. نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧/اولاً / د) من قانون رقم (٥٥)لسنة ٢٠١٧ لتقرأ كما يأتي (للهيأة الاستعانة بعدد من الخبراء بناءً على قرار مجلس إدارة الهيأة).

٧. نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (٧ / ثانياً) من قانون رقم (٥٥)لسنة ٢٠١٧، لتقرأ كما يأتي (يشترط في الخبير وممثل الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم... من ذوي الخبرة والاختصاص في الأمور المالية و الاقتصادية أو القانونية أو الإدارية مدة لا تقل عن (٢٠) سنة).

٨. نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٨ /ثانياً) من قانون الهيأة رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لتقرأ بحسب الآتي (يجتمع المجلس مرة واحدة في الاقل كل شهر بدعوة من رئيس الهيأة أو من نائبه).

هوامش البحث

(1) Conceil D'tat rapport public 2001 juurisprudence et avis de 2000 les autorite's adminstratives inde'pendantes.

نقلاً عن أستاذنا د. إسماعيل صعصاع وأستاذنا د. صادق محمد علي: مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص٢٥٣.

(2) J. Thomas, M. Dickson and P. Bliese, "Values Predicting Leader Performance in the US Army Reserve Officer Training Corps Assessment Centre: Evidence for a Personality-mediated Model", Leadership Quarterly, Vol. 12, No. 2, 2001, pp. 181 - 197.

(3) P. Adler, "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism", Organization Science, Vol. 12, No. 2, 2001, pp. 215– 234.

(٤) تعرف الإدارة بانها، تنفيذ الاعمال عن طريق مجهودات اشخاص اخرين ومسؤوليتها التخطيط والرقابة. وتعرف أيضا بانها، الوصول إلى الهدف باقل التكاليف وافضل الوسائل وحسن استخدام الموارد المتوفرة.

وتظهر أهمية الإدارة في محاور عدة منها:

أ/ الإدارة نظام متطور لتبسيط الإجراءات، فضلاً عن تنظيم المهارات.

ب/ الإدارة الناجحة تسهم بتنفيذ القرارات مهما كانت درجة صعوبتها.

ج/ الإدارة ساندة للهيأة والمؤسسة، تمدها بالابداع والتصور البناء لمتطلباتها.

د/ الإدارة الملتزمة بالمبادئ والأصول والطرق الواضحة تكون حافزاً أساسياً للافراد لتحقيق اهداف الهيأة أو المؤسسة.

هـ/ الإدارة الناجحة هي التي تساهم بخلق قيادات واعية وهي معيار رقي الأمم وتقدمها.

-انظر للمزيد عن الإدارة، بشير العلاق: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوري، عمان، ١٩٩٩، ص١٤.

أيضاً ينظر، خليل محمد حسن الشماع: مبادى الإدارة، ط٣، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص١٣.

(٥) المادة (١٥) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

(٦) المادة (٢/٢) من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥.

(٧) المادة (٥/٢) من قانون الخدمة العامة لسنة١٩٩٥.

(٨) المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٩) مالك منسي، د. صادق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء، بيروت – لبنان، ٢٠١١، ص٦٦وما بعدها.

(١٠) المادة (١) من قرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

(١١) المادة(٤/أ) من المرسوم الجمهورية رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧.

(١٢) المادة (٤) من القانون (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(١٣) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، من دون محل طبع، ٢٠٠٩، ص٢١٧.

(١٤) المادة (٣/أ)من قرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

(١٥) المادة (٤/١٩٨) من دستور السودان لسنة ٢٠٠٥.

(١٦) المادة (٤/أ) من المرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧.

(١٧) المادة (١٤) من المرسوم ٣١ لسنة ٢٠٠٧.

(١٨) كسال ليليا: السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، بحث تخرج مقدم للمعهد القضائي، الجزائر، ٢٠٠٨، ص١، نقلاً عن: هشام جمال كمال، مصدر سابق، ص٢١.

(١٩) نصت المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠١١ المعدل على أن (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على إقتراح مجلس الوزراء...)، كذلك نصت المادة (٤) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣) لسنة ٢٠١١ (يكون رئيس الهيأة... يعين بناءً على إقتراح مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب...)، وعُدلت المادة (٤) بموجب قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩، التعديل الأول لقانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع، إذ نص على أن (أولاً - يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من ٩ أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيأة).

(٢٠) إلا أنه تم إنشاء إدارة تنسيق السياسات المالية في الدولة بقرار مجلس الوزراء رقم (٩) لعام ٢٠٠٩ الخاص بالهيكل التنظيمي لوزارة المالية. وتتكون الإدارة من قسم توحيد السياسات المالية الذي يقوم بتوحيد السياسات المالية على المستوى الإتحادي والمحلي والقيام بتعريف الإطار التشريعي لوضع القواعد المنظمة لعملية توحيد البيانات المالية وتجميعها، بالإضافة إلى متابعة أعمال مجلس تنسيق السسياسات المالية الحكومية، وتشمل أيضاً على قسم توحيد البيانات المالية الذي يقوم بعملية توحيد البيانات المالية، وفقاً للمعايير الدولية للإبلاغ عنها، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية لإصدار التقرير المالي الموحد على مستوى الدولة، بالإضافة إلى تقييم الثغرات في البيانات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان رفع مستوى الجودة في التقارير المُعدّة.

كذلك تم تشكيل فريق عمل فني لمجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية بقرار إداري من وزارة المالية، ويضم ممثلين لوزارة المالية وممثلين للدوائر المالية للحكومات المحلية في الإمارات لتوفير الدعم اللازم للمجلس، ورفع تقارير ربع سنوية عن البيانات المالية الموحدة لدولة الإمارات إلى المجلس.

كذلك يتولى الفريق الفني مهمة حضور ورش العمل والدورات التدريبية ذات الصلة بعمل الفريق، كذلك يختص الفريق الفني بإعداد التصنيف الوظيفي لنفقات الحكومة بسبب المعايير الدولية وعرضه على مجلس تنسيق السسياسات المالية. مجلس تنسيق السياسات المالية الحكومية، لمحة تعريفية عن المجلس ومهامه، وزارة المالية، الامارات العربية المتحدة على الرابط: mof.gov.ae/ar/about/pages/policy coordination.asp

تأريخ الزيارة:٢٠٢٠/٦/٤:

(٢١) المادة (١٣) من الرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧.

(٢٢) المادة (٥) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢٣) المادة (٦) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٢٤) يوسف ميخائيل أسعد: سيكولوجية الخبرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٥.

(٢٥) المادة (٣) من المرسوم رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

(٢٦) المادة (٧) من مرسوم (٣١) لسنة ٢٠٠٧.

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

(٢٨) مجالس المحافظات تم انهاء عملها بموجب القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ ، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، الذي نص في المادة (١/ ثالثاً)على (انهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها). والمفروض نحن الآن في مشكلة حقيقية، فبعد مرور سنتين تقريباً لم ترجع مجالس المحافظات لمزاولة اختصاصاتها. السؤال هنا من يختار ممثلي المحافظات وبالتالي نكون امام مشكلة حقيقة قائمة فعلا تتمثل بالأخلال بالنصاب القانوني لاعضاء الهياة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية سواء كانوا ممثلي للمحافظات أو خبراء تختارهم هذه المحافظات. عليه الباحث يقترح تعديل نص المادة (٧/اولاً/ب)من القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ بحيث يُجعل ترشيح الممثل من صلاحية المحافظ ونقترح النص الآتي (ممثلي الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم يسميهم ويحدد عددهم مجلس الوزراء في الإقليم أو المحافظ...)

(٢٩) المادة (٧) من القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣٠) قرار المحكمة الإتحادية العليا رقم (٥٨/إتحادية/٢٠١٧).

(٣١) المادة (١) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣٢) المادة (٧/ثانياً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣٣) المادة (٥) من قرار مجلس الوزراء الإماراتي (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

(٣٤) المادة (٣) من قرار مجلس الوزراء الإماراتي (٢٤) لسنة ٢٠١٥.

(٣٥) المادة (٨) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣٦) المادة (٥/أولاً وثانياً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٣٧) المادة (٥/ج) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي.

(٣٨) المادة (٥/أ) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي.

(٣٩) المادة (٥/أ) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي.

(٤٠) المادة (٦) من القرار رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥ الإماراتي.

(٤١) المادة (٨/ ثانياً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

(٤٢) المادة (٨/اولاً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.
(٤٣) المادة (٨/ثالثاً) من قانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

قائمة المصادر

١- د. إسماعيل صعصاع وأستاذنا د. صادق محمد علي: مظاهر إستقلال الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، العدد الأول، السنة الثامنة، ٢٠١٦.

٢- ، بشير العلاق: أسس الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوري، عمان، ١٩٩٩.

٣- خليل محمد حسن الشماع: مبادى الإدارة، ط٣، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.

٤- مالك منسي، د. صادق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء، بيروت – لبنان، ٢٠١١.

٥- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، من دون محل طبع، ٢٠٠٩.

٦- كسال ليليا: السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، بحث تخرج مقدم للمعهد القضائي، الجزائر، ٢٠٠٨.