

**صلاحيات شطب الديون والموجودات في
قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦)
لسنة ٢٠١٩**

م.م رنا الطيف جاسم

م.م سري معاذ احمد

يعد موضوع شطب الديون والموجودات من المواضيع المهمة التي تدخل في نطاق النفقات العامة للدولة لما يتطلبها 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 . ولما كانت عملية شطب الديون والموجودات هي عملية ادارية وقانونية تتطلب سلسلة من الاجراءات من حيث تثبيتها وتنزيلها من سجلات الدولة الرسمية بالشكل الذي يضمن مراعاتها لظروف الاشخاص بالنسبة للديون او استهلاكها نتيجة الاستخدام الحسن لفترة زمنية تكاد تكون طويلة نسبيا . كما وان هذه العملية تخضع لشروط قانونية قررها قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، النافذ بينوده الكثيرة، الا ان بحثنا يختص فقط بشأن صلاحية شطب الديون والموجودات الثابتة المقررة في هذا القانون

كلمات مفتاحية : ديون ، ادارة مالية ، شطب ، موجودات ، اموال .

Abstrac

yuead mawdue shatb alduyun walmawjudat min almawadie almuhimat alty tadhkhal fi nitaq alnafaqat aleamat lildawlat lamaa yatatalabuha hdha al'amr min 'iiedam mawjud . walamaa kanat eamaliat shatb alduyun walmawjudat hi eamaliat 'iidariat waqanuniat tatatalab silsilatan min al'ijra'at min hayth tathbiatiha watanziliha min sijillat aldawlat alrasmiat bialshakl aldhy yadman muraeatiha lizuruf al'ashkhas balnsbt lilduyun 'aw aistihlakiha natijat alaistikhdam alhasan lifatrat zaminih takad takun tawilatan nisbiaan. kama wa'an hadhih aleamaliat takhdae lishurut qanuniat qararaha qanun al'idarat almaliat alaithadiat raqm (6) lisanat 2019alnaafidh bibunudih alkathirati .

المقدمة

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 . أن شطب الديون الحكومية والموجودات من المواضيع التي تشكل اذا ما لم تعالج بصورة قانونية وإدارية سليمة باباً من أبواب الفساد الذي يمكن ان يستغل ويفتح على مصراعيه ويتخذ وسيلة لنهب المال العام وسرقة، لذا كان لابد لنا من بحثه والتطرق الى معالجته الواردة في قانون الادارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ .

اهمية البحث :

ان موضوع شطب الديون والموجودات ومن يمتلك صلاحيتها وفق قانون الادارة المالية النافذ من المواضيع المهمة والتي تثير اشكالية كبيرة بصدد دستورية بعض المواد وصلاحية السلطة التنفيذية .

اسباب اختيار موضوع البحث :

لان عملية شطب الديون والموجودات ممكن ان تستغل من قبل ضعاف النفوس اذا ما تمت بصورة غير قانونية ولأسباب واهية فتتسبب بضياع المال العام وهدره وسرقة فتفتح بذلك باباً من ابواب الفساد المالي والاداري والقانوني يهدد بصورة مباشرة الاقتصاد الوطني ويستنزف امواله .

اشكالية البحث :

تتجسد اشكالية البحث في الاجابة على التساؤلات التالية : ما مفهوم الديون والموجودات ؟ وما هي تصنيفات الديون والموجودات وفق احكام قانون الادارة المالية النافذ ؟ وما هي الاسباب الدافعة لشطب الديون والموجودات ومن يمتلك هذه الصلاحية ؟ وهل توجد رقابة على عملية شطب الديون والموجودات ؟

منهجية البحث :

تم اعتماد المنهج التحليلي في دراسة موضوع شطب الديون والموجودات باستقراء نصوص قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ مستعينين بدستور ٢٠٠٥ و بالقوانين الاخرى ذات العلاقة ، ومنها قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ وقانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ .

خطة البحث :

قسم هذا البحث الى اربعة مطالب تسبقهما مقدمة تتضمن أهمية البحث وسبب اختيار البحث واشكالية البحث ومنهجية البحث وتنتهيها خاتمة تضمنت العديد من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي :-

المطلب الاول - مفهوم الديون والموجودات

الفرع الاول : مفهوم الديون وتصنيفها

الفرع الثاني : مفهوم الموجودات وتصنيفها

المطلب الثاني - اسباب شطب الديون والموجودات وفق قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

الفرع الاول : اسباب شطب الديون

الفرع الثاني : اسباب شطب الموجودات

المطلب الثالث - الجهة المختصة بشطب الديون والموجودات وفق قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

الفرع الاول : صلاحية وزير المالية بشطب الديون والموجودات

الفرع الثاني : صلاحية مجلس الوزراء بشطب الديون والموجودات

الفرع الثالث : صلاحية الرئيس الاعلى بشطب الديون والموجودات

الفرع الرابع : صلاحية الوزير المختص بشطب الديون والموجودات

المطلب الرابع - الرقابة على شطب الديون والموجودات في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

الفرع الاول : انواع الرقابة على شطب الديون والموجودات

الفرع الثاني : ازمة الرقابة على شطب الديون والموجودات .

والخاتمة بينا فيها اهم النتائج والتوصيات .

المطلب الاول مفهوم الديون والموجودات

سنتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع ، حيث سنتناول في الفرع الاول منه التعريف بالديون وبيان تقسيماتها وفي الثاني نعرض على الموجودات

تعريفاً ونبين تقسيماتها وذلك على النحو الآتي :-

الفرع الاول تعريف الديون وتصنيفها

أولاً : تعريف الديون :- لم يتطرق قانون الادارة المالية لتعريف للديون الحكومية النافذ وانما اكتفى فقط بإيراد صلاحيات شطبها في الفصل التاسع منه، لذا كان لزاماً علينا الرجوع الى المبادئ العامة والى احكام القانون المدني، الا اننا لم نجد تعريف للدين بشكل مباشر وواضح حيث ذكرت المادة (٦٩) منه تعريفاً للحق الشخصي أو الالتزام بأنه " ١- الحق الشخصي هو رابطة قانونية ما بين شخصين دائن ومدين يطالب بمقتضاها الدائن بأن ينقل حقا عينيا أو أن يقوم بعمل أو أن يتمتع عن عمل. ٢- ويعتبر حقا شخصيا الالتزام بنقل الملكية أيا كان محلها نقداً أو مثليات أو قيميات ويعتبر كذلك حقا شخصيا الالتزام بتسليم شيء معين. ٣- ويؤدي التعبير بلفظ "الالتزام" ولفظ "الدين" نفس المعنى الذي يؤديه التعبير بلفظ " الحق الشخصي " ، اذا الفقرة ثالثاً تشير الى معنى الدين والالتزام هو نفس المعنى الذي يؤديه تعبير الحق الشخصي ، والحق الشخصي عرفه الاخر " بأنه سلطة مقرر لشخص تجاه اخر تخول الأول وهو صاحب الحق الشخصي أو الدائن أو الملتزم له، أن يجبر الثاني وهو المكلف أو المدين أو الملتزم ، على أن يقوم له بعمل أو يتمتع من أجله عن عمل " (١) . ويلاحظ على التعريف المتقدم انه وصف الدين بالحق الشخصي ولما كان الالتزام او الحق الشخصي هو رابطة قانونية بين الدائن والمدين يعترف بها القانون ويسبغ حمايته عليها بحيث اذا لم يتم بتنفيذه رضاه اجبر على ذلك بالجوء الى السلطة العامة لكن ماذا لو كانت السلطة العامة هي الدائن في الديون الحكومية ؟ وان الدين هنا مالا عاماً والذي وضحه المشرع في ذات القانون وفي المادة ٧١ منه انه " ١- تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون . ٢- وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم " ، لذا فستبدل السلطة العامة كل سبلها لاسترجاعها ووفق الطرق المحددة قانوناً لها في قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٧ ، وقد استخلص الباحث تعريفاً للديون اقرب لمدار بحثنا بانها : ((مجموعة المبالغ التي في ذمة الاشخاص لصالح الدولة وسواء كانوا اشخاص طبيعياً ام معنوياً وسواء كانت المبالغ متأتية من عمل تجاري او استثماري او قرض ويكون المدين ملزماً برده اما دفعة واحدة او على شكل اقساط خلال مدد زمنية محددة مسبقاً بموجب تعليمات صادرة تنظم ذلك) .

ثانياً : تصنيف الديون : بالرجوع الى قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ ، نجده قد نص على جملة مبالغ واجبة السداد للسلطة العامة في حال تحققت اسبابها بالإضافة الى الفوائد والاضافات والغرامات المتعلقة بهذه المبالغ ، فتطبيق هذا القانون لا يقتصر

على المبالغ المذكورة في اعلاه وانما هو يطبق عليها وعلى الفوائد والاضافات والغرامات المتعلقة بتلك المبالغ^(٢). ويرجعنا الى قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ نجده قد نص على جملة مبالغ واجبة التحصيل على شكل ضرائب^(٣)، ولقد احاط المشرع هذه المبالغ بهالة قانونية اثناء فرضها وتقديرها وجبايتها لضمان سير الاجراءات بالطرق القانونية المرسومة لها خاصة انها من الموارد المهمة لموازنة الدولة ولا يمكن ان تجبى او يعفى منها او تفرض الا بقانون . فهل هي مشمولة بالشطب كونها دين حكومي وهل يتمتع اصحاب الصلاحيات القانونية من رئيس مجلس وزراء ووزير مالية ورئيس اعلى بذلك الاصل ان هذه المبالغ تعد من الايرادات المهمة للدولة وهي محصنة دستورياً بموجب المادة (٢٨) منه التي نصت على انه " اولاً - لا تفرض الضرائب والرسوم وتعطل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون .. " فاذا ما كان تعديلها لا يتم او فرضها او جبايتها او الاعفاء منها الا بقانون فمن باب اولى ان لا يتم شطبها الا بقانون ينظم ذلك ، ونرى انه كان الاحرى بالمشرع في قانون الادارة المالية والدين العام النافذ ان يستثني الضرائب والرسوم من الشطب . لذا فأنا نرى ان المراد بالديون التي يمكن شطبها هي ((كل المبالغ المترتبة بذمة الاشخاص سواء كانوا شخص طبيعى او معنوي وضمن الضوابط المحددة مسبقاً من مجلس الوزراء ، باستثناء الضرائب والرسوم لحصانتها الدستوري لابد ان ينظم شطبها بقانون)) . ولكن ماذا لو كان تحصيل الديون مستحيلأً واضحت ديوناً معدومة ؟^(٤) والديون المعدومة أو القروض المتعثرة من القضايا الاقتصادية المهمة التي تشغل الدولة لما تمثله من خطورة قد تؤدي إلى ارتباك في الاقتصاد الوطني وخاصة وان التعثر المالي الذي غالباً ما يوصل إلى دين معدوم هو نتيجة خلل ما في مسيرة المشروع، حيث هناك عدة أسباب لهذا التعثر، ويتخذ أسباباً وأشكالاً مختلفة ، فالمشروع الممول أو المقترض لأجله من الدولة ، تارة يتسبب بالتعثر سوء إدارة أو سوء تصرف في السيولة النقدية من قبل المقترض، كاستعمال الأموال المقترضة، وعلى سبيل المثال لأهداف شخصية خارجة عن استثمارها في المشروع، أو استثمار الدين في مشاريع أخرى خاسرة أو تراكمات أخرى كثيرة ، وكل ذلك قد يكون نابعاً عن سوء متابعة الدائن (الدولة)، لأنشطة تحصيل الدين اكثر من متابعة الدين نفسه ، فهل يحق للسلطة التنفيذية شطب مثل هذه الديون مع كل ما يترتب عليه من فوائد؟؟ وهل يعد الشطب دستورياً او قانونياً ؟ عالج المشرع في قانون ضريبة الدخل الديون المعدومة في مادته الثامنة الفقرة الخامسة حيث نص على انه (ينزل من الدخل كل ما ينفقه المكلف للحصول عليه خلال السنة التي نجم فيها والمؤيد حسابها بوثائق مقبولة بما في ذلك (الديون المتعلقة بمصدر الدخل اذا اقتضت السلطة المالية بتعذر تحصيلها خلال السنة وان كان اداها مستحقاً قبل بدايتها على ان ما يستوفيه المكلف من الديون التي عدت متعذرة التحصيل في السنة ما تفرض عليها الضريبة في سنة استيفائها ولا تشمل احكام هذه الفقرة المبالغ التي يمكن استردادها بمقتضى عقد تأمين او غير ذلك)، وهو ما يتوافق مع مبدأ سنوية الضريبة واستقلال السنوات الضريبية والذي يقصد به هو ان كل سنة مالية ضريبية مستقلة بذاتها عن اعمال السنوات اللاحقة او السابقة فلا يدرج ضمن الارباح الا ما كان منها يخص السنة ذاتها ولا يحمل مصروف انفق في سنة مالية ما على ارباح سنة اخرى ، حيث اعتبر قانون ضريبة الدخل الديون المعدومة من ضمن التكاليف واجبة التتزيل ، وفي قانون تحصيل الديون الحكومية فلم يرد بشكل مباشر ذكر الديون المعدومة ولكن يفهم ذلك من بين النصوص حيث نصت المادة (١٣) على انه " يجوز حبس المدين المماطل، وفق أحكام قانون التنفيذ من قبل رئيس التنفيذ بناء على طلب من قبل رئيس الدائرة المخول بتطبيق هذا القانون " ، ويستشف من النصوص ان الحالة الاولى ان المدين المماطل مجهول محل الإقامة الا انه يملك اموال من قبل رئيس التنفيذ بناءً على طلب رئيس الدائرة ، ولكن بمفهوم المخالف ماذا لو كان المدين في الحالة الاولى مجهول محل الإقامة ولا يملك ما يمكن حجزه ما مصير الدين الحكومي ؟ خاصة واننا لا يمكننا اعتباره مماطل فيصار الى حبسه ، هل سترحل الديون لسنة اللاحقة لها ام انها تعد ديون معدومة وبالتالي يصار الى شطبها من الحسابات الختامية ؟ وبعد البحث والتمحيص لم نجد ما نستدل عليه للإجابة ونرى ان يصار الى اعتبارها ديون معدومة بعد استنفاد كافة الطرق القانونية واخذ موافقة مجلس الوزراء بعد تقرير يرفع له من قبل وزير المالية ، ونرى ان يصار الى القوانين الجزائية بحق المدين حتى يكون عبرة لغيره . وجاء قانون الادارة المالية بالنص صراحة لوزير المالية والرئيس الاعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانوناً المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له" أي انه منح صاحبة شطب الديون المعدومة لوزير المالية والرئيس الاعلى في تقدير امر شطب الديون المعدومة من عدمه بعد تقرير تفصيلي يقدم بذلك من الموظف المختص يبين فيه هل ان الديون معدومة بحق وما هي اسباب اعتبارها كذلك ويترك الامر لقناعة الوزير المختص او الرئيس الاعلى^(٥) .

الفرع الثاني تعريف الموجودات وتصنيفها

اولاً - تعريف الموجودات : تعتبر الموجودات من عناصر كشف المركز المالي المهمة لأغلب الدول وتكون بمبالغ كبيرة والنسبة الاكبر من رأس المال وخصوصاً في الدول الصناعية ، وتستخدم الموجودات لأكثر من سنة مالية واحدة وهي تساهم في خلق الإيرادات 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 لتعريف الموجودات ولكن تم تعريف الموجودات الثابتة 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 ^(٦)) ، كما يمكن تعريف الموجودات الثابتة بأنها (الممتلكات يتم الحصول عليها لغرض تسير أعمال الدولة لأغراض بيعها وعادة لها عمر إنتاجي أكثر من سنة) ^(٧) ، ويمثل حساب الموجودات الثابتة ما يمتلكه الدولة من ممتلكات منقولة وغير منقولة ، ملموسة ، مقتناة أو منتجة من قبلها سواء أكانت داخل العراق أو خارجه ، وان الغرض من اقتنائها هو استخدامها من قبل الدولة لأغراضها الخاصة بهدف إنتاج سلعة أو تقديم خدمة ، وليس لغرض البيع أو التمويل . 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 اقتنائها ، وتشمل قيمة الموجودات الثابتة التي تسجل في هذا الحساب كلفة الشراء أو الإنتاج مضافا إليها كافة المصاريف اللازمة لجعل الموجود جاهزا للاستخدام ، وعرفت كذلك بانها : ((موارد اقتصادية يتوقع منها منافع مستقبلية وسميت ثابتة لأنه يتوقع منها ان تخدم اكثر من فترة مالية ، كما انه من الصعب تحويلها لسيولة بسرعة وهي على نوعين ، اصول ثابتة ملموسة واصول ثابتة غير ملموسة ، فالأصول الثابتة للملموسة هي الاصول التي يكون لها وجود حقيقي اي انها نستطيع ان نراها ونلمسها مثل الاثاث والمباني السيارات ، اما الاصول الثابتة غير الملموسة فهي التي لا نراها 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) . والملاحظ على هذه التعاريف انها تعالج الموضوع من الناحية المحاسبية دون الاهتمام بالجانب القانوني ، والثابت من هذه التعاريف انها كل ما له كيان مادي ملموس او معنوي يجعل من عملية ادارة الدولة وعمليات انتاجها اسها وايسر ويخضع لحماية قانونية تتعلق بحماية الاموال العامة ، ^(٨) من الاختلاس والاضرار وكل انواع الحميات المقررة سواء كانت دستورية او مدنية او جنائية . ^(٩)

ثانيا تصنيف الموجودات: الموجودات اصناف اما ان تكون ثابتة والتي تعرف بالأصول الثابتة والأصول غير المتداولة كالمعدات والمصانع والممتلكات، او الموجودات المتداولة والمعروفة أيضا بالأصول المتداولة وتعد الموجودات الثابتة والمتداولة من عناصر الموازنة العامة ومن الامثلة على الاصول المتداولة النقدية والنقدية المكافئة والاستثمارات المالية المحتفظ بها للمتاجرة والمخزون والذمم المدينة . ويمكن تصنيف الموجودات الثابتة ^(١٠) بشكل عام إلى مجموعتين :-

١ - الموجودات للملموسة : وتشمل الاستثمارات طويلة الأجل ، الممتلكات والمباني والمعدات والأراضي ومجموعة الموارد الطبيعية كالغابات والمناجم وأبار البترول .

٢ - الموجودات غير الملموسة : وتشمل هذه المجموعة موجودات ليس لها كيان مادي ملموس ، مثل الشهرة حق الاختراع العلامة التجارية ، حق التأليف أو النشر .

المطلب الثاني اسباب شطب الديون والموجودات في قانون الادارة المالية النافذ

عالج المشرع شطب الديون والموجودات في الفصل التاسع من قانون الادارة المالية النافذ ومن المادة (٤٦ الى المادة ٤٩) وبين اسباب شطب الديون والموجودات و الجهات المعنية بذلك، وسنتولى بحث ذلك وعلى النحو الآتي :

الفرع الاول اسباب شطب الديون

من خلال دراسة الموضوع تبين لنا أن هناك مجموعة من الاسباب التي تؤدي الى شطب الديون والموجودات وتتمثل هذه الاسباب بما يأتي :-

اولاً :- عجز الدولة عن تحصيل الديون : هنالك اسباب تؤدي الى استحالة تحصيل الديون ووفقاً للقواعد العامة فان الاستحالة التي تؤدي الى انقضاء الالتزام هي الاستحالة المطلقة اما الاستحالة النسبية فلا تمنع من امكانية تحصيل الديون الحكومية اذ ان الاستحالة النسبية تنشأ نتيجة ظهور ظروف مؤقتة وبزوالها يعود الالتزام الى وضعه الطبيعي ، اي حدوث بعض الظروف الخارجة عن الإرادة تحول دون تسديد الالتزام كاستشهاد المدين مثلاً ، ومن الجدير بالذكر ان الاستحالة ممكن ان تكون مادية كالقوة القاهرة او قانونية كصدور امر قانوني من الدولة يتوجب التقيد به والامتنال لأحكامه سواء كان هذا الامر قرارا او نظاماً او 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 / اولاً منه بلفظ الاستحالة بصورة مطلقة ولم يحدد نوعها لذا يرى الباحث ان يصار الى اعمال القاعدة القانونية ((المطلق يجري على اطلاقه)) ، فتعد الاستحالة بكافة انواعها اذا ما ثبتت بالأدلة والبراهين هي سبب من اسباب شطب الديون الحكومية ، ونرى كذلك ان هذه الاستحالة ممكن ان تثبت من جهة المدين كما ممكن ان تثبت من جهة الدائن الا ان المشرع وفي ذات المدة والفقرة قد حصر هذه الحالة فقط للدوائر الممولة ذاتياً (١١).

ثانياً - التنازل عن التحصيل : نصت الفقرة (ثانياً) من المادة(٤٦) على " لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصا لمبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء" ، نرى ان هذا النص بغاية الخطورة حيث يتضح انه قد حدد التنازل بعدة صور منها ان يكون المبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده وترك امر توضيح ذلك الى الحدود التي يضعها مجلس الوزراء والملاحظ ، هنا استحالة تحصيل الديون ليست مطلقة بل استحالة نسبية والذي جسده المشرع بالتنازل في بعض الجوانب ، ويدخل ضمن اطفاء الديون ويسقط تبعاً لذلك حق الدولة في اي مطالبات مستقبلية بهذا الشأن ، حيث سبق وان قضت بعض القرارات بشطب الديون التي ترتبت بذمة الشهيد من تأريخ استشهاده ويستثنى من ذلك الديون والفوائد التي بذمتها لصالح المصارف الحكومية (١٢) ، كما يلاحظ بتأجيل دفع المبالغ المترتبة بذمة المدينين وكذلك تقسيط هذه المبالغ بالشكل الذي لا يتقيل كاهلهم عند دفع هذه المبالغ تقديراً لظروفهم الاقتصادية والمعيشية، لكن هناك اشكالية دستورية وهي ان هذه الفقرة (ثانياً) من المادة(٤٦) اعلاه قد خالفت نص المادة(٢٨ الفقرة- اولاً) من الفصل الاول في الباب الثاني من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ ، والتي نصت على ((لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون)). وبالتالي لا يجوز لوزير المالية بالتنازل عن الضرائب والرسوم بصفتها ديون والتي تشكل احد الموارد المهمة في الموازنة العامة وبالتالي يعتبر نص الفقرة(ثانياً) من المادة (٤٦) نصاً غير دستوري ونقترح على المشرع تعديله بتقييد حق التنازل الممنوح لوزير المالية باستحصا لموافقة البرلمان وان لا يكون التنازل لحالات فردية بل يجب ان يكون ذا طابع عام يستفاد منه اكبر فئة ممكنة وضمن اسباب حقيقية مثبتة بالأدلة القانونية ، هذا من ناحية من ناحية اخرى يرى الباحث ان المشرع كان غير موفق بأدراج (حق الحكومة) ، كون ان لفظ الحكومة وكما هو متعارف عليه يقتصر على السلطة التنفيذية دون باقي السلطات والامر هنا غير مستساغ كون الدين هو مال عام وبالتالي كان الاجدر بالمشرع ان ينص على (حق الدولة) وليس حق الحكومة .

الفرع الثاني اسباب شطب الموجودات

ورد المشرع اسباباً لشطب الموجودات ونرى انها قد جاءت على سبيل الحصر لمنع التلاعب وسرقة واهدار المال العام وهو ما يؤكد في ذات الوقت حرصه على ممتلكات الدولة لأنها مال عام كرس في الاساس لخدمة المرافق العامة ، ولقد تجسدت الاسباب بالاتي :

١- ان تكون الموجودات تالفة او متضررة او مفقودة او اي سبب كان ومنها الاستخدام العادي : - قد نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (٤٦) من قانون الادارة المالية النافذ ، على " 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" اما الفقرة (ثامناً) نصت على (لوزير المالية والرئيس الاعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانوناً والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتياً التابعة له) (١٣)، عند التمعن بالفقرتين وجدنا المشرع قد منح صلاحية للوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة 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 اصابها بضرر على ان يثبت ذلك ، ولكن ما استوقفني ان تشطب الموجودات لأي سبب كان، وهو مصطلح فضفاض ممكن ان يحمل بجعبته الكثير من الاسباب الواهية ويشجع ضعاف النفوس على اختلاس هذه الموجودات او سرقتها وهو بهذا قد فتح باباً لشرعنه ذلك من خلال هذا العيب التشريعي ، ويرجع المشرع بذكر عبارة ((.....بما فيها من جراء الاستخدام العادي...)) ، نرى انه كان 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 لأننا نرى ان الشطب في الاساس كرس للموجودات التالفة والمتضررة والمستهلكة نتيجة الاستخدام العادي لها ، ويرى الباحث كذلك ان المشرع لم يمنح شطب الموجودات (المفقودة) اهمية خاصة وفيها تشجيع للسرقة ويترتب على ذلك مسؤولية جزائية و مدنية ، وكذلك المتضررة لم يعطيها الاهمية قد يكون الضرر بالموجودات عن قصد او غير قصد وبالتالي فيترتب على المقصر التضمين وفق قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ النافذ، اضافة الى توجيه

العقوبات الادارية بعد اجراء التحقيق الاداري وفق قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وحتى المسألة الجزائية وفق القوانين النافذة .

٢ - شطب الموجودات التالفة نتيجة ظروف طارئة أو غير اعتيادية : نصت الفقرة (سادساً) من المادة ٤٦ على " لمجلس الوزراء فيما عدا الصلاحية المنصوص عليها في البند (رابعا) من هذه المادة شطب ما يفقد او يتلف من أموال وممتلكات الدولة نتيجة الظروف الطارئة او غير الاعتيادية بعد التحقق من صحة الإجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها وتقديم من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الأعلى . " هنا الشطب يكون بصورة ما يفقد او يتلف من أموال نقدية او عينية وممتلكات الدولة, نتيجة ظروف طارئة أو غير اعتيادية (كظروف الحرب او كوراث طبيعية اوباء كمرض جائحة كورونا او ظروف اقتصادية او امطار وفيضانات كما حصل بتلف العملة الورقية وبكمية كبيرة لاحد المصارف بسبب الفيضانات غيرها) ، بشرط بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها، وهذه الصلاحية منحها المشرع لمجلس الوزراء حصراً. ويرى الباحث ان المشرع قد غفل مسألة بعد التحقق من ان الظروف الطارئة او غير الاعتيادية هي المسبب الوحيد في فقدانها او تلفها واكتفى بان يتم التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها , وقد يعترض البعض بانها من البديهيات الا اننا نرى ان النص عليها ضروري حتى لا يتخذ من هذه الاعذار والظروف الطارئة سبيل لسرقة المال العام وهدره ولا بد من الوقوف على الظروف الطارئة هي المسبب الوحيد لذلك وبدون أي اهمال او تقصير في الحفاظ على المال العام والممتلكات والموجودات من أي 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 ، ولعل الواقع العملي ملئ بمثل هذه الحوادث التي اتخذت من الظروف الطارئة ذريعة لنهب المال العام ، 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 تامين حقوق الخزينة من المتسبب في فقدان او التلف)) حيث قصد المشرع بذلك ضمان حقوق الدولة جسدت بشطب في ملاحقة المتسبب بالفقدان او التلف قانوناً واتخاذ الاجراءات المناسبة بحقه ، فشطب الديون لا يعني براءة الموظف المتسبب بالتلف او الفقدان بل ان الموضوع يتطلب تبعات قانونية تتعلق بحماية المال 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^(١٤) . من كل ما تقدم نرى ان المشرع العراقي كان موفقاً في هذا النص اذ يجب التمييز 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 لازماً على الدوائر الرسمية وشبه الرسمية وكافة مؤسسات الدولة ان تضمن حقوق الدولة بمتابعة المهملين والمقصرين والفاستدين قبل شطب الموجودات من سجلات الدولة الرسمية ، فأن ضمننت حق الدولة بمعاقبة المقصرين (الجزائي و المدني) كان لها ان تشطب الموجودات^(١٥).

المطلب الثالث الجهة المختصة بشطب الديون والموجودات وفق قانون الادارة المالية النافذ

من خلال اطلاعنا على الفصل التاسع من قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ وتحت عنوان صلاحيات شطب الديون والموجودات وللمواد (٤٦ - ٤٩)، فإن المشرع قد قسم الصلاحيات بين وزير المالية ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الاعلى، وحسب اهمية وقيمة الاموال والممتلكات المراد شطبها وضمن حدود معينة لكل الدوائر اعلاه، وفي حالة مخالفة هذه الحدود تسأل الجهة عن هذه المخالفة وفق القانون . وعليه سنقسم المطلب اعلاه الى اربعة فروع وحسب نص القانون ففي الفرع الاول سنتناول صلاحية وزير المالية بشطب الديون والموجودات اما في الفرع الثاني صلاحية مجلس الوزراء بالشطب اما في الفرع الثالث ستكون صلاحية لرئيس الاعلى والفرع الرابع صلاحية الوزير المختص وكالاتي:-

الفرع الاول صلاحية وزير المالية بشطب الديون والموجودات

حدد قانون الادارة المالية النافذ مجموعة من الصلاحيات المخولة لوزير المالية لشطب الديون والموجودات كالاتي :

١- نصت الفقرة (اولاً) من المادة (٤٦) من القانون اعلاه على " لوزير المالية شطب ديون الدوائر الممولة مركزياً التي يثبت استحالة تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء " . نلاحظ ان المشرع حول وزير المالية حصراً بشطب ديون الدوائر الممولة مركزياً فقط دون الادارات الممولة ذاتياً والشرط الاخر يجب ان تكون ضمن حدود يضعها مجلس الوزراء وليس باجتهد

شخصي منه ، يلاحظ على هذا النص انه اشار الى نقطة مهمة جدا عند التطرق لموضوع شطب الديون الا هو عجز الدولة عن استحصال الديون المقررة للدوائر الممولة مركزياً بعد استنفاد الطرق القانونية ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء ، وهذا ومن الثابت ان تحصيل الديون الحكومية يبدأ بالإنداز وحيث نصت المادة (٣) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ على ان (اذا تأخر المدين عن دفع اي مبلغ من المبالغ المذكورة في مادة (١) في الموعد المعين فعلى الموظف المخول بتطبيق هذا القانون، ان ينذره بوجوب تسديد الدين خلال عشرة ايام اعتباراً من اليوم التالي لتبليغه بالإنداز) والانداز وسيلة قانونية تصدر عن الكتاب العدول او من المخولين هذه الصلاحية وان الانذار هو وسيلة تحذيرية للتأكيد على الاشخاص بضرورة تنفيذ التزاماتهم القانونية ، فلو ان شخصاً مدين للدولة بمبلغ قرض او كفالة ضامنة ولم يسدد المبلغ المطلوب ، فأجوب على الدائرة المعنية انذاره قبل البدء بالإجراءات القانونية^(١٦) ، وبعد ان تستنفد الدولة هذه الوسيلة تلجأ المؤسسة الى الحجز على اموال المدين حيث يقوم المنفذ العدل، او من ينيبه من موظفي مديريته، بتنفيذ قرار حجز اموال المدين المنقولة ويجوز التنفيذ في غياب طالب الحجز، او المحجوز على امواله ويكون تنفيذ قرار الحجز، بحضور مختار المحلة، ان كان موجوداً او شاهدين لا علاقة لهما ولا قرابة بالموظف القائم بالحجز، ولا بأحد الطرفين، وينظم الموظف محضراً يدون فيه جنس الاموال المحجوزة وانواعها ومقدارها وقيمتها، بمعرفة خبير ان وجد وضرورة لذلك، وبيان المكان الذي حفظت فيه وكيفية حراستها، ويوقع هو والحاضرون على ذلك المحضر، ويقدمه الى المنفذ العدل، واذا كان المحجوز شيئاً ثميناً، فعليه ان ينقله الى المديرية ويودعه في المحل الخاص بحفظ الامانات، والا فيحفظ حسب طبيعته، سواء اكان ذلك بختم مكان وجوده، او بنقله الى مكان يناسبه، او بإيداعه في يد عدل ، او بإقامة حارس عليه ، لقاء اجرة يقدرها القائم بالتنفيذ ، ويوافق عليها المنفذ العدل وهناك الكثير من الشروط والاجراءات الواجب اتباعها لغرض الحجز على اموال المدين ، فأن تم الحجز على اموال المدين المقولة او غير المنقولة ولم يتم تسديد الدين خلال المدة المحددة قانوناً ولم يتقدم المدين أو من يمثله قانوناً بطلب خطي لتسوية الدين تسوية مقبولة من قبل الدائرة الدائنة خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ التبليغ بوضع الحجز، فللمخول تطبيق القانون ان يأمر ببيع امواله المنقولة التي تم حجزها، وفقاً لأحكام قانون التنفيذ ، ويؤجل بيع الاموال المحجوزة التي تقام بشأنها دعوى استحقاق، لحين صدور قرار من المحكمة المختصة بذلك كما ولا يباع من اموال المدين المحجوزة الا ما يكفي لسداد الدين والفوائد والمصاريف، ويعاد ما يتبقى منها، الى المدين أو من يمثله قانوناً، بموجب محضر ينظم بثلاث نسخ يوقع من الحاضرين^(١٧). هنا بعد استنفاد الطرق المقررة قانوناً ، اذا رأت الحكومة ان هنالك مصلحة اكبر من مصلحة الدين واقتنع الوزير المخول بهذه المصلحة جاز له قانوناً وبالإستناد الى قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، ان يشطب الديون المقررة للمؤسسات الممولة مركزياً ولكن بعد ان يثبت استحالة تحصيلها ولكن ضمن الثوابت التي يضعها مجلس الوزراء ، بمعنى ان هذه القناعة يجب ان لا تتولد الا بعد عرض تفاصيل الموضوع على مجلس الوزراء للوقوف على اعتبار الديون معدومة ولا يمكن تحصيلها بالطرق القانونية ، ويبدو الامر من هذا المنطلق ان الغاية من شطب الديون هو لتسوية الحسابات الختامية للدولة ولا يستمر تحويل الديون الى الموازنات اللاحقة ، بل لتصفية وتسوية هذه الحسابات كان لزاماً من الناحية القانونية والحسابية استكمال اجراءات شطب الديون المعدومة .

٢- اما الفقرة (ثانياً) نصت على ((لوزير المالية التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء)). عند التمعن بهذا النص نلاحظ هنا التنازل كان بصورة نسبية وليس مطلقة كون التنازل عن حقوق الدولة المالية لا يسري على جميع الديون وبالتالي فأن هذا النص قد يسبب اشكالية دستورية كونه قد خالف نص المادة (٢٨) الفقرة (اولاً) من الفصل الاول في الباب الثاني من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ والتي نصت على (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون) . وبالتالي فأن الضرائب والرسوم لا يمكن ان يتم الا بقانون ، اذا لا يجوز لوزير المالية بالتنازل وبكافة صوره، عن مثلاً الضرائب والرسوم بصفتها ديون والتي تشكل احد الموارد المهمة في الموازنة العامة وبالتالي يعتبر نص الفقرة (ثانياً) من المادة (٤٦) مخالف للنص الدستوري اعلاه ويجب تعديلها بما تتسجم مع الدستور .

٣- اما الفقرة (ثالثاً) نصت على "ثالثاً : على وزير المالية ابلاغ مجلس الوزراء عن اي مبلغ تم شطبه او التنازل عنه او تقسيطه او ارجاء تسديده وبيان أسباب الشطب والتنازل والتقسيم والإجراء ويكون هذا الإبلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية"^(١٨)، على وزير المالية ابلاغ مجلس الوزراء عن الاجراءات المتخذة في الفقرتين اعلاه هنا الإبلاغ وجوبي وليس اختياري ، مع بيان اسباب او مبررات الشطب او التنازل والتقسيم والارجاء يجب ان تكون الاسباب والمبررات ضمن الحدود التي رسمها مجلس الوزراء

ويكون هذا الإبلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية. وفي حالة عدم الإبلاغ أو عدم بيان الأسباب أو المبررات أو تجاوزها أو مخالفتها لذلك يصار الى مسألة و اتخاذ الاجراءات القانونية بحق وزير المالية من قبل مجلس الوزراء^(١٩).

٤- اما الفقرة (ثامنا) نصت على "ثامنا : لوزير المالية والرئيس الأعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانونا والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتيا التابعة له ". منح القانون صلاحيات مشتركة لوزير المالية والرئيس الأعلى لشطب الديون والموجودات وهذه الصلاحيات مشتركة اي لا يمكن تجزئتها ولا يمكن تحويل احدهما للأخر ولا يمكن ان تمرر بأحدهما وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر ذلك التصرف او الاجراء باطل ويمكن الاعتراض او الطعن به امام الجهات المختصة لأنه قد خالف نص قانوني ملزم للطرفين وان المشمول بالشطب فقط المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتيا التابعة له.

٥- اما الفقرة(حادي عشر) نصت على ((تنظم اجراءات الشطب والمعالجات المحاسبية بتعليمات يصدرها وزير المالية)) . منح وزير المالية صلاحية حصرية بإصدار تعليمات لتنظيم اجراءات الشطب والمعالجات الحسابية ، والسؤال الذي يتبادر للذهن هل يجوز لوزير المالية تحويل احد الوكلاء او المستشارين بإصدار تلك التعليمات؟ الجواب لا يجوز اطلاقا كون هذا النص جاء حصري بوزير المالية.

٦- اما الفقرة (اولا) من المادة(٤٨) نصت على ((أولا : يحدد وزير المالية أشكال ونماذج مستندات القبض والصراف والمستندات اليومية والسجلات المحاسبية والمالية والإحصائية المتعلقة بها التي تمسك في جميع وحدات الإنفاق الممولة مركزيا لضبط وقيد المعاملات المالية والمحاسبية والنظم الالكترونية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة)). ومن الصلاحيات الأخرى هي تحديد اشكال ونماذج مستندات القبض والصراف والمستندات اليومية والسجلات المحاسبية والمالية والإحصائية المتعلقة بها . فعلا حسنا المشرع بتحديد هذه الصلاحية ضمن جهة واحدة وتوحيد الاشكال والنماذج حتى لا يدع للأخرين الاجتهاد في ذلك, ويسهل على جهات الانفاق والجهات الرقابية بأداء عملها بالشكل المطلوب بدون أي اشكالات قانونية او مالية او ادارية. لكن يؤخذ على المشرع بأنه ذكر وحدات الانفاق الممولة مركزيا دون ذكر وحدات الانفاق الممولة ذاتيا ؟

٧ - الفقرة(ثالثا) من المادة(٤٨) نصت على "ثالثا : لا يجوز قبول الصراف استنادا الى شهادات شخصية الا بموافقة الرئيس الأعلى ووزير المالية في الأحوال الضرورية لتعزيز المصرفوات النهائية بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية "، ومن الصلاحيات الأخرى لوزير المالية والمشاركة مع الرئيس الأعلى ، صلاحية الصراف اذ لا يجوز قبول الصراف استنادا الى شهادات شخصية هذا الاصل لكن الاستثناء يجوز الصراف الى تلك الشهادات في الاحوال الضرورية لتعزيز المصرفوات النهائية بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية, وهنا الصراف مشروط بموافقة الرئيس الأعلى ووزير المالية .السؤال هنا هل يجوز الصراف بدون موافقة الرئيس الأعلى, فقط موافقة وزير المالية او بالعكس؟ وهل تعتبر هذه الموافقة شكلية؟ الجواب لا يجوز مطلقا كون الموافقة على هكذا حالات فيها خطورة ومحدور , مما يدفع المشرع يكون اكثر تشديد لحماية المال العام في هذه الحالات, اما الموافقة هذه تعتبر اساسية ولا يمكن الصراف الا بحصول على الموافقة المشتركة من الرئيس الأعلى ووزير المالية.

نود التطرق الى الفقرتين (ثانيا و ثالثا) من المادة (٤٩) نصتا على (ثانياً: لدائرة المحاسبة في وزارة المالية الطلب من المصرف ارسال كشف حساب لها في شأن اي حساب مصرفي لأي وحدة انفاق او اي ادارة مموله ذاتيا)، اما الفقرة (ثالثاً: لدائرة المحاسبة في وزارة المالية ان تطلب من المصرف اغلاق الحساب المصرفي لأي وحدة انفاق او ادارة مموله ذاتيا ، اذا تم فتح الحساب المصرفي بشكل يخالف احكام هذه المادة) ، عند التمعن بهاتين الفقرتين قد اشارتا الى دائرة المحاسبة وهي احدى دوائر وزارة المالية والتي من حقها الطلب من المصرف ارسال كشف حساب لها في شأن أي حساب مصرفي لأي وحدة انفاق او أي ادارة من ادارات الدوائر الممولة ذاتيا, وكذلك لها الحق الطلب من المصرف اغلاق الحساب المصرفي لأي وحدة انفاق او أي ادارة مموله ذاتياً، يتضح من هذه المادة ان المشرع قد حرص على ضمان حقوق الدولة في الديون من خلال منح صلاحية لتلك الدائرة و بإشرافها المباشر على المصارف من خلال طلب كشوفات للحسابات المصرفية وكذلك طلبها بأغلاق تلك الحسابات المخالفة لهذه المادة , هذا يدل على حرصها ومتابعتها لتلك الاموال من خلال هذه الاجراءات حتى تكون اموال وحقوق الدولة في مأمن.

الفرع الثاني

الجهة المختصة بشطب الديون والموجودات والمتمثلة بمجلس الوزراء

- ان مجلس الوزراء هو المكلف الرسمي بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وكذلك أعداد مشروع الموازنة العامة^(٢٠). وما تتضمنها من احكام قانونية وحيث ان قانون الموازنة العامة هو المعين الذي يتضمن احكام الايرادات والنفقات وكون الديون والموجودات الثابتة هي نفقات في سنة والمفروض ان تكون ايرادات في سنة لاحقة ، فإن كل موضوع يتعلق بها هو من اختصاص مجلس الوزراء العراقي^(٢١)، بوقد حدد قانون الادارة المالية النافذ مجموعة من الصلاحيات المخولة لمجلس الوزراء بشأن التعامل مع شطب الديون والموجودات وهي كالآتي:
- ١- اشارت الفقرة (اولا) من المادة (٤٦) الوارد ذكرها، الى منح مجلس الوزراء صلاحية وضع حدود وضوابط لوزير المالية حول شطب ديون الدوائر الممولة مركزيا التي يثبت استحالة تحصيلها بعد استنفاد الطرق القانونية.
 - ٢- اشارت الفقرة(ثانيا) من نفس المادة، بمنح صلاحية لمجلس الوزراء وضع حدود وضوابط لوزير المالية حول التنازل عن حق الحكومة في استحصال مبلغ مستحق الدفع او تقسيطه او ارجاء تسديده وتم الإشارة الى هذه الفقرة بأنها قد خالفت نص دستوري بالمادة (٢٨) بالفقرة (اولا).
 - ٣- اما الفقرة(ثالثا) من نفس المادة، الوارد ذكرها، والتي توجب على وزير المالية ابلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ شطب او التنازل عنه مع بيان اسباب ومبررات ذلك ولو توقعنا العكس أي لم يقوم وزير المالية بالإبلاغ فمن حق مجلس الوزراء اتخاذ كافة الاجراءات القانونية، هذه الصلاحية تفسر ضمنا في هذه الفقرة وليس من المعقول يقف مجلس الوزراء مكتوف الايدي امام هذه المخالفة وباعتباره رأس الهرم التنفيذي والمسئول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والمسئول عن اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي .
 - ٤ - اما الفقرة(رابعا) من نفس المادة الوارد ذكرها، هذه الفقرة مختصة بصلاحيات شطب الموجودات بالوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة ، لكن هذه الصلاحية ليس مطلقة بل محددة بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء اذا هنا المشرع خول مجلس الوزراء بتحديد الصلاحية لكل منهم (الوزير المختص والوزير الاعلى) بموجب تعليمات
 - ٥ - اما الفقرة (خامسا) من نفس المادة، نصت على ((خامسا : لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية او الوزير المختص))^(٢٢) منحت مجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية او الوزير المختص . يتضح ان المشرع منح صلاحية لمجلس الوزراء اكبر من صلاحية وزير المالية والوزير المختص لأنه رأس هرم السلطة التنفيذية وصاحب اعداد مشروع الموازنة والمسئول عن رسم السياسة العامة ومن ضمنها السياسة المالية . وكذلك حسب قيمة وأهمية الديون والموجودات المراد شطبها.
 - ٦- اما الفقرة (سادسا) من نفس المادة ، نصت على ((سادسا : لمجلس الوزراء فيما عدا الصلاحية المنصوص عليها في البند (رابعا) من هذه المادة شطب ما يفقد او يتلف من أموال وممتلكات الدولة نتيجة الظروف الطارئة او غير الاعتيادية بعد التحقق من صحة الإجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها وتقديمها من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الأعلى)) . وعند الرجوع الى نص الفقرة (رابعا) فإنها تتعلق بشطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لوزارة ما او مؤسسة او جهة غير مرتبطة بوزارة بالاشتراك كل من الوزير المختص والرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة، لكن كل حسب الصلاحية المخولة له وضمن حدود معينة بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء اذا الشطب هو اجراء محصور بين جهتين فقط، في حين الصلاحية الممنوحة لمجلس الوزراء بالفقرة (سادسا) اعلاه تكون محصورة بمجلس الوزراء حصرا لكنها تختلف عن صلاحية الوزير المختص والرئيس الاعلى ، وكذلك يكون سبب الشطب نتيجة ظروف طارئة او ظروف غير اعتيادية ، وكذلك لا يجوز الشطب لتلك الديون والموجودات الا بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها هذا من جانب ومن جانب آخر يجب ان تقدم من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الأعلى.
 - ٧- اما الفقرة (تاسعا) من نفس المادة، نصت على ((تاسعا : لمجلس الوزراء صلاحية شطب الديون والموجودات العائدة الى الشركات العامة ودوائر التمويل الذاتي التي تزيد قيمتها على صلاحية وزير المالية)) ، والملاحظ على ذلك ان هنالك حدود مالية لصلاحية وزير المالية لشطب الديون والموجودات المقررة في قانون الادارة المالية ، بمعنى ان القانون يميز ما بين حد معين يمكن للوزير التصرف القانوني به وبين مبالغ يجب على الوزير طرحها على مجلس الوزراء لغرض استحصال الموافقات الاصولية على شطب الديون والموجودات الثابتة.
 - ٨- اما الفقرة (عاشرا) من نفس المادة، نصت على ((عاشرا : تحدد الصلاحيات المالية في الشطب بقرار من مجلس الوزراء)) ، واضح بأن هذه الصلاحيات المالية في الشطب للديون والموجودات الثابتة تكون بقرار من مجلس الوزراء حصرا، لأهميتها كونها تمثل المال العام من جانب ومن جانب اخر حتى لا تكون هنالك تداخل صلاحيات بين المخولين ومن جانب ثالث حتى لا يكون هناك اجتهاد مما يعكس سلبا على السلطة المالية .

حدد قانون الادارة المالية النافذ مجموعة من الصلاحيات المخولة للرئيس الاعلى بشأن التعامل مع شطب الديون والموجودات الثابتة وهي كالآتي (٢٣) :

١- اشارت الفقرة (رابعا) من المادة (٤٦) من نفس القانون , والتي نصت على ((رابعا : للوزير لمختص 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)) (٢٤) .

٢- اما الفقرة (سادسا) من نفس المادة, نصت على ((سادسا : لمجلس الوزراء فيما عدا الصلاحية المنصوص عليها في البند (رابعا) من هذه المادة شطب ما يفقد او يتلف من أموال وممتلكات الدولة نتيجة الظروف الطارئة او غير الاعتيادية بعد التحقق من صحة الإجراءات المتخذة في حصرها وتقييمها وتقدم من وزير المالية بالتنسيق مع الرئيس الأعلى)). منح القانون صلاحية مشتركة بين الرئيس الاعلى ووزير المالية بخصوص تقديم طلب الى مجلس الوزراء بشطب ديون او موجودات بعد التحقق من صحة الاجراءات المتخذة. ويتضح هنا من خلال تقديم طلب بالشطب بأن قيمة هذه الاموال المراد شطبها هي اعلى من صلاحيتهم و لأهميتها.

٣- اما الفقرة (ثامنا) من نفس المادة, نصت على ((ثامنا : لوزير المالية والرئيس الأعلى شطب الديون التي يتعذر تحصيلها قانونا والموجودات المتضررة والمفقودة والتالفة المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتيا التابعة له)). وهذه الصلاحية مشتركة بين الرئيس الاعلى ووزير المالية الى شطب الديون والموجودات المملوكة الى الشركات العامة والدوائر الممولة ذاتيا, ولا يترتب أثر للشطب الا بكلاهما ولا يجوز الشطب بقرار احدهما كون هذا النص حكم يجب الالتزام به والا يعتبر هذا القرار او التصرف باطل ولا يعتد به ويرتب مسؤولية على الاطراف المخولة.

٤- اما المادة (٤٧) نصت على بناء على مقتضيات المصلحة العامة للرئيس الأعلى :
الفقرة ((أولا : منح مكافأة نقدية او عينية او شراء مواد لإهدائها بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية)) (٢٥).
يبين هذا النص بالصلاحية المخولة للرئيس الاعلى بمنح المكافآت النقدية والعينية او شراء مواد لإهدائها وهي احدى الطرق التشجيعية للموظفين والعمال لنسبة الانجاز وغيرها , وبالتالي انها نفقات أي تعتبر احد عناصر الموازنة وتسمى بالأصول المتداولة النقدية . وعليه يجب قبل الحساب الختامي ان تشطب تلك الاموال, وأن هذه الصلاحية تكون محددة بموجب تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية وبالتالي لن تكون تلك الصلاحية مطلقة بل محددة بموجب تعليمات.

اما الفقرة ((ثانيا : إهداء الموجودات المنقولة الى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية)) . يتضح بأن اهداء تلك الموجودات المنقولة لغرض سير العمل بمعنى اخر حتى لا يقف عمل تلك الدوائر والمؤسسات مما ينعكس على تقديم الخدمات العامة لتحقيق المنفعة العامة , وبالتالي فإن تلك الموجودات المنقولة هي نفقات و يجب ان تشطب من الذمة , وكذلك أن تلك الصلاحية ليست مطلقة بل تقع ضمن حدود معينة تكون بموجب تعليمات تصدر لتنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية.

٥- اما الفقرة (ثالثا) من المادة (٤٨) من نفس القانون , نصت على ((ثالثا : لا يجوز قبول الصرف استنادا الى شهادات شخصية الا بموافقة الرئيس الأعلى ووزير المالية في الأحوال الضرورية لتعزيز المصرفيات النهائية بالحدود التي ترد في تعليمات تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية)). هذه الصلاحية مشتركة, قبول صرف بموافقة الرئيس الاعلى ووزير المالية استنادا الى شهادات شخصية الاصل لا يجوز لكن الاستثناء يجوز قبول الصرف في الاحوال الضرورية لتعزيز المصرفيات النهائية, وهذه الصلاحية ايضا محددة بحدود معينة وليست مطلقة, وترد في تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية.

الفرع الرابع صلاحية الوزير المختص بشطب الديون والموجودات

لم يعرف قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ الوزير المختص (٢٦), وقد حدد قانون الادارة المالية النافذ مجموعة من الصلاحيات المخولة لوزير المختص بشأن التعامل مع شطب الديون والموجودات الثابتة وهي كالآتي:

اشارت الفقرة (رابعا) من المادة (٤٦) الوارد ذكرها, للوزير المختص صلاحية شطب مشتركة مع الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة , وهذه الصلاحية تحدد لكل منهم بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء والشرط الاخر هو بأن صلاحية كل واحد منهم تحدد بتعليمات يصدرها مجلس الوزراء, ومن الجدير بالذكر هنا وكما اسلفنا ان العمل مستمر بالأحكام الخاصة بشطب الموجودات بموجب الفقرة (ج) من

تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٩ والتي جاء فيها (للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ صلاحية شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لأي سبب كان بما فيها من جراء الاستخدام الاعتيادي اذا كانت قيمتها الدفترية لحد (١٠٠) مليون دينار (مائة مليون دينار) في كل قضية "مجموع الموجودات بقرار واحد") .

المطلب الرابع الرقابة على شطب الديون والموجودات في قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

وها نحن قد وصلنا الى المرحلة الاخيرة من مراحل شطب الديون والموجودات وهي مرحلة الرقابة على عملية شطبها , وكما هو معلوم في النظام الاداري والمالي والقانوني ان الرقابة ممكن ان تكون سابقة او معاصرة او لاحقة من حيث التأقيت , ويمكن ان تكون من حيث الجهة التي تمارسها ذاتية او سياسية او مستقلة , وتأسيساً على ما ذكر سنحاول ان نخرج عليها من منظور شطب الديون والموجودات وبحث ما يكون متعلقاً بها معززين ذلك بالنصوص القانونية وتحليلها لعلنا نستطيع الوقوف على اهم ثغراتها، وسنبحث ذلك على النحو الآتي :-

الفرع الاول

انواع الرقابة على شطب الديون والموجودات

تتمثل انواع الرقابة واشكالها على شطب الديون والموجودات بما يأتي :-

اولاً - الرقابة الذاتية: وتتولى السلطة التنفيذية مهمه الرقابة فيها فهي اما ان تمارس من الجهات ذاتها التي تتولى عملية الشطب كرقابة الرئيس على المرؤوسين او رقابة القسم المالي في وزارة المالية على كافة العمليات المالية ومن ضمنها شطب الديون والموجودات التي تتولاها الوزارات المختلفة وقد يتم الجمع بين الاتجاهين , ويرى البعض ان من محاسن هذه الرقابة , ان الادارة هي اقرب وادرى من غيرها من السلطات الاخرى بمدى امكانية شطب هذه الديون والموجودات تماشياً مع قرارات مجلس الوزراء و تعليمات وزارة المالية تطبيقاً^(٢٧) , ولم تتأى بنفسها هذه الرقابة من توجيه سهام الانتقاد لها , فيرى البعض ان ما يعاب عليها انها تجمع بين صفتي الخصم والحكم وعلى العكس من انواع الرقابة الاخرى التي تمارسها سلطات اخرى غير التنفيذية . وانها تحتاج الى جهاز اداري ومحاسبي على درجة عالية من الكفاءة والنزاهة , ومن امثلة هذا النوع من الرقابة اللجان التدقيقية التي تشكل في ذات الدائرة المعنية ومكتب المفتش العام سابقاً والقسم المالي في وزارة المالية الاتحادية ومن الملاحظ ان اعمال هذه الجهات ممكن ان تكون سابقة او لاحقة او معاصرة . ويمكن ان تتحرك بشكوى او بدونها او تقوم بأعمالها السنوية .

ثانياً : الرقابة السياسية : لما كانت الشؤون المالية والحقوق المرتبطة بها على قدر عالي من الاهمية كان لازماً ان يمنح البرلمان وهو المنتخب من الشعب سلطة الرقابة على كافة الاعمال المالية للسلطة التنفيذية من خلال الرقابة اللاحقة على قانون الموازنة العامة , ولما كانت الديون والموجودات تشطب لكي لا ترحل لموازنة السنة اللاحقة وكما اسلفنا ذكراً , يتجلى هنا دور الرقابة السياسية في الكشف عن الفساد المالي ان وجد , ولم تسلم هذه الرقابة كذلك من سهام النقد اذ عيب عليها بانها اقل جدوى من الرقابة الذاتية التي تمارسها الادارة بنفسها , فهي لا تغني ولا تسمن من جوع كونها رقابة سياسية وليست فنية وان جميع اعضاء البرلمان لا يملكون الخبرات الفنية التي تمكنهم من الوقوف على الاعمال المالية للسلطة التنفيذية ولكننا نرى امكانية دحض العيب الاخير بوجود لجان مالية متخصصة داخل قبة البرلمان ومختصة في الامور المالية وبامكانها تحديد نقاط الفساد المالي ان وجد او اشتبه بوجوده فيما يخص شطب الديون والموجودات و الجدير بالذكر ان المشرع الزم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون الحساب الختامي ومرفقاته الى البرلمان خلال ستة اشهر الاولى من انتهاء السنة المالية موضوع الحساب لكن السلطة التنفيذية في الغالب تتماهل في تقديمه وهو ما يقلل بالتالي من اهمية هذا النوع من الرقابة حيث نص دستور ٢٠٠٥ المادة (٦٢/اولا) منه على الزام مجلس الوزراء بتقديم المشروع الى مجلس النواب لقراره , (اولا - يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) , كما نص قانون الادارة المالية النافذ في مادته ٤٦/ثالثاً: (على وزير المالية إبلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ تم شطبه او التنازل عنه أو تقسيطه أو ارجاء تسديده وبيان أسباب الشطب والتنازل والتقسيت والارجاء ويكون هذا الإبلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية) , ومن الملاحظ على هذه المادة انها قد الزمت وزير المالية بإبلاغ مجلس الوزراء عن الشطب وهو امر محمود الان ما يأخذ عليه انه قد تقديم الابلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة وهو امر يجعل منها رقابة لاحقة غير مجدية وكان الاحرى بالمشرع ان يجعل هذا الابلاغ شهرياً او كل ثلاثة اشهر

وان لا يربطها بالحساب الختامي لیتسنى الوقوف على أي تقصير او اهمال او خرق للقوانين والتعليمات وبالتالي سد ثغرة مهمة من ثغرات الفساد حفاظا على المال العام .

ثالثاً : الرقابة المستقلة: تتجسد في الرقابة التي تمارسها سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وقد تكون هذه السلطة قضائية (٢٨)، وقد تمارسها هيئة مستقلة كديوان الرقابة المالية والمنظم عمله بموجب القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ ويبرز دوره من خلال التقارير السنوية التي يقدمها الى مجلس النواب التي تؤشر عناصر الخلل او الانجاز في عمل تنفيذ الموازنة العامة التي يدخل ضمنها شطب الديون والموجودات ، وكذلك هيئة النزاهة المنظمة بقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ التي تتباشر مهام عملها تحقيقاً من لحظات وصول شكاوى او اخبار عن فساد او خرق قانوني قد تم في دائرة ما ، ويذكر ان ميزات هذه الرقابة انها مستقلة غير متأثرة بالفئوية والمصالح السياسية غالب عليها طابع المهنية والاستباقية ، لكنها الاخرى انتقدت كونها في الغالب رقابة علاجية لا وقائية أي تتدخل بعد الوقوع في المحذور وشطب الديون او الموجودات خلافاً للسياق القانوني الرسوم لها .

الفرع الثاني أزمدة الرقابة على شطب الديون والموجودات

وفقاً لزم الرقابة الى شطب الديون والموجودات تقسم الى سابقة ومعاصرة ولاحقة، وسنبحث ذلك على النحو الآتي :-

اولاً - الرقابة السابقة :-

وتسمى بالرقابة الوقائية وتتم قبل عملية شطب الديون والموجودات فبعد حصر هذه الديون او الموجودات والكشف عليها وبيان اسباب اقتراح شطبها وتعزيز ذلك بما يثبت استحقاقها للشطب من الادلة الثبوتية والموثوقة قانوناً يرفع التقرير من قبل الموظف المختص الى الرئيس الاعلى ليمارس رقابته على ما قدم له بإحالة التقرير الى وحدات الرقابة والتدقيق في دائرته للتثبت فيما اذا كان ما قدم اليه سليم ام لا ، فاذا كانت من صلاحياته ووجد ان الامر قانوني أمر بشطبها واذا كانت صلاحيات الشطب للوزير المختص فيعمد الى تكليف لجنة للوقوف على مدى قانونية ما قدم اليه من رئيس الدائر ضمن تشكيلات وزارته وهكذا صعوداً الى مجلس الوزراء ، وتتميز هذه الرقابة بكونها وقائية ، فلا تنتظر ان يقع المحذور لتأشير به بقدر ما تمنع حدوثه وتقي من آفة المخالفات المالية التي قد تحصل اثناء شطب الديون والموجودات وبذلك تتسبب باب من ابواب الفساد قبل ان يقرع .

ثانياً : الرقابة المعاصرة للتنفيذ :-

وهي الرقابة اثناء التنفيذ فهي تدخل ضمن السلطة التنفيذية ولكنها تفصح المجال للإدارة بأجراء عملية شطب الديون والموجودات وتراقب ذلك ومثال حي على ذلك ما تمارسه السلطة التشريعية من اعمال رقابية تتعلق بالسؤال والاستجواب والتحقيق (٢٩) .

ثالثاً : الرقابة اللاحقة :-

وهي الرقابة العلاجية كونها تمارس بعد التنفيذ وتكتشف الخطأ والمخالفة بعد وقوعها وتضع الحلول لها والمعالجات وهي لهذا منتقدة بكونها اقل فائدة من ما سبقها خاصة وان المدة قد تطول بين ارتكاب المخالفة المالية والقانونية واكتشافها وهو ما يسهل على الفاعل بالتالي الافلات من المحاسبة ويسهل كذلك في ضياع وسرقة المال العام (٣٠)، والرقابة اللاحقة تتجسد فيما يمارسه مجلس النواب في اقرار قانون الحساب الختامي والذي يتضمن بين طياته ما تم شطبه من ديون وموجودات وما يقدم من ديوان الرقابة المالية من تقارير سنوية عن اعمال السلطة التنفيذية وكذلك ما تقدمه هيئة النزاهة من تقارير سنوية . ومن الجدير بالذكر ان قانون الادارة المالية قد اخذ على هذا النوع من الرقابة (٣١)، فيما يخص شطب الديون والموجودات عندما الزم وزير المالية بإبلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ تم شطبه او التنازل والتقسيم والارجاء وحدد موعد لتقديم الإبلاغ مع تقديم التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية حيث اكد على وزير المالية إبلاغ مجلس الوزراء عن أي مبلغ تم شطبه او التنازل عنه أو تقسيطه أو ارجاء تسديده وبيان أسباب الشطب والتنازل والتقسيم والارجاء ويكون هذا الإبلاغ مع التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية للموازنة العامة الاتحادية، وهو امر منتقد وكما اسلفنا ذكر آ كانا نتمنى لو ان المشرع فصل ما بين التقرير المقدم عن المبالغ والموجودات التي يتم شطبها ولأي سبب من الاسباب التي ذكرها وبين التقرير الختامي والحسابات السنوية الختامية حتى لا تطول المدة على الشطب غير القانوني ان وجد خاصة وان طوال المدة سيساهم بضياع خيوط الفساد وعدم امكانية حصرها او تحديد المقصر . هذه من ناحية من ناحية اخرى قد يتدرج البعض بان المشرع اغفل ذكر الموجودات واقتصر امر الإبلاغ فقط بالديون ، وهو امر مردود عليهم كونه قد استعار لفظ (مبالغ) ، ليقصد بها الديون والموجودات ولو اراد ما ذكروا لنص على الزام وزير المالية بالإبلاغ

عن الديون التي يتم شطبها ، خاصة وان الموجودات تقدر لاحقاً عند شطبها بمبالغ نقدية تعكس قيمتها وقت الشراء ووقت الشطب ليسهل ادراجها في الحساب الختامي وبالتالي سهولة الرقابة عليها .

الذاتة

ومسك ختام كل بحث بتجسد بجملة النتائج وتوصيات ندرجها كالآتي : -

اولا - النتائج :

- 1- يراد بشطب الديون والموجودات هي عملية اعدام الموجودات والديون في دوائر الدولة وحذفها من سجلاتها بشكل قانوني ومحاسبي واخراجها من ذمة الدولة . وتقرر الدولة ذلك اما لأسباب تلف او استهلاك او فقدان وضرر لحق بالموجودات وقد يكون احيانا سبب الشطب هو عجز الدولة عن تحصيل ديونها وتكون ولا بد من شطبها لمنع انتقالها الى الموازنات اللاحقة وهي موجودة ورقيا فقط .
 - 2- منح قانون الادارة المالية والدين العام صلاحيات بدءاً من وزير المالية ومن ثم مجلس الوزراء لما زاد عن صلاحية وزير المالية و ثم صلاحية واخيرا الرئيس الاعلى والوزير المختص.
 - 3- لاحظنا وجود اشكالية دستورية بالفقرة ثانياً من المادة (٤٦) كونها خالفت نص الفقرة الاولى من المادة ٢٨ من الدستور .
- ثانيا - التوصيات :

- 1- نوصي بتشريع قانون خاص بشطب الديون والموجودات وان لا يترك تحديد ذلك الى تعليمات يصدرها مجلس الوزراء .
- 2- نقترح على المشرع تعديل الفقرة (ثانيا من المادة ٤٦) كونها خالفت نص دستوري وبالمادة (٢٨ الفقرة اولاً) ، ويكون التعديل بإضافة استثناء لا يجوز التنازل على ديون الرسوم والضرائب وكذلك استبدال لفظة (حق الحكومة) ب (حق الدولة)
- 3- تشكيل لجان مركزية متخصصة بشطب الموجودات في كل مؤسسة مرتبطة بلجنة مركزية وزارية تنتظر بالقضايا وتحدد الاجراءات واجبة الاتباع قبل اتمام عملية الشطب .
- 4- نقترح ان يكون شطب الديون لحالات عامة لا ان يكون لحالات فردية متناثرة وان تكون محدودة حفاظاً على المال العام.
- 5- يجب ان تكون صلاحية الشطب عن عمل غير متعمد وليس الاعمال المتعمدة.
- 6- شطب الموجودات المفقودة لا بد ان يحدد بسقف لصلاحية الوزير وسقف لصلاحية مجلس الوزراء وما يزيد عن ذلك لا بد من استحصال موافقة مجلس النواب.

٧- تضاف عبارة "عدا حالات الإهمال والتعمد" الى المادة ٤٦/ رابعاً لتحقيق نفع عام بدون ان يسبب ضرر بالمال العام وبالموازنة العامة .

الهوامش

- 1- د. عبد المجيد الحكيم و عبد الباقي البكري و محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج ١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٨٠، ص ٦ و د. سلام عبد الزهرة، محاضرات القاها على طلبة كلية القانون ، جامعة بابل، بحث منشور على الانترنت، تاريخ الزيارة ١٥/٥/٢٠٢٠.
- 2- اشارت المادة (١)، من قانون تحصيل الديون الحكومية الى هذه المبالغ ومنها :-
(الضرائب والرسوم ومبالغ التزام واردات الحكومة و مبالغ السلف التي تمنحها الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمبالغ الاخرى التي ينص اي قانون اخر على انها واجبة الاستحصال بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية ، لذا وفي حالة عدم تسديد أي من المبالغ سالفة الذكر فانه يصار الى استحصالها بالطرق القانونية وتعد ديون ثابتة في ذمة الاشخاص المدنيين وهو كذلك من الديون الممتازة كونها دين حكومي مصدره مال عام، وحسناً فعل المشرع عندما ذيل المادة بذكر (المبالغ الاخرى التي ينص اي قانون اخر على انها واجبة الاستحصال بموجب قانون تحصيل الديون الحكومية)، كون الاموال العامة كثيرة ومتجددة ولا يمكن حصرها او عدها بقانون ويمكن ان تستحدث ديون اضافة لما هو منصوص عليه .
- 3- ينظر المادة (٢) من قانون ضريبة الدخل رقم (١٣) لسنة ١٩٨٣ .
- 4- (والديون المعدومة) وهي تلك الديون التي ثبت أنه لا أمل في تحصيلها بسبب إفلاس المدين أو وفاته أو سقوط الدين بالتقادم أو أي سبب آخر كأن لا يكون الدولة مستعد لاتخاذ إجراء لجمعه لأسباب مختلفة ،ومتى تأكد اعدام الدين فإنها تعتبر خسارة مؤكدة لها) .
- 5- ينظر المادة (٤٦) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ .

- ٦- حسين ناجي عارف ، مبادئ المحاسبة ، ج ٢ ، دار يافا للنشر ، بلا سنة نشر ، ص ١٤ .
- ٧- القاضي ، حسين ومأمون حمدان ، نظرية المحاسبية ، الأردن / عمان ٢٠٠١ ، ص ٥٠ .
- ٨- (يطلق على الاموال العامة في القانون العراقي بالدومين العام وهي الاموال التي تخضع لأحكام القانون العام وتتمتع بالحماية القانونية المقررة له وهي ١ . عدم جواز التصرف به ٢ . عدم جواز تملكها بالتقادم ٣ . عدم جواز الحجر عليها . لمزيد من التفصيل ينظر كل من :
- رائد ناجي احمد الجميلي : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ط ٣ ، ٢٠١٨ ، ص ٤٨-٤٩ .
- قيس حسن عواد البدراني ، الوجيز في قانون المالية العامة ، بمكتبة زين الحقوقية ، لبنان ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٣٨ .
- اعاد حمود القسيس ، المالية لعامة والتشريع الضريبي ، دار الثقافة والنشر ، عمان ، ط ٤ ، ٢٠١١ ، ص ٦٠ .
- ٩- (نجيب خلف احمد الجبوري ، القانون الاداري ، مكتبة يا دكار ، العراق ، السليمانية ، ط ١ ، ص ٢٦٦ .
- ١٠- وتوجد هنالك تصنيفات أخرى للموجودات الثابتة وكما يلي :-
- ١- التصنيف النوعي إلى : أراضي ، مباني آلات ومعدات ، وسائل نقل ، عدد وأدوات ، أثاث ومعدات مكاتب وكتب .
- ٢- التصنيف إلى موجودات ثابتة منقولة ، وموجودات غير منقولة (أراضي ومباني) ، ويستخدم هذا التصنيف عادة لأغراض قانونية .
- ٣- التصنيف إلى موجودات ثابتة قابلة للاندثار وموجودات ثابتة غير قابلة للاندثار (الأراضي) باستثناء الأراضي الزراعية والمناجم والآبار .
- ٤- التصنيف إلى موجودات ثابتة مستغلة ، وموجودات ثابتة غير مستغلة (في المخازن أو عاطلة أو متوقفة عن العمل أو مستهلكة) .
- ٥- التصنيف إلى موجودات أساسية تستخدم مباشرة في الإنتاج ، وأخرى مساعدة (كالأثاث والمعدات الإدارية والسيارات الخاصة بنقل الموظفين).
- ٦- التصنيف إلى موجودات مصنوعة محليا ، وموجودات مستوردة ، ومنتجة ذاتيا ٧- التميز بين الموجودات المملوكة ملكية خالصة للدولة ، والموجودات المرهونة أو المشتراة لقاء سندات القرض وما شابه . ما بعدها .
- ١١- ولكي تعد الاستحالة معتبرة وسبباً من اسباب شطب الديون لا بد من توافر شروط منها :-
- * تعذر تحصيل الدين بصورة مطلقة بمعنى عدم امكانية استحصاله واستنفاد كافة الطرق القانونية لذلك .
- * اثبات استحالة التحصيل بتقرير يقدم من قبل رئيس الدائرة المولة مركزياً الى وزير المالية .
- * استنفاد كافة الطرق القانونية المنصوص عليها في ذلك الى قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ .
- * ان يكون مقدار مبلغ الشطب ضمن الحدود التي يضعها مجلس الوزراء .
- ١٢- ينظر قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٩٨) لسنة ١٩٨٧ وكذلك القرارين (١٣٧٣) لسنة ١٩٨٢ و القرار (٢٦٧) لسنة ٢٠٠٢ . كما وينظر كتاب وزارة المالية ١١٠٨ في ٢٠١٩/٦/٩ (غير منشور) الموجه الى هيئة الحشد الشعبي للإشارة الى موافقة مجلس الوزراء على اسقاط الديون المترية بذمة شهداء وجرحى الحشد الشعبي .
- <https://almasalah.com/ar/news/173020/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A>
- ١٣- نصت المادة (١) من قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ بأن الرئيس الاعلى هو (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 بوحدة الانفاق التابعة لكل منهم) .
- ١٤- نشير بهذا الصدد الى كتاب وزارة المالية العراقية / الدائرة القانونية / الامور المالية ذي العدد ٨٠٣ / عامة / ٥٢٥٧٤ في ٨ / ٦ / ٢٠١٦ بعنوان شطب الموجودات ، حيث اشار الكتاب الى ان تعليمات العدد / ٢ لسنة / ٢٠٠٥ ، تضمنت تخويل الوزير المختص صلاحية شطب الموجودات المفقودة او المتضررة او التالفة لأي سبب كان ولم يرد فيها ما يشير الى الموجودات المسروقة . علما ان منشوركم المرقم ١٥٦٠ في ٢/٤ / ٢٠٠٩ ، تضمن معالجة حالات سرقة الرواتب ولم يتطرق الى حالات سرقة الاليات ، عليه يقتضي اتخاذ الاجراءات القانونية بتحرك شكوى في موضوع سرقة السيارات وفق تطبيقاتكم 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 التحقيق الاداري بهذا الخصوص واحالة الموضوع الى لجنة التضمين المشكلة بموجب احكام القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ لبيان الشخص الذي يجب ان يُضمن مبالغ الاليات المسروقة بالإضافة الى

تحريك الشكوى الجزائية. وهذا ما اكده منشور وزارة المالية ذي العدد ١٥٣٦٦ في ٩/٨/٢٠١٦، 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 بالمشور .

١٥- اشارت المادة (١) من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ الى ان (يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات)

١٦- (الانذار) هو عبارة عن ورقة رسمية من اوراق المحضرين يطالب فيها الدائن مدينة بضرورة تنفيذ التزاماته المقررة قانونا وتعتبر المحاكم ان الانذار من المسائل الشكلية المهمة التي من الممكن ان يرد القاضي بسببها الدعوى القضائية اذا لم يستوف الشكلية المطلوبة (لمزيد من التفصيل تنظر : سحر جبار يعقوب ، فسخ العقد الاداري قضائيا لخطأ الادارة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٨ .

١٧- حيدر داود حمد الله ، قراءة في قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ ، دراسة منشورة على موقع هيئة استثمار محافظة الديوانية ، <http://www.investdiw.gov.iq/viewnews.php?id=687> . تاريخ الزيارة ١١ نيسان ٢٠٢٠ ، الساعة ٥ عصراً .

١٨- اشارت المادة (٥٥) من قانون الادارة المالية العامة النافذ،..... سيبقى الملحق (ب) الصادر بموجب أمر سلطة الأتلاف المؤقتة (رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ . وقد اشار الملحق (ب) بالقسم ٥ (الواجبات والسلطات الادارية بالفقرة (٨) منه الى يقوم الوزير بتقديم تقرير الى رئيس الحكومة او قبل نهاية السنة المالية حول نشاطات الديون العامة لوزارة المالية، يتضمن هذا التقرير على الاقل ما يلي: أ- جدول يبين الديون العامة..... ب- جدول يبين توزيع وقت استحقاق الدفع للديون العامة..... ت- شرح مفصل لكل السياسة المالية الشاملة المستخدمة في تحديد توزيع مواعيد استحقاق الدين ومعدل الفائدة..... ج- تثبيت كافة المبالغ الرئيسية والفوائد المدفوعة على سندات الدين الحكومية . ويقصد بالوزير في نفس الملحق في القسم (١) ، " الوزير " ويقصد به وزير المالية اضافة لوظيفته.

١٩- (اشار الملحق (ب) الوارد الذكر اعلاه في القسم (٥) بالفقرة (٦) التي تضمنت يقوم وزير بمسك نظام السجلات والدفاتر لغرض: أ- اعطاء وصف عن جميع سندات الدين الحكومية الصادرة . اما الفقرة (٧) تضمنت على يقوم الوزير بإدارة كافة الدفاتر والسجلات المتعلقة بسندات الدين الحكومية الجاهزة للتفتيش عند الطلب من قبل رئيس الحكومة او من يمثلها .

٢٠- ينظر المادة (٨٠/ اولاً- رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢١- عبداللطيف قطيش : الموازنة العامة للدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط ٢٠٠٥ ، ص ١١٤ .

٢٢- ما زاد على (ثلاثمائة مليون فتكون الصلاحية لمجلس الوزارة بناء على توصية من وزير المالية ، وهذا يعني ان على الوزير المختص عرض الموضوع بتفاصيله كافة على وزير المالية والذي يكون من واجبه رفع توصية لمجلس الوزراء لإجراء قيمة الشطب على ما زاد عن ثلاثمائة مليون دينار . ينظر: الى تعليمات تنفيذ . الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ .

٢٣- ١- صلاحية الوزير المختص : حدد التعليمات صلاحية الوزير المختص او رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ صلاحية شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لأي سبب كان بما في ذلك الاستخدام العادي اذا كانت قيمتها الدفترية لحد (١٠٠) مليون دينار في كل قضية (مجموع الموجودات في قرار واحد) ، -٢- ما زاد عن مبلغ (١٠٠) ، مائة مليون دينار ولغاية (٣٠٠) ، ثلاثة مليون دينار فتكون الصلاحية لوزير المالية ، بمعنى ان اي زيادة عن مبلغ (١٠٠) ، مليون دينار فيجب على الوزير المختص عرض الموضوع على وزير المالية لاستحصال الموافقة ٣٠٠ - ما زاد على (٣٠٠) ، ثلاثمائة مليون فتكون الصلاحية لمجلس الوزارة بناء على توصية من وزير المالية ، وهذا يعني ان على الوزير المختص عرض الموضوع بتفاصيله كافة على وزير المالية والذي يكون من واجبه رفع توصية لمجلس الوزراء لا جراء قيمة الشطب على ما زاد عن (٣٠٠) مليون دينار .

٢٤- نصت المادة ١ من قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ بأن الرئيس الاعلى هو 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 بوحدة الانفاق التابعة لكل منهم .

٢٥- ينظر المادة (٥) ، من صرف المكافآت والاهداء من القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٩ .

٢٦- اشارت الفقرة اولا- من المادة ٢ من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ على يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم,), والفقرة ثالثا على ان يصدر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ (وكذلك اشارت الفقرة) رابعا (على) يعد رئيس مجلس الوزراء الوزير المختص فيما يخص الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة) -واشارت المادة) ٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على (الوزير -.....والوزير المختص فيما يختص بموظفي ومستخدمي وزارته (-واشارت المادة) ١ / أولا(من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤ السنة ١٩٩١ المعدل بأن) الوزير : الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون.

٢٧- ينظر د. أحمد خلف حسين الدخيل : المالية العامة من منظور قانوني ، مطبعة جامعة تكريت ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص ٢١٩ .

٢٨- سيروان عدنان ميزرا الزهاوي : الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٢ .

٢٩- ينظر د. أحمد خلف حسين الدخيل : مصدر سابق ، ص ٢٢٢ .

٣٠- ينظر المادة (٤٦ / ثالثاً) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

٣١- حامد جسوم حمزة : دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام, رسالة ماجستير , جامعة بابل - كلية القانون , ٢٠١٥ , ص ٤٥