

التنظيم القانوني لعقد توظيف رواتب موظفي الدولة والقطاع العام

أ. م. د. اقبال عبد العباس، كلية القانون / جامعة المثنى، جمهورية العراق
م. د. باسم محسن نايف، كلية القانون / جامعة المثنى، جمهورية العراق
أ. م. د. مجيد مجبول درويش، كلية القانون / جامعة المثنى، جمهورية العراق

مخلص

بعد عقد توظيف الرواتب من ابرز الانظمة المعتمدة لتغيير آلية توزيع الرواتب من الشكل التقليدي الى نظام الدفع الالكتروني، اذ سارع القطاع الخاص في اغلب الدول الى تبني وسائل الدفع الالكتروني ثم لحقها اجهزة الدولة لمواكبة التطور التكنولوجي. وفي اطار قانوني خاص عمد العراق الى نظام توظيف رواتب موظفي الدولة والقطاع العام عبر عقد التوظيف المبرم بين الجهات الإدارية والمصارف المتعددة بكل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، من اجل تلافي عيوب الانظمة التقليدية في دفع رواتب موظفي الدولة وتجنب الاخطاء التي ولدتها تلك الطرق التقليدية وما تسببت به من مشاكل كثيرة.

الكلمات المفتاحية: توظيف، الرواتب، الموظف، البنك المركزي، الدفع الالكتروني.

1. المقدمة

1.1 موضوع البحث

- الفائدة المتوخاة من تحويل الرواتب من نظام الدفع التقليدي وما تصاحبه من معوقات الى نظام الدفع الالكتروني وما يتمتع به من مميزات.
 - تخفيف العبء عن كاهل الجهات الإدارية والتخلص من الروتين في عملية توزيع الرواتب.
 - سهولة استحصال القروض وسهولة استقطاع المديونات والفوائد والقروض والتخلص من إجراءات المعاملات المعقدة.
 - يسهل نظام الدفع الالكتروني عملية الشراء بين الجهات المتعاقدة.
- 3.1 مشكلة البحث
- تدور مشكلة البحث حول:
- ان عقد توظيف الرواتب الذي تبرمه الجهة الإدارية مع المصارف، لم ينص على ان تكون وزارة المالية طرفاً في العقد رغم أهمية الدور الذي تلعبه وزارة المالية في تحويل الرواتب.
 - ان الموظف لا يعد طرفاً في عقد التوظيف رغم ان عقد التوظيف يتعلق بأهم حق من حقوق الموظف وهو الراتب الشهري مع ما يلحق به من منخصصات ومزايا مالية اخرى، واي تأخير في وقت تسليم الراتب ينعكس سلباً على حياة الموظف الاقتصادية لكون الراتب هو المصدر الاساسي في معيشته.
- تنفيذا لقرار مجلس الوزراء المرقم (313) لسنة 2016 ورغبة في تطوير القطاع المصرفي عبر ادخال التكنولوجيا الحديثة في العمليات المصرفية ومواكبة التطورات المصرفية في الدول المتقدمة، اتجهت سياسة الدولة الاستراتيجية الى تفعيل وسائل الدفع الالكتروني للمصارف لدفع رواتب موظفي الدولة والجهات غير المرتبطة بوزارة عن طريق فتح الحسابات المصرفية وايداع الرواتب فيها ثم دفعها الكترونياً عن طريق وسائل الدفع (الصرف الالي ATM، نقاط البيع POS). وفق ضوابط موضوعة من قبل البنك المركزي العراقي تلتزم بها المصارف المتعاقدة، فعقد التوظيف لرواتب الموظفين عو عبارة عن نظام يقوم على اساس العمليات التبادلية بين المصارف المختلفة العاملة في العراق حيث يتم اجراء عمليات التسوية لحسابات المصارف في نهاية يوم العمل، وتكون عمليات الدفع تحت اشراف البنك المركزي العراقي. اي هي عملية يتمكن من خلالها الشخص حامل البطاقة الائتمانية من اجراء عمليات السحب للاموال أو الشراء عبر البطاقة من جميع المكائن (ATM) أو نقاط البيع (POS) التابعة للمصارف الاخرى في جميع المحافظات دون الحاجة الى التقييد بفروع المصرف الذي تم ايداع الاموال فيه، والموظف حر في اختيار المصرف المناسب له من ضمن المصارف التي تم التعاقد معها من قبل وزارته للتوظيف فيها.

2.1 أهمية البحث

تدور أهمية البحث حول المحاور الآتية:

التعاقد ان " تسلم رواتب موظفي الطرف الأول عن طريق البطاقات الالكترونية التي يصدرها الطرف الثاني من خلال فتح حساب مصرفي لكل من موظفي الطرف الأول لدى الطرف الثاني، عليه قرر الطرف الأول ابرام هذا الاتفاق مع الطرف الثاني لغرض تنفيذ مشروع توظيف رواتب الموظفين استنادا الى قرار مجلس الوزراء رقم (313) لسنة 2016 وبناء على رغبة الطرف الأول بتنفيذ انظمة الدفع الالكتروني وقد وافق الطرف الثاني على الاحكام والشروط الواردة فيه) (نموذج الاتفاق بين وزارة-مؤسسة حكومية- والمصرف، 2018).

اما الفقه فقد اورد تعريفات متعددة لعقد توظيف الرواتب، اذ ذهب بعضهم الى تعريفه بأنه (عملية تسلم الموظفين في القطاع العام أو الخاص رواتبهم من المصارف الحكومية أو الاهلية اما عن طريق بطاقة الدفع الالكترونية أو نقدا من خلال فتح حساب خاص للموظف في المصرف عوضا عن تسلمها بشكل يدوي من الدائرة التي يعمل بها) (christoslav,2004,p2).

كما عرف ايضا (بأنه عملية تحويل رواتب الموظف ومستحقاته المالية من حساب صاحب العمل الى حسابه الشخصي) (د.حمودي محمد ناصر، 2012، ص422). وعرفه بعض فقهاء العرب بأنه (عقد أو اتفاق بين طرفين الأول هو المصرف والثاني هو الجهة المتعاقدة تقوم من خلاله الجهة الإدارية بآتمام كافة التعاملات المتعلقة بالموظف التابع لها من خلال تحويل الراتب واقتصاص القروض) (د.هاشم الجزائري، د.عذبة سامي الجادر، 2021، ص24).

كما عرف بأنه (فتح حسابات مصرفية لموظفي الوزارات في عدد محدد من المصارف والتي يتم اختيارها والتعاقد معها من قبل الوزارات وتكون وفق معايير محددة وتكون لهذه المصارف القدرة على اصدار بطاقات دولية تكون مرتبطة بهذا الحساب المصرفي) (فاضل عباس داود، سندس علي خليفة، محمد حسن عبد الامير، 2020، ص202).

ونرى بأن عقد توظيف الرواتب هو عملية استلام الموظفين لرواتبهم من المصارف الحكومية أو الاهلية عن طريق البطاقة الالكترونية بدلا من استلامها نقدا مع تسوية جميع العمليات النقدية المتعلقة بالرواتب كلقروض والشراء.

2.1.2 الفرع الثاني: اجراءات عقد توظيف الرواتب

لمعرفة اجراءات توظيف الرواتب لدى المصارف، لا بد من الاطلاع على القرارات الصادرة من مجلس الوزراء والبنك المركزي بهذا الشأن والتي حددت بالتفصيل الخطوات الواجب اتباعها لتوظيف الرواتب، اذ اصدر مجلس الوزراء بجلسته

- ان نموذج الاتفاق جاء بسيطا جدا وغير دقيق مما يستوجب اعادة تنظيمه وتحديد الجزاءات التي تفرض على المصرف المخالف بشكل أكثر تنظيما.

- ان مقدار العمولة التي يستقطعها المصرف من راتب الموظف اضافة الى العمولة التي يستقطعها اصحاب المنافذ غير محددة بشكل قاطع، مما يعطي المجال لاصحاب المنافذ بأستقطاع مبالغ اضافية غير تلك المحددة من قبل البنك المركزي.

- لم يعالج نموذج الاتفاق بين الوزارة والمصرف لعام 2018 كيف يتم معالجة حالة القوة القاهرة في حال ترتب عليها التأخير في دفع الرواتب للموظفين أو استحالة دفعها.

4.1 خطة البحث

سنقسم البحث على مبحثين، نخصص المبحث الأول لبحث مفهوم عقد توظيف الرواتب من خلال تعريفه وتحديد اجراءات ابرام العقد وأهميته وطبيعته القانونية، ونخصص المبحث الثاني لبيان اثار عقد توظيف الرواتب من خلال البحث في حقوق والتزامات طرفي العقد، يتقدم المبحثين مقدمة تتناول موضوع البحث وأهميته ومشكلته، وتعبق المبحثين خاتمة تتضمن اهم النتائج والمقترحات.

2. المبحث الأول: مفهوم عقد توظيف الرواتب

للبحث في مفهوم عقد توظيف الرواتب سنقسم المبحث على مطلبين الأول نتناول فيه تعريف عقد توظيف الرواتب وأهميته، اما المطلب الثاني سنخصصه للبحث في الطبيعة القانونية لعقد توظيف الرواتب.

1.2 المطلب الأول: تعريف عقد توظيف الرواتب واجراءاته

سنقسم المطلب على فرعين الأول عن تعريف عقد توظيف الرواتب والفرع الثاني سنبحث فيه اجراءات عقد توظيف الرواتب.

1.1.2 الفرع الأول: تعريف عقد توظيف الرواتب

لم يورد المشرع العراقي تعريفا لعقد توظيف الرواتب، الا انه اورد تعريفا لنظام الدفع الالكتروني بأنه (مجموعة من الوسائل والاجراءات والقواعد الخاصة بعملية تحويل الاموال بين المشاركين داخل النظام على ان يكون انتقال الاموال من خلال استخدام البنية التحتية لائظمة الدفع) (المادة1/الفقرة خامسا، نظام الدفع الالكتروني رقم 3 لسنة 2014). كما جاء في نموذج الاتفاق بين الوزارة (المؤسسة الحكومية) والمصرف لعام 2018 بأن (عقد التوظيف اتفاق تعاقد بين الوزارة أو المؤسسة في العراق مع المصرف... وكان موضوع الاتفاق ونطاقه وفقا للبند الأول من هذا

- الاعتيادية الثانية والاربعين المنعقد بتاريخ 2016/11/1 قرارا جاء فيه:
- تحويل نظام دفع الرواتب الى الموظفين المدنيين بضمنها المخصصات والمنافع الى نظام الكتروني.
- انشاء نظام التشخيص الاحيائي (البصمة) للتحقق من حضور الموظفين المدنيين.
- يتم تطبيق نظام الدفع الالكتروني بوزارتين في عام 2016 على ان يتم اكمال تطبيق الفترتين انفا في نهاية عام 2017)) (قرار مجلس الوزراء رقم 313 لسنة 2016).
- واستنادا لذلك القرار اصدر البنك المركزي قراره الذي جاء فيه ((استنادا الى قرار مجلس الوزراء المرقم 313 لسنة 2016 ...المتضمن تعديل نظام منح الرواتب الى الموظفين المدنيين لنظام الكتروني .
- وبغية توطين الرواتب وضمان حقوق العاملين في مؤسسات الدولة والمؤسسات الاخرى التي ستتعامل بهذا النظام ولضمان الرقابة الفاعلة على عمليات صرف الرواتب في المواعيد المحددة لها وتجنب المخاطر فقد تقرر ما يلي:
- يقوم البنك المركزي العراقي بأعداد دراسة مستفيضة عن كل مصرف ومزود خدمة دفع الكتروني يرغب بالدخول في مشروع توطين الرواتب وفقا لمعايير سيضعها تؤكد اهليته وقدرته على تقديم هذه الخدمة بطريقة آمنة وسريعة مع الخدمات الاخرى التي تتيحها هذه الخدمة للمستخدمين.
- يتم مفاخرة هذا البنك بشأن توطين الرواتب من قبل اية وزارة أو اية مؤسسة حكومية لغرض الموافقة على اختيار المصرف أو مزود الخدمة.
- سيخذ البنك المركزي الاجراءات اللازمة لضمان حساب الرواتب ومنها احتفاظ البنك المركزي بمبلغ معين يودعه المصرف المعني في حساب خاص لدى البنك تلافيا لاي تعثر أو تأخير في دفع الرواتب)) (كتاب البنك المركزي رقم 17977/2/9 في 2016/12/25).
- ثم اصدر مجلس الوزراء قرار اخر تضمن ما يأتي ((لغرض تفعيل نظام دفع الرواتب والمخصصات الى العاملين في الدوائر الحكومية الكترونيا.
- قرر مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية الثالثة والاربعين المنعقدة بتاريخ 2017/8/22 ما يأتي:
- قيام وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والامانة العامة لمجلس الوزراء بأستكمال اصدار رقم وظيفي موحد للعاملين في الدوائر الحكومية كافة يعتمد اساسا في قواعد بيانات الجهات الحكومية لا سيما القوائم المتعلقة بالرواتب في موعد اقصاه الأول من شهر تشرين الثاني للعام الحالي 2017.
- قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة بأرسال القوائم الشهرية لرواتب موظفيها متضمنة تفاصيل الراتب والمخصصات الى وزارتي التخطيط والمالية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بصيغة جداول الكترونية على وفق الامنودجات القياسية التي يقوم الجهاز المركزي للاحصاء بأعمالها الى الجهات كافة.
- تستحصل وزارة التخطيط نسبة (1%) من الراتب الاسمي من الموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد، على ان تستوفى النسبة المذكورة دوريا عند كل ترفيع الى درجة اعلى وتحدد الية تحصيل الاجر الكترونيا بضوابط تصدر عن وزارة المالية والبنك المركزي العراقي.
- للموظف اختيار مصرف من المصارف المعتمدة لدى البنك المركزي العراقي في عملية توطين الرواتب لفتح حساب مصرفي تمهيدا لاستلام راتبه عبر الحساب الكترونيا بموجب بطاقة مصرفية مدينة.
- قيام وزارتي (الكهرباء، والتخطيط) والامانة العامة لمجلس الوزراء بتطبيق الفقرات المذكورة انفا بدءا من شهر تشرين الأول للعام الحالي 2017.
- لا يصرف الراتب الشهري للموظف الا بعد اشعار الجهاز المركزي للاحصاء لوزارة المالية بصحة البيانات في موعد اقصاه اسبوع من تاريخ استلامها للجهات المذكورة في الفقرة (5) كمرحلة اولى.
- قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة والتي تقوم حاليا بدفع رواتب موظفيها الكترونيا بتعديل الليات المعتمدة على وفق ما جاء انفا)) (قرار مجلس الوزراء رقم 281 لسنة 2017).
- وتم اجراء عملية التقييم المالي والفني للمصارف المختارة من قبل الوزارة والمرشحة من قبل البنك المركزي قبل الشروع بعملية التعاقد، وكذلك التعرف على الخدمات المصرفية المقدمة من قبل المصارف واجراء المفاضلة بينها واختيار الافضل

والتعرف على الاجور المعتمدة للعمليات المصرفية (ATM.POS) وفقا لتعليمات البنك المركزي.

ويتبع اسلوب التعاقد المباشر في ابرام عقد توطین الرواتب بعد اكمال الاجراءات السابقة.

2.2 المطلب الثاني: أهمية عقد توطین الرواتب وطبيعته القانونية

سنخصص هذا المطلب للبحث في أهمية عقد توطین الرواتب وطبيعته القانونية بتقسيمه على فرعين الأول عن أهميته والثاني عن طبيعته القانونية.

1.2.2 الفرع الأول: أهمية عقد توطین الرواتب

تبرز أهمية عقد توطین الرواتب من خلال ما يأتي:

- توفير سجل الكتروني لعملية دفع الرواتب والمستحقات مما يساهم في اختصار الوقت والجهد وتبسيط الاجراءات بالنسبة للموظف ودائرته في عملية تسليم الرواتب (العرض الفني والتجاري لخدمات الدفع الالكتروني وتوطین الرواتب/مصرف الرافدين).
- تساهم عملية الدفع اللانقدي للراتب في توفير الامان اللازم لحماية الرواتب من السطو والاحتيال (حسن جميل خضير، 2018، ص31).
- دعم الاقتصاد الوطني من خلال سحب السيولة النقدية الى داخل الجهاز المصرفي لتحويل الى مشاريع واستثمارات مدعومة من المصارف (د.فادي حسن جابر، د.ختام حامد محمود، 2018، ص8).
- توفير خدمات مصرفية للموظفين وعوائلهم في جميع دول العالم (د.عدنان ابراهيم السرحان، 2003، ص284).
- وقاية المؤسسات وكوادرها من الفساد المالي والاداري وخاصة فيما يتعلق بالقروض (مُجد احمد رحيل، 2019، ص193).
- وعلى الرغم من أهمية عقد توطین الرواتب والمميزات التي توفرها بطاقة الدفع الالكتروني من شراء وتسوق الا ان الواقع العملي يخالف ذلك، فغامل البطاقة لا يستطيع الشراء من المحلات أو المولات أو اي مركز للتسوق بأستخدام البطاقة الا بعد سحب المبلغ نقدا، مما يؤدي بالنتيجة الى عدم الفائدة من وجود البطاقة في حالة عدم وجود منفذ قريب أو اذا كان الوقت متأخرا، وهذا يتطلب ان تبادر شركة (كي كارد) الى منح اصحاب المحال التجارية والمولات بأستخدام الاجهزة الخاصة بالشراء عبر البطاقة

الالكترونية وتقدم لهم التسهيلات اللازمة للاقبال على استخدامها اسوة بالدول الاخرى التي تستخدم البطاقة الالكترونية في عملية البيع والشراء.

2.2.2 الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لعقد توطین الرواتب

يعد العقد هو الاسلوب الامثل لتنظيم العلاقات في نطاق القانون الخاص، لكن اتساع وظيفة الدولة المعاصرة وتشعب مسؤولياتها من اجل تأمين متطلبات الحياة العامة في المجتمع، دفع الإدارة العامة الى اللجوء الى اسلوب الاتفاق أو التعاقد الذي يقوم على الرضا المتبادل بين اطرافها لتحقيق مآملها المطلوبة، وفي ضوء ذلك تلجأ الجهات الإدارية الى التعاقد مع بعضها البعض أو مع الافراد أو الشركات أو المؤسسات والهيئات الخاصة المختلفة من اجل ادارة المرافق العامة أو تسييرها، وهكذا فأن العقود التي تبرمها الإدارة تختلف فيما بينها من حيث الاغراض والمسميات والقواعد التي تنظمها وتحكمها، فمن العقود التي تبرمها الإدارة ما يخضع لقواعد القانون الخاص وتعامل معاملة العقود المدنية التي يبرمها الافراد مع بعضهم وتسمى تبعا لذلك (عقود الإدارة المدنية) (د.ثروت بدوي، 1976، ص3 وما بعدها)، ومنها ما يخضع لاحكام خاصة وتحكمها مبادئ واحكام القانون الاداري وتسمى عندها (عقود الإدارة الإدارية)، ويشترط في العقد الاداري ما يشترط في جميع العقود من اهلية ورضا ومحل وسبب وشكل، الا ان للعقد الاداري احكام وشروط خاصة هي:

- ان تكون الإدارة طرفا في العقد.
- ان يتصل العقد بمرفق عام من حيث تنظيمه او تسييره أو ادارته أو استغلاله.
- ان تتجه نية المتعاقدين الى الاخذ بأساليب القانون العام، اي ان يتضمن العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص (د.عصام البرزنجي، مُجد علي بدير، مهدي ياسين، 1993، ص480).
- وقد عرف القانون المدني العراقي العقد بأنه (ارتباط الايجاب الصادر من احد العقادين بقبول الاخر على وجه يثبت اثره في المعقود عليه) (المادة 73، القانون المدني رقم 40 لسنة 1951). اما العقد الإداري فقد اتجه الفقه الإداري الى تعريفه بأنه (العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة في الاخذ بأحكام القانون) (د.عزيزة الشريف، 1980، ص30).

الرواتب رغم ان التوطين يتعلق بحقوقه المالية ويتعامل مع المصرف الموطن راتبه لديه بكل ما يتعلق بأستلام الراتب والقروض والتسديد والشراء، وربما يكون السبب في ذلك هو صعوبة تعاقد المصرف مع كل موظف لوحده بسبب اعداد الموظفين ولان عملية تحويل الرواتب تتكفل بها الوزارة التي يتبعها الموظف، كما نود الاشارة الى ان هناك طرف اخر في عملية توطين الرواتب وهم (اصحاب المنافذ) وعلى الرغم من كون اصحاب المنافذ لا يتعاقدون مع المصرف ولا مع الموظف ولا الوزارة التي يتبعها الموظف الا ان عملية استلام الرواتب من قبل المنافذ تنقسم بعدة مشاكل منها عدم معرفة مقدار العمولة الواجب دفعها من قبل الموظف فأصحاب المنافذ يفرضون مبالغ اضافية غير المبالغ المحددة من قبل البنك المركزي العراقي، كما ان الموظف ليس لديه اية معلومات عن مقدار العمولة التي يستقطعها المصرف، وهل عمولة اصحاب المنافذ تختلف عن عمولة المصرف، لهذا لا بد للبنك المركزي من اصدار تعليمات رسمية للموظفين عن طريق الوزارات التابعين لها يحدد فيها نسبة الاستقطاع لكي يتم التبليغ عن اي استقطاع يخالف لتلك التعليمات.

3. المبحث الثاني: اثار عقد توطين الرواتب

سنقسم المبحث على مطلبين، الأول عن التزامات وسلطات الجهة الإدارية المتعقده، اما المطلب الثاني سنخصصه للمبحث في

1.3 المطلب الاول: التزامات وسلطات الجهة الإدارية المتعاقدة

للمبحث في التزامات وسلطات الجهة الإدارية المتعاقدة في عقد التوطين، يستوجب ذلك تقسيم المطلب على فرعين الأول عن التزامات الجهة الإدارية والثاني عن سلطات الجهة الإدارية المتعاقدة.

1.1.3 الفرع الأول: التزامات الجهة الإدارية المتعاقدة

1.1.1.3 الالتزام بأداء قيمة التحويل الالكتروني

ويقصد به ان على الإدارة توفير الرصيد الكافي ليتمكن المصرف المتعاقد معها من تنفيذ عملية التحويل الالكتروني، والاصل ان تلتزم الإدارة بتوفير قيمة التحويل الالكتروني عند قيام المصرف بالتنفيذ، الا انه يجوز استثناء الاتفاق بين الإدارة والمصرف على تأجيل توفير قيمة التحويل الالكتروني بعد قيام المصرف بتنفيذ التحويل الالكتروني، وقبول المصرف لهذا الاتفاق جوازي بشرط اخطار الإدارة في حالة الرفض، اما الإدارة فهي غير ملزمة بالوفاء حتى تاريخ التنفيذ المحدد في

كما كان للقضاء دور متميز في تحديد الطبيعة الإدارية للعقود التي تبرمها الدولة أو احدى مؤسساتها، ففي حكم محكمة التمييز جاء فيه (...ان العقد الذي تبرمه الحكومة مع الشركة المميزة هو عقد اداري لانه يستهدف ادارة مرفق عام من مرافق الدولة يحتوي على شروط غير مألوفة وتجري فيه الحكومة على اسلوب القانون العام وتخضع فيه لحكم القوانين واللائحة)(قرار محكمة التميز رقم 158/ح/1966 في 1966/7/28).

وبالرجوع الى عقد توطين الرواتب يتبين لنا ان عقد توطين الرواتب هو عقد اداري لاشتماله على جميع خصائص العقد الإداري والمتمثلة ب:

- احد اطرافه شخص معنوي من اشخاص القانون العام والممثل بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والدوائر التابعة لها والادارات المحلية. وقد نصت الوثائق القياسية الصادرة عن وزارة التخطيط على ان قرارات مجلس الوزراء المتعاقبة تحدد صلاحيات واجراءات الاحالة وتوقيع العقود للجهات المختلفة من المحافظين والوزراء واللجان القطاعية، وحددت تلك الجهات ب(اللجان القطاعية في مجلس الوزراء ودائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط وجمعات التعاقد الحكومية في كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات)(اعمام 9128/7/4، لسنة 2017، ص 3-15)
 - يهدف الى تحقيق المصلحة العامة وتنظيم سير المرافق العامة لمواكبة الظروف المستجدة والتقدم العلمي، لان الغاية من ابرامه كما اوضحنا سابقا هو تحقيق استراتيجية البنك المركزي والمساهمة في تطوير القطاع المصرفي العراقي عبر ادخال التكنولوجيا الحديثة في التعاملات المصرفية على غرار الدول المتقدمة واستخدام الاجهزة والبرامج الحديثة وضمن المعايير الدولية المعتمدة، وكذلك للتخفيف من الاعباء الملقاة على عاتق الجهات الإدارية.....
 - يتضمن العقد شروط استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص كحق الإدارة في انهاء العقد وتعديله بأرادتها المنفردة متى تطلبت ذلك مقتضيات المصلحة العامة.
- ونلاحظ ان طرفي عقد توطين الرواتب هما (الشخص المعنوي العام المتمثل بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والادارات المحلية)، والطرف الثاني هو (المصرف)(د.خليل الشاع.1975، ص3)، وعلى الرغم من الدور الاساسي الذي تلعبه وزارة المالية في عملية تحويل الرواتب الا انها ليست طرفا في العقد، كما ان الموظف أو المتعاقد لا يعد من اطراف عقد توطين

2.1.3 الفرع الثاني: سلطات الجهة الإدارية في عقد توطين الرواتب

1.2.1.3 سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه:

للإدارة حق الرقابة والإشراف والتوجيه⁽¹⁾ (د. عصمت عبد الله الشيخ، 1997، ص 132) على تنفيذ العقد للتحقق من مطابقة التنفيذ للشروط المتفق عليها سواء من الناحية الفنية ام من الناحية المالية، ويقصد بالرقابة هنا تدخل الجهة الإدارية في تغيير بعض أوضاع التنفيذ لتكون بمثابة توجيه ولا تقتصر على الإشراف فقط⁽²⁾ (chapus, 1988, p123). د. د. عبد المجيد عبد العليم، 2001-2002، ص 305)، وحق الإدارة في الرقابة والتوجيه ليس مطلقاً وإنما على الإدارة ان لا تتباعد فيه الى حد تغيير موضوع العقد او الاعتداء على حقوق المتعاقد الاخر. وهذا الحق مقرر للإدارة ولو لم ينص عليه في العقد (د. سليمان الطاوي، 1956، ص 463)، وتتخذ الرقابة صوراً متعددة فهي اما ان تكون رقابة فنية أو رقابة مالية أو رقابة ادارية (د. جابر جاد نصار، 2001، ص 221).

وفي عقد التوطين تخضع كافة الأعمال المتعلقة به الى رقابة البنك المركزي بوصفه الجهة الرقابية المختصة بالرقابة على جميع المصارف العاملة في العراق بغض النظر عن جنسيتها أو نوعها أو حجمها، وراقبته الزامية بحكم القانون للتأكد من سير أعمال المصارف وفق القوانين والتعليقات النافذة.

وفي هذا الشأن اصدر البنك المركزي توجيهات الى المصارف جاء فيه ((من اجل تنظيم عمليات الدفع الالكتروني ولغرض دعم مشروع توطين الرواتب وضمان تقديم افضل الخدمات المصرفية بأنسب الاسعار وعدم المساس بحقوق المستفيدين من المشروع اعلاه، تقرر الزامكم بالاتي:.....3- تكون العمولات المفروضة على جميع زبائنكم المستفيدين من مشروع توطين الرواتب كما مبين في ادناه:

أ. عمولة ادارة الحساب وعمولة رفع الراتب مجمعة بحد اعلى (2,000) دينار (الفي دينار) شهرياً.

ب. عمولة اصدار بطاقة الدفع الالكتروني (الاصدار لاول مرة) بحد اعلى (15,000) دينار (خمسة عشر الف دينار عراقي).

ج. عمولة اعادة اصدار البطاقة (تالفة أو بدل ضائع) بحد اعلى (25,000) دينار (خمسة وعشرون الف دينار....)) (456/10/9) في (2022/11/10).

امر التحويل، وعليه اذا قام المصرف بالتنفيذ قبل حلول ميعاد التنفيذ فلا تكون الجهة الإدارية ملزمة بدفع قيمة التحويل الالكتروني قبل ذلك الميعاد.

2.1.1.3 الالتزام بدفع العمولة ومصروفات التحويل الالكتروني

من المتعارف عليه ان المصارف لا تؤدي خدماتها ولا تقوم بأي عملية مصرفية من دون عمولة أو فائدة، ولهذا تلتزم الجهة الإدارية في عقد توطين الرواتب بتسديد قيمة العمولة والمصروفات المتعلقة بالتحويل الالكتروني للمصرف المتعاقد معها، وتتبع الإدارة احدى طريقتين في ذلك، فأما ان تقوم بأدائها بشكل مستقل عن مبلغ التحويل الالكتروني أو ان تقوم بتحديد المبلغ المطلوب تحويله وتترك للمصرف استحصال تلك العمولة والمستحقات الكترونياً من مبلغ التحويل.

وقد نص نموذج الاتفاق بين وزارة (المؤسسة الحكومية) والمصرف لعام 2018 على التزامات الطرف الأول اذ جاء فيه:

● تحويل ملف الكتروني متضمن صافي الرواتب قبل يومين من تاريخ تسلم الرواتب اي بتاريخ (...) من كل شهر من خلال نظام المقاصة الالكتروني (C-ACH) بأستخدام وظيفة PAYROLL وعند مصادفة هذا التاريخ عطلة رسمية يتم التحويل في اليوم الذي يسبقه على ان تراعى السرية في عملية الاعداد والنقل من الطرفين.

● اعلام الطرف الثاني بكتاب رسمي عند قيام احد الموظفين بالاستقالة أو ترك العمل عند الطرف الأول.

● لموظفيه الحق في تغيير المصرف الذي سبق ان تم اختياره لغرض تسلم الراتب بعد يوم (...) اي بعد يوم تسلم الراتب بأشعار خطي يقدم الى دائرة المحاسبة (على ان يقدم الموظف براءة ذمة من المصرف الماسك لحسابه) ويدورها تقوم الدائرة بمفاتحة المصرف المعني برغبة الموظف في تغييره بأختيار مصرف اخر.

● للموظف الحق بطلب كشف للحساب لمرة واحدة بالشهر ومن دون كلف، وما زاد على ذلك يكون مقابل اجور رمزية تحدد من قبل الطرف الثاني.

● لا يتحمل موظفو الطرف الأول (أصحاب البطاقات) الأخطاء الناتجة عن: أ- عمليات السحب نتيجة توقف الشبكات وحلل في الأجهزة.

ب- العمليات الختأ المسجلة في حساب الموظف.

يفرض عقد التوظيف على المصرف المتعاقد مع الجهة الإدارية اصدار بطاقات الدفع الالكتروني ليتمكن الموظفين من استلام رواتبهم واجراء كافة المعاملات الخاصة بهم سواء كانت مستحقات حكومية ام تعاملات اخرى كدفع اجور المشتريات للمحلات التجارية التي تتعامل بهذه البطاقات.

2.1.2.3 الالتزام بتنفيذ قيمة التحويل الالكتروني:

يلتزم المصرف المتعاقد مع الإدارة بموجب عقد التوظيف بتنفيذ قيمة التحويل الالكتروني من دون تأخير حال تلقيه الأمر من الجهة الإدارية، وهذا يتطلب من المصرف تنفيذ التزاماته كما وردت في العقد وان ينفذه بنفسه ولا يحل غيره محله أو يتعاقد من الباطن الا بموافقة الجهة الإدارية تطبيقاً لمبدأ الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، كما يلتزم المصرف بتهيئة الظروف الكاملة لانجاز العقد مثل اعداد الخطط والبرامج وكل ما يتطلبه التنفيذ من موظفين مؤهلين للقيام بتلك المهام ويمتنعون بمهارات ومن مختلف التخصصات لانجاز المهام في المواعيد المخصصة لها. وقد نص نموذج الاتفاق لعام 2018 على التزامات المصرف وحددها بالشكل الآتي:

- تجهيز موظفو الطرف الأول ببطاقات الكترونية جديدة وفق المعايير الدولية والمواصفات الامنية المتفق عليها لاغراض تسلم رواتبهم الشهرية.
- تسليم الرواتب لموظفي الطرف الأول ابتداءً من يوم (...) من كل شهر.
- في حال حصول خطأ في ادخال المعلومات الخاصة برواتب الموظفين من قبل الطرف الثاني يتم معالجته كالآتي:
 - أ- اذا كان المبلغ المودع في البطاقة اقل من المبلغ المستحق للموظف يتحمل تصحيح وتعويض قيمة الخطأ خلال مدة معقولة.
 - ب- اذا كان المبلغ المودع في البطاقة اعلى من المبلغ المستحق للموظف يحق للطرف الثاني بعد ابلاغ الموظف بأستقطاع المبلغ من راتبه للشهر التالي.

- توفير السيولة اللازمة والضرورية لتنفيذ الاعمال وتقديم الخدمات المتفق عليها والمتبنة في عرض الخدمات الملحقة مع هذا الاتفاق، وفي حال تلكؤ الطرف الثاني عن تقديم الخدمة المتفق عليها يقوم الطرف الأول باتخاذ جميع الاجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 وقانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 الناظرين والتعليقات والضوابط الصادرة بموجبها.

كما اصدر قرار اخر جاء فيه ((لمقتضيات مصلحة العمل ولغرض المحافظة على سلامة واستقرار نظام المدفوعات العراقي ومشروع توظيف الرواتب...تقرر الزامكم بالآتي:

- عدم دمج برامج مشروع توظيف الرواتب مع خدمة السحب النقدي ولا يتم تضمينها ضمن اي من العروض المقدمة من قبلكم.
- تكون عمولة السحب النقدي من خلال اجهزة السحب النقدي (POC) ثابتة بمقدار (6) بالالف وبجد ادنى (2,000) دينار عراقي تستقطع من حامل البطاقة في لحظة اجراء عملية السحب النقدي وتكون ظاهرة في شريط الزبون)) (457/10/9 في 2022/11/10).

2.2.1.3 سلطة الجهة الإدارية في توقيع الجزاءات:

للإدارة حق توقيع جزاءات متعددة على المتعاقد معها الذي يخل بالتزاماته سواء تمثل هذا الإخلال في الامتناع عن التنفيذ ام في التأخير في تنفيذه ام تنفيذه بصورة غير مرضية (د.عبد الغني بسيوني، ص510، محمد حسن مرعي، 2018، ص29)، وهو أيضاً من الحقوق المقررة للإدارة ولو لم يرد النص عليه صراحة في العقد⁽³⁾ (د.حمدي ابو النور، ص130-133). وتنوع الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقد معها فهي قد تكون جزاءات مالية⁽⁴⁾ أو وسائل ضغط وقد تتمثل بتعديل العقد وفسخه وأنهائه⁽⁵⁾.

وقد نص نموذج الاتفاق بين وزارة والمصرف لعام 2018 على ((6....- في حالة إخلال الطرف الثاني بالتزاماته، فعلى الطرف الأول إنذاره رسمياً خلال مدة (7) أيام وعند عدم استجابته يتم فسخ العقد تلقائياً واعلام الموظفين من قبل الطرف الأول بأختيار مصرف اخر ويتحمل الطرف الثاني دفع تعويض عن الأضرار التي تلحق بالطرف الأول وموظفيه بسبب هذا الإخلال.7- لا يمنع تنفيذ هذا الاتفاق حق الطرف الأول في إقامة الدعوى القضائية على الطرف الثاني...8- يخضع هذا الاتفاق الى احكام القوانين العراقية وولاية القضاء العراقي)) (البند التاسع، نموذج الاتفاق بين وزارة والمصرف، 2018).

2.3 المطلب الثاني: التزامات وحقوق المؤسسة المصرفية

سنقسم المطلب على فرعين الأول عن التزامات المؤسسة المصرفية والفرع الثاني عن حقوق المؤسسة المصرفية.

1.2.3 الفرع الأول: التزامات المؤسسة المصرفية

1.1.2.3 الالتزام بأصدار بطاقة الدفع الالكتروني

تنافسية ندرج أدناه الاجور التي سوف يتم اعتمادها في المقسم الوطني لمكائن الصراف الآلي ATM:

- البطاقات الصادرة من مصرف ومسحوبة من مكائن المصرف ذاته تكون العمولة التي يتحملها الزبون صفر.
- البطاقات الصادرة من مصرف ومسحوبة على مكائن مصرف اخر وضمن المصارف المرتبطة بالمقسم الوطني (2,000) الفين دينار أو (2) دولار حسب عملة السحب، تخصم من حساب الزبون وترسل ضمن ملفات التسوية اليومية من حساب المصرف المصدر للبطاقة الى حساب المصرف المحصل للبطاقة في نهاية يوم العمل ولا يتحمل الزبون اي مبلغ اضافي.
- ان هذا البنك لن يستوفي حاليا اية اجور من المصارف المصدرة والمحصة للبطاقات والمرتبطة مع المقسم الوطني.....ستعتمد هذه الاجور في المقسم الوطني من تاريخ اصدار هذا الكتاب وسيتم اعادة دراستها خلال سنة من التطبيق((296/23 في 2017/3/5).

2.2.2.3 اعادة التوازن المالي للعقد

من حق المتعاقد مع الادارة ان يطلب بالتعويض اذا اختل التوازن المالي للعقد(د.احمد حافظ نجم، 1980، ص106)، ويعرف التوازن المالي للعقد بأنه (حق المتعاقد مع الادارة في المطالبة بضمان نوع من التوازن بين الاعباء الجديدة التي القيت على كاهله وحساباته وتقديراته للفوائد التي ستعود عليه وقت العقد(د.عصام البرزنجي واخرون، مصدر سابق، ص510). ويرجع الاختلال المالي للعقد وزيادة اعباء المتعاقد المالية الى اسباب متعددة تحدث اثناء تنفيذ العقد وهي:

أ. قيام المتعاقد بأداء خدمات غير متفق عليها في العقد لكنها ضرورية لتنفيذ العقد.

ب. بخطأ الادارة خطأ تعاقدياً يؤدي الى الانتقاص من الحقوق المالية للمتعاقد معها، مما يترتب له الحق في المطالبة بالتعويض طبقاً للقواعد العامة(د.جورجي شفيق ساري، 2004، ص1031).

ج. تعدد يعود الاختلال المالي للعقد الى ظروف خارجة عن ارادة المتعاقدين، فيجد المتعاقد نفسه امام صعوبات أو مستجدات أو معوقات تحد من قدرته على الاستمرار في تنفيذ التزاماته(د.محمود عبد الحميد المغربي، 1998، ص9-11)، وتجعلها أكثر ارهاقاً وتكلفةً وهذه هي نظرية فعل

● استبدال البطاقات المجهزة للموظفين في حال وجود خلل أو عدم امكانية استعمالها على وفق الغرض المحدد لها أو في حالة كشف وجود عيوب فيها خلال مدة تنفيذ الاتفاق من دون ان يتم منحه اية مبالغ أو مدد اضافية عن هذا الاستبدال، اما اذا كان الخلل من قبل الموظف فيتم استبدال البطاقة حسب الاجور المعمول بها لدى الطرف الثاني.

● تعيين مدير مشروع من الطرف الثاني واعلام الطرف الأول بموجب كتاب رسمي بأسمه ومركزه الوظيفي وقنوات الاتصال معه (رقم الهاتف والبريد الإلكتروني).

● للطرف الأول الطلب من الطرف الثاني القيام بتنصيب ماكينة (الصراف الآلي) مع ملحقاتها كافة ومن ضمنها أجهزة استقرار التيار الكهربائي وإجراء الصيانة الدائمة، وفي حال حدوث انقطاع أو تذبذب التيار الكهربائي أو اي خلل في الماكينة أو خلال عمليات السحب يلتزم الطرف الثاني بدفع الرواتب خلال مدة معقولة.

● الالتزام بالحفاظ على سرية المعلومات والبيانات التي يحصل عليها بموجب هذا الاتفاق والتعهد بعدم استخدام تلك المعلومات في غير الأغراض المخصصة لها)) (البند الخامس، نموذج الاتفاق بين وزارة والمصرف، 2018).

2.2.3 الفرع الثاني: حقوق المؤسسة المصرفية

1.2.2.3 اقتضاء المقابل المادي

ان الهدف الاساسي الذي يسعى اليه المتعاقد مع الإدارة هو الحصول على المقابل المالي المتفق عليه في العقد وتختلف صور المقابل المالي بحسب نوع العقد الإداري فقد يكون في صورة ثمن⁽⁶⁾، أو رسوم⁽⁷⁾، أو راتب دوري وقد تلحق بهذا المقابل المالي مزايا مالية اخرى، ولا تستطيع الإدارة تعديل المقابل المالي بدون موافقة المتعاقد معها، وتدفع الإدارة المقابل المالي بعد انتهاء المتعاقد من تنفيذ التزامه او قد تدفع جزءاً منه مقدماً او في اثناء التنفيذ وذلك لمساعدة المتعاقد في النفقات خاصة اذا كان تنفيذ الالتزام يتطلب نفقات كثيرة ووقت طويل(د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 2007، ص200).

وفي عقد توطين الرواتب يمثل المقابل المالي بالعمولة التي يحصل عليها المصرف المتعاقد مع الإدارة والتي يتم استقطاعها من المستحقات المالية للموظف، وقد اصدر البنك المركزي تعاميم متعددة في هذا الشأن منها ((.....في ضوء تنظيم عملية الدفع الإلكتروني وفقاً لأفضل الممارسات الدولية ومن اجل العمل في بيئة

2.4 المقترحات

- ضرورة إدخال وزارة المالية كطرف في عقد توظيف رواتب موظفي الدولة والقطاع العام وعدم اقتصار اطراف العقد على الجهة الإدارية والمصارف، لكون وزارة المالية تلعب دوراً أساسياً في عملية تحويل رواتب الموظفين.
- نقترح على البنك المركزي ان يحدد نسبة الاستقطاع من قبل المصارف والمنافذ بشكل يمكن للموظف الاطلاع عليه، اما من خلال رسالة تصل الى الموظف مع رسالة الراتب أو من خلال تعليمات ترسل الى الدائرة ويتم تبليغ الموظف بها، مع ضرورة قيام البنك المركزي بأجراء تفتيش للمبالغ المستقطعة من قبل المصارف وأصحاب المنافذ بين فترة وأخرى لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المصارف واصحاب المنافذ المخالفة.

- نقترح على البنك المركزي اعادة صياغة نموذج الاتفاق وتضمينه جزاءات أكثر شدة لدفع المصارف على الالتزام بالعقد المبرم بينها وبين الجهات الإدارية وان تكون أكثر تفصيلاً وان تضمنت تلك الجزاءات على المبادئ العامة للجزاءات الإدارية المقرر للإدارة فرضها على الطرف المتعاقد معها.
- معالجة حالة القوة القاهرة والظروف الاستثنائية بالشكل الذي يضمن حق الموظف بالمطالبة بحقوقه المالية في حالة تأخر المصرف في دفع الرواتب أو استحالة دفعه بسبب تلك الظروف مثل تأخير دفع الرواتب بسبب جائحة كورونا.
- توفير أكبر عدد ممكن من الصرافات الآلية وفي مواقع جغرافية متعددة خاصة في المناطق البعيدة عن مراكز المدن، وتوفير صراف الي في كل دائرة حكومية، مع ضرورة تشجيع اصحاب المولات والمحلات التجارية على توفير الصراف الآلي ليتمكن حامل البطاقة من سحب اي مبلغ يحتاجه أو ان يتمكن من الشراء من خلال بطاقته مباشرة.

5. الهوامش

(1) يقصد بالاشرف: تحقق الادارة من ان المتعاقد معها يقوم بتنفيذ التزاماته العقدية على النحو المتفق عليه. اما التوجيه فيقصد به: تدخل الادارة في تنفيذ العقد واختيار طريقة التنفيذ في ضوء مصلحة المرفق العام دون ان يتعدى ذلك الى تعديل التزامات المتعاقد. بينما يقصد بالرقابة: التأكد من تنفيذ العقد وفقاً للشروط الواردة في العقد. د. عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ أساسية في العقود الإدارية، حقوق حلوان، 1997، ص 132

الامير⁽⁸⁾، ونظرية الظروف الطارئة ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة⁽⁹⁾، وقد تجعل تلك الظروف تنفيذ الالتزامات مستحيلًا وهذه هي نظرية القوة القاهرة⁽¹⁰⁾، والتي تعني المتعاقد من تنفيذ التزاماته في حين ان النظريات الاخرى تفسح المجال امام المتعاقد مع الادارة الى المطالبة بالتعويض⁽¹¹⁾.

وقد نص نموذج الاتفاق بين وزارة (المؤسسة الحكومية) والمصرف لعام 2018 على ((في حالة حصول ظروف قاهرة مثل الكوارث الطبيعية، فيضانات، أعمال إرهاب جسمية... الخ خارجة عن إرادة الطرفين خلال مدة تنفيذ الاتفاق لا يتحمل الطرفان نتائج الأضرار الناجمة عن ذلك)) (البند السابع، 2018).

4. الخاتمة

بعد انتهينا من كتابة البحث توصلنا الى النتائج والمقترحات الاتية:

1.4 النتائج

- يعد عقد توظيف الرواتب من العقود التي افرزها التطور التكنولوجي لتحويل عملية تسليم الرواتب من النظام التقليدي الى نظم الدفع الإلكتروني.
- بالرغم من ان البنك المركزي الزم المصارف المتعاقدة بنشر وتوزيع أجهزة صراف آلي كافية، إلا ان المصارف لم توفرها بشكل كاف مما تسبب في تأخر تحصيل الرواتب بسبب قلة أجهزة الصراف الآلي.
- يعد عقد توظيف الرواتب من العقود الزمنية محددة المدة حيث حددها نموذج الاتفاق بين الوزارة والمصرف بسنة واحدة، أما البنك المركزي فقد حدد تلك المدة بمدة ثلاث سنوات كحد ادنى.
- لم يتضمن عقد توظيف الرواتب تحديدا شاملا للجزاءات التي تمتلك الإدارة فرضها على المصرف عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية، وانما وردت مقتضبة جدا وبشكل لا يتناسب مع أهمية عقد توظيف الرواتب.
- على الرغم من التوجيهات الرسمية التي حدد فيها البنك المركزي العراقي نسبة الاستقطاع من راتب الموظف الا ان نسبة الاستقطاع ما زال يعتبرها الغموض من قبل الموظف، بسبب عدم الالتزام بتعليمات البنك المركزي العراقي، فبعض أصحاب المنافذ يستقطعون مبالغ تختلف عن تلك المقررة من قبل البنك المركزي.

- د. محمد عبد الغال السناري: التعاقد الاداري وحقوق والتزامات المتعاقدين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 310.
- (5) يعرف الثمن بأنه: المقابل النقدي الذي يحصل عليه المتعاقد لتغطية نفقات وكاليف العملية التعاقدية مع أرباحه المشروعة. د.سليمان الطاوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1991، ص 586.
- (6) يقصد بالرسوم: هو المقابل المالي الرئيسي الذي يحصل عليه الملتزم في عقد الالتزام من الجمهور. د. جابر جاد نصار: العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 303.
- (7) تعرف نظرية فعل الامير بأنها: عمل يصدر من سلطة عامة دون خطأ من جانبها من شأنه التأثير على التزامات المتعاقد مع الادارة والتزام جهة الادارة بتعويض المتعاقد عن الاضرار التي لحقت بها يضمن اعادة التوازن المالي للعقد. د. عصام البرزنجي وآخرون: مصدر سابق، ص 510.
- (8) وهي ظروف خارجة عن طرفي العقد وغير ممكنة التوقع عند ابرامه قد تطرأ أثناء تنفيذ العقد وتؤدي الى اخلال جسم التوازن المالي للعقد وتجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً وليس مستحيلاً. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: اثر فعل الامير على تنفيذ العقد الاداري، دار الولاة للطبع والنزيع، 1989، ص 13. وكذلك د. عبد الغني بسويو عبد الله: النظرية العامة في القانون الاداري (دراسة مقارنة لاسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص 576. د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المطول في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 472. وكذلك د. محمود عاطف البنا: العقود الادارية، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 301.
- (9) تعرف القوة القاهرة بأنها (حادث مستقل عن ارادة الاطراف المتعاقدة وغير ممكن توقعه وهو يحول بصورة مطلقة دون تنفيذ مجموع الالتزامات العقدية او احد تلك الالتزامات). د. محمود عبد الحميد المغربي: المصدر نفسه، ص 16.
- (10) تتشابه النظريات في كونها قضائية المنشأ ومجالها هو العقود الادارية وتؤدي الى تحمل الادارة اعباء اضافية لضمان استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته بسبب الاختلال المالي للعقد لظروف طرأت بعد تنفيذ العقد ولم تكن متوقعة عند ابرامه، اما اوجه الاختلاف فيقتل بالاتي:
- في نظرية فعل الامير يكون الفعل صادراً من سلطة عامة، اما في نظرية الظروف الطارئة فأن الفعل يكون بسبب خارجي له تأثير اقتصادي كبير على العقد كظروف الحرب، اما في نظرية الصعوبات المادية فأن مصدرها الطبيعية.
 - في نظرية فعل الامير والصعوبات المادية يكون التعويض تاماً وكاملاً للمتعاقد عما اصابه من ضرر، اما في نظرية الظروف الطارئة فأن التعويض جزئي حيث تتحمل الادارة الجزء الأكبر من الضرر ويتحمل المتعاقد الجزء الاخر، اما في حالة القوة القاهرة فأن المتعاقد يتحمل من التزاماته.
- د. ماهر صالح علاوي: مصدر سابق، ص 243-244. وكذلك د. عمرو احمد حسبو: التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام ال B.O.T (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 213-217.

6. المصادر

1.6 الكتب

1. د. احمد حافظ نجم: القانون الاداري (دراسة مقارنة لتنظيم نشاط الادارة)، الطبعة الاولى، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
2. د. ثروت بدوي: النظرية العامة في العقود الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
3. د. جابر جاد نصار: الوجيز في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
4. د. جابر جاد نصار: العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
5. د. جورج شفيق ساري: المبادئ العامة للقانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
6. د. حسين عثمان محمد: قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

- (2) للجزاء الاداري خصائص متعددة هي: 1- للدادارة حق توقيع الجزاء دون اللجوء الى القضاء. 2- حق الادارة في توقيع الجزاء لا يحتاج الى نص يقره. 3- للدادارة الحق في اختيار موعد فرض الجزاء. 4- للدادارة فرض الجزاء على المتعاقد دون حاجة لاثبات ان ضرر قد اصابها. د. حمدي ابو النور: الوجيز في العقود الادارية (دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والعراقي)، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، من دون سنة نشر، ص 130 - 133.
- (3) والجزاء المالية هي مبالغ نقدية محددة مسبقاً يلتزم المتعاقد بدفعها للدادارة عند اخلاله بالتزاماته، وتتخذ الجزاءات المالية صورتين فهي ما ان تكون غرامات تأخير وهي مبالغ نقدية منصوص عليها في العقد تقوم الادارة باستحصلها من المتعاقد عند اخلاله بالتزاماته دون حاجة الى حكم قضائي او الى اثبات ما اصابها من ضرر، الا اذا كان الاخلال راجعاً الى قوة قاهرة او الى فعل الادارة نفسها. ولا يحق للمتعاقد مع الادارة ان يمنع عن تنفيذ التزاماته او يتأخر فيها بحجة ان الادارة لم تنفذ التزامها او تأخرت فيه، لان ذلك غير جائز في العقود الإدارية نظراً لما تنفرد به من خصائص يميزها عن غيرها من العقود، او قد تكون الجزاءات المالية على صورة مصادرة التأمين، وهي استيلاء الادارة على مبلغ التأمين الذي يودعه المتعاقد مع الادارة ليضمن لها ملاءته لمواجهة مسؤوليته في حالة اخلاله بشروط العقد، وللالادارة حق مصادرة التأمين بطريق التنفيذ المباشر دون حاجة الى اللجوء للقضاء في حالة عدم التنفيذ وسواء نص عليه في العقد ام لم ينص عليه، ويجوز الجمع بين مصادرة التأمين والتعويض اذا تجاوز الضرر قيمة التأمين، فالتعويض يمثل جبراً لضرر تعاقدي اما مصادرة التأمين فيعتبر جزاءً مالياً للدادارة وحدها حق فرضه على المتعاقد في العقود الإدارية.
- ينظر في ذلك د. عزيزة الشريف: دراسات في نظرية العقد الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 160. وكذلك د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بيروت، 2009، ص 445. و د. حسين عثمان محمد: قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 641-642. و د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 527.
- (4) يقصد بفسخ العقد انهاء الرابطة التعاقدية بين الادارة والمتعاقد معها بسبب الخطأ الجسمي او المتكرر للمتعاقد، وتلجأ الادارة الى فسخ العقد دون حاجة الى اللجوء للقضاء ضماناً لحسن سير المرفق العام وللمتعاقد حق المطالبة بالتعويض ان كان له مقتضى. كما عرف بأنه (جزء توقعه الادارة المتعاقدة على المتعاقد معها الذي لم يعد قادراً على الوفاء بالتزامه التعاقدى على نحو ما ينبغي، فتبني الادارة بهذا الجزء التعاقد معه تحقيقاً للمصلحة العامة في دوام سير المرفق العام بانتظام واستمرار)، وتتمتع الادارة بإرادتها المنفردة ودون حاجة الى موافقة المتعاقد معها بسلطة تعديل العقد الاداري بالزيادة او النقصان سواء ورد التعديل على كمية الاعمال أم على الاشياء محل العقد أم على شروط التنفيذ المتفق عليها أم على المدد المحددة للتنفيذ، ويجد هذا الحق مبرراته في متطلبات سير المرافق العامة وقابليتها للتطور وفقاً للظروف المستجدة، غير ان حق الادارة في التعديل مقيدة بشروط متعددة من اهمها:
- أ- ان تكون هناك ظروف استجدت بعد ابرام العقد تبرر التعديل.
- ب- احترام الادارة لقواعد المشروعية.
- ت- ان يقتصر التعديل على الشروط المتعلقة بتسيير المرفق العام دون ان تتجاوزها لتجعل المتعاقد وكأنه امام عقد جديد والا جاز للمتعاقد ان يطالب بالتعويض كاملاً او طلب فسخ العقد الإداري قضائياً.
- كما ان للدادارة حق اثناء العقد الإداري بأرادتها المنفردة دون اي خطأ من جهة المتعاقد معها، ولا يحتاج هذا الحق للنص عليه في العقد او موافقة المتعاقد مع الادارة، كما انه لا يجوز للدادارة التنازل عنه، ويشترط ممارسة هذا الحق ان يكون هدف الادارة هو تحقيق المصلحة العامة او مصلحة المرفق، وان يصدر من السلطة المختصة، وان يكون صحيحاً من حيث الشكل والموضوع، ولا يحتاج الى اعداد المتعاقد مع الادارة، ويشترط كذلك ان لا يكون قرار الانهاء بأثر رجعي. ينظر د. عزيزة الشريف: دراسات في نظرية العقد الاداري، مصدر سابق، ص 191. وكذلك رشا محمد جعفر الهاشمي: الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 96. وكذلك فارس علي جانيكي: سلطة الادارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الاداري، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص 223 وما بعدها. وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الاسس العامة للعقود الإدارية (الابرام-التنفيذ-المنازعات) في ضوء احكام مجلس الدولة وفقاً لاحكام قانون المناقصات والمزايدات، دار الكتب القانونية، مصر-المجلة الكبرى، 2005، ص 288-289. وكذلك

7. د.حمدي ابو النور: الوجيز في العقود الادارية (دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والعراقي)، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، من دون سنة نشر.
8. د.حمودي محمد ناصر: العقد الدولي الإلكتروني المبرم عبر الأنترنت، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2012.
9. د.خليل الشباع: ادارة المصارف، سلسلة دراسات في ادارة الاعمال، الطبعة الثانية، بغداد، 1975.
10. رشا محمد جعفر الهاشمي: الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
11. د.سلیمان الطواوي: مبادئ القانون الاداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956.
12. د.سلیمان الطواوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1991.
13. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الاسس العامة للعقود الإدارية (الابرام-التنفيذ- المنازعات) في ضوء احدث احكام مجلس الدولة ووفقاً لاحكام قانون المناقصات والمزايدات، دار الكتب القانونية، مصر- المحلة الكبرى، 2005.
14. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الاسس العامة للعقود الإدارية (الابرام- التنفيذ- المنازعات) في ضوء احدث احكام القضاء الاداري ووفقاً لاحكام قانون المناقصات والمزايدات واحداث تعديلاته، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007.
15. د.عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: اثر فعل الامير على تنفيذ العقد الاداري، دار الولاء للطبع والتوزيع، 1989.
16. د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الاداري (دراسة مقارنة لاسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
17. د.عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الاداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في لبنان)، الدار الجامعية، بيروت، من دون سنة نشر.
18. د.عبد الحميد عبد العليم مشرف: الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة)، الجزء الثاني- النشاط الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002.
19. د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.علي محمد بدير، د.محمد ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الاداري، دار الكتاب القانوني، 1993.
20. د.عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ اساسية في العقود الادارية، حقوق حلوان، 1997.
21. د.عزيزة الشريف: دراسات في العقد الاداري، موسوعة القضاء والفقه، 1980.
22. د.عزيزة الشريف: دراسات في نظرية العقد الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
23. د.عمرو احمد حسبو: التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام ال B.O.T (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
24. فارس علي جانكيز: سلطة الادارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الاداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.
25. د.ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2009.
26. د.محمد حسن مرعي: الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الادارية (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018.
27. د.محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

2.6 رسائل الماجستير

1. حسن جميل خضير: توطین الرواتب ودوره في معالجة القروض المتعثرة وتعزيز عملية تدقيق الأداء، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، 2018.

3.6 البحوث والمجلات

1. د.عدنان ابراهيم السرحان: الوفاء (الدفع الإلكتروني)، بحث مقدم الى مؤتمر الاعمال المصرفية الالكترونية بين الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، دبي، 2003.
2. د. فادي حسن جابر، د. ختام حامد محمود: الدور التنموي للبنك المركزي العراقي، دراسة مقدمة إلى البنك المركزي، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، بغداد، 2018.
3. فاضل عباس داود، سندس علي خليفة، محمد حسن عبد الامير: وسائل الدفع الإلكتروني المستخدمة بتوطين الرواتب واثرها في تحسين الصورة الذهنية للزبائن (دراسة تطبيقية لآراء عينة من زبائن المصارف التجارية الخاصة المتعاقدة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لتوطين رواتب الموظفين)، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 15، العدد 53، 2020.
4. محمد احمد رحيل: مظاهر الفساد المالي والإداري واثرها على المرفق العام، مجلة جامعة تكريت للتحقق، المجلد 3، العدد 4، الجزء 1، حزيران 2019.
5. د.هاشم رمضان الجزائري، د.عذبة سامي حميد الجادر: المسؤولية المدنية الناشئة عن استخدام بطاقة الائتمان وانهاء العلاقة القائمة بين مستخدميها، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، بغداد، العدد 29، 2012.
6. مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص 208.

4.6 القوانين والقرارات والانظمة والكتب الرسمية

1. نظام خدمات الدفع الإلكتروني للأموال العراقي رقم (3) لسنة 2014.
2. قرار مجلس الوزراء رقم (313) لسنة 2016
3. كتاب البنك المركزي العراقي المرقم 17977/2/9 في 2016/12/25
4. قرار مجلس الوزراء المرقم (281) لسنة 2017.
5. الوثائق القياسية التخصيصية الصادرة عن وزارة التخطيط وفق أعماحها ذي العدد (9128/7/4) في 2017/4/30 دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق، الجزء الثاني، الإطار المؤسسي للتعاقد في القطاع العام.
6. كتاب ذي العدد 296/23 في 2017/3/5.
7. نموذج اتفاق بين الوزارة (المؤسسة الحكومية) والمصرف لعام 2018
8. كتاب البنك المركزي العراقي رقم 456/10/9 في 2022/11/10.
9. كتاب البنك المركزي العراقي رقم 457/10/9 في 2022/11/10.

5.6 القرارات القضائية

1. حکم محكمة التمييز الاتحادية رقم (5520/ الهيئة الاستئنافية عقار/2018) في
2018/12/28.

6.6 الكتب الاجنبية

1. Chapus: Le droit administrative general, Paris,1988.
2. Christosiav Anguelov and Hilgert Marinne: consumers and electronic Banking (1995-2003), federal reserve bulletim.2004