

دليل تنفيذ العقود الحكومية

في العراق

الجزء الثاني

الإطار المؤسسي للتعاقد في القطاع العام

الجزء الثاني: الإطار المؤسسي للتعاقد في القطاع العام

2- الإطار المؤسسي

1-2 اللجان القطاعية في مجلس الوزراء

2-2 ديوان الرقابة المالية الإتحادي

3-2 دور وزارة المالية والتخصيصات المالية

1-3-2 الأهداف العامة

2-3-2 في الموازنة

3-3-2 الموازنة والتخصيصات المالية

4-3-2 الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق

5-3-2 الموازنة الجارية والموازنة الإستثمارية

4-2 هيئة النزاهة

1-4-2 تشكيل الهيئة

2-4-2 مهامها وصلاحياتها

5-2 دائرة العقود الحكومية العامة في وزارة التخطيط (MoPDGGC): دورها ومهامها.

6-2 جهات التعاقد الحكومية في كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات

7-2 اللجان المختصة بالفتح والتحليل و(المراجعة والمصادقة) والشكاوى والإعتراضات.

8-2 أحكام خاصة بحكومة إقليم كردستان - العراق

9-2 المحافظة

10-2 الشركات العامة.

الجزء الثاني: الإطار المؤسسي للتعاقد في القطاع العام

2- الإطار المؤسسي:

يقوم الإطار المؤسسي للتعاقد العام في العراق كما هو مبين في القانون على أفضل التجارب الدولية وهو قائم على اللامركزية في التعاقد من حيث إناطة هذه الصلاحية بالجهات الحكومية او المنفذة واقتصار دور الإدارة الأساسية على التنظيم والتخطيط ووضع الإطار العام والتدريب واقتراح التعديلات القانونية والنظامية، ويتضح مما يلي أيضاً أدوار ومسؤوليات الجهات التخطيطية والرقابية.

2-1 اللجان القطاعية في مجلس الوزراء

شكلت لجان قطاعية في مجلس الوزراء لغرض النظر في منح عدم الممانعة لإحالة التعاقدات الحكومية التي تتجاوز صلاحيات جهات التعاقد المالية المخولة لها من مجلس الوزراء وكذلك التوصية في طلبات الإستثناء المقدمة لها من قبل الجهات التعاقدية الحكومية عند الإقتناع بالمبررات المقدمة لها.

2-2 ديوان الرقابة المالية الإتحادي

هو هيئة مستقلة مالياً وادارياً له شخصية معنوية ويعد اعلى هيئة رقابية مالية ويرتبط بمجلس النواب ويهدف الى الحفاظ على المال العام والمساعدة في تعزيز الاقتصاد، ونشر أنظمة المحاسبة القائمة على المعايير المحلية والدولية.

يتكون الديوان من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان، ويقوم الديوان بالمهام الآتية:

- رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية
- رقابة وتقويم الاداء.
- تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من امور ادارية وتنظيمية.

- تقويم الخطط والسياسات المالية.
- اجراء التدقيق بناء على طلب مجلس النواب.

3-2 وزارة المالية

تمارس وزارة المالية دوراً مهماً في التعاقد العام إنطلاقاً من رصد الإعتمادات في الموازنة الى تنفيذ النفقات الى المحاسبة والتدقيق الداخلي، وتتوزع هذه المهام والصلاحيات على عدة قوانين نذكر منها قانون وزارة المالية رقم (92) لسنة 1981 وتعديلاته، وقانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (107) لسنة 1985 وتعديلاته، والقانون رقم 94 تاريخ 2004/4/6 قانون الادارة المالية والدين العام، وقوانين الموازنة الاتحادية السنوية وآخرها المختصة بالعام 2012.

من مختلف هذه التشريعات يظهر دور وزارة المالية الذي نلخصه في ما يلي:

2-3-1 الأهداف العامة

- المساهمة في وضع اسس واتجاهات الخطة المالية ضمن اطار السياسة العامة للدولة.
- ادارة وتنظيم اموال الدولة ومراقبة سلامة التصرف بها.
- ادارة عملية اعداد الموازنة وتخطيطها وتطويرها ضمن إطار الاقتصاد الكلي.
- اقتراح التعليمات لاعداد الموازنات وتخطيطها وتنفيذها ومراجعتها وتقييمها.

2-3-2 في الموازنة

وفقاً لقانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (107) لسنة 1985 وتعديلاته تقوم الوزارة بالصلاحيات التالية المتصلة بالتعاقد العام:

- تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية، وتكون وزارة التخطيط مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة الاستثمارية.
- تتولى دائرة المحاسبة في وزارة المالية تدقيق توحيد الحسابات الختامية على مستوى الموازنة ورفعها الى وزير المالية.

2-3-3 الموازنة والتخصيصات المالية

- ينظم قانون الادارة المالية والدين العام رقم 94 تاريخ 2004/4/6 الاجراءات التي تحكم تنمية وتبني وتسجيل وادارة وتنفيذ الموازنة الاتحادية للعراق.

الجزء الثاني

- يأمر وزير المالية بفتح حسابات مصرفية تحت عنوان "الحكومة الفدرالية"، ويحدد الشخص المخول التصرف بهذه الأموال.
- يقترح وزير المالية تعديل المبالغ والصلاحيات المنصوص عليها في القانون.
- يتحمل وزير المالية مسؤولية تنفيذ الموازنة الاتحادية، وتستخدم وحدات الانفاق الاموال المقررة بموجب خطة انفاق يصادق عليها وزير المالية.

2-3-4 الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق

- يكون منفذو الموازنة مسؤولين عن الحسابات والرقابة الداخلية على العمليات المتعلقة بالايرادات والالتزامات ومصروفات وحدات الانفاق والوحدات الفرعية الواقعة ضمن اختصاصهم.
- يتحمل وزير المالية نيابة عن الحكومة الاتحادية مسؤولية الحسابات والرقابة الداخلية وتعاملات القروض والديون المرتبطة بالموازنة.
- لوزير المالية ان يصدر ترتيبات بشأن الاشراف الداخلي واجراءات المحاسبة وتقديم التقارير حول استخدام اموال الموازنة وطرق تدوين الايرادات والنفقات والالتزامات.

2-3-5 الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية

- تختلف بعض أصول تنفيذ العقود العامة بحسب مصدر التمويل وما اذا كان من الموازنة الجارية أو الإستثمارية.
- وقد عرّف قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 النفقات الرأسمالية بأنها استعمال أموال للحصول او تطوير الأصول الرأسمالية كالأبنية والمنشآت والمكائن والمعدات والأصول مالية، وعرّف النفقات الجارية بأنها النفقات غير الرأسمالية كالرواتب ونفقات الحصول على التجهيزات والخدمات والوقود.
- يراعى عند اطلاق الصرف على التخصيصات المعتمدة ضمن نفقات المشاريع الاستثمارية نسبة الانجاز المالي والمادي للمشروع وتقوم دائرة المحاسبة بإعلام وزارة التخطيط/ دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية عند تمويل المبالغ للجهات المنفذة .
- وعلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظه غير المنتظمة بأقليم تزويد الدوائر المعنية في وزارة التخطيط بالتالي:
- نسخ من تقارير ودراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع.

- دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية أو التقرير الفني للمشاريع الجديدة المقترحة
- نسخ من المراسلات الخاصة بالمراحل التحضيرية والتنفيذية بما فيها اختيار اسلوب التنفيذ والاعلان والاحالة والمباشرة بتنفيذ المشاريع والعقود التي تبرم بشأنها وكذلك تزويدها بنسخ من المراسلات الخاصة بأطلاق الصرف.

تفتح وزارة التخطيط حصرا بالنسبة للقضايا الخاصة بالمشاريع الاستثمارية لتقوم الوزارة مدار البحث او الاقليم او المحافظة غير المنتظمة بأقليم باتخاذ الاجراءات الاصولية بشأنها وفقا للقانون والتعليمات

4-2 هيئة النزاهة

بقصد القضاء على الفساد وإقامة دولة القانون الشفافة والعادلة، أنشئت هيئة النزاهة كجهاز حكومي منفصل ومستقل يتولى التحقيق في القضايا واحالتها الى المحكمة لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها،

سنجمل الحديث عن هذه الهيئة في ما يلي:

1-4-2 تشكيل الهيئة:

تتألف الهيئة على الشكل التالي:

- الرئيس : يتولى رئاسة الهيئة لفترة خمس سنوات،
- نائب الرئيس : يكون المساعد الرئيسي للرئيس.
- مدير التحقيقات : يكون مسؤولا بالدرجة الاولى عن كشف الفساد والتحقيق فيه.
- مدير الشؤون القانونية.
- مدير الوقاية.
- مدير التعليم والعلاقات.
- مدير الإدارة وموظفون آخرون.

2-4-2 مهامها وصلاحياتها

تكون الهيئة جهازا مستقلا مسؤولا عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة؛ وتقوم باقتراح تشريعات اضافية عند الضرورة، وتتمحور مهامها حول التدقيق المالي

والمحاسبة، وكشف اعمال الفساد والتبذير، والتحقيق في قضايا الفساد وإحالتها الى المحكمة لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها، وإصدار لوائح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسؤولين الكشف عن مصالحهم المالية.

2-5 دائرة العقود الحكومية العامة في وزارة التخطيط (MoPDGGC)

أسسها وحدد صلاحيتها أمر سلطة الائتلاف رقم 87 لسنة 2004، وجرى توضيح صلاحياتها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 (الملغية) وباتت تمارس الدور الأساسي في التعاقد العام وأصبحت المؤسسة الإستراتيجية المسؤولة عن تنسيق وتدبير التعاقد والمسؤولة عن وضع الخطط والأنظمة الراعية له، وهي لا تقوم بالتطبيقات التنفيذية المتمثلة في إجراء نشاطات التعاقد أو الموافقة على قرارات التعاقد، والتي تدخل في صلاحيات مراجع أخرى قائمة ضمن الوزارات والجهات المتعاقدة.¹

يرأس هذه الدائرة مدير عام يرتبط مباشرة بوزير التخطيط ، وهي تتولى ممارسة الصلاحيات المخولة لها حسب قانون العقود العامة وتعليمات تشكيلات ومهام دوائر واقسام وزارة التخطيط رقم(1) لسنة 2012 ونذكر بعض هذه المهام على سبيل المثال :

- إصدار الضوابط الخاصة بتنظيم العلاقة التعاقدية بين دوائر الدولة والمتعاقدين معها والآثار المترتبة على إخلال المتعاقدين بالتزاماتهم التعاقدية.
- إصدار وتعديل الشروط العامة للمقاولات وشروط التجهيز للسلع والخدمات.
- تقويم مهام وإجراءات لجان فتح وتحليل العطاءات في دوائر الدولة وتعديلها حسب الحاجة .
- الإجابة على استفسارات دوائر الدولة والجهات الأخرى المتعاقد معها وغير ذلك من الأمور التي تتعلق بمهامها.

¹ وردت الإشارة الى هذه المديرية في بعض الوثائق تحت إسم مكتب الحكومة لسياسة التعاقد العام واعتبر مكتباً عاماً مسؤولاً عن تنظيم التعاقد العام في العراق. ولا يخرط مكتب الحكومة لسياسة التعاقد العام، كجهة تنظيمية، في إجراء نشاطات التعاقد أو الموافقة على قرارات التعاقد.

- الإشراف الفني على عمل تشكيلات العقود العامة المستحدثة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

2-6 جهات التعاقد الحكومية في كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة و

المحافظات

جاء في أمر سلطة الائتلاف رقم 87 لسنة 2004 أنه على كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة أو إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم استحداث تشكيلات للعقود فيها تكون مسؤولة عن نشاطات التعاقد في تلك الجهات، ويمكن لأغراض الملاءمة الإدارية ان تنسق الجهات التعاقدية أعمالها فيما بينها بحيث تقوم إحداها بمهام إدارة عمليات التعاقد لمصلحة الأخرى.

وتكون تشكيلات التعاقد مسؤولة عن إجراء كافة نشاطات التعاقد بالتشاور مع المستخدمين ووفقاً لموافقة لجنة الموافقة، وان الدور المحدد لتشكيل التعاقد يشمل إدارة كافة التعاقدات لكيان التعاقد حتى الحصول على موافقة اللجنة المركزية على الترسية.

وقد ورد في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2008 (الملغية) النص على ممارسة هذه التشكيلات مهامها المحددة في القسم (2/2/أ) من أمر سلطة الائتلاف رقم (87) لسنة 2004 والمختصة بتنفيذ ومتابعة إجراءات التعاقدات العامة فيها بالتنسيق مع مكتب المفتش العام ومجالس المحافظات المعنية مع مراعاة الآلية المعتمدة من دائرة العقود العامة الحكومية في وزارة التخطيط.

واستناداً الى هذه النصوص هذه التشكيلات - وبالاتفاق مع دائرة العقود الحكومية العامة وفي المواضيع ذات الخصوصية - شروط معايير العقد الضرورية للوحدات الحكومية والمؤسسات بالإضافة الى معايير شروط العقود التي تبنتها كل الوحدات الحكومية او المؤسسات.

وتعدُّ تشكيلات التعاقدات صيغة العقود بالتنسيق مع الدوائر المالية والفنية والجهات المستفيدة وعلى أن تتضمن الفقرات الواردة في شروط المناقصة او الدعوة مضافاً إليها أية شروط إضافية يتفق عليها الطرفان تضمن سلامة التنفيذ وفق نماذج العقود التي تصدر عن دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط.

الجزء الثاني

بالنسبة للهيئات المخولة إجراء التعاقد فتمارس حصراً المؤسسات الحكومية المؤهلة او اللجان في الوحدات الحكومية او المؤسسات المشكلة بموجب القانون صلاحية الالتزام بالوفاء بأموال الحكومة وارساء وتوقيع العقود والدخول فيها وقرار التعديلات الهامة لمثل هذه العقود، ويفرض على اعضاء هذه الجهات شروطاً مبدئية تتعلق بالنزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح.

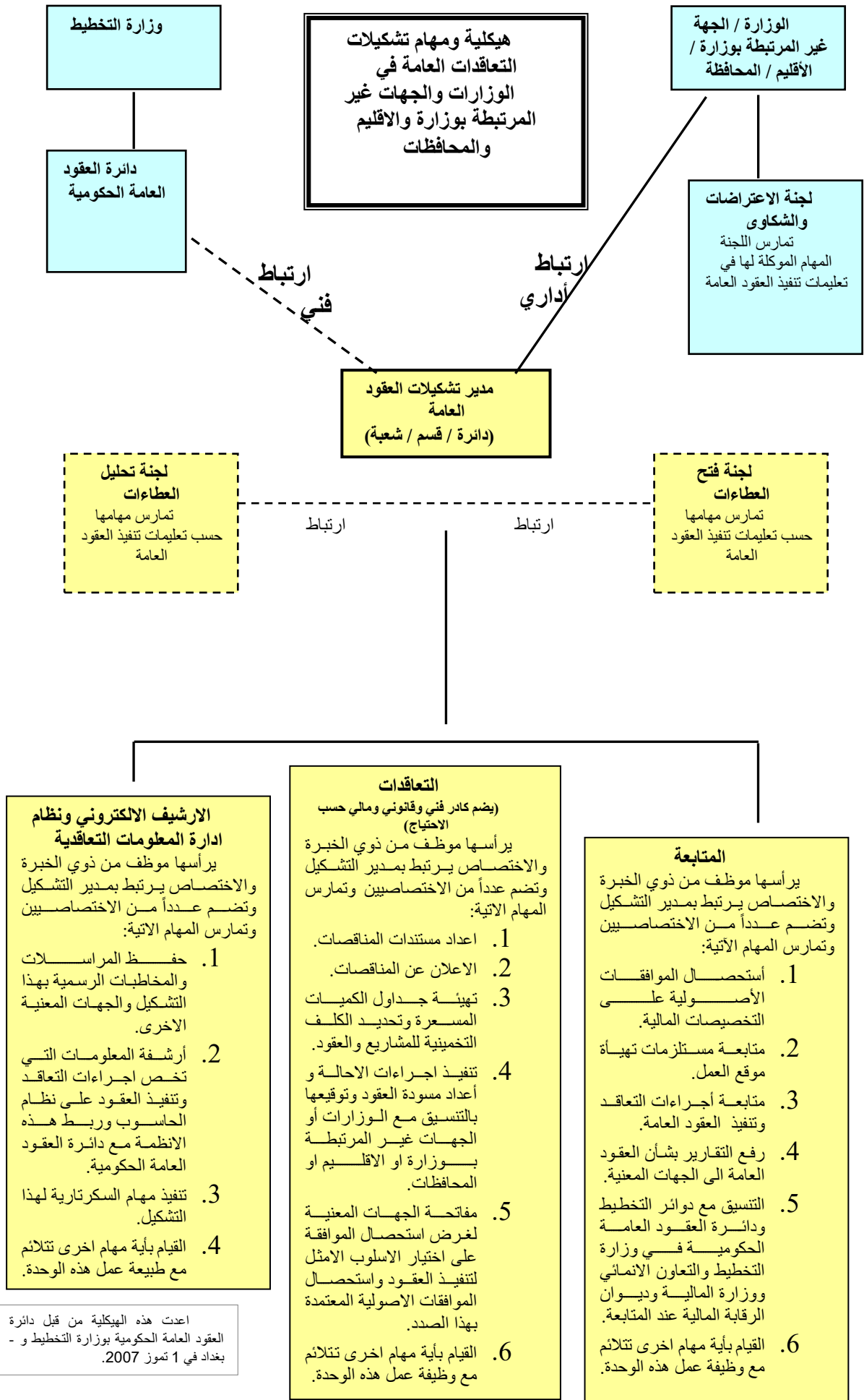
وان ممارسة المهام او التعديلات من أي مرجع عام غير المحدد حصراً في القانون لا يكون له أي أثر على العقد ولا يمكن الإحتجاج به للمطالبة بتعويض من أي نوع كان، كما لا يمكن الإستناد إليه لتبرير تغيير المواصفات المطلوبة في العقد.

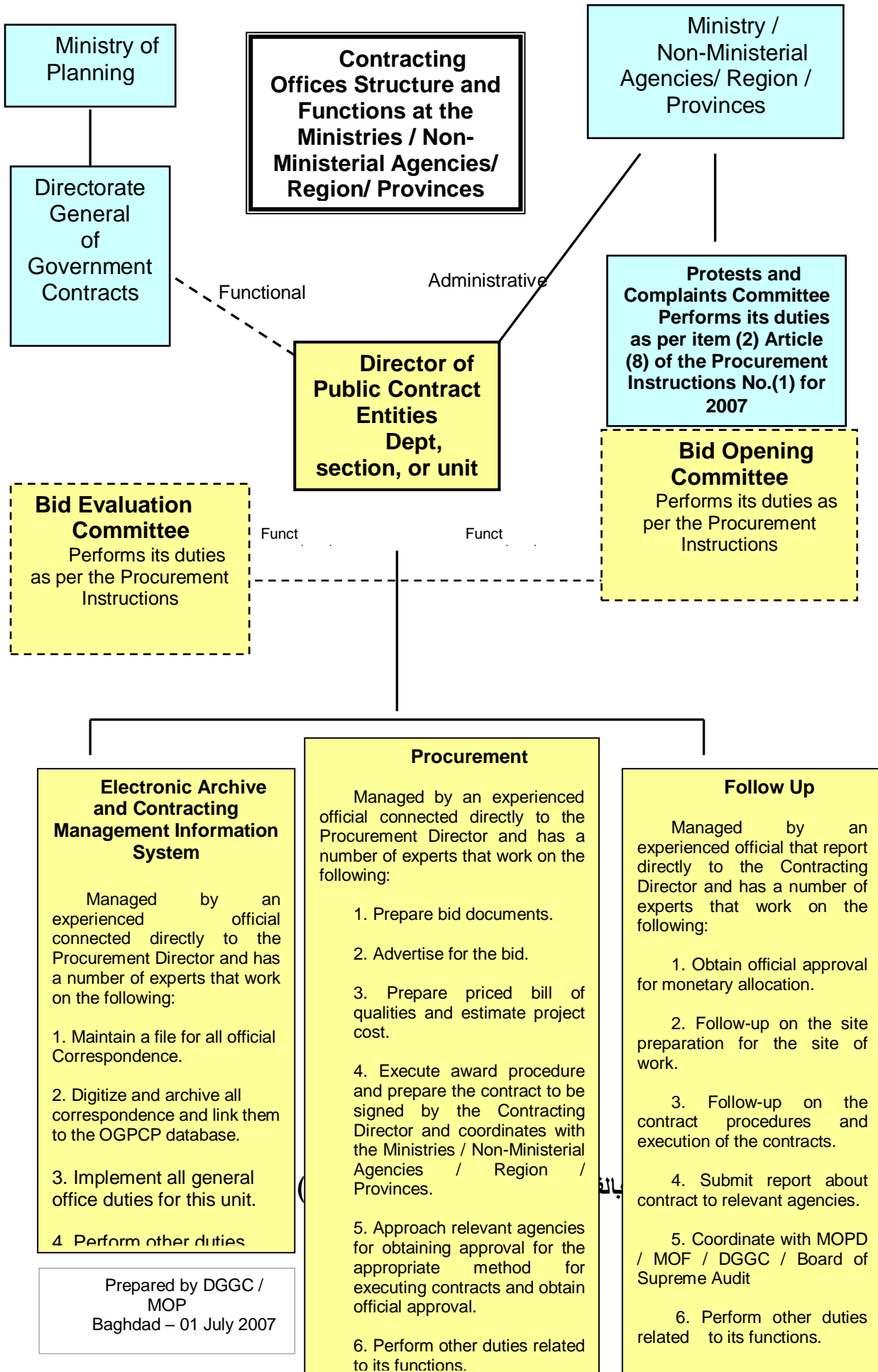
وتحدّد قرارات مجلس الوزراء المتعاقبة صلاحيات وإجراءات الاحالة وتوقيع العقود للجهات المختلفة من المحافظين والوزراء واللجان القطاعية.

وعند توفر شروط تطبيق تغييرات الأعمال والأعمال الإضافية فإنه لا يجوز أن يتجاوز مبلغ الأعمال الإضافية وأوامر التغيير الصلاحيات المخولة للوزير المختص او المحافظ المعني مع مراعاة احكام تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية.

وعلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة الالتزام بتعليمات الموازنة الاستثمارية الصادرة عن وزارة التخطيط وأية تعليمات تصدر عن وزارة المالية في شأن الصلاحيات المالية المتعلقة بموضوع التعاقد العام لدوائر الدولة والقطاع العام والصلاحيات المخولة للجهات المعنية عند تنفيذ المشاريع المدرجة في الموازنة .

يوضح الرسم البياني التالي دور ومهام التشكيلات بالإضافة الى سائر الجهات في إطار التعاقد العام:





1-7-2 تشكيلات لجان فتح العطاءات

هي هيئات إدارية قائمة في مركز كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة على شكل لجنة مركزية أو أكثر، وتختص بفتح العطاءات، وتتألف من ذوي الخبرة والاختصاص، وسيجري تفصيل عملها في الجزء الرابع.

2-7-2 تشكيلات لجان تحليل وتقييم العطاءات

تشكل في كل جهة تعاقد لجنة أو أكثر لتحليل وتقييم العطاءات من الجوانب الفنية والمالية والقانونية، وسيجري تفصيل عملها في الجزء الرابع.

3-7-2 تشكيلات لجنة المراجعة والمصادقة على الإحالة

هي اللجنة المشكّلة من الجهات التعاقدية بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014 والضوابط الصادرة بموجبها والتي تمارس صلاحيات البت والمصادقة على توصيات الإحالة للمناقصات الخاصة بالجهات التعاقدية وتدقيقها قبل رفعها الى اللجان القطاعية المشكّلة في مجلس الوزراء للبت فيها حال كون صلاحيات المصادقة تزيد عن صلاحياتها المالية المشار إليها في القرار اعلاه أو اي قرار يحل محله مع ممارسة اية صلاحيات تحوّل لها بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية أو القرارات الصادرة عن المراجع العليا.

4-7-2 تشكيلات لجنة الشكوى والإعتراضات

هي اللجنة المركزية المشكّلة في جهات التعاقد الحكومية للنظر في الشكاوى المقدمة من قبل مقدمي العطاءات المعترضين على قرار الإحالة المبلغين به وفقاً للسياقات المعتمدة بهذا الشأن والتي تمارس مهامها وفقاً لأحكام تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والضوابط الصادرة عن وزارة التخطيط بهذا الشأن.

8-2 أحكام خاصة بحكومة إقليم كردستان العراق

يُطبق قانون التعاقد العام الصادر بأمر سلطة الائتلاف رقم 87 لسنة 2004 على كافة العقود الجارية لدى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارات كما لدى إقليم كردستان.

الجزء الثاني

ويحكم العقود العامة في إقليم كردستان تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2011 الصادر إستناداً الى أحكام الفقرة الاولى من القسم (14) من قانون العقود العامة الصادر بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (87) لسنة 2004، وقرار مجلس وزراء حكومة اقليم كردستان رقم (1) في اجتماعه الإعتيادي رقم (5) في 5 / 4 / 2010.

تهدف هذه التعليمات إلى توضيح المبادئ العامة لتنفيذ العقود الحكومية التي تبرمها دوائر الاقليم والقطاع العام في مجالات الأشغال العامة والتجهيز للسلع والخدمات المتصلة بها والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية مع الجهات الوطنية والأجنبية وتحديد أساليب تنفيذها المخولة صلاحية فتح العطاءات وتحليلها وإرسالها وإجراءات الطعن في قراراتها لدى المحكمة الإدارية، على أن تتسم إجراءات التعاقد لإبرام العقود المذكور بالشفافية والنزاهية والعدالة في التنافس.

وتشبه هذه التعليمات تلك المتعلقة بالدولة الاتحادية والصادرة تحت رقم 1 لسنة 2008 (الملغية) ولكنها أتت أكثر تفصيلاً منها في مواقع كثيرة، كما أكثر تشدداً في مواضيع معينة، ومن أمثلة الإختلافات نذكر ما يلي:

- لا تسري أحكام التعليمات رقم 2011/1 على تنفيذ عقود مشاريع النفط والغاز التي تبرمها وزارة الثروات الطبيعية لاقليم كردستان، وتبقى هذه العقود خاضعة لأحكام قانون النفط والغاز لاقليم كردستان رقم 22 لسنة 2007.
- تحديد كيفية قياس الجدوى الإقتصادية للمشروع بشكل مفصل في التعليمات رقم 2011/1، وإشترط أن لا تتجاوز مدة تسعير الصفقة (المناقصة) عن 180 يوماً قبل الاعلان عن المناقصة.
- مراعاة الصلاحيات المالية المنصوص عليها في التعليمات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للاقليم والأنظمة والتعليمات الاخرى ذات العلاقة.
- عدم اللجوء الى اتباع اسلوب تنفيذ المشاريع بطريقة المشروع الجاهز (مفتاح باليد) الا في الحالات الخاصة وبعد الإستحصال على موافقة رئاسة مجلس الوزراء.
- جواز إجراء التغييرات على كميات ومبالغ عقود التجهيز والخدمات الاستشارية والخدمات غير الاستشارية ضمن مشاريع الموازنة المقررة عند الضرورة بما لا يتجاوز (7%) من مبلغ العقد الكلي خلال فترة تنفيذ العقد وبنفس الاسعار الواردة في جدول الكميات المسعر للعقد وبشرط توفر التخصيص المالي، وبما ينسجم مع شروط المناقصة والعقد المبرم.
- عدم إلزام وضع الإعلان في الجريدة التي تصدر عن وزارة المالية.

الجزء الثاني

- إجراء العقود بطريقة المناقصة العامة دون تحديد حدٍ أدنى كالذي ورد في تعليمات 2008/1
- تحديد عدد من توجه اليهم الدعوة المباشرة في المناقصة المحدودة بإثنين على الأقل في تعليمات الإقليم مقابل ستة في التعليمات 2008/1.
- توجه الدعوة في أسلوب الدعوة المباشرة من جهات التعاقد إلى ما لا يقل عن (5) خمسة من المناقصين في تعليمات 2011/1، بينما توجه الدعوة المباشرة من جهات التعاقد مجاناً إلى ما لا يقل عن (3) ثلاثة من المقاولين و الشركات والمجهزين والمكاتب في تعليمات 2008/1.
- زيادة حالات التعاقد بأسلوب الدعوة المباشرة في تعليمات 2011/1 عن حالات تعليمات 2008/1 وتحديد إجراءات هذا الأسلوب.
- مدة إعلان المناقصة والدعوة المباشرة لكافة العقود تكون (14) أربعة عشر يوماً فأكثر في التعليمات رقم 2011/1 و(10 . 60) يوماً تحدد حسب أهمية العقد وتبدأ من تاريخ آخر نشر للإعلان في تعليمات 2008/1.
- يعاد الإعلان والتلزم إذا تجاوز مبلغ أفضل عطاء لمقدمي العطاءات نسبة 7% ولغاية 10% من الكلفة التخمينية المخصصة لأغراض التعاقد لتنفيذ المشاريع بعد استحصال موافقة رئاسة مجلس الوزراء في تعليمات 2011/1، بينما يعاد الإعلان في تعليمات 2008/1 اذا كان سعر العطاء يزيد عن (25 %) خمس وعشرون في المئة من الكلفة التخمينية.
- إضافة ممثل عن اتحاد مقاولي كردستان (عضو مراقب) الى تشكيلات لجان فتح العطاءات في تعليمات 2011/1.

2-9 المحافظات:

بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفدرالي) والنظام اللامركزي صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 تاريخ 2008/3/19.

وتعرف بالمحافظة بأنها وحدة إدارية قائمة ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى، ويكون مجلس المحافظة فيها أعلى سلطة تشريعية ورقابية ولها حق إصدار التشريعات

الجزء الثاني

المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ويعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، وهو يمارس الصلاحيات الآتية:

- إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة.
- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يعارض الدستور والقوانين النافذة.
- تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.
- الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة.

تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور .

ويستنتج من مختلف القوانين أن للمحافظة موازنة خاصة بها يتولى تنفيذها بشكل أساسي المحافظ، ويطبق على عقد العقود العامة فيها القوانين العامة التي تطبقها الوزارات مع إستثناءات بسيطة.

2-10 الشركات العامة

ينظمها قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 الذي جعل لها شخصية معنوية تثبت لها بعد قيامها باجراءات تأسيس معينة بناء على طلب تقدمه الوزارة الى مجلس الوزراء مشفوعاً بدراسة تتضمن المسوغات الاقتصادية والفنية لتأسيسها.

تكتسب الشركة الشخصية المعنوية اعتباراً من تاريخ صدور شهادة تأسيسها، ويكون لها رأس مال معيّن، وتعمل وفق أصول عمل الشركات العادية وقد تحقق ربحاً أو خسارة، ويحق لها الإشتراك في العقود العامة مثل المؤسسات الخاصة.