

رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي-^(*)

الباحث: عمر فانم حامد
ديوان الرقابية المالية/ الموصل

د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي
أستاذ المالية العامة
والتشريع المالي المساعد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

المستخلص

تتعدد الاجهزة التي تمارس عملية الرقابة على المال العام في الدولة ،وما يعنينا في هذا البحث هو رقابة الهيئات المستقلة ويأتي هذا البحث ليحاول تقديم صورة لما عليه واقع الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي المتمثلة بهيئة النزاهة العامة وديوان الرقابة المالية وتناولنا في هذا البحث اهم الصلاحيات والاختصاصات وصور الرقابة التي يملكها كل من هيئة النزاهة في ظل قانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وديوان الرقابة المالية في ظل قانونه المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ لممارسة الدور الرقابي لهم، محاولة منا في تشخيص نقاط الخلل والضعف الذي يشوب هذين القانونين بوصفهما من الأجهزة الرقابية المستقلة في العراق المعنية في مكافحة ظاهرة الفساد المالي والاداري في العراق والمحافظة على المال العام.

Abstract

The bodies exercising the operation of controlling the public finance in a state are numerous . What matters us in this study is the control of independent boards. This study attempts at providing an image depicting the impact of the independent boards on executing the public badget in the Iraqi legislation by the board of public integrity and the board of financial Superaudit. the study has tackled the most important authorities ,jurisdictions and the forms of control possessed by

(*) أستلم البحث في ٢٠١٢/١٢/٣١ *** قبل للنشر في ٢٠١٣/٣/٢٤.

both the board of integrity under its law no. (30) in 2011 and the board of financial Superaudit under its law no. (31) in 2011 to exercise their role of control, attempting at diagnosing the points of weaknesses from which these two laws suffer, since they are deemed to be the independent control bodies in Iraq concerned with fighting the phenomenon of administrative and financial corruption in Iraq and maintaining the public finance.

إلقدمة

يعد موضوع الموازنة العامة للدولة من أهم الموضوعات التي يتناولها علماء الاقتصاد والمالية العامة بالدراسة والبحث ولا شك في أن الأهمية الكبيرة للموازنة العامة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية يبرز من أهمية الرقابة عليها. وتعد النفقات العامة للدولة من وسائل تحديد السياسة المالية لها والتعرف على وضعها المالي والاقتصادي وعلى مدى تحقيق هذه النفقات الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية إذ يتوقف تقدم الأمة وصالح أنظمة الحكم وأساليب الإدارة.

وتتعدد الأجهزة التي تمارس عملية الرقابة على المال العام في الدولة، وما يعنينا في هذا البحث هو رقابة الهيئات المستقلة التي تمثل بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، ويأتي هذا البحث ليحاول تقديم صورة لما عليه واقع الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي.

أولاً: أهمية البحث :-

تبرز أهمية البحث في رقابة الهيئات المستقلة في العراق على تنفيذ الموازنة العامة ولا سيما النفقات العامة وما صاحب هذه النفقات من ازدياد معدلاتها في العراق بنسب كبيرة إذ بلغت نفقات الدولة العراقية لعام ٢٠٠٥ (٣٥٨٩١١٦٨٠٠٠) الف دينار^(١) في حين بلغت نفقات

(١) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٦) في ١٧/٣/٢٠٠٥.

الدولة العراقية في ٢٠١٢ (١١٧١٢٢٩٣٠١٥٠) الف دينار^(١)، وعن مدى امكانية هذه الهيئات تملكه من صلاحيات واختصاصات بمراقبة هذه النفقات بصورة فعالة .

ثانيا : هدف البحث :-

يهدف البحث الى شرح قانون هيئة النزاهة ذي الرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وشرح قانون ديوان الرقابة المالية ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) في تسليط الضوء على الية عمل كل منهما ، فضلا عن ابراز دور هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي لتحقيق الهدف الاكبر الا وهو المحافظة على المال العام .

ثالثا : فرضية البحث

نحاول في هذا البحث الإجابة عن التساؤلات الآتية :-

١- ما ديوان الرقابة المالية ، وما هي الرقابة التي يمارسها على تنفيذ الموازنة العامة ، وما هي تشكيلاته؟.

٢- ما هي هيئة النزاهة وما هي تشكيلاتها والرقابة التي تمارسها؟.

٣- ما هو دور ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة في الرقابة كليهما على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي.

رابعا : منهجية البحث :-

اعتمدنا في هذا البحث المنهج العلمي التحليلي في عرض المواد القانونية بالتشريع العراقي وتحليلها والمنهج التطبيقي في عرض القضايا التي ذكرت في تقارير ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة للسنوات السابقة للوقوف على واقع عمل الهيئات المستقلة في رقابتها على تنفيذ الموازنة.

(١) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٢ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣٣) في ١٢/٣/٢٠١٢ .

خامسا: هيكلية البحث :-

تقسيم الدراسة الى مبحثين على وفق ما يأتي:-

المبحث الأول :- هيئة النزاهة.

المطلب الأول :- تشكيلات هيئة النزاهة.

المطلب الثاني :- مظاهر استقلال الهيئة.

المطلب الثالث :- صور الرقابة التي تمارسها الهيئة.

المبحث الثاني :- ديوان الرقابة المالية.

المطلب الاول :- الأساس القانوني لديوان الرقابة المالية.

المطلب الثاني :- الطبيعة القانونية لديوان الرقابة المالية.

المطلب الثالث :- تشكيل ديوان الرقابة المالية واختصاصاته.

المطلب الرابع :- صلاحيات الديوان.

المطلب الخامس :- صور الرقابة التي يمارسها الديوان .

المطلب السادس :- التقارير التي يرفعها الديوان.

البحث الأول

هيئة النزاهة

تمثل هيئة النزاهة^(١) جهازاً حكومياً منفصلاً ومستقلاً إدارياً ومالياً وتخضع لرقابة مجلس النواب^(٢)، وتعمل الهيئة على الإسهام في منع الفساد ومكافحته عن طريق التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها ، وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر الزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية ، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة^(٣)، ولأجل الإمام بهذه الهيئة لابد من دراسة كيفية تشكيلها ومظاهر استقلالها واختصاصاتها والرقابة التي تقوم بها والتقارير التي ترفعها بما يأتي:

المطلب الأول

تشكيلات هيئة النزاهة

تتشكل الهيئة من رئيس للهيئة ونائبين للرئيس ودوائر عديدة على وفق ما يأتي :

اولاً :- تعيين رئيس الهيئة:

يمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي للهيئة وهو بدرجة وزير على وفق قانون الهيئة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقد منح وفقاً للقانون صلاحيات عديدة اهمها وضع السياسات العامة للهيئة وادارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون واصدار النظام الداخلي لتشكيلات دوائرها وممارسة الاجراءات الانضباطية بحق منتسبيها على وفق القانون يعين رئيس الهيئة

(١) أنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر رقم(٥٥) لسنة/٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد(٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤ التي ألغيت وحل محلها القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) بتاريخ ١٤/١١/٢٠١١ وحسناً فعل المشرع العراقي بإلغاء القرارات والامور التي صدرت في ظل الاحتلال وتعد خطورة نحو الاتجاه الصحيح .

(٢) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٣) من القانون ذاته.

في قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة البرلمانية والقانونية لاختيار ثلاثة مرشحين للمنصب ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويتمتع رئيس الهيئة بدرجة وزير لمدة (٥) سنوات^(١) ومن ابرز الشروط التي جاء بها القانون الجديد لغرض الترشيح ان يكون المرشح لمنصب رئيس الهيئة مستقلاً لا ينتمي لأية جهة سياسية^(٢).

ونحن بدورنا نؤكد هذا الشرط في ظل التعددية الحزبية التي يشهدها العراق بالوقت الحاضر التي تؤثر على حيادية عمل الهيئة ، ويخضع رئيس الهيئة لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بالإجراءات ذاتها التي يخضع لها الوزراء التي ينص عليها في الدستور ويعفى رئيس الهيئة بذات الإجراءات التي يعفى بها الوزير^(٣).

ثانياً :- نائباً رئيس الهيئة

لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينان بالطريقة ذاتها التي يعين بها رئيس الهيئة وبالشروط نفسها^(٤).

-
- (١) الفقرات (أولاً ، ثانياً ، ثالثاً) من المادة (٤) من القانون ذاته .
- (٢) اما الشروط الاخرى فيمن يرشح لرئاسة الهيئة فقد نصت المادة (٤) التي نصت فضلاً عن الى الشروط العامة لتولي الوظيفة ان يكون
١. حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون وله ممارسة فعلية في اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات.
 ٢. ان يكون عراقياً وغير محكوم عليه في جنائية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف
 ٣. ان يتسم بأعلى معايير السلوك الاخلاقي والنزاهة والامانة
 ٤. الا يكون قد راس الهيئة لفترتين ، سواء كانت متتاليتين او غير متتاليتين .
 ٥. الا يقل عمره عن اربعين سنة.
 ٦. الا يكون مشمولاً بإجراءات المسالة والعدالة .
- (٣) الفقرات (أولاً ، ثانياً) من المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- (٤) المادة (٨) من القانون ذاته.

لقد حدد القانون درجة نائبي رئيس الهيئة بوكيل الوزارة بعد ان سكت عن تحديدها القانون السابق وترك درجته للاجتهد ويتكون مركز الهيئة من الدوائر الآتية^(١):

١. دائرة التحقيقات
٢. الدائرة القانونية
٣. دائرة الوقاية
٤. دائرة التعليم والعلاقات العامة
٥. دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية
٦. الدائرة الإدارية والمالية
٧. دائرة الاسترداد
٨. دائرة البحوث والدراسات
٩. الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد

المطلب الثاني

مظاهر استقلال الهيئة

تتجلى مظاهر استقلال الهيئة في آلية تعيين رئيس الهيئة مجلس النواب كما أسلفنا سابقاً ويخضع لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب وتكون مدة ممارسة رئاسة الهيئة (٥) سنوات كما نص القانون على أنها هيئة مستقلة^(٢)، ونصت المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اعتبارها هيئة مستقلة تخضع للبرلمان العراقي، وبالنسبة لمفهوم الاستقلالية فان التعريف القانوني لها هو ما ذهب اليه الفقرة (٥) من القسم (٢) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٦٦) لسنة ٢٠٠٤ وهو (القدرة المالية والتحريرية والادارية على ممارسة العمل من دون الخضوع لتأثير او سيطرة الحكومة او لتأثير اي مصالح خارجية غير ملائمة) اما عن ارتباط الهيئة فان الدستور لم يحدد اية جهة ترتبط بها . وعلى هذا فان الهيئة واستنادا الى نص المادة (١٠٢) من الدستور التي نصت على (تعد المفوضية العليا لحقوق

(١) المادة (١٠) من القانون ذاته.

(٢) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وهيئة النزاهة هي هيئات مستقلة ...). وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها (٢٨٨/ت/٢٠٠٦) في ٩/١٠/٢٠٠٦ ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في اداء مهامها المنصوص عليه في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل او التأثير على اداء الهيئة لمهامها. لكن جاء هذا القرار متناقضا مع قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨) لسنة ٢٠١٠ الذي جاء فيه (ترى المحكمة الاتحادية ان الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب او بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية ، فان مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء) لذا فقد ربطت هيئة النزاهة بمجلس الوزراء ، فكيف لهيئة النزاهة ان تمارس رقابتها بصورة مستقلة وهي تمارس مراقبة اعمال السلطة التنفيذية التي تكون مرجعيتها في الوقت ذاته. تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على المستويات جميعها عن طريق التحقيق في قضايا الفساد ومتابعتها، وتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة في القطاعين العام والخاص واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمسالة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف والمساهمة في إعداد مشروعات القوانين فيما يسهم في منع الفساد أو مكافحته وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين بالكشف عن ذممهم المالية ، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد معايير السلوك الأخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة^(١).

(١) المادة (٣) من القانون ذاته .

المطلب الثالث

صور الرقابة التي تمارسها الهيئة

تمارس الهيئة نوعين من الرقابة هما:

الرقابة السابقة : وتتمثل بالكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها ، سنويا ولا يقتصر على الشخص ذاته وإنما يشمل زوجته وأولاده^(١).

الرقابة اللاحقة : تتمثل بمكافحة الفساد المالي والإداري وتمارس سلطة التحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة^(٢). حتى تتمكن الهيئة من رقابتها على الأجهزة الحكومية فلها في سبيل ذلك.

أولا : التقارير التي ترفعها الهيئة

يقدم رئيس الهيئة تقرير سنوياً إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء في (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة ، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمسائلة وأخلاقيات الخدمة العامة وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع^(٣)، وتنحيه لوسائل الاعلام والجمهور. وقد الزم رئيس هيئة النزاهة تقديم تقرير سنوي ، ولم ينص المشرع في حالة عدم تقديم الهيئة لهذا التقرير ما هو الاثر الذي يترتب عليها ، ولم ينص المشرع كذلك في حالة عدم اتاحة الهيئة هذا التقرير

(١) الأشخاص المشمولين بها بحسب نص المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ هم (رئيس الجمهورية ونوابه، وأعضاء السلطة التشريعية، ورئيس الوزراء ونوابه، والوزراء، ومن هم بدرجةهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة، ورئيس القضاء الأعلى والقضاة، ورؤساء الأقاليم ورؤساء وزراءها ووزراها ووكلائهم، والمحافظون وأعضاء مجالس المحافظات ، ورؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم، السفراء والقناصل والملاحق، وقادة الفيالق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية، المدراء العامون ومن هم بدرجةهم ومحققو الهيئة، والضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق، وكل من ترى الهيئة ضرورة الكشف عن ذممهم المالية).

(٢) المادة (٣) من القانون ذاته.

(٣) المادة (٢٦) من القانون ذاته.

للجمهور ما الذي يترتب عليها في ظل عدم وجود قانون حق الاطلاع على المعلومات ، وبلغ عدد التقارير التدقيقية التي انجزتها الهيئة لسنة ٢٠١١ (٢٩٦) تقريراً منها (٢٨٩) تقريراً تدقيقياً في دعاوى اخبارية وقضايا جزائية تحقق بها الهيئة^(١).

ثانياً : الوسائل التي تتبعها الهيئة في الرقابة

هناك عدة وسائل عديدة تمارسها هيئة النزاهة للوصول إلى تحقيق أهدافها التي تمثل في مكافحة الفساد ومن أهم هذه الوسائل هي:

١. الشكاوى والإخباريات:

يتقدم المواطنون في جميعها النظم الإدارية بشكاوى ضد الموظفين أو تظلم أو بلاغ ضد أي عمل إداري يمثل مخالفة معينة ومن ثم فان فحص مثل هذه الشكاوى من وسائل الرقابة الإدارية وتحصر الدساتير معظمها على كفالة حق تقديم الشكاوى والعرائض إلى السلطات العامة وهذا ما نصت عليه المادة(٣٦) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ على حرية التعبير عن الرأي بالوسائل كافة، وتطبيقاً لذلك فان التنظيمات الإدارية تخصص مكاتب للشكاوى في وحداتها الإدارية المختلفة^(٢).

في حين ان هيئة النزاهة لم تنشأ إلا للنظر في الشكاوى والإخباريات التي ترد إليها أما مباشرة من المواطنين أو من قبل موظف يعمل في دائرة معينة عن أية قضية تتعلق بالفساد المالي والإداري أو عن طريق وسائل الإعلام المختلفة والبلاغات التي ترد إليها من المفتشين العموميين في الوزارات وكذلك التي ترد إليها من ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف مخالفة مالية أو وجود أسباب معقولة أو أمور مالية غير نظامية، وفي عام ٢٠١١ تلقت الهيئة (١٢٥٢٠) بلاغاً.

(١) التقرير السنوي لهيئة النزاهة لسنة ٢٠١١ المنشور على الموقع الرسمي للهيئة على الانترنت [www. Nazaha .iq](http://www.Nazaha.iq)

(٢) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، (نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦ ، ص ٥٢.

٢. التقارير التي يرفعها المفتش العام إلى الهيئة:

يستند نظام الرقابة أساساً إلى أسلوب التقارير الدقيقة، ومن ثم فلا بد من تواجد البيانات المحددة عن العمل الإداري وان توضع هذه البيانات على أساس قبولها لوحدات القياس، لأن الرقابة تعتمد على القياس الذي يستلزم بدوره تجميع البيانات والمعلومات بدقة، ووضعها في نماذج واضحة يمكن قياسها وتقييمها بسهولة للوقوف على تقدم تنفيذ البرامج ومدى سير هذا التنفيذ واتفاقه مع الجدول الزمني له أو اختلافه معه، والأسباب التي أدت إلى ذلك وعلى من تقع المسؤولية، والتطورات الحديثة في تنمية التقارير بوصفها وسيلة من وسائل الرقابة أثبتت إمكانية وضع معايير لقياس كفاءة الأداء في المجالات المختلفة التي تمارس فيها الإدارة العامة أنشطتها^(١).

٣. التحقيق في قضايا الفساد:

ان هيئة النزاهة هي إحدى الجهات الثلاث التي تتولى ملاحقة قضايا الفساد في الدولة العراقية، وهي ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين والهيئة المذكورة، وقد منحها القانون سلطة التحقيق في القضايا التي تتعلق بالفساد وإحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها^(٢)، عن طريق محققها، ولها ان تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية بوساطة احد محققها من الدرجة الأولى، ويكون للهيئة في هذا النوع من الجرائم صفتان، الأولى صفة المحقق الذي يباشر التحقيق في القضية تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، والثانية أنها طرف القضية. وللهيئة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد جميعها التي تقع بعد نفاذ قانون تأسيسها بواسطة محققها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، لذا فليس للهيئة في هذه القضايا سوى صفة المحقق بخلاف القضايا التي وقعت قبل نفاذ قانون تأسيسها إذ لها صفتان كما ذكرنا^(٣). وللهيئة الحق باستلام إخباريات قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصها بما فيها الإخباريات المغلفة أي التي لا يعرف

(١) المصدر نفسه ، ص ٥١.

(٢) المادة (٢١/خامساً) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) القاضي رحيم حسن العكلي، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضي التحقيق، بحث منشور على

موقع هيئة النزاهة الإلكتروني (www.nazaha.net)، ص ١

المخبرون عنها عن أنفسهم، فهي بذلك جهة من جهات تلقي الإخباريات عن الجرائم والتحقيق فيها تحت إشراف قاضي التحقيق، فهي في هذا أشبه في عملها بمراكز الشرطة في حدود الجرائم التي تدخل في اختصاصها^(١).

فإذا قام نزاع بين الهيئة وقاضي التحقيق في تكييف الواقعة ودخولها أو عدم دخولها في اختصاص الهيئة (أي بوصفها قضية فساد من عدمه) فإن القانون لم يضع حلاً صريحاً للقاعدة العامة تقضي ان يتم تطبيق المادة(٥٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ بأن تحال الأوراق التحقيقية إلى الجهة التي قدمت إليها الشكوى أو الأخبار أولاً، سواء كانت الهيئة أو أي جهة من الجهات التابعة لقاضي التحقيق ، إلا ان تلك القاعدة مقيدة بحق الهيئة في ان لها الأفضلية في اختيار مباشرة التحقيق بنفسها طبقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون هيئة النزاهة النافذ فإذا اختارت الهيئة مواصلة التحقيق فلا تطبق أحكام المادة(٥٤)^(٢) الأصولية المشار إليها بل يجب إيداع الأوراق التحقيقية جميعاً وتوحيدها لدى هيئة النزاهة لإكمال التحقيق فيها بوساطة محققها^(٣)، وقد حققت الهيئة في ٢٠١١ فحسب في (٢٧٢٥٥) دعوى مما يبين حجم العمل الذي تمارسه الهيئة.

(١) المصدر نفسه ، ص ٢.

(٢) أ - إذا قدمت شكوى أو إخبار ضد متهم إلى جهتين مختصتين أو أكثر من جهات التحقيق وجب إحالة الأوراق التحقيقية إلى الجهة التي قدمت إليها الشكوى أو الإخبار أولاً.

ب - (إذا تعدد المتهمون في جريمة وقدمت الشكوى أو الإخبار ضد بعضهم إلى جهة تحقيق مختصة وقدمت ضد الآخرين إلى جهة تحقيق مختصة أخرى وجب إحالة الأوراق التحقيقية إلى الجهة التي قدمت إليها الشكوى أو الإخبار أولاً) نص المادة (٤) من قانون أصول محاكمات جزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ (المعدل).

(٣) المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

يتميز اختصاص هيئة النزاهة في مجال التحقيق يتميز بما يأتي :-
أ- انه اختصاص استثنائي:

أي انه جاء استثناء من القواعد العامة، فينبغي حصره بأضيق نطاق، إذ يدخل الاختصاص في تلقي الشكاوى والإخباريات وملاحقة الجرائم في الأصل في صميم عمل مراكز الشرطة ومحققى المحكمة تحت إشراف قاضي التحقيق ورقابة الادعاء العام ، وما اختصاص الهيئة إلا استثناء من ذلك الأصل العام^(١).

ب- انه اختصاص مشترك :

أي انه اختصاص غير حصري للهيئة، بل ان الهيئة تشترك فيه مع الجهات الأخرى التي يعطيها القانون سلطة تلقي الإخباريات والشكاوى والتحقيق فيها، فلا تنفرد الهيئة بذلك الاختصاص، فلا يمنع كون الدعوى من القضايا الفساد قيام قاضي التحقيق بإجراء التحقيق فيها من دون ان يتوقف ذلك على إذن الهيئة أو موافقتها أو علمها، ويلزم قاضي التحقيق بإشعار الدائرة القانونية في الهيئة حال استلامه التحقيق في أية قضية فساد، وتستطيع الهيئة ان تختار في أي وقت تشاء ان تتحمل هي مسؤولية التحقيق ويتوجب حينها على قاضي التحقيق تحويل ملف القضية بالكامل إليها فوراً ويتوقف عن التحقيق فيها، إذ يكون اختصاصها في تلك القضية بالذات حصرياً أي لها من دون غيرها^(٢).

ج - انه اختصاص حصري :

أي انه محدد بما نص عليه المادة (١) من قانون هيئة النزاهة فلا يجوز للهيئة مباشرة التحقيق في غير تلك الجرائم وإلا خرجت عن اختصاصها وتعدت على اختصاص غيرها من الجهات. وينتهي عمل الهيئة بوصفها جهة تحقيق بصدور القرار الفاصل بالقضية مقاضي

(١) القاضي رحيم حسن العكيلي ، حدود اختصاصات هيئة النزاهة في الاستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني (www.nazaha.net)، ص ٥.

(٢) القاضي رحيم حسن العكيلي، (حدود اختصاصات هيئة النزاهة في الاستعانة بالإجراءات الجزائية) ، مصدر سابق، ص ٦.

التحقيق على وفق المادة (١٣٠)^(١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية أما برفض الشكوى أو غلق الموضوع نهائياً أو بالإفراج عن المتهم أو بإحالاته إلى محكمة الموضوع المختصة، أي تنتهي مهمتها في هذه الحالة مع انتهاء دور قاضي التحقيق في القضية وتعود مع عودة دوره فيها، في حالة إعادتها إليه لأي سبب بعد الإحالة أو نقض قراراته من جهة طعن مختصة^(٢).

٤. إصدار لوائح تنظيمية ملزمة:-

منح القانون للهيئة الحق بإصدار لوائح السلوك الخاصة بموظفي الدولة^(٣) ومن اللوائح التي أصدرتها الهيئة، لائحة الكشف عن المصالح المالية التي يلتزم بموجبها كبار المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية، وقد أخذت هذه اللائحة طريقها نحو التنفيذ بعد أضحت قانوناً ملزماً بموجب اللائحة التنظيمية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥^(٤).

(١) أ - إذا وجد قاضي التحقيق ان الفعل لا يعاقب عليه القانون أو ان المشتكي تنازل عن شواهه وكانت الجريمة مما يجوز الصلح عنها دون موافقة القاضي أو ان المتهم غير مسؤول قانوناً بسبب صغر سنه فيصدر القاضي قراراً برفض الشكوى وغلق الدعوى نهائياً
ب - إذا كان الفعل معاقباً عليه ووجد القاضي ان الأدلة تكفي لمحاكمة المتهم فيصدر قراراً بإحالاته على المحكمة المختصة. أما إذا كانت الأدلة لا تكفي لإحالاته فيصدر قراراً بالإفراج عنه وغلق الدعوى مؤقتاً مع بيان أسباب ذلك.
ج - إذا وجد القاضي ان الفاعل مجهول أو ان الحادث وقع قضاءً وقدراً فيصدر قراراً بغلق الدعوى مؤقتاً.

د - يخلى سبيل المتهم الموقوف عند صدور القرار برفض الشكوى أو الإفراج عنه.
هـ - يخبر القاضي الادعاء العام بالقرارات التي يصدرها بمقتضى هذه المادة(نص المادة (١٣٠) من قانون أصول محاكمات جزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ (المعدل).
(٢) القاضي رحيم حسن العكيلي، العلاقة بين هيئة النزاهة وقاضي التحقيق، مصدر سابق، ص ٤.

(٣) المادة (٣/سادساً) من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

(٤) القاضي عبد الرحمن موحان عبد الله، استمارة كشف المصالح المالية ونطاق تطبيقها والأثر القانوني المترتب على مخالفة أحكامها، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الالكتروني

(www.nazaha.net)، ص ٢.

وأصدرت قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، إذ يلتزم كل موظف بالتوقيع على تلك القواعد على وفق النموذج الملحق بهذه التعليمات عند التعيين وتعد هذه القواعد شرطا من شروط التعيين ويسري ان هذا الالتزام أيضاً على الموظفين المستمرين في الخدمة.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو ما هي الطبيعة القانونية لتلك القواعد وما الآثار التي ترتبها على من يعمل بها أو من يهملها أو الذي يخالفه فهل هي قواعد قانونية تماثل القانون من حيث القوة وترتب الجزاء على من يخالف نصوصها وما هي هذه الجزاءات ان وجدت أم أنها مجرد لوائح تخص الأداء الوظيفي حصرا ولكن ترتب أثر على من يخافها بعقوبات إدارية أو انضباطية أما أنها تشكل تعاقداً بين الإدارة والموظف ويرتب الآثار التعاقدية^(١).

للإجابة عن ذلك يمكن ان توصف بأنها قواعد إرشادية سعت الإدارة فيها إلى تنبيه العاملين إلى مراعاة الأحكام القانونية النافذة عن أداء واجباتهم وجمعت بعض من هذه الأحكام المعتبرة في القوانين المتعددة في لائحة وتم عرضها على العاملين للاطلاع عليها حتى يتمكن من مراعاة الأحكام القانونية الواردة في القوانين وليس اللائحة، فإذا ما خالف احد الموظفين أية فقرة من الفقرات الواردة في اللائحة فان العقوبة التي قد تكون عقوبة جزائية أو انضباطية واردة في القوانين النافذة وليس بموجب اللائحة. لذا تدل هذه اللائحة على الإرشاد الذي يبرز القواعد القانونية ذات الصلة بالعمل الذي يؤدي الموظف ولا تشكل قوة إلزام قانوني وإنما وسيلة من وسائل التوعية الإرشادية أو التثقيف القانوني^(٢).

(١) لمزيد حول الآثار القانونية لتلك اللائحة ينظر: القاضي سالم روضان الموسوي، المركز القانوني لقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام، بحث منشور على موقع

هيئة النزاهة الالكتروني (www.nazaha.nat)، ص ٩_١٤

(٢) القاضي سالم روضان الموسوي، مصدر سابق، ص ١٧.

المبحث الثاني ديوان الرقابة المالية

نجد المشرع في نص المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صائباً عندما نص على الاستقلال المالي والإداري للديوان بنص الدستور وهذا ما يدعم الديوان في ممارسة رقابته على أعمال السلطة التنفيذية وأيضاً عندما يرتبط الديوان بمجلس النواب الممثل عن السلطة التشريعية بنص صريح لا يفسح المجال للتأويل والاجتهادات التي قد لا تجعل ديوان الرقابة المالية مرتبطاً بالسلطة التشريعية^(١) ونص قانون الديوان المالي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) على (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان أو من يخوله)^(٢).

المطلب الأول

الأساس القانوني لديوان الرقابة المالية

إذا كان الدستور هو الذي يحدد السمات الأساسية في أية دولة ويبين كيفية ممارسة السلطة في تلك الدولة فإن القانون هو دستور الجهة التي يصدر لها ومن ثم فإن قانون ديوان الرقابة المالية هو الذي يبين سمات الديوان الأساسية واختصاصاته وصلاحياته ولا يمكن لديوان الرقابة المالية أن يمارس عمله حتى لو نص على إنشائه في الدستور إلا إذا صدر قانون خاص به إذ يقتصر تفاصيل الدستور عند بيان الأسس العامة أما الأمور الأخرى فيترك أمر تفصيلها وتحليلها إلى القوانين الخاصة بها ويعد كفاءة التشريع القانوني لجهاز الرقابة المالية أحد شروط نجاح هذا الجهاز في أداء عمله بالاطلاع على أنواع الرقابات ومدى شمولية

(١) عمر العجراوي: دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١١، ص ٨١ .

(٢) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) والمنشور بالوقائع العراقية (٤٢١٧) في ١٤ / ١١ / ٢٠١١ .

تنفيذ الرقابة على أجهزة الدولة المختلفة التي تخضع لإشراف ورقابة ديوان الرقابة المالية^(١) وأيضا لا بد من توافر جهاز تنفيذ له الخبرة والنشاط والحرص اللازم لأداء مهمته على الوجه المطلوب^(٢)، وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٣) ثانيا (يرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب).

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لديوان الرقابة المالي

نصت المادة الخامسة في قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) على أن ((الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلها رئيس الديوان أو من يخوله)).

تبدو أهمية النص على الشخصية المعنوية في نص القانون ليس للديوان فحسب بل لمؤسسات الدولة جميعها في كون هذه الشخصية ترتب حقوقاً والتزامات وتشارك الدولة في جزء من سلطتها وأساس ذلك هو استقلالها عن الدولة في تصرفاتها بعد منحها الشخصية المعنوية فالاعتراف للمؤسسة بالشخصية المعنوية بموجب القانون الذي ينظم عملها بمنحها الاستقلال الإداري والمالي، أما الاستقلال الإداري الذي يتمثل في وجود جهاز مستقل يملك الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على إدارة المؤسسة وتسيير أمورها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها.

والاستقلال المالي الذي يعني أن يكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للحكومة^(٣) فعند ما تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية فإنها تصبح بمعزل عن التيارات

(١) حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وأفاق تطورها في العراق دراسة مقارنة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، لنيل شهادة دبلوم عال في مراقبة الحسابات، ١٩٧٧، ص ١٠٤.

(٢) حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٧٧، ص ٣٢٩.

(٣) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب، بغداد، ١٩٩٣، ص ٥٦.

والاتجاهات السياسية فلا يؤثر في نشاطها والخطة التي تتبعها في العمل شخصية رئيس الجهة أو الحزب الحاكم إلا في حدود ضيقة^(١).

ولا تتبع المؤسسة الحكومة في التعيين والميزانية وقدرتها على التقاضي بصورة مستقلة أمام القضاء وتكون جدية الرقابة على المال العام في هذه المؤسسات بمعزل عن الحكومة.

ومن هنا تظهر أهمية تمتع أجهزة الرقابة المالية العليا بالشخصية المعنوية وأثر ذلك في المهام الرقابية التي يقوم بها الجهاز الرقابي على مؤسسات ودوائر الدولة والمؤسسات الخاضعة لرقابته إذ تستلزم في معظمها أن يكون لجهاز الرقابة المالية العليا القدرة على معالجة الأمور، ولما له من اثر في جدية أعمال الرقابة التي يقوم بها بالنسبة إلى المؤسسات الخاضعة للرقابة^(٢).

المطلب الثالث

تشكيل واختصاصات ديوان الرقابة المالية

للإلمام بالموضوع نقسم المطلب إلى فرعين يتناول الفرع الأول تشكيل ديوان الرقابة المالية ويتناول الفرع الثاني اختصاصات ديوان الرقابة المالية.

الفرع الأول

تشكيلات الديوان

يتبين لنا عند الرجوع إلى قانون الديوان ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) أن الهيكل التنظيمي للديوان يتكون من:

أولاً- مجلس الديوان:

هو الجهاز الرئيس في الديوان ويعد الجهة التنفيذية للديوان ويتألف من رئيس الديوان ونوابه والمدراء العامين لدوائر الديوان^(٣).

(١) حبيب الهرمزي، المصدر السابق، ص ٥٤.

(٢) عمر العجراوي، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٣) المادة (٢٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

ويختص المجلس في^(١):

- ١- إقرار خطط العمل في الديوان.
- ٢- وضع أسس وضوابط العمل في الديوان وإقرارها وأساليب تنفيذها.
- ٣- البت في المسائل التي تقتضيها مهام الرقابة والتدقيق والعمل على توفير الوسائل اللازمة لها.
- ٤- تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها على وفق التوجيهات العامة للدولة.
- ٥- إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وإقرارها على وفق التوجيهات العامة للدولة وإرسالها إلى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة
- ٦- إقرار الإطار العامة لتقارير الديوان.
- ٧- مناقشة تنظيم دورات تنظيمية دراسية تطبيقية لموظفي الديوان وغيرهم او للعاملين في القطاع الخاص ولللمجلس منحهم مكافآت التي يقررها .
- ٨- اعتماد ضوابط استعانة الديوان بخدمات مراقبي الحسابات من القطاع الخاص لا جراء الرقابة والتدقيق لأية جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وتدقيقه على ان لا تتجاوز الاعمال التي يكلفون بها بنسبة (٥٪) من نطاق العمل الرقابي على وفق الخطة السنوية للديوان.

ثانياً- رئيس الديوان^(٢):

يعين رئيس الديوان بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح رئيس الوزراء وتكون درجة رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة (٤) سنوات وتكون له صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته.

(١) المادة (٢١) من القانون ذاته .

(٢) المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية (المعدل) رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وكانت نص المادة قبل التعديل (يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار (٣) مرشحين لمنصب رئيس الديوان يصادق مجلس النواب على أحد من المرشحين الثلاثة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

- والتشكيلات التي ترتبط برئيس الديوان^(١) هي:
- ١- مكتب رئيس الديوان يديره موظف بعنوان مدير مهامه:
 - أ- تنظيم المراسلات التي ترد إلى رئيس الديوان.
 - ب- متابعة الأوامر التي تصدر منه.
 - ج- تنفيذ أية مهام أو واجبات أخرى يكلفه بها رئيس الديوان.
 - ٢- دائرة الشؤون الإدارية والمالية ويرأسها موظف بدرجة مدير عام^(٢) ويتولى:
 - تهيئة الخدمات الادارية والمالية وتقديمها للديوان.
 - ٣- دائرة الشؤون الفنية والدراسات^(٣) ويرأسها موظف بدرجة مدير عام ومعه عدد من الموظفين ويتولى:
 - أ- القيام بالمهام الفنية والمهنية التي تتطلبها أعمال الرقابة.
 - ب- البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيارة فاعليته ورفع مستوى أدائه.
 - ج- إعداد الخطة السنوية للديوان واتخاذ الإجراءات المطلوبة لتنفيذها والإسهام في وضع معايير ومؤشرات تقويم الأداء العام.
 - ٤- الدائرة القانونية^(٤) يرأسها مدير عام حاصل على شهادة أولية من القانون وتتولى
 - أ- تقديم المشورة القانونية.
 - ب- دراسة القوانين والأنظمة والتعليمات.
 - ج- إبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات التي تعرض على الديوان.
 - د- تمثيل الديوان أمام المحاكم بوكالة يمنحها رئيس الديوان.

(١) الفقرة الأولى من المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٢) الفقرة الرابعة من المادة (٢٥) من القانون ذاته.

(٣) الفقرة الثانية من المادة (٢٥) من القانون ذاته.

(٤) الفقرة الثالثة من المادة (٢٥) من القانون ذاته.

٤- المركز التدريبي ويرأسه مدير عام حاصل على شهادة عليا يهدف الى التدريب وتطوير قدرات العاملين في الديوان والجهات الاخرى في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية والقانونية التي لها علاقة بمهام الديوان وينظم تشكيلاته ومهامه وأهدافه والشهادات التي يمنحها وأجور المحاضرات فيه بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من الديوان^(١).

ثالثاً- نائباً رئيس الديوان^(٢):

ويكونا بدرجة وكيل وزارة وبعين لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويمارسان تنفيذ الخطط والسياسات العامة للديوان وتأديته المهام المكلف بها وانجاز القضايا والمهام الأخرى التي يكلفان بها من مجلس الرقابة أو رئيس الديوان^(٣) ويعين نائباً رئيس الديوان بالشروط نفسها وطريقة تعيين رئيس الديوان^(٤).

رابعاً- دوائر التدقيق المركزي^(٥):

وعدها ثمان دوائر يرأس كل دائرة موظف بدرجة مدير عام وتختص بالرقابة والتدقيق على الجهات التي تخضع للرقابة الموزعة ضمن تلك الدوائر حسبما يقرره المجلس وفق متطلبات العمل.

(١) أضيفت هذه الفقرة الى المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ بموجب تعديل ٢٠١٢ المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٤٢٦٥ في ٢٨/١/٢٠١٢.

(٢) المادة (٢٦) من القانون ذاته .

(٣) عمر العجراوي، مصدر سابق، ص١٤١.

(٤) تعديل قانون ديوان الرقابة المالية النافذ لسنة ٢٠١٢ ذاته

(٥) المادة (٢٧) من القانون ذاته.

خامساً- دوائر التدقيق في المحافظات^(١):

وعدها ثمان دوائر تدقيق في المحافظات وتقوم هذه الدوائر بتأدية مهام الديوان وواجباته في المحافظات وعددها ثمان دوائر، باستثناء إقليم كردستان.

الفرع الثاني

اختصاصات ديوان الرقابة المالية

أولاً- الاختصاصات المالية:

لديوان الرقابة المالية اختصاص مالي في مجال رقابته فضلاً عن النفقات للجهات الخاضعة لرقابته في فحص المعاملات الخاصة وتدقيقها بالإتفاق للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، وتأكد استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف وتقويم مردودها. ويتمثل هذه الاختصاص في النشاطات الآتية:

١. رقابة حسابات ونشاطات الجهات التي تخضع للرقابة وتدقيقها والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية وتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات ويشمل ذلك:
 - أ- فحص معاملات الإتفاق العام وتدقيقها للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.
 - ب- فحص معاملات تخمين وتدقيقها وتحقق جباية الموارد العامة لتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها^(٢).
 - ج- إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات والخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة على وفق المتطلبات

(١) المادة (٢٧) من القانون ذاته.

(٢) الفقرة الأولى/ ب من المادة السادسة من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

- القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية^(١).
٢. رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان^(٢).
٣. تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية والأمور التنظيمية والفنية التي تتعلق بها^(٣).
٤. تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها^(٤).
٥. إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب اجراء التحقيق فيها.

ثانياً- الاختصاصات الإدارية لتي يمارسها الديوان^(٥):

- ١- مهام الرقابة وتقييم الأداء.
- ٢- مجالات التعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين.
- ٣- الموضوعات والقضايا التي يعدها الديوان ضرورية للتحقق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها.
- وللديوان الإشراف على دواوين الرقابة المالية في الأقاليم وله في سبيل تحقيق ذلك ما يأتي^(٦):
- ١- مراجعة التقارير الرقابية الصادرة عن تلك الدواوين وتوحيدها في تقريره على المستوى الاتحادي.

(١) الفقرة الأولى/ج من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٢) الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٣) الفقرة الثالثة من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٤) الفقرة الرابعة من المادة السادسة من القانون ذاته.

(٥) المادة السابعة الفقرات (١، ٢، ٣) من القانون ذاته.

(٦) المادة (٢٨)، الفقرة الرابعة/أ-ب-ج/ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

(المعدل).

- ٢- تنسيق عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي مع دواوين الرقابة في الأقاليم على وفق آليات تعتمد من مجلس الرقابة المنصوص عليه في هذا القانون.
- ٣- تنسيق آليات عمل دواوين الرقابة المالية في الأقاليم فيما بينها على وفق ضوابط يقرها مجلس الرقابة المالية.
- ويتولى الديوان إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية^(١) المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها في (٩٠) يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة المستندات والأوليات جميعها بضمها وأليات التحقيق جميعها الذي أجراه بناءً على طلبه^(٢).

المطلب الرابع

صلاحيات ديوان الرقابة

حتى يتمكن ديوان الرقابة المالية من القيام بواجباته على اتم وجه لا بد له من ان توفر وسائل العمل التي يطلق عليها الصلاحيات ويمكن تعريف الصلاحية على انها الحق القانوني او القوة القانونية في اصدار الاوامر لتنفيذ الاختصاصات الموكلة لأجهزة الرقابة المالية لتحقيق

(١) تعد مخالفة مالية الأغراض قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)

بحسب المادة الثانية ما يأتي:

أولاً: خرق القوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً: الإهمال أو التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو الأضرار بالاقتصاد الوطني.

ثالثاً: الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق البيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها.

رابعاً: الامتناع أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته في المدة المحددة.

(٢) المادة (٢٨) الفقرة (٥) من القانون ذاته .

الهدف الذي يتمثل في المحافظة على المال العام ولديوان الرقابة المالية صلاحيات منصوص عليها بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) وهي:

١- الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني او الإشراف عليه والحصول على الإيضاحات والمعلومات والإجابات جميعها من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه^(١).

٢- تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة به^(٢) فمن صلاحيات ديوان الرقابة أن يدقق البرامج السرية والنفقات التي تتعلق بالأمن الوطني ويجوز تخويل هذه الصلاحية من رئيس الديوان إلى من ينوب عنه حين يقوم المخول بإجراء التدقيق وإعداد التقارير.

٣- القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنع والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من أجلها^(٣). فقد يصدر قراراً من مجلس الديوان يعطي الصلاحية للديوان أن يقوم بعمليات فحص للمنع والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات وللديوان أن يتحقق من كونها قد وظفت على وفق الغرض الذي قدمت من أجله. وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وآثارها^(٤).

(١) المادة (١٣) الفقرة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٣) الفقرة (٣) من المادة (١٣) من القانون ذاته.

(٤) المادة (١٤) من القانون ذاته.

المطلب الخامس

صور الرقابة المالية التي يمارسها الديوان على تنفيذ الموازنة

أولاً : الرقابة المالية السابقة على الصرف:

وهي الرقابة التي تكون على تصرف ما قبل اتخاذه أو إصداره أو إبرامه أو تنفيذه^(١). عند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) فإنه لم ينص على أية مادة من مواده على اعطاء الديوان هذه الصلاحية كما في قوانينه السابقة^(٢) على خلاف القوانين السابقة، مما يستلزم إعادة النظر بقانون ديوان الرقابة المالية الحالي واطرافه مادة الى قانونه تمنحه اجراء هذا اللون من الرقابة.

(١) عمر العجراوي ، مصدر سابق، ص ١١١.

(٢) كانت المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ (الملغي) تنص على (إجراء الرقابة السابقة على التعاقد او بعض انواع الصرف في أي جهة خاضعة للرقابة يرى ان المصلحة العامة تدعو الى اجراء هذا النوع فيها) نصت المادة (٦) من القانون ذي الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ (الملغي) على أن (للرئيس أن يقرر إجراء الرقابة السابقة على الصرف في أي دائرة أو أي جهة خاضعة للرقابة يرى أن المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذا النوع من الرقابة فيها ، وحينئذ يجب أن تسبق عملية الصرف موافقة سلطة الرقابة عليها بكتاب رسمي أو تبين الموافقة على الأمور الخاصة بالصرف التي يتقرر إخضاعها لهذا النوع من الرقابة) كذلك نصت المادة (١٦) من قانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ (الملغي) على أنه (للمجلس أن يقرر إجراء الرقابة التفصيلية السابقة على الصرف في أي وزارة أو دائرة يرى المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذه الرقابة فيها وحينئذ يجب أن تسبق الصرف أو قبول موافقة سلطة الرقابة عليها بكتاب رسمي أو بتأشير الموافقة على الأدوات الخاصة بالصرف أو القبض) وحتى قانون (دائرة تدقيق الحسابات العامة) ذو الرقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ (الملغي) فقد نصت المادة (٥) على انه (لمراقب الحسابات العام إذ يرى مناسب أن يطلب التأشير على جميع أو قسم من أوراق الصرف التي تهيئها الوزارات والدوائر المركزية قبل التأدية وعندئذ تعيين الطريقة الواجب إتباعها بالاتفاق مع الوزارات والدوائر المختصة).

ثانياً- الرقابة المرافقة أو المتزامنة:

وتتم الرقابة مصاحبة للتنفيذ وقد تأخذ هذه الرقابة شكل التفتيش أو جرد أو شكل متابعة التنفيذ وقد أخذ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) بهذا اللون من الرقابة في المادة (١٣) وجاء فيها للديوان صلاحية:

((أولاً: الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه أو الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية الفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه.))

ثالثاً- الرقابة اللاحقة على الصرف:

هي الرقابة التي يمارسها الديوان التي تنصب على العمليات المالية على اختلاف أنواعها لدى الجهات الخاضعة للرقابة وبعد إتمام تنفيذ تلك العمليات باستكمال المراحل والإجراءات المقررة لها جميعها قانوناً التي تتعلق بذلك التنفيذ ويمارس الديوان هذه الرقابة بالاستناد إلى المادة (٦) من القانون النافذ وتشمل الرقابة اللاحقة للصرف ((فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها))^(١).

ويتولى الديوان إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير التي تتعلق بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة على وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية^(٢).

(١) المادة (٦) الفقرة الأولى/أ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)
 (٢) المادة (٦) الفقرة الأولى/ج من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وأثارها^(١).
ويلتزم ديوان الرقابة المالية بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل بحسب اختصاصه بكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة^(٢). ولا يفهم من ذلك ان رأي الديوان هو رأي الديوان وهو رأي استشاري بل هو ملزم إذ يترتب على عدم ابداء الراي في البيانات المالية للجهة معينة عدم صدور الحسابات الختامية لتلك الجهة . وللديوان فحص جباية الموارد العامة وتدقيقها وتحميلها وتحققها للتأكد من ملائمة الاجراءات المتخذة وسلامة تطبيقها وعلى الديوان إشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسمه فعليه إشعار مجلس النواب^(٣) وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها من دون الإخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة وعليها إشعار الديوان بتلك الإجراءات^(٤).

رابعاً- رقابة تقويم الكفاءة والأداء:

وهي شكل من أشكال الرقابة يركز على تحليل النتائج التي يتم التوصل إليها من الجهود المبذولة كلها بالمستويات الإدارية المختلفة للوقوف على مدى تحقيق أهداف الإدارة باستخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام أو ترشيد الإدارة في إعداد الخطط المستقبلية^(٥).
المحاور التي تركز عليها رقابة الكفاءة وتقييم الأداء هي:

١- الكفاءة.

٢- الفاعلية.

(١) المادة (١٤) من القانون ذاته.

(٢) م/ (١٦) من القانون ذاته.

(٣) م/ (١٧) من القانون ذاته .

(٤) المادة (١٨) من القانون ذاته.

(٥) دليل الرقيب المالي، الصادر من ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، لسنة

٢٠٠٠، ص ٩٥.

٣- الاقتصاد.

بالتحقق من كفاءة الأداء وكفاءة الأحكام القانونية والأنظمة والتعليمات، وتقوم بمتابعة تنفيذ عمل محدد سلفاً للتحقق من أن العمل يسير على وفق الأهداف والسياسات والبرامج التي سبق تحديدها، وفيما إذا كان التنفيذ لغرض الوصول إلى الأهداف المنشودة، باستخدام الطاقات والموارد يتم بأقصى درجات الكفاءة من دون أي إسراف أو ضياع وترمي بطريقة مباشرة إلى تحقيق غاية إجرائية قانونية وتقيماً للنتائج إلى التأكد من^(١):

١- سير التنفيذ في حدود الخطة الموضوعية على وفق السياسات والبرامج المحددة سلفاً ويحقق أهدافها.

٢- تأكد سلامة الخطة الموضوعية ذاتها.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة تقوم سلطة الرقابة في البحث في القوانين والأنظمة المالية عن أي خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات والبيانات المالية والإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى هدر أو ضياع الأموال العامة^(٢). وقد مارس الديوان هذا اللون من الرقابة فله تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

خامساً:- رقابة الديوان على تنفيذ العقود

ينفق جزء كبير من الموازنة العامة للدولة على الاستثمار واقامة المشاريع وان احد اهم اساليب تنفيذ هذه المشاريع هي عن طريق ابرام العقود التي تبرمها الدولة مع الشركات المقاوله من هنا تظهر أهمية الرقابة التي يمارسها الديوان على هذه العقود ويمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على تنفيذ هذه العقود عن طريق الرقابة اللاحقة أي بعد اكمال مشروع العقد وقد كلف ديوان الرقابة المالية على تدقيق اجراءات التعاقد أي قبل تنفيذ العقد استنادا

(١) د. كاظم السعدي، محاضرات في الرقابة المالية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، ١٩٧٠، ص ١٨.

(٢) عبد الباسط على جاسم الزبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، السنة ١٦، ٢٠١١، ص ١٣٦.

الى كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (١٧٢٨٨) في ١١/١٢/٢٠٠٥ للعقود التي تزيد قيمتها عن (١٥٠) مليون دينار عراقي او ما يعادلها في العملات الاخرى وقد الزم هذا الكتاب الجهات الحكومية جميعها بأرسال نسخة من العقد الى ديوان الرقابة المالية في (١٥) يوماً من تاريخ ابرام العقد . ويصدر الديوان سنويا عدد كبير من تقارير الرقابة والتدقيق على هذه العقود إذ بلغ عدد هذه التقارير لسنة ٢٠١١ (٢٨٥٥) تقرير عقد .

اما فيما يتعلق برقابة الديوان على الايرادات العامة للدولة العراقية وهي الشق الثاني للموازنة العامة فتتطلب رقابة الديوان بهذا الشأن على التأكد من ان المبالغ التي تم قبضها ايرادات تطابق الايرادات التي تم التخطيط لجبايتها . ويقارن الديوان عندما يمارس رقابته على احدى الجهات الخاضعة له ما هو مخطط لجبايته من ايرادات (على اختلاف انواعها ومسمياتها) مع ما تم قبضه من ايرادات حقيقية مثبتة في السجلات ودراسة الانحرافات ان وجدت والتوصية بتلافيها في اعطاء الحلول المناسبة لها .

وتتمثل أعمال رقابة الديوان على قبض الايرادات المستحقة للجهات الخاضعة للرقابة بما يأتي^(١)

١- التأكد من ان تحصيل هذه الايرادات كانت مطابقة للقوانين والانظمة والتعليمات النافذة .

٢- مقارنة الايرادات المقبوضة فعليا مع ما تم التخطيط لقبضة ودراسة أسباب الانحراف ومعالجته .

المطلب السادس

تقارير ونطاق عمل ديوان الرقابة المالية

للتقرير الذي ينظمه ديوان الرقابة المالية أهمية كبيرة إذ يعد تقديم الديوان للتقرير إلى الجهات المعنية من أهم واجباته لان الهدف من إعداد التقرير بصورة عامة وبغض النظر عن أنواعه هو التعبير عن الرأي الفني المهني المحايد للديوان وحكمه في البيانات والمعلومات

(١) ولمزيد من التفاصيل ينظر: دليل الرقيب المالي ، مصدر سابق .

المقدمة له التي تمثل نتيجة نشاط وأعمال المنشآت التي يقوم بتدقيقها وكذلك فلنطاق عمل ديوان الرقابة المالية اهمية في بسط رقابته على الدوائر العامة بما يأتي:

الفرع الأول

تقارير ديوان الرقابة المالية

ويعرف التقرير على انه (وثيقة أساسية وجوهرية تحررها الإدارات المركزية للجهاز القائم بالرقابة ويتضمن ما توصلت إليه من نتائج دقيقة وتفصيلية عن تنفيذ الموازنة وسائر القوانين المالية التي تتعلق بها مع توجيهه الملاحظات والانتقادات للإدارات المالية المخالفة)^(١).

ويعرف بأنه وثيقة مكتوبة صادرة عن جهة توفرت لها ضمانات تجعلها أهلاً لإبداء الرأي الفني المحايد بواقع ومستوى أداء الجهة التي تناولتها أعمال الرقابة والتدقيق. وتبرز أهمية تقرير الديوان في كونه السلاح الذي يستطيع بوساطته تثبيت وجوده وبسط كيانه على منشآت الدولة ودوائرها لأنه يستطيع عن طريقه بيان رأيه في المخالفات والإجراءات التي تمارسها منشآت الدولة ودوائرها^(٢). وتتعدد أنواع التقارير التي يعدها الديوان لتعدد الغايات والأهداف التي من أجلها يتم إعداد هذه التقارير والأغراض المرجوة منها والجهات التي تقدم إليها.

ويمكن تقسيم التقارير التي ينظمها الديوان إلى:

أولاً - التقرير السنوي:

يقدم ديوان الرقابة المالية تقريره السنوي إلى السلطة التشريعية التي تتمثل بمجلس النواب ويتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات التي تتعلق بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية تقييم

(١) محمد حسن الجواهري، (الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام)، منشأة

المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٤١.

(٢) دليل الرقيب المالي، مصدر سابق، ص ٢١٠، ٢٠٩.

فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة^(١).

ويقسم هذا التقرير إلى أربعة فصول^(٢) على وفق ما يأتي:

١- الفصل الأول: الملاحظات الرقابية المشتركة على إدارات الدولة:

٢- الفصل الثاني: نتائج تنفيذ رقابة المشروعية:

٣- الفصل الثالث: دراسة تحليل نتائج تنفيذ لخطط

٤- الفصل الرابع: شؤون الديوان ونتائج العمل الرقابي

ثانياً- التقرير السنوي الوزاري:

يقدم ديوان الرقابة المالية تقريراً سنوياً إلى الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة يتضمن الملاحظات المستخلصة من تقارير الديوان الأخرى المرفوعة إلى المؤسسات والدوائر التابعة للوزارة المعنية سواء أكانت تقارير دورية أم ختامية أم خاصة تتعلق بنشاط الدوائر والمؤسسات التي تتكون منها الوزارة، ويبين الديوان في هذا التقرير ما يكتشفه من مواطن ضعف وممارسات سلبية وإيجابية التطبيق العملي أو في التشكيلات الإدارية التي تعمل بموجبها الإدارات المختلفة ويشمل هذا التقرير تقييماً لأهم عناصر المركز المالي ونتيجة النشاط لتشكيلات الوزارة المعنية واستنتاجات الديوان^(٣).

ثالثاً- تقارير خاصة:

تعد هذه التقارير عند تكليف الديوان بمهام خاصة محددة من المستويات العليا في الدولة أو عند ما يبادر الديوان بدراسة بعض الظواهر والممارسات والتشريعات التي لها علاقة بالمال العام لتحقيق المصلحة العامة مضمناً تقريره بنتائج هذه الأعمال أو عندما توجد هناك

(١) الفقرة الأولى من المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢) التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية للسنوات (٢٠٠٤-٢٠٠٧) المنشورة على شبكة الانترنت: www.bsairaq.net

(٣) سناء محمد سدخان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٠، ص ٢٢٩.

ضرورة لإصدار تقرير خاص بشأن أي من الأمور والنقاط المهمة المكتشفة من دون انتظار اكتمال الرقابة والتدقيق على أعمال الجهة الخاضعة للرقابة، وتقدم هذه التقارير إلى الجهة التي كلفت الديوان بالمهمة ذات العلاقة أو إلى السلطة التشريعية وللجهات العليا الأخرى بحسب تقدير الديوان لأهمية الموضوعات المدروسة حال الانتهاء من الرقابة^(١).

رابعاً- تقارير رقابة تقويم الأداء:

يتناول التقرير رقابة تقويم الأداء وهي أهم نوع من أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان التي نصت عليها المادة السابعة أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) التي تنصب على المبادئ والأسس والقواعد والنظم التشريعية والإدارية والأمور المالية والاقتصادية، لذا يجري تضمينه نتائج إجراء تلك الرقابة بتقرير خاص يبلغ إلى الجهات المختصة لاتخاذ ما يلزم بشأنها ومن حيث البيانات التي يجب أن يتضمنها هذا التقرير فأنها تشمل فضلاً عن البيانات والمعلومات التي يتضمنها التقرير الرقابي أهم المعلومات والإحصاءات التي استند إليها في عملية الرقابة والمعايير المستعملة في تحقيق النتائج والبدائل المقترحة مع بيان أهم ما يميزها عن الوضع القائم أو المعروض^(٢).

خامساً- تقارير أخرى على مستوى المؤسسات:

تعد هذه التقارير على وفق البرامج والخطط السنوية وترفع هذه التقارير إلى الإدارات والمؤسسات المعنية ونسخ منها إلى الجهات المختصة في الوزارة وتتضمن هذه التقارير ملخصاً لأوجه النشاطات والإدارات جميعها التي تشملها أعمال الرقابة والتدقيق وتقسّم إلى ما يأتي:

أولاً- تقارير البيانات المالية:

وهو التقرير الذي يتضمن رأي الديوان بشأن الحسابات والبيانات الختامية التي تعدها الجهات التي تخضع للرقابة وينظم على وفق القواعد والأسس المتعارف عليها.

(١) دليل الرقيب المالي، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٢) جاسم محمد خلف الحديثي، مصدر سابق، ص ٩٧.

ثانياً- تقارير نتائج أعمال الرقابة:

وهو تقرير خاص بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق على أعمال الجهات التي تخضع للرقابة ونشاطاتها ويوجه هذا التقرير إلى إدارة المنشآت ويتضمن الملاحظات التفصيلية التي يتم اكتشافها^(١) في عملية الرقابة والتدقيق وتوصيات الديوان بشأنها، أي أن هذا التقرير يعد كل سنة ليشمل الملاحظات والمخالفات والسلبيات المكتشفة جميعها وبالتفصيل وما يرتبط بها من إجراءات التنظيم والضبط الداخلي لأوجه أوجه نشاطات الجهة جميعها التي تشملها أعمال الرقابة والتدقيق^(٢).

الفرع الثاني

نطاق عمل ديوان الرقابة المالية

يعني نطاق عمل الديوان تحديد الإطار الذي يمارس الديوان رقابته أي تحديد الجهات والهيئات التي تخضع لرقابة الديوان وبالرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) نص المادة (٨) من هذا القانون على ما يأتي تخضع للرقابة والتدقيق من الديوان:

أولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلياً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات.

ثانياً: أي جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان^(٣). على انه تستثنى السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فحسب من الخضوع

(١) جاسم محمد خلف الحديثي، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) الصفحة نفسها، ص ٩٨.

(٣) الفقرة الأولى والثانية من المادة الثامنة من قانون ديوان الرقابة المالية ذي الرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

لرقابة وتدقيق الديوان^(١). وتخضع هيئة النزاهة لرقابة ديوان الرقابة المالية وتدقيقه الذي يرفع تقاريره بشأنها إلى مجلس النواب ويعلمها إلى وسائل الإعلام والجمهور. مما تقدم فإن الرقابة التي تمارسها هيئة النزاهة رقابة ذات طابع قانوني تتمثل في التحقيق في (قضايا الفساد) إذ تعد الجهة التحقيقية المختصة بذلك بوساطة احد محققها تحت اشراف قاضي تحقيق مختص. وتعتمد هذه الرقابة بالدرجة الاساس على ما تتلاقاه الهيئة من شكاوى واخبار في قضايا الفساد.

اما رقابة ديوان الرقابة المالية فهي رقابة فنية مهنية متخصصة في مجال الرقابة والتدقيق ويمارس رقابته على مؤسسات ودوائر السلطة التنفيذية والجهات جميعها التي تتصرف بالمال العام. من ذلك يتضح ضرورة التعاون والتنسيق بين عمل هذين الجهازين ليكمل أحدهما الآخر لتحقيق الهدف من انشائهما وهو الحفاظ على المال العام. وعلى الرغم من نص القوانين الخاصة بالجهازين كليهما بضرورة التعاون مع الآخر الا ان هذا التعاون لا يرقى الى مستوى الطموح لغياب التنسيق بينهما وعدم وجود تعليمات واضحة توضح العلاقة بينهما مما يتطلب معه ضرورة التدخل التشريعي لمعالجة ذلك.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من عرض فقرات البحث والاطلاع على طبيعة العمل في هيئة النزاهة في ظل قانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ و قانون ديوان الرقابة المالية في ظل المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل والاطلاع على اهم الاختصاصات والصلاحيات لهذه الهيئات المستقلة في تنفيذ الموازنة العامة توضح ما يأتي:

فيما يتعلق بقانون هيئة النزاهة فيلاحظ عليه ثغرات قانونية كثيرة نذكر منها:-
 أ- يعد نص المادة (١٨) من قانون هيئة النزاهة النافذ غير منطقي إذ نصت هذه المادة (كل زيادة في اموال المكلفيعد كسبا غير مشروع ما لم يثبت المكلف انه قد تم كسبه من مصادر مشروعة) يفهم من نص هذه المادة ان المتهم مدان حتى تثبت براءاته وهو بذلك يخالف نص المادة (١٩) من الدستور العراقي النافذ التي نصت على (المتهم بري حتى تثبت ادانته في محكمة قانونية عادلة).

(١) المادة التاسعة من قانون الديوان ذاته .

ب- نص قانون هيئة النزاهة النافذ على كشف الذمم المالية عن المكلفين للمادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة النافذ لكن لم يبين الاثر المترتب على امتناع المكلف في الكشف عن ذمته المالية مما يدع الى فتح باب الاجتهاد وكان من الأفضل لو نص القانون على ذلك الأثر .

ج- لم يحدد القانون الشروط التي يتمتع بها رئيس الهيئة أثناء الترشيح للتعين وإنما نص على ان يكون من ذوي السمعة الحسنة ويتسم بمعايير السلوك الأخلاقي والأمانة.

د- لم يحدد الدستور ارتباط الهيئة في بشكل واضح بالسلطة التشريعية وإنما نص على أنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب بخلاف ما نص عليه الدستور العراقي في المادة (١٠٣/ثانياً) بأن ديوان الرقابة المالية يرتبط بمجلس النواب .

هـ- منح القانون للهيئة سلطة التحقيق ويعد هذا بدوره تدخلاً في أعمال السلطة القضائية لكون الهيئة ذات الصفة التنفيذية حسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨) لسنة ٢٠١٠ جهاز تنفيذي وهو مخالف لنص المادة (٤٧) من الدستور العراقي الحالي نصت علي ان (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصها ومهامها على أساس الفصل بين السلطات) ويتعارض مع نص المادة (٣٥) من قانون التنظيم القضائي ذو الرقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل التي تتعلق بسلطات التحقيق.

ومع ذلك فان هناك عديد من الخطوات^(١) التي يمكن إتباعها للنهوض بواقع الأجهزة

الرقابية المستقلة وهي على وفق الآتي:-

١. التخلص من ازدواج أجهزة الرقابة المستقلة كلما كان ذلك ممكناً.

(١) د. سعد العنزي، دور التعليم العالي في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد، ورقة عمل وزارة التعليم العالي مقدمة إلى ورشة العمل التي أقيمت بالتعاون بين هيئة النزاهة و وزارتي التربية والتعليم العالي في بغداد عام ٢٠٠٩، ص ١١_١٤.

٢. العمل على توحيد الاختصاص القضائي للنزاهة بديوان الرقابة المالية في الدعوة لتخصصها في رقابة الأمور الإدارية والمالية والعمل على دمج مكتب المفتش العام بالرقابة الداخلية للجهات المعنية.

لذا فان الأمر يحتاج إلى عدد من المقترحات^(١) . لوضعها موضوع التنفيذ منها:

١. نجد انه ومن الافضل عدم اقصار جرائم الفساد التي ورد ذكرها في القانون بل يجب شمولها على كل جرائم الباب الخامس (الجرائم المخلة بالثقة العامة) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) ١٩٦٩ المعدل لان جميعها تدخل ضمن الجرائم المشمولة بـ(قضايا الفساد) لا نها جرائم تخل بالثقة العامة وتؤدي الى زعزعة الثقة بالمستندات الرسمية للدولة في الداخل والخارج.
٢. العمل على اصدار تعليمات لتطبيق نص المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة الحالي لبيان طبيعة العلاقة بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكتب المفتشين العموميين ، وادخال هذه المادة حيز التطبيق إذ لا يكفي ان النص عليها للتنسيق بين عمل هذه الاجهزة.
٣. في ضوء التجربة غير الموفقة لأداء هيئة النزاهة نجد تخويل ديوان الرقابة المالية جزءاً من صلاحيات القضائية التي تمكنه من ردع سوء التصرف بالمال العام والجرائم التي تقع بعضها تحت باب العقوبات الإدارية التي تكون من اختصاص الديوان ويحيل الأخرى ذات الصفة الجرمية إلى القضاء ويقع على إدارة الديوان العمل على تهيئة الملاكات المتخصصة وبالسرية الممكنة إذ يكون الديوان قادراً على النهوض بالمهمة.
٤. تعد الشفافية المالية العامة هو شرطاً أساسياً لسلامة السياسة المالية والاقتصادية فنشر وثيقة الموازنة التي يتم عرضها بوضوح في الموعد المناسب، يضفي الانضباط على العمليات الحكومية، وعلى العكس من ذلك فان الممارسات التي لا تتمتع بالشفافية يمكن ان ينتج عنها تبديد موارد المالية العامة.

(١) د. محسن عبد علي، دور التربية والتعليم العالي في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد، ورقة عمل وزارة التربية مقدمة إلى ورشة العمل التي أقيمت بالتعاون بين هيئة النزاهة و وزارتي التربية والتعليم في بغداد عام ٢٠٠٩، ص ١٥_١٧.

٥. تعد الشفافية أمراً حيويًا بالنسبة للعمليات الحكومية فيما يتعلق بعملية الموازنة والإدارة العامة والسياسة الضريبية وعمليات تمويل الدين. كما من شأن شفافية المالية العامة تعزيز ثقة المواطنين في حكومتهم، في حين تؤدي ممارسات المالية العامة التي لا تتمتع بالشفافية إلى عدم الاستقرار وسوء تخصيص الموارد وتفاقم عدم المساواة.
٦. القيام بحملات توعية عامة تبين الآثار السلبية للفساد على عملية التنمية بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة عبر وسائل الإعلام المختلفة. والتشهير برموز الفساد ولاسيما أصحاب النفوذ والسلطة والمناصب العليا. وتثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة.
٧. إنشاء هيئة مشتركة حكومية وشعبية تابعة في مرجعيتها لمكتب رئيس الوزراء لتجنب حدوث تدخلات وضغوطات من أطراف مختلفة، وتكمن وظيفتها في مكافحة الفساد في المؤسسات الحكومية المختلفة ويمكن في هذا المجال الاستفادة من تجارب دول عديدة منها كوريا الجنوبية وسنغافورة وماليزيا (وكالة مكافحة الفساد) والهند (مكتب مكافحة الفساد).
٨. تشديد العقوبة على من يثبت تلقيه الرشوة أو ابتز مواطنًا أو شركة مقابل تقديم خدمات أو منح تراخيص أو امتياز مخالفًا بذلك القوانين واللوائح المعمول بها التي تنظم عمل المؤسسات الحكومية المختلفة في تعاملها مع الغير.
٩. تفعيل دور البرلمان والمجالس البلدية والمحلية المنتخبة ديمقراطياً ومؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد.
١٠. زيادة دخول الموظفين إلى درجة تكفل لهم حياة كريمة، ويمكن توفير اعتمادات ومستحقات هذه الزيادة في ترشيد الاتفاق الحكومي ولا سيما منه الترفي والبذخ غير الموجه لتمويل مشاريع استثمارية وإنمائية، ومن حصيلة ما سيتم استرداده من الأموال العامة التي تعرضت للنهب والسرقة من المسؤولين، وتأمين مستحقات هذه الزيادة من إصلاح نظام الضرائب والحد من ظاهرة التهرب الضريبي وفي الحد من الهدر في المؤسسات الحكومية.
١١. العمل على إيجاد صيغة قانونية تنص صراحة على منح عفواً من العقوبة ومكافأة مالية لمن يبلغ عن حدوث صفقة فاسدة أو أعمال محظورة في أي مؤسسة حكومية.

المراجع

أولاً : الكتب باللغة العربية

- ١- حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٧٧.
- ٢- دليل الرقيب المالي، ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، لسنة ٢٠٠٠.
- ٣- كاظم السعدي، محاضرات في الرقابة المالية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، ١٩٧٥.
- ٤- محمد حسن الجواهري، الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام، منشأة المعارف، الأسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٥- د. يوسف شباط (الوسيط في الرقابة المالية والإدارية) ، ط ١ ، ١٩٩٨-١٩٩٩ .

ثانياً : الاطاريح والرسائل الجامعية

- ١- عطا الله سالم جويعد الصرايرة (الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ .
- ٢- مي عبد المطلب محرزي (الرقابة على تنفيذ النفقات العامة) ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ .
- ٣- سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي، رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الأفراد، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون _ جامعة بغداد ١٩٨ .
- ٤- كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق _ جامعة النهدين ٢٠٠٦ .
- ٥- سناء محمد سدحان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٠ .
- ٦- حميد شكر محمود، الرقابة المالية العليا وآفاق تطورها في العراق مع دراسة مقارنة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، دبلوم عالي في مراقبة الحسابات، ١٩٧٧ .

- ٧- جاسم محمد خلف الحديثي، الرقابة والتدقيق في القطاع الاشتراكي، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، دبلوم عالي في مراقبة الحسابات، ١٩٧٩.
- ٨- عمر العجراوي: دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١١.

ثالثاً : البحوث المنشورة في الدوريات

- ١- د. طارق الساطي (مجلة الرقابة المالية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة) ، السنة السابعة ، العدد الأول ، حزيران ١٩٨٨ .
- ٢- د.عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، السنة ١٦، ٢٠١١.

رابعاً : الدساتير والقوانين والقرارات والتعليمات

- ١- الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥.
- ٢- قانون هيئة النزاهة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- ٣- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي المعدل ذو الرقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
- ٤- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغي ٢٠٠٤.
- ٥- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ بتاريخ ١٤/١١/٢٠١١.
- ٦- أمر ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤.
- ٧- تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ خاصة بقواعد السلوك والمنشورة بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٢) بتاريخ ١٢/٢/٢٠٠٥ التي ألغيت بموجب التعليمات ذي الرقم (١) لسنة ٢٠٠٦ قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط، المنشور في الوقائع بالعدد (٤٠٢٦) في ٢٨/٩/٢٠٠٦.
- ٨- الأمر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ (الملغي).

خامساً : المواقع الالكترونية

1. www.bsairaq.net الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية
2. <http://www.ahu.edu.jo>
3. <http://www.nazaha.iq/pp.1-8.htm>
4. <http://www.ccomptes.fr> .
5. <http://www.nazaha.net>
6. http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=1601