مجلة العلوم السياسيّة

**اسم المقال:** الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية
**اسم الكاتب:** م.د. علي حسين احمد الفهداوي
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/385
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/01 08:26 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

# الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية

م.د.علي حسين احمد الفهداوي
قسم القانون/ كلية التراث الجامعة

**الملخص**:

الفكرة الاساس التي تقوم عليها اجهزة الرقابة المالية هي اخضاع الدولة للرقابة على اساس انها اموال الشعب والاسا الثاني هو كون هذه الرقابة حق ودور كفله الدستور للاجهزة المختصة في الدولة وبالتالي يجب اطلاق دور الرقيب المالي تحقيقا لهذه الغاية في كل مجالات وانشطة الدولة وصرفاً.

وان القوة في هذه الرقابة تعتمد بالاساس على استقلالية هذه الهيئات الرقابية عن عمل توجه اجهزة الدولة الخاضعة لهذه الرقابة وان يكون للرقيب علوية وهيبة وتمارس هذه الرقابة وقائيا قبل اعداد الموازنة لتجنب الاخطاء بعد التنفيذ واثناءه حفاظا على مال الدولة.

وتأتي اهمية هذه الرقابة من تلك السمة والتنوع في المرافق والمهام في نشاط الدولة وازدياد تدخلها وضرورة توخي عدم ضياع واردات الدولة الا في الاهداف المخصصة لعل وضرورة ان توجه المصروفات في الابواب المرصدة بها ولاغراض بناء البلد فجاءت الحاجة لوجود جهاز اداري كفؤ يتولى عملية تنفيذ الموازنة العامة التي هي عمل قانوني التزمت به السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء كمنهاج عمل لها لمدة سنة تقويمية.

وتبرز لدينا معضلة كفاءة هذه الاجهزة الرقابية ودورها امام هذه التعددية فيها والادوار الموكلة لكل منها مع تفشي هذا الفساد الاداري والمالي وضياع اموال الدولة وخسارتها دون نتائج ملموسة هذه الرقابة نتيجة تأثيرات وموازنات سياسية من احزاب السلطة وتراجع وتخلف القدرة على تحكيم القانون وانعدام دور الادعاء العام في وزارة العدل بأعتباره المدعي العام عن الشعب في اخذ زمام المبادرة وتكملة الدوري الرقابي في الاحالة للمحاكم الجزائية لادانة من ثبت عليه التهم وان هذه التعددية في الاجهزة

الرقابية والتداخل في عملها وعدم قدرتها على ايقاف الفساد يستلزم مراجعة الدور الموكل اليها والتفكير في تعضيد واحياء دور ديوان الرقابة المالية وجعله يؤدي عمله من خلال دعمه بنصوص قانونية واجهزة وكفاءات وخبرات رقابية وقدرة ملموسة على الاحالة وان يكون لدينا مدعي عام متخصص في النزاهة ومحاربة الفساد الاداري والمالي لوقف حالة الفساد انتشارها والعملية بشكل عام تحتاج الى توجهات دستورية حكومية قضائية جديدة لمحاربة حالة الفساد وحاصرته واضعافه وانهاءه ورفع الحصانة بتعديل دستوري عن كل متهم في حالة الفساد مهما كان مركزه القانوني والوظيفي وضرب واحالة رؤس الفساد للقضاء لينالوا جزائهم.

**كلمات مفتاحية:** الموازنة العامة، الرقابة المالية, الرقابة السابقة.

**The general budget and censorship on it in Iraqi legislation**

Dr.Ali Hussein Ahmad al-Fahdawi

Law Department / University Heritage College

**Abstract**

- The main idea of the financial censorship is to submit the states funds to a censorship because they are the funds of the people and because this censorship is a right and role ensured by the constitution for specific devices in the state, thus the role of the financial censor should be launched to achieve this goal in all walks of the state.
- The power of this censorship depends basically on the independence of the censorious bodies over a job which is submitted to this censorship and the censor should have a reverence , this censorship is practiced as a precautionary procedure before preparing the budget to avoid mistakes after and during the execution for maintaining the states funds.
- The importance of the censorship comes from the characteristic and the variety of the tasks in the states activities and the increase of the state's interference as well as the necessity of not losing the states in comes except in the right goals and for building the country, thus there should

be an efficient administrative body to undertake the operation of executing the general budget which is a legal act committed by the executive authority represented by the cabinet as a corrective year approach.

- A dilemma of the efficiency of these censorious bodies appears with the spreading of the financial and administrative corruption in addition to the loss of the funds of the state and its loss without tangible results of this censorship due to effects and political budgets of the authority parties as well as the retreat of the capacity over ruling the law and the absence of the general role in the ministry of justice because it represents people and to complete the censorious role in referring to courts those who are found guilty .. the pluralism in the censorious devices and the interfering in its job and its weakness to stop corruption needs to review the role of it and to think of consolidating and to survive the role of the financial censorship and to let it perform its job.

**تمهيد** :

الفكرة الأساسية التي تقوم عليها أجهزة الرقابة المالية هي إخضاع أموال الدولة للرقابة على أساس أنها أموال الشعب والأساس الثاني هو كون هذه الرقابة حق ودور كفله الدستور , وبالتالي يجب إطلاق يد الرقيب المالي لتحقيق غايته في كل مجالات وأنشطة الدولة إيرادا وصرفاً. وان الأساس في قوة هذه الرقابة هو كون الأجهزة الرقابية يجب أن تكون فعلا هيئات مستقلة عن عمل وتوجيه أجهزة الدولة الخاضعة لهذه الرقابة. لان الرقيب يجب أن يكون له استقلالية وعلوية , وان الدور الذي تضطلع به هذه الرقابة يجب أن يكون دورا وقائيا قبل إعداد هذه الموازنة لتجنب الأخطاء وكذلك بعد التنفيذ حفاظا على المال العام . وأهمية الرقابة على الموازنة تنبع من الأهداف التي تسعى لتحقيقها وفقا لمعايير تقسيم هذه الرقابة وأنواعها فهي رقابة سابقة لإعداد الموازنة وآنية ولاحقة كل ذلك للإسهام في تحقيق دقة تنفيذ السياسة العامة للدولة

واحترام حق السلطة التشريعية في مراقبة عمل السلطة التنفيذية عند إقرار الموازنة والمباشرة بتنفيذها [١]

وتبرز أهمية هذه الرقابة من تلك السعة في نشاط الدولة في المجال الاقتصادي وازدياد وظيفتها التدخلية وضرورة وجود جهاز إداري كفوء يتولى عملية التنفيذ ووجود جهاز رقابي . ولأن قانون الموازنة العامة عمل قانوني التزمت به السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء بمنهاج عمل لمدة سنة تقويمية فان العميد (ديكي) [٢] يميز بين جانبي الموازنة وبين انواع الايرادات ، وانما من حيث كونها مشروعاً بما تحتويه من جداول ونصوص تعد من قبل السلطة التنفيذية بما لديها من سلطة تقديرية واسعة في مجال تقدير مفردات جداول النفقات والايرادات عند هذه اللحظة تكون الموازنة محص مشروع القانون يعرض على السلطة التشريعية .

**أولا** : **مشكلة البحث**

تعدد الجهات الرقابية يؤدي إلى حالة تداخل في عمل الأجهزة الرقابية خاصة مع تفشي حالة الفساد الإداري والمالي ويؤدي إلى تكبيد الدولة خسائر بالأموال كبيرة دون نتائج ملموسة لهذه الرقابة , نتيجة تأثير عوامل سياسية أخرى مضافة إلى تعددية الأجهزة وضعف أدائها نتيجة تأثيرات أحزاب السلطة وتخلف القدرة على تحكيم القانون .

وتعد الرقابة على الموازنة العامة من أهم الرقابات لأن الموازنة هي منهاج عمل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء.

**ثانياً** :- **أهمية البحث**

موضوعة الرقابة على الموازنة لها أهمية خاصة ومساهمة في مكافحة الفساد الإداري والمالي. فكلما كانت الأجهزة الرقابية كفوءة ورقابتها ناجحة قل الفساد وانحسر بأضيق صوره لذلك فيجب أن نختار أحسن وأكفاء الأجهزة الرقابية والتشريعات المناسبة لإنجاح عملها.

**ثالثاً** :- **هدف البحث** :

عرض التعددية للأجهزة الرقابية على الموازنة العامة خاصة في العراق وعدم قدرة هذه الأجهزة على وقف حالة تفشي الفساد. وضياع القدرة على إيقاف الفساد بسبب هذه التعددية في حين كان دور ديوان الرقابة المالية فعالاً عندما كان يتولى المهمة كاملة ومساهمته في إعداد ومراقبة الموازنة العامة. وهدفنا تلمس الحلول وتحديد الإخفاقات في الصلة بين هذه الأجهزة والبحث في البدائل لإزالة هذه الإخفاقات.

**المقدمة** :

للرقابة بشكل عام دوراً مهما في بناء ركائز الدولة ونموها وتطورها , والإدارة في سعيها لتحقيق النفع العام تحتاج إلى أن تتاح بيدها بعض الامتيازات التي تقوي من سلطتها , لكن ذلك بالمقابل يجب أن لا يصرفنا عن التفكير في خطورة هذه الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بمواجهة الأفراد وحقوقهم وحرياتهم , لذلك فأن الأمر يستوجب خلق موازنة عادلة بين تمكين الإدارة من اداء وظائفها وبين حماية الحقوق والحريات العامة , خاصة وان المال العام هو القوة المحركة لنشاطات هذه الإدارة فحماية هذا المال العام يحتاج منا مراقبة الإدارة ونشاطها حتى لا تتجاوز حدودها ولكي لا تنحرف عن مسارها العام الذي حددته في موازنتها العامة كمنهاج تنفيذي مالي لينعكس على الأفراد والمجتمع خدمات عامة وإشباع للحاجات العامة بشكل منتظم ومتصاعد , لذلك نجد إن السلطة التنفيذية تجعل من أولويات مهامها الرقابة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة , فنرى مثلاً نص المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي[٣] قد حددت من بين مهامها بالبند (أولاً) من نفس المادة إن مجلس الوزراء يمارس ((تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة , والإشراف على تنفيذها ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة , وفي تأكيد آخر بالبند (ثالثاً) نراه حدد إن من بين مهامه إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة وتقديمها إلى مجلس النواب. وفي البند (رابعاً) أضاف ان من بين مهامه أيضاً إعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية.

وتأكيداً من المشرع على ضرورة الرقابة الذاتية نراه أضاف بالبند (خامس عشر) من نفس المادة إن من بين مهام مجلس الوزراء , متابعة حسن تطبيق الموازنة العامة وخطط التنمية والاستراتيجيات الوطنية المقرة من المجلس , خاصة إذا ما علمنا إن مجلس الوزراء هو الحكومة وبالتالي نجاح ما يعرضه من خطط وموازنات يحتاج إلى متابعة ورقابة من الحكومة نفسها قبل غيرها , لأن ذلك سينعكس على مدى قدرتها في تحقيق ما وعدت به الأفراد والمجتمع لخلق تراكم تنموي ينهض بالبلد ويعزز الثقة بدور الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء ومنهاجه الوزاري الذي يفترض انه وعد ناخبيه بتحقيقه.

وتعتبر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة آخر مرحلة تمر بها الموازنة بعد إقرارها والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) وكذلك الدور الرقابي للبرلمان المنصوص عليه في الدستور [٤]، ذلك الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الحكومة الذي يعتمد على قدرة البرلمان وأعضاءه بتوجيه الأسئلة أو الاستيضاح عن سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات , وقد يصل الأمر لحد توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وقد تصل في نهاية المطاف إلى أن يطرح مجلس النواب مسألة سحب الثقة من احد الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء وهو ما قد يؤدي إلى استقالة الوزارة برمتها في حالة سحب الثقة من رئيسها[٥] وهدف هذه الرقابة التأكد من تنفيذ الموازنة على أكمل وجه وفق ما حددته السلطة التنفيذية في سياسة ومنهاج واقره البرلمان.

ويبقى الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الموازنة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة , وللرقابة هذه عدة صور سنستعرضها في بحثنا هذا.

**المبحث الأول** : **تعريف بالموازنة العامة**

تعد دراسة الموازنة العامة في جوهرها دراسة في الاقتصاد التطبيقي موضوعها هو تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة ونطاقها هو القطاع الحكومي في مجالات الإنتاج والتوزيع[٦].

والموازنة العامة عمل سياسي يعبر عن فلسفة الحكام السياسية والاقتصادية في قيادة الدولة.

وكلمة موازنة تشير دائماً إلى الموازنة السنوية وتقدير الإيراد والتكلفة والأرباح والإنفاق الرأسمالي والمصروفات المتوقعة شهرياً على مدار العام , وتعد الموازنة خطة العام القادم , والخطة هي وتد تدقه على الأرض , وإذا كنت متأكداً مما سيحدث فليس عليك أن تخطط[٧] وأهمية التخطيط تجعل منه يسير جنباً إلى جنب مع أسلوب الرقابة والمتابعة على إن لا تكون أفعال الإدارة مجرد ردود أفعال للمتغيرات.

والموازنة هي كل مفردة تدل على أمر إجمالي غير مفصل وبيان مفهومها طبقاً للإطار الذي وضعه لها المشرع , وهي نظام مفهومي كامل وشمولي , والموازنة السنوية في التطبيق تتضخم أحياناً وفي بعض البلدان تتضاءل تبعاً للمفهوم السائد عن دور الدولة في المجتمع ولا يرقى استعمال عبارة موازنة في فرنسا بمدلولها المالي إلى ابعد من بدايات القرن التاسع عشر , وتوضع الميزانية في بداية ممارسة عمل أي حكومة وتحتوي على تقديرات للإدارة المالية المستقبلية وجرده مالية في زمن محدود معين , وتوجه العمل لفترة زمنية طويلة نسبياً اقله سنة من حيث المبدأ(٨).

ومنذ اللحظة التي بدأت فيها الدولة بالتدخل لإقامة التوازن الاقتصادي لأعادته كان لزاماً عليها إن تتبع التخطيط وتطور طرائقه ومناهجه.

**المطلب الأول** : **الفرق بين الخطة والموازنة** :

يذهب البعض إلى إن الخطة هي رغبة ونية , والموازنة إجازة ومنحى توجيهي وللموازنة طابع إلزامي , والموازنة دائماً من مهام وزارة المالية حيث تتكون دائرة خاصة بها , بينما الخطة هي عمل مشترك بين عدة جهات تقوم بها وزارة التخطيط والخطة أكثر طموحاً من الموازنة وأطول مدة , فهي خمسية أو عشرية , إما فيما يتعلق بالقيمة القانونية لكل منهما فكلاهما ليستا بقانون عادي كسائر القوانين التي يعدها البرلمان , وللموازنة مفاعيل قانونية تكاد تقربها من القانون العادي , وهي بمثابة إجازة قانونية تلتزم الحكومة والإدارة بتطبيقها , ولا تستطيع تجاوز الاعتمادات المثبتة في الموازنة ,

بينما الخطة شيء من هذا الالتزام القانوني , وان اقرها البرلمان فأن التزام الحكومة بها يعتبر معنوياً وللحكومة اختيار طرائق التطبيق , حيث تستطيع الحكومة بما لديها من وسائل وإمكانيات إن تدفع الإدارة والهيئات المحلية باتجاه الأخذ بالاعتبار أهداف الخطة وأولوياتها عند التصرف بموازناتها(٩).

إن هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة بالربح الاجتماعي وليس الربح المادي , وهو ما يميزها عن المالية الخاصة التي يكون باعثها وهدفها تحقيق أقصى ما يمكن من الأرباح (١٠).

ويرى غالبية التعاريف التقليدية على إن الموازنة العامة هي بيان وتقدير وإجازة لمصروفات وإيرادات الدولة العامة , وهي البرنامج الذي تخمن فيه نفقات الدولة وواردتها ضمن مدة محددة آنية ويرى آخرون إنها توقع وإجازة للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالباً ما تكون سنة.

وقد عرفها قانون أصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل بأنها (الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية.

ويأخذ د. عادل فليح العلي على التعاريف السابقة إنها بقيت ضمن أطار الأهداف المالية للميزانية فقط , دون إن تبني لنا الدور الذي تقوم به الميزانية كخطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية , ويرى إن الموازنة لم تعد ذات غرض مالي فقط وإنما هي أداة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف سياستها المالية حتى في البلدان التي لا تأخذ بالتخطيط الاقتصادي والموازنة كما يراها هي الأداة المالية التي تستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وفي تحقيق التنمية الاقتصادية بما تستلزمه في تعبئة الادخار وترشيد الاستهلاك ورفع قدرة الفرد ورغبته في العمل , وهي تقوم على ركيزتي التقدير والإجازة حيث يتمثل ذلك في تقدير أحكام تمثل المبالغ التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة , كذلك تقدير المبالغ التي يتوقع إنفاقها وهي تقدير احتمالي قابل للزيادة والنقصان , والركيزة الأخرى هي إجازة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة وهي شرط أساسي لنفاذها لأنه يجيز للحكومة إنفاق المصروفات

وتحصيل الإيرادات وتستطيع السلطة التشريعية عن طريق هذه الإجازة مراقبة عمل السلطة التنفيذية بصورة مؤثرة(١١).

**المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للموازنة العامة**

نصت المادة (٦٢ – أولاً) من دستور ٢٠٠٥ على أن يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره , وواضح من مضمون النص أعلاه إن المشروع العراقي اعتبر الموازنة العامة من حيث الشكل على انها قانون لا يختلف عن غيره من القوانين التي يصدرها المجلس وتخضع لنقاشات في كل فقراتها قبل إقرارها , ولمجلس النواب بموجب البند ثانياً من المادة نفسها والذي هو السلطة التشريعية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة , وتخفيض مجمل مبالغها , وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.(١٢)

ونرى إن الموازنة اكتسبت مظهرها القانوني من خلال تسميتها كمسودة عند عرضها من قبل مجلس الوزراء على مجلس النواب بأنها مشروع قانون وبعد إقرارها تصبح قانون ولا يمكن أن تصبح الموازنة نافذة وقابلة للتطبيق بدون التصديق عليها من قبل مجلس النواب. إما من حيث مضمون الموازنة فإنها تعد عملاً إدارياً لانها لا تتضمن قواعد عامة مجردة وإنما هي مجرد خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم أنفاقها وإيرادها ولتكون مسئولة عن ما ورد فيها كمنهاج عمل سنوي وهي عمل تنفيذي بحت باعتبارها برنامجاً تعده السلطة التنفيذية لبيان سير عملها خلال السنة المقبلة , وهو ما يجعلها بعيدة عن القانون الذي هو عبارة عن قواعد قانونية عامة مجردة قد تتضمن أمراً أو نهياً , وتقترن بجزاء , بينما الجزاء المقترن بالموازنة هو المسؤولية الوزارية فقط أمام البرلمان التي قد تسبب سقوط الوزارة عند سحب الثقة منها لعدم تحقيقها منهاجها الذي تضمنته الموازنة العامة(١٣).

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري ما ذهبنا إليه بان ذكرت بان ((قانون ربط الموازنة لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة وإنما هو تحديد للإيرادات من

مصادرها , وتوزيع لها على مصارفها العامة بما يكفل سير مرافق الدولة في فترة محددة من الزمن هي في الغالب عام واحد , وهذا العمل بطبيعته عمل تنفيذي ولكن لأهميته ولتحمل أفراد الأمة أعباءه وأثاره. تقرر أن يصدر من السلطة التشريعية التي تمثل إرادة الأمة , ولما كانت اغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في شكل قوانين كانت الميزانية هي الأخرى بقانون)[١٤].

ولان النص الدستوري في دستور ٢٠٠٥ وتحديداً بالمادة (٦٢ – أولاً) ذكرت الحساب الختامي رديفاً للموازنة العامة مما استوجب التفرقة بينهما وإذا كانت الموازنة العامة هي كما ذكرنا انفاً فأن الحساب الختامي هو بيان نفقات وإيرادات الدولة الفعلية التي أنفقت خلال فترة زمنية ماضية ولسنة زمنية منتهية على عكس الموازنة التي هي لسنة مالية مقبلة , وأهميته تأتي في أنه يؤخذ به لاعتماد تقديرات الإيرادات والنفقات للموازنة الجديدة عليه, ويرى أنصار الاتجاه الذي يعتبر الموازنة العامة عمل أداري بحت كونها أي الموازنة عبارة عن تقديرات احتمالية للإيرادات المعمول بها , فالموازنة لاتعدو أن تكون عملاً ادارياً اشترط الدستور عرضه على البرلمان نظراً لأهميته الخاصة بينما ذهب أصحاب هذا الرأي لاعتبار القانون بمعناه الفني الدقيق يحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة[١٥].

وفي الاتجاه نفسه يذهب جانب من الفقه المصري معللاً ذلك بالقول إن وظيفة البرلمان هي مالية بالأصل , بل إن الوظيفة المالية أسبق من الاختصاص التشريعي ظهوراً[١٦].

**المطلب الثالث** : **الموازنة العامة عمل إداري**

من مناصري هذا الرأي والاتجاه الفقيه الفرنسي (جيز) فهو يرى إن الموازنة العامة ليست قانوناً على الإطلاق لا في جانب النفقات ولا في جانب الإيرادات , وهي في كل الأحوال عمل إداري , ولأهميته يعرض على البرلمان لإقراره , ونجد هذا الاتجاه عند بعض الفقهاء العراقيين ومنهم (إبراهيم السعيدي) إذ يقول إن الدول لا تتبع سنوية الإذن بجباية الإيرادات الضريبية خصوصاً، بل إن القانون الذي يصدر بفرض ضريبة ما يبقى نافذاً مالم يلغ بقانون أخر، لذلك فالموازنة في هذا النوع من الإيرادات لا تعتبر

قانوناً وإنما مجرد عملية إدارية أو تقدير حسابي للحصيلة المنتظرة من ضريبة مقررة بقانون سابق[١٧].

**المبحث الثاني** : **ماهية الرقابة على الموازنة العامة**

بعد اعتماد الموازنة العامة تبدأ الدوائر التنفيذية بعملية التنفيذ وهي تعني جباية وتحصيل الإيرادات العامة وفق تقديرات الموازنة وكذلك صرف النفقات التي تم تقديرها في الموازنة ذاتها , وهي تعني إن تحصيل أي إيراد يستلزم التحقق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقداره ومن ثم جبايته وتسجيله إيراداً وهنا تبدأ الرقابة لتجنب إساءة الاستعمال وسوء الصرف وهو ما قد يحدث إذا اجتمعت هاتان الوظيفتان معاً في يد واحدة بينما نجد أن الفصل بين الوظيفتان الإدارية والمحاسبة ضمانة قوية لحماية أموال الدولة لأنه سيكون الموظفون الإداريون والمحاسبون بعضهم رقيب على الأخر مما يسهل تنفيذ الموازنة وجباية إيراداتها , مع إن التنفيذ مقيد بقواعد وتعليمات ترمي إلى مراقبة إنفاق الأموال العامة طبقاً للقوانين والأنظمة في الغايات المستهدف تحقيقها دون أي تلاعب أو إساءة استعمال السلطة وبعد أن تتأكد الدولة من قيام صاحب العلاقة بتنفيذ العمل المطلوب منه لمصلحة الدولة وبعد تحديد مقدار الدين المتوجب الدفع له , كل ذلك في حدود الموازنة العامة للدولة.

**المطلب الأول** :**متابعة تنفيذ الموازنة**

يرى البعض إن المتابعة تعني ملاحظة التنفيذ وتحديد درجة النجاح أو الفشل في تنفيذ الموازنة وكذلك المتابعة تعني التنبؤ بالانحرافات قبل حدوثها بينما تركز الرقابة على النتائج النهائية.

والمتابعة تجعلها على بينة من حالة التنفيذ خلال السنة المالية وفي فقرات زمنية متقاربة للتأكد من التدرج في تنفيذ الأهداف على مدار السنة إلى جانب متابعة جباية الموارد المقدرة في الموازنة وفق تسلسلها الزمني , والمتابعة هنا تتفق في جوهرها مع الرقابة المانعة[١٨].

فليس من المفيد إن تنظر الإدارة لحين وقوع الخطأ أو الانحراف ثم تحاول بعد ذلك تصحيحه وقد لا يكون هناك مجال للتصحيح.

**المطلب الثاني** : **الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة**

يقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة التأكد من أن الموازنة قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية , وبوساطة هذه الرقابة يتم التحقق من ان صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة للسنة المالية المعنية قد أتى وفق الأهداف المحددة في الموازنة العامة.

وهي تكشف عن الأخطاء وتبين مراكز الضعف والانحراف كذلك تحدد المسؤولية وتقترح الحلول وتضمن حسن تطبيق الموازنة[١٩]

ولضمان نجاح هذه الرقابة لابد من وجود جهاز أو أجهزة رقابية مستقلة يتمتع أعضاؤها بالتجرد والتخصص وأن يكون هذا الجهاز الرقابي منفصلاً بصورة تامة عن نشاطات الدولة المالية والإدارية.

وتطورت هذه الرقابة منذ القرن التاسع عشر حيث كانت مقتصرة على العمليات المحاسبية لتنفيذ الموازنة , ومع دخول القرن العشرين تطورت هذه الرقابة لتشمل رقابة الفعالية وحسن الأداء، ويمكن وصف هذه الرقابة في هذه المرحلة بأنها رقابة لاحقة على مشروعية تنفيذ الموازنة ثم ظهرت دعوات لجعلها رقابة في أثناء عملية التنفيذ وهي رقابة إدارية أو من أجهزة لها صلة وثيقة بالإدارة تعدت حدود المشروعية لتصل الى الكفاية وحسن الأداء[٢٠].

وتاريخيا عرف المصريون القدماء الرقابة المالية لضبط المحاصيل وكانت مدينة أثنا قد عرفت الرقابة على أموال الدولة قبل الميلاد بثلاثمائة سنة ثم نجدها واضحة في قوانين حمورابي في الكثير من أحكام المعاملات المالية والتجارية , ثم عرف هذه الرقابة الدولة الإسلامية بطرق متنوعة حيث عرفوا رقابة ما قبل الصرف أو بعد الصرف من خلال نظام المحتسب والقضاء تطبيقاً لقوله تعالى:((ولا تسرفوا)) , ((إنه لا يحب المسرفين)) وقوله تعالى ((ولا تأكلوا أموالكم بالباطل)) وغيرها , ووضع الأمويون نظام ولاية المظالم

, وفي العصر العباسي تشكلت ثلاث دواوين مهمة أولها ديوان زمام الأزمة وبموجبه كان يعين ممثلاً أو مندوباً للخليفة في كل ديوان من دواوين الدولة مهمة ضبط ومراجعة حسابات الديوان ورفع تقرير بها الى الخليفة وظهور ولاية المظالم والثالث ديوان الحسبة، وحديثاً ظهرت في فرنسا أوائل هذه الهيئات الرقابية في عهد الملك سانت لويس سميت غرفة المحاسبة أهمها في باريس سنة ١٢٥٦ إلى أن وصلت إلى محكمة المحاسبات , وفي بريطانيا أنشأت هيئة الرقابة المالية عام ١٨٦٦ , وفي الولايات المتحدة صدر قانون إجراءات الموازنة والمحاسبة سنة ١٩٥٠ , وفي العراق أنشأ أول جهاز رقابي سمي ديوان مراقب الحسابات العام سنة ١٩٢٧ ثم تطور الحال بإنشاء ديوان الرقابة المالية سنة ١٩٦٨ و ختم التطور بصدور قانون جديد لهذا الديوان سنة١٩٩٠ وتعديلاته , وفي سوريا إنشاء ديوان المحاسبات سنة ١٩٣٨ وتطور ليحمل اسم الجهاز المركزي للرقابة المالية في سنة ١٩٦٧ وفي مصر أنشئ ديوان المحاسبات سنة ١٩٤٢ تطور ليكون الجهاز المركزي للمحاسبات سنة ١٩٦٤ وفي لبنان أنشئ ديوان المحاسبة سنة ١٩٥١ وعدل سنة ١٩٥٩ وفي الأردن أنشأت دائرة تحقيق وتدقيق الحسابات سنة ١٩٣١ وأصبحت ديوان المحاسبة في سنة ١٩٥٩[٢١].

وعالمياً نرى أن في فرنسا يتولى ديوان المحاسبات الذي أسسه نابليون عام ١٨٠٧ ووظيفته الرقابة على صحة حسابات المحاسبين التي كانت ترسل له دورياً , كذلك يوجد إلى جانب هذا الديوان , المجلس التأديبي للمخالفات المالية الذي يراقب مخالفات جميع الموظفين المسئولين عن أداء الأموال العامة، وفي بريطانيا يقوم المراقب والمدقق العام, وهو موظف عام يتمتع باستقلال كامل في عمله ويعين من قبل الملك ويعزل بقرار مشترك من مجلس العموم واللوردات وظيفته مراقبة أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء ويأذن بصرفها إذا وجدها مطابقة للقوانين والأنظمة المرعبة , ويساعد المراقب المدقق العام موظفون منتشرون في جميع وزارات الدولة يقومون نيابة عنه بتدقيق الحسابات , ويقدم المراقب العام تقريره إلى مجلس العموم , تدرسه لجنة الحسابات التي

يرأسه أحد أعضاء حزب المعارضة ويعرض تقريرها على المجلس لمناقشته والتصديق عليه(٢٢).

والرقابة بمعناها العام تعني التحقق من إن التنفيذ تم وفقاً للتوجيه المحدد مسبقاً في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة بقصد تبيان مواطن الخطأ والضعف والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها لتلافي تكرار وقوعها وتحديد المسؤولية عن ارتكابها ولضمان حسن تطبيق تلك القواعد وقد يقصد بها الفحص والإشراف من قبل هيئة عليا للاطلاع على كيفية سير العمل في الهيئة الدنيا الخاضعة للرقابة والتثبيت من إن الأموال المرصدة في الموازنة قد استعملت وفقاً للأهداف المحددة وقد عرفها المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا:-

إن الرقابة المالية منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبة الإدارية وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاية استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة(٢٣).

**المبحث الثالث** : **مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة**

تهدف الرقابة من هذا النوع للتأكد من ان الموازنة العامة قد تم تنفيذها على وفق ما جاء بإعلان والتزام السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ووفقاً للإجازة التي منحتها السلطة التشريعية. وتهدف هذه الرقابة للتحقق من إن صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة للسنة المالية المعنية قد حصل على وفق الأهداف التي حددتها الموازنة العامة كذلك تكشف هذه الرقابة عن الأخطاء أثناء تنفيذ الموازنة وتحدد المسؤولية وذلك بقصد امتزاج الحلول وضمان حسن التطبيق. كل ذلك يجب ان يتم بيد جهاز رقابي مستقل ومنفصل في أداءه بصورة كاملة عن نشاط الدولة المالي والإداري(٢٤). ومنع التجاوزات على المال العام وللحفاظ عليه من العبث والفساد الإداري والمالي.

ومن الناحية القانونية نرى أهمية دور الرقابة في أنها تمكن الأجهزة الرقابية من إيقاع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة.

ومن جهة أخرى تضمن الرقابة عدم شيوع ثقافة الفساد واستباحة المال العام من خلال تأكيد عملي تطبيقي للرقابة له أهمية من الناحية الاجتماعية للقضاء على الفساد , وإشاعة ثقافة الحفاظ على المال العام لأن له وظيفة اجتماعية وتنموية ومن جهة أخرى فأن نجاح هذه الرقابة في الأداء يساهم في تقوية وخلق أجهزة رقابية متفانية وغير قابلة للاختراق[٢٥].

ومن أهداف الرقابة المالية تأكيد جملة مسائل منها[٢٦]:-

تأكيد أن تقدير النفقات في الموازنة العامة تم وفقاً لما هو مقرر وبأبواب تساهم في خلق تنمية وبنى تحتية وخدمات كذلك التحقق من أن جميع الإيرادات قد حصلت وأدخلت في ذمة الدولة والكشف عن أية أخطاء أو انحرافات أو مخالفات تحدث من قبل أجهزة الدولة ووضع المعالجات لها ومنع تكرارها , ومن ضمن ما تهدفه الرقابة من خلال مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المالية للتأكد من مدى ملائمتها وتحديثها تحقيقاً لدور الرقابة لخلق أجهزة إدارية في الدولة قادرة على تحقيق أهداف الدولة بأعلى درجة من الكفاءة وقلة النفقات , وترشيد الإنفاق العام على ما ورد في المنهاج الوزاري المعروض على البرلمان.

**المطلب الثاني** : **أنواع الرقابة المالية**

**الرقابة من حيث زمانها :**

يمكن تقسيم الرقابة من حيث وقت حدوثها إلى الأقسام التالية:-

**الفرع الأول** :

**أولا** : **رقابة سابقة**

الهدف من هذه الرقابة التأكد من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه , وقيام الوحدات التنفيذية بعدم دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية المختصة.

والرقابة المالية تعد مطلباً قانونياً ومحاسبياً يستهدف الكثير من الأخطاء المحاسبية والقانونية من خلال المراجعات والتدقيقات للمعاملات المالية وتعمل على تصحيحها , ويمتد نطاقها إلى المسؤولية المحاسبية والمالية حتى الأمرين بالصرف , وتبقى المهمة

الرئيسية للرقابة المالية هي إن تراقب مدى المشروعية ونظامية الإدارة المالية والمحاسبة [٢٧]. ويمارس هذا النوع من الرقابة السابقة على الإنفاق الحكومي ومن مزاياها إنها تحول دون الإسراف في الإنفاق العام أو تبديده في غير الأوجه المرصدة من اجله الأموال في الميزانية , كذلك هي تساهم في المنع الفوري للانحراف في مجرى التنفيذ المالي[٢٨] وتعتمد أنشطة الرقابة المالية السابقة لأنها أفضل من الرقابة اللاحقة تميزه في منع حدوث الأخطاء أو المخالفات أو التجاوزات المالية مقدماً , إلا أن هذه الرقابة السابقة تتصف بتأخيرها تنفيذ العمل وتسبب تراكمه مما ينعكس على أداء المؤسسة وإنتاجيتها أو على الدوائر الحكومية الخدمية وكفاءتها , حيث تشترط أحياناً بعض القوانين الرقابية إجراء هذه الرقابة قبل عملية الصرف وأخذ موافقة سلطة الرقابة عليها بشكل أو آخر على الأوراق الخاصة بالصرف الخاضع لهذا النوع من الرقابة[٢٩] .

وتعد هذه الرقابة عنصراً من عناصر التوجيه والإرشاد في العمل الإداري والمالي إذ ما استخدمت بشكل صحيح ودقيق إذ أنها تمنع ارتكاب المخالفات المالية وتعمل على تلافي الوقوع في الأخطاء والانحرافات لذا يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة , وقد تتولى عملية الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع للجهة القائمة بالصرف أو قد تكون تابعة لوزارة المالية (المراقب المالي في كل وزارة)[٣٠] .

تمتاز هذه النوعية من المراقبة بأنها تساعد على التطبيق الدقيق لتنفيذ القوانين وبالتالي تجعل تصرفات السلطة التنفيذية ضمن المشروعية , بالإضافة إلى أنها تساعد على عدم التبذير في النفقات العامة , وتساعد في الكشف عن الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها والتقليل من أخطار المسؤولية التي تقع على الموظف وتحميه من أن يقع تحت طائلتها.

إذا كنا عددنا بعض المزايا وحسنات هذه الرقابة فأننا في الوقت نفسه يمكننا أن نحدد جملة من الانتقادات التي يمكن توجيهها لهذا النوع من الرقابة منها , أنها تجعل من وزارة المالية هيئة رقابية تراقب التصرفات المالية لبقية الوزارات وتطالب بإلغائها أو تعديلها في حين أن وزارة المالية نفسها تحتاج إلى هذه الرقابة بنفس القدر الذي تحتاجه

بقية الوزارات المماثلة لها , وأحياناً تؤدي إلى عرقلة تنفيذ بعض الأعمال بالسرعة المطلوبة رغم أن هذه العيوب لا تشكل انتقاصا من هذه الرقابة[٣١].

**الفرع الثاني** :-

**الرقابة اللاحقة**

هذه الرقابة دورها مهم في مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل للواردات في الحساب الختامي وبعد أن تكون إجراءات تنفيذ الميزانية قد اكتملت وانتهت للوقوف على المخالفات المالية التي وقعت لغرض تحضير الحساب الختامي لها والتأكد من أن السلطة التنفيذية قامت بصرف النفقات وفق ما هو مخصص لها , كذلك للتأكد من ورود هذه الأموال التي تم تحصيلها إلى الخزانة العامة للدولة , فهي عملية مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية ومستندات التحصيل والصرف لكافة الأنشطة للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت[٣٢]

وقد تمتد هذه الرقابة إلى مسائلة مرتكبي المخالفات المالية أو قد تذهب إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة[٣٣]

وعلى عكس الرقابة السابقة نجد أن الرقابة اللاحقة تمتد إلى الإيرادات العامة إلى جانب النفقات العامة للتأكد من أنه تم تحصيلها على وفق القوانين وأن كل ما حصل دخل وورد إلى الخزانة العامة[٣٤].

ويرى آخرون أن هذه الرقابة لا تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف أي تلاعب وقد تذهب إلى مسائلة مرتكبي المخالفة المالية أو إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة[٣٥] .

ومن الجدير ذكره أن لهذه الرقابة مزايا يمكن إيرادها في أنها تفيد في تفادي عيوب الرقابة السابقة لأنها تأتي بعد إتمام عملية التنفيذ فتقوم لدراسة كل عملية من عمليات الصرف من دون تعطيل سير العمل الحكومي لأنها لا تؤدي إلى تدخل هيئات الرقابة في أعمال السلطة التنفيذية أثناء الأداء والقيام بالأعمال وبعدما تكون قد اتضحت جميع وقائع هذه العملية فالرقابة تكون على أساس الواقع , وهذه الرقابة تدفع المسئولين

الآخرين إلى توخي الدقة لوجود جهاز خارجي يزاول ويمارس الرقابة مما يجنبهم الوقوع في الكثير من المخالفات المالية , ويعطي فرصة للإصلاح في ضوء حالة التكرار للملاحظات وتأشيرها من أكثر من جهة[٣٦] .

ومعروف أن غالبية الأجهزة التي تمارس هذه الرقابة اللاحقة تكون مرتبطة بالسلطة التشريعية أو تقدم لها تقاريرها مما يعطيها قوة وزخم وردع وتسهيل تنفيذ خطة الإصلاح.

ومن الانتقادات التي يمكن أن توجه لهذا النوع من الرقابة أنها عندما تحدث يكون التصرف الخاطئ قد حدث وأنها قلما تستطيع أن تعيد حقاً للخزينة قد ضاع ولأنها تأتي بعد مدة من وقوع الخطأ هذا إذا اكتشف الخطأ أو قد يكون الموظف قد غادر الوظيفة أو سافر خارج القطر مما يقلل من أهميتها.

وقد تستفيد من الرقابة السابقة لكنها أي اللاحقة متكاملة ولا تحدث على أجزاء بل على كلية التصرف وبالتالي فأن ما تصدره من أحكام يكون أكثر دقة.

**الفرع الثالث** :-

**الرقابة الآنية أثناء التنفيذ**

وهي رقابة تواكب عملية التنفيذ قبل دخولها في عمليات التعقيد الإداري ومطابقتها مع الخطة الموضوعة للتنفيذ وهي عملية ترافق مختلف عمليات ومراحل التنفيذ سواء كنا في مرحلة تحصيل الإيرادات أو مرحلة صرف النفقات وعادة ما يمارس هذه الرقابة أجهزة داخلية مختصة إضافة إلى لجان برلمانية مختصة ومن مزايا هذا النوع من الرقابة استمراريتها وشموليتها حيث أنها تبدأ مع بدأ التنفيذ وتنتهي بانتهائه , فهي بالتالي تساهم باكتشاف الأخطاء وعدم تعميقها أو استفحالها وتحولها إلى حالة فساد واسعة , وهي قد تصل لدرجة تجبر الإدارة على إستحصال موافقة الرقيب المالي قبل البدء بدفع أي مبالغ وهي ميزة لها على كل من الرقابتين السابقة واللاحقة...

**الفصل الثاني** : **الرقابة الإدارية على الموازنة العامة**

وهي رقابة مهمة تقوم بها السلطة التشريعية من خلال البرلمان المتخصصة وكذلك تقوم بها السلطة التنفيذية من خلال اجهزتها الرقابية ووزارة المالية وغيرها من اجهزة تابعة لها وهو ما فيما يلي :

**المبحث الأول** : **الرقابة التشريعية البرلمانية على الموازنة العامة**

تعد الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية التي هي الحكومة أهم مظاهر الرقابة الخارجية ومعلوم أن السلطة التشريعية التي هي الممثل الشرعي لإدارة الأفراد في المجتمع خاصة عندما تكون منتجة تلعب الدور الرئيسي في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة التي يفترض أنها تمثل منهج عمل الحكومة , ومعلوم أيضاً أنه لا يحد من سلطة أي من السلطات ويراقبها الاسلطة أخرى مثلها وتعتبر مماثلة لها كسلطة.

وتمارس السلطة التشريعية من خلال مجلس النواب رقابة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية , ومعروف أن البرلمان يسبق الحكومة في تكوينه وتكون مدة عمل الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة وله دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر يحدد نظامه الداخلي كيفية انعقادهما , ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها[٣٧].

مما يعني أن دور مجلس النواب في إصدار الموازنة العامة دور رئيسي ومهمة تتقدم على بقية المهام , ولمجلس النواب جلسات استثنائية يقتصر انعقادها على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها بدعوة من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو أن يدعوا خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب لذلك[٣٨]

ويتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً , لإنجاز المهمات التي يستدعي ذلك بطلب من نفس الجهات التي أشرنا لها سابقاً وهي الرئاسات الثلاث , وخمسين عضواً من مجلس النواب[٣٩] ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة دون تحديد عددي ومعروف أن

الأغلبية تبدأ من حضور أكثر من خمسين بالمائة للأغلبية البسيطة ولكن الأغلبية المطلقة ممكن أن تتطلب (٦٠%) فأكثر لتحقيقها , وينص البند (ثانياً) من المادة (٥٩) , على ضرورة توفر الأغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات في جلسات مجلس النواب التي يتحقق فيها نصاب ما لم ينص على خلاف ذلك[٤٠] .

**المطلب الأول** :-

**اختصاصات مجلس النواب الرقابية**

يختص مجلس النواب الذي هو السلطة التشريعية بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية بشكل فردي أو جماعي بالتحقق من قيام السلطة التنفيذية بالتنفيذ السليم للسياسة العامة للدولة وتحديد المسؤولية من خلال الوسائل الدستورية وهذه الرقابة شكل من أشكال الرقابة السياسية[٤١] .

ويقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره , ولمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة , وتحقيق مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات[٤٢] .

ويمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وله اقتراح مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية لغرض رفعهما إلى مجلس النواب لغرض التصديق عليهما وإقرارهما وإصدارهما بقانون[٤٣] .

**المطلب الثاني** :-

**الرقابة السياسية البرلمانية**

ويمارس مجلس النواب رقابته البرلمانية التي تتسم بطابع سياسي على الموازنة العامة من خلال عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على اللجنة المالية والقانونية في مجلس النواب , بعد الاستئناس بآراء ومقترحات اللجان الدائمة في مجلس النواب كل حسب

اختصاصه وعلاقته مع الوزارات المعنية , كذلك يمارس دوره الرقابي العام على أداء السلطة التنفيذية لكن هذه الرقابة يمارسها البرلمان بحدود استناداً لقرار المحكمة الاتحادية الرقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٢ (يمارس رقابته على مشروع الموازنة دون الحق في إجراء تعديلات جوهرية على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة , وقررت المحكمة الحكم بعدم دستورية المواد التي عدلها أو أضافتها على مشروع الموازنة المقدم من مجلس الوزراء وتقديم مقترح بديل واعتبرت ان ذلك خارج صلاحياته الدستورية[٤٤]. بينما نرى ان نص المادة ٦٢ من الدستور النافذ في البند ثانياً على ان مجلس ((لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها , وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات. ويبدو ان تفسيرات المحكمة الاتحادية تذهب الى ان التعديلات التي يجريها البرلمان على مشروع الموازنة يجب ان تقترح على مجلس الوزراء.

**المبحث الثاني** :-

**الرقابة الإدارية على الموازنة**

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على أجهزتها التنفيذية للتأكد من ان جميع الأعمال المناطة بها تسير طبقاً للنهج الموضوع ضمن الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي خططتها السلطة التنفيذية لنفسها وأقرتها السلطة التشريعية وذلك تفادياً للمساءلة والرقابة التي تفرضها السلطة التشريعية والرأي العام[٤٥].

وهي أيضاً الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على أجهزتها بشتى الطرق والأساليب والأجهزة التخصصية للتأكد من انسجام أعمالها مع النهج الذي اعتمدته الحكومة وأقرته السلطة التشريعية[٤٦]، وهي الإشراف والمراجعة من بعض الجهات الإدارية المختصة على الجهات الإدارية الأخرى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للأهداف والخطط الموضوعة من قبلها والتي أقرتها السلطة التشريعية تفادياً للمساءلة والرقابة التي تفرضها السلطة التشريعية والرأي العام , وهي مما تقدم الرقابة

الذاتية للسلطة الإدارية لتفادي الأخطاء وضمان حسن سير المرافق العامة , فالإدارة تحاول دائماً ان تعرف وتطلع على أسباب نجاحها وفشلها في أعمالها.

ومعرروف ان الصرامة والتنظيم في أعمال الرقابة يجعل الإدارة أكثر قدرة على خلق وتنمية الشعور بالمسؤولية لدى موظفيها , وهي تتحقق بانتقال الرئيس الإداري الى مواقع عمل مرؤوسيه ليدقق أعمالهم وأما بعملية الفحص التي يمارسها الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير التي يرسلونها اليه(٤٧).

ويمكن تلمس هذا الدور من خلال مراجعة دور وزارة المالية في جمهورية العراق حيث تمارس هذه الوزارة رقابتين إحداهما رقابة رئاسية تسلسلية يمارسها الوزير على مرؤوسيه وكذلك يمارسها كل رئيس على مرؤوسيه في كل المستويات وهو شأن كل الوزارات والأخرى تمارسها على جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية داخل السلطة التنفيذية من خلال اختصاصها في إصدار التعليمات والمنشورات الملزمة في كيفية العمل بقانون الموازنة في كل سنة كذلك سلطاتها في الموافقة على كل تصرف يؤدي الى الإنفاق من المال العام(٤٨).

ويراقب وزير المالية معاملات الدولة مراقبة عامة وهو المسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري من قبل جميع الوزارات والدوائر الحكومية , سواءً أكانت عائدة الى الموازنة العامة أم إلى غيرها وله تدقيق المعاملات المالية والحسابية وإيفاد المفتشين والمدققين لإجراء التفتيش والتدقيق لهذا الغرض على وفق ما ورد بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة(٤٩).

وقد تمارس هذه الرقابة بوصفها رقابة سابقة للتنفيذ او رقابة أثناء التنفيذ او لاحقه له , بل إنها قد لا تقتصر على المعاملات المالية ورقابة مشروعيتها فقط انما تمتد الى الرقابة على ملائمة التصرف وحسن الأداء وفاعليته , وتمتاز الرقابة الإدارية باسلوبها التفصيلي من حيث التفتيش والتدقيق المحاسبي والمالي وكذلك تقويم الأداء فيما يخص حسابات الأعمال التي تقوم بها الإدارة والتي تخضع للرقابة(٥٠).

**المبحث الثالث** :-

**الرقابة الإدارية في العراق**

تمارس هذه الرقابة من جهات إدارية متعددة ابتداءً من رأس السلطة التنفيذية مروراً بوزارة المالية والدوائر المختصة فيها كذلك الأقسام المالية في بقية الوزارات.

**المطلب الأول** :-

**رقابة مجلس الوزراء**

حددت المادة (٦٦) من دستور ٢٠٠٥ بان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء , ومعروف في الأنظمة البرلمانية ان أقران رئيس الجمهورية الذي لا يملك صلاحيات تنفيذية في الأعم الغالب ويذهب رأي فقهي الى ان صلاحيته تعتبر تشريفية في الغالب الأعم , لذلك فأننا نعني بالرقابة مجلس الوزراء خاصة إذا ما علمنا ان المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ قد حددت أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة , يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

واستكمالاً لهذا الدور القيادي لمجلس الوزراء نجد أن المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ قد حددت بالبند (أولا) منها أن مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات الآتية ((تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)).

ونص البند (رابعا) من المادة (٨٠) على أن من صلاحيات مجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية , في حين نجد أن البند ثالثا من المادة (٨٠) نفسها نص على أن من صلاحيات مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وجدير بالذكر إن الموازنة العامة تصدر بقانون فلذلك يلجأ مجلس الوزراء إلى إصدار تعليمات وقرارات تنفيذ الميزانية[٥١] .

وحددت المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ يمارس مجلس الوزراء عملا بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)[٥٢] .

وهنا يمكن تأشير أن هناك اختصاص تشريعي محدود لمجلس الوزراء تلمسناه ونتلمسه من خلال دوره الكبير في اقتراح مشروعات القوانين وإحالتها إلى السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب لغرض تشريعها كذلك فأن عملية إعداد الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية والحساب الختامي بالإضافة لإعداد الموازنة الاستثمارية وملحقاتها , ويكون ذلك الاختصاص بأعلى صورة عند ذكر اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية التي تنظم المؤسسات وفاعليتها وهو ما سارت عليه أغلب الدساتير السابقة لجمهورية العراق قبل صدور دستور ٢٠٠٥ وهو نهج يمكن تلمسه في التشريع الفرنسي والمصري أيضا[٥٣] .

كذلك الحال عند تأشير ومراجعة الاختصاص التنفيذي لمجلس الوزراء من خلال النص الدستوري على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة التي يعدها مجلس الوزراء وتتمثل بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكذلك إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات الهادفة لتنفيذ القوانين ،كذلك التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أغلب الوظائف القيادية في الدولة من وكلاء الوزارات والدرجات الخاصة وقادة الجيش ورؤساء الأجهزة الأمنية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها[٥٤] .

ومتتبع النصوص السابقة في أعلاه يلاحظ ذلك الدور الرقابي الواسع والإشرافي على أجهزة الدولة فهو يمارس رقابة سابقة ولاحقة ومرافقة لأعمال جميع أجهزة الدولة وله ولاية على هذه الأجهزة[٥٥] ولمجلس الوزراء أختصاص في مجال التخطيط الاقتصادي من خلال وزير التخطيط ومجلس التخطيط وصلاحية فك ارتباط اية مؤسسة او دائرة

من الوزارة المرتبطة بها او تتبعها والحاقها باحدى الوزارات الأخرى حسب المصلحة العامة كذلك قدرته على تسمية وزراءه واقالتهم بعد موافقة مجلس النواب , وتعيين مجالس إدارة المؤسسات وتحديد خدمتهم ورواتبهم ومخصصاتهم وترفيعهم ونقلهم بناءاً على اقتراح الوزير المختص , ودوره في حماية النظام العام والمال العام كذلك دوره الرقابي من خلال التقارير التي يقدمها اليه رئيس ديوان الرقابة المالية او من خلال النظر في اعتراضات الوزراء المختصون على تقارير ديوان الرقابة المالية , وتعتبر قرارات مجلس الوزراء بهذا الشأن نهائية بالنسبة للوزراء وللمؤسسات العامة[٥٦].

**المطلب الثاني** :-

**الدور الرقابي لوزارة المالية على الموازنة العامة**

وزارة المالية من الوزارات المهمة جداً والسيادية حسب دستور ٢٠٠٥ , وتمارس دوراً مهماً وحيوياً في الرقابة على الموازنة العامة للدولة بالإضافة الى رقابة الوزارات الأخرى , ورقابة وزارة المالية تسلسلية تبدأ من مراقبة الوزير كرئيس اعلى لوزارته مروراً بكافة المستويات , كذلك تأتي أهميتها من خلال دورها في تحديد صلاحية الصرف من احتياطي الطوارئ بما يحقق الاستخدام الأمثل للمال العام ضمن إطار السياسة العامة للدولة وخطط التنمية , بالإضافة لسعيها لتهيئة السبل الكفيلة لإدارة الخزانة العامة وتعزيز مصادر تغذيتها وإدارة وتنظيم النظام الضريبي وتطوير التشريعات المتعلقة بالخدمة الوظيفية والتقاعد ضمن إطار السياسة العامة للدولة في مجال الخدمة الوظيفية العامة والضمان الاجتماعي وتقديم الاستشارات لكافة دوائر القطاع العام في المسائل المالية والنقدية والمصرفية والخدمية[٥٧].

ولوزارة المالية سلطة تفرضها على الوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة في ضرورة استحصال موافقتها على كل صرف يؤدي الى الإنفاق من المال العام بجعل عقد النفقة في المرحلة الإدارية أو تنفيذه في المرحلة الحسابية موقوفاً على موافقتها , وتستحصل هذه الموافقة عن طريق المراسلة فأما ان تتولاه الإدارة المركزية في هذه

الوزارة أو ان تتم بإنابة السلطة وهو ما معمول به في العراق على وفق أحكام قانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل[٥٨].

ويقوم وزير المالية بمراقبة المعاملات كافة في الدولة مراقبة عامة وهو المسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجريها جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء كانت عائدة الى الموازنة العامة ام الى غيرها وللوزير الحق الكامل في تفتيش وتدقيق المعاملات المالية والحسابية وإيفاد المفتشين والمدققين لإجراء التفتيش والتدقيق لهذا الغرض على وفق المادة (٣٣) من قانون أصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل , ولوزير المالية ان يصدر التعليمات اللازمة بعدم جواز إجراء تحقيق بصرف ما لحساب خزينة الدولة الا بموافقته الشخصية او بموافقة من يخوله , وللوزارة دور مهم في جميع الدول فهي تقوم بإعداد الجداول الموحدة للانفاق الجاري والاستثماري ضمن إطار الموازنة الموحدة للدولة ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة خلال السنة المعينة وتصدر تعليمات التنفيذ وتعد الحسابات الختامية الموحدة للقطاع الحكومي[٥٩] وتقرر الملاكات العامة للقوى العاملة لكافة دوائر الدولة وتأمين مبالغها اللازمة وتساهم في إبداء الرأي في الجوانب المالية للتشريعات المختلفة من خلال الدور الريادي لمديرية الموازنة العامة ودوائرها الملحقة بها، كذلك تتولى رسم وتخطيط النظام المحاسبي في الدولة والإشراف على تنفيذ الموازنة العامة بشقيها الجاري والاستثماري وتتولى مسؤولية حسابات الدولة وتنظيمها والإشراف والتمويل والرقابة من خلال مسؤولية دائرة المحاسبة فيها , وتعد وزارة المالية بمثابة الرقيب على الوزارات كافة فيما يتعلق بالشؤون المالية بصورة عامة وعلى تنفيذ الموازنة خاصة[٦٠].

وبالإضافة للرقابة المتخصصة لوزارة المالية نرى ان للوزارات الأخرى دور رقابي على الموازنة العامة ايضاً من خلال الرقابة التي يمارسها الرؤساء على مرؤوسيهم والرقابة التي يتولاها قسم الرقابة والتدقيق الداخلي ومن خلال استعمال الرئيس الإداري الأعلى المختص لحقه في الامر والنهي وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من المرؤوس في

الأمور المشروعة من التوجيهات والأوامر وهي أساس للرقابة مع مراعاة التسلسل الهرمي للوظيفة العامة وصولاً الى أدنى موظف عام[٦١].

**المطلب الثالث** :-

**رقابة دائرة مكتب المفتش العام على الموازنة العامة**

دائرة المفتش العام من التشكيلات الرقابية الحديثة في العراق , وعرفت بعد عام ٢٠٠٣ وأسست من قبل سلطة الاحتلال ممثلة برئيسها (مدير سلطة الائتلاف المؤقت في العراق السفير الأمريكي بول بريمر عند إصدار الأمر المرقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ بتشكيل هذه في كل وزارة , بعد تفشي وشيوع الفساد المالي والإداري في ظل سلطته بشكل واسع في عموم القطر وهو دائرة مستقلة نسبياً تقوم بمهام رقابية ومكافحة الفساد ولها أهمية في إحالة المفسدين منهم الى الجهات المختصة لغرض العقوبات عليهم تحقيقاً للصالح العام ولردع الآخرين ممن تسول له نفسه الفساد والإفساد.

وهذا التشكيل موجود في كل وزارة ويتم تعيين المفتش العام لكل وزارة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد من قبل رئيس السلطة التنفيذية , على أن يصادق على تعيينهم من قبل البرلمان العراقي بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[٦٢].

ويشترط في المفتش العام إن يكون مستقلاً غير منتم إلى إي حزب سياسي ونزيهاً ولديه القدرة الكافية في مجال المحاسبة والرقابة ومكافحة الفساد[٦٣].

أما عن مهام المفتش العام فقد انفرد بتحديدها القسم الخامس من أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ وحدد هذه المهام , وترجع أسباب هذا التشكيل الرقابي كما حددها القسم الأول من الأمر رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ هو لإخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق ورفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف في إدارة الوزارات وبغية منع وقوع إعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الإعمال المخالفة للقانون.

بالنقاط التالية :–[٦٤] .

١. فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقدم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في أعمالها , وبغية توفير المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات ومن ثم تقدم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياستها وإجراءاتها.

٢. القيام بالتحقيق الإداري ووفق الإمكانيات الآتية :

**أ**– إمكانية الوصول إلى جميع مراكز المعلومات في الوزارة حول أي موضوع.

**ب**– إمكانية استدعاء الشهود والاستماع لأقوالهم وتحلفيهم.

**ت**–إمكانية الاستعانة والوصول إلى أي وزارة أو هيئة أو منظمة خارج الوزارة , وإلى رئيس الوزراء إذا أستدعى الأمر لأغراض تتعلق بعمل المكتب.

**ث**–إمكانية إلزام جميع الموظفين والعاملين في الوزارة بتبليغ مكتب المفتش العام عن أي فساد يحصل في الوزارة.

٣. المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها للتأكد من حسن التدبير وكفاءة وفعالية الأداء.

٤. تلقي الشكاوي المتعلقة بأعمال الغش والتزوير والتبذير وإساءة استخدام السلطة التي تؤثر على أعمال وأداء الوزارة وتقييم هذه الشكاوي وإحالتها إلى سلطات التحقيق المناسبة وتوفير سبل السيطرة على الجودة بما في ذلك مراعاة عدم التأخير عند الرد على الشكاوي وتوخي الاستقلالية في الرد عليها وعدم إغفال أي من التفاصيل الواردة فيه.

٥. مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والإجراءات واتخاذ مايلزم اتخاذه لتعديلها وفقا لمتطلبات زيادة الكفاءة والأداء والحيلولة دون شيوع الفساد المالي والإداري.

٦. توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بأعمال قد تكون إجرامية وتقديمها إلى الجهات الإدارية والنيابية والقضائية المناسبة لتطبيق القانون , ولاتخاذ الإجراءات الإضافية من قبل القضاء المدني والجنائي والجهات الإدارية بشأن المخالفات والتجاوزات.

٧. إصدار تقارير العامة إلى الوزير المعني وإلى المسؤولين المناسبين المنتخبين والمعينين , يبين فيها ملاحظاته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب ويبيح المفتش هذا التقرير للجمهور , باستثناء المعلومات التي ربما نشرها يضر بالمصلحة العامة وأمن العراق واستقراره ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العام وهيئات المراجعة والتدقيق الأخرى.

٨. تدريب العاملين في الوزارة على سبل التعرف على أعمال التبذير والغش وإساءة التصرف وتطوير برامج في الوزارة تكرست فيها بيئة وتقاليد ترعى المسؤولية والنزاهة وتعزيزهما.

٩. الاحتفاظ بمعلومات عن تكاليف عمليات التحقيق والتعاون مع الجهات الإدارية من أجل استرداد تلك التكاليف من الهيئات غير الحكومية التي يثبت أنها مارست عمدا سلوكا ينطوي على إساءة التصرف.

١٠. التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة , لمساعدتها على تأدية مهامها واتخاذ ما قد يلزم من الإجراءات على مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة أداء مهام المفتش العمومي , كذلك ديوان الرقابة المالية لإتحادهم من حيث الهدف والذي هو الحفاظ على المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري.

ولكي يمارس المفتش العام عمله واختصاصاته التي أشرنا إليها في أعلاه فإن الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ تضمن منحة بعضا من السلطات والصلاحيات الأساسية منها صلاحية الوصول إلى المواقع المراد تفتيشها والتحقيق فيها وصلاحية المباشرة في الإجراءات ولعل من أبرز هذه الصلاحيات هي ما يلي[٦٥] :-

١. إمكانية الوصول بدون قيد إلى جميع المواقع التابعة للوزارة التي يخضع دخولها لقيود محدودة وحتى المحظور دخولها.

٢. الاطلاع على السجلات وبيان المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والعقود والمذكرات والمراسلات وأية مواد أخرى بما في ذلك البيانات الإلكترونية.

٣. سلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود.

٤. قدرة الوصول عند اللزوم وبالقدر المعقول إلى رئيس أي جهاز حكومي لإغراض عمل المفتش العام.

٥. سلطة إلزام العاملين في الوزارات على تبليغ المفتش العام بأية معلومات تتعلق بما يقع في الوزارات من أعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام الموارد والفساد وأي أعمال مخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات.

وورد في الأمر ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ إن للوزير المختص إقالة المفتش العام من منصبه , وهذا يعد مخالفة للقواعد القانونية العامة لان حق تعيينه منوط برئيس مجلس الوزراء وكان الأجد أن يكون أمر الإقالة من نفس الجهة التي عينته , إلا أن الأمر المشار إليه منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إبطال قرار الوزير , بالإضافة إلى منح مجلس النواب إلغاء أمر الإقالة بأغلبية أصوات عدد أعضاء المجلس.

**المبحث الرابع** :-

**رقابة الهيئات المستقلة في العراق**

جاء ذكر الهيئات المستقلة في الفصل السابع من دستور ٢٠٠٥ بنص المادتين (١٠٢) و (١٠٣) وورد ذكر هيئة النزاهة في المادة (١٠٢) وديوان الرقابة المالية في المادة (١٠٣) وهما تعدان جهتان رقابيتان مستقلتان تخضعان لرقابة مجلس النواب حسب نص نفس المادتين أنفتي الذكر , لذلك سنستعرض رقابة ديوان الرقابة المالية حسب أسبقية الوجود وسعة التطبيق فديوان الرقابة المالية موجود في العراق منذ عام ١٩٢٧ بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ باسم ديوان مراقب الحسابات العام بينما تأسست هيئة النزاهة بعد العام ٢٠٠٣ بموجب أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

ولم تعطي التشريعات الرقابية مفهوما محددا للرقابة المستقلة إلا أن البعض يعرفها بأنها الرقابة التي تقوم هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية غير متأثرة بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تتولى رقابة تنفيذ الوازنة العامة , وتعرض نتائجها على السلطة

التشريعية التي يعود إليها كلمة الفصل في الموضوع , وهي تعني الإشراف والمراجعة من بعض الجهات المستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للأهداف والخطط الموضوعة , وهي رقابة أكثر قوة وحزما من رقابة السلطتين أنفتي الذكر , وذلك لأن رقابة السلطة التنفيذية على الموازنة العامة قد تكون غير حازمة لأنها تكون من ذات الجهة التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة فتكون هذه الجهة الخصم والحكم في آن واحد[٦٦] .

**المطلب الأول** :-

**رقابة ديوان الرقابة المالية**

تم تأسيس دائرة تدقيق الحسابات العامة في العراق بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ ثم عدل اسمها إلى ديوان مراقب الحسابات العام , وليس للديوان أي اختصاصات قضائية وكان تعيين مراقب الحسابات العام يتم باقتراح من رئيس الوزراء وموافقة مجلس الوزراء , ولم تتوفر للديوان الاستقلالية اللازمة للقيام بمهامه بعيدا عن تأثير السلطة التنفيذية , وكان يخضع لرقابة وزارة المالية بشأن ملاك الموظفين كذلك يخضع لرقابة الوزارة بشأن ميزانيته , واتسم ملاكه بالضعف الشديد من حيث العدد والتأهيل ولم يساير التوسع الكبير في نشاطات وفعاليات الدولة الغنية[٦٧] .

وصدر القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨ ليعلن قيام ديوان الرقابة المالية وليكون ارتباطه بمجلس قيادة الثورة (المنحل) وشملت سلطته الرقابية جميع وزارات الدولة وديوان رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء فيما يتعلق بالأمور المالية والحسابية وأعطى القانون لديوان الرقابة ميزانية خاصة وملاك خاص للموظفين والحق في تعيين موظفيه , وأعطاه الحق في إحالة المخالفين من موظفي الدولة إلى لجان الانضباطية والمحاكم المختصة بعد التحقيق معهم , وخول القانون ديوان الرقابة المالية صلاحية سحب يد المخالف أو تنحيته عن العمل بصورة مؤقتة وشرع القانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ الذي شكل طفرة في عمل ديوان الرقابة المالية من ناحية وضوح الأهداف وأعطي الديوان دورا في تقييم الخطط والسياسات الاقتصادية , والتحقق من تطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بالأمور

المالية وسلطة إبداء الرأي بنتائج عمل وأوضاع الجهات الخاضعة لرقابته وكذلك تقييم الأداء لمشاريع الدولة والاستخدام الأمثل لمواردها الاقتصادية , وشمل نطاق عمله جميع دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط وأعطى بعض المزايا لموظفي الديوان وصدر في سنة ١٩٩٠ القانون رقم (٦) وشكل تطورا كبيرا في عمل الديوان ليكون فاعلا متخصصا في رقابته المستقلة على إعمال الإدارة العامة للدولة التي هي السلطة التنفيذية.

وقد ورد ذكر ديوان الرقابة المالية ضمن الفصل الرابع من دستور ٢٠٠٥ الخاص بالهيئات المستقلة ماليا وإداريا وان ارتباطه يكون بمجلس النواب وينظم القانون عمل كل هيئة من الهيئات المستقلة ومن ضمنها ديوان الرقابة المالية[٦٨] وصدر القانون الجديد رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ الذي أشار في المادة (٥) منه إلى أن الديوان هيئة اتحادية مستقلة ماليا وإداريا وله شخصية معنوية , ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيسه وتعد مخالفة مالية لإغراض القانون[٦٩]:

١. خرق القوانين والأنظمة والتعليمات.
٢. الإهمال أو التقصير المؤدي إلى ضياع أو هدر المال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطني.
٣. الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لإعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها أو عدم توفيرها للديوان أو الجهات التي يخولها.
٤. الامتناع أو التأخير في الرد على التقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة.

ويتولى الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد وتدقيقه كذلك الرقابة على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه في جميع أرجاء العراق بموجب أحكام هذا القانون والقوانين النافذة[٧٠].

ويسعى الديوان لتحقيق الأهداف التي حددتها المادة (٤) من قانونه والتي هي :

أولاً : الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه.

ثانياُ : تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة.

ثالثاً : المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره.

رابعاً : نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستنده على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد.

خامساً : تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبة ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة.

ومما يميز هذا القانون عن سابقاته هو توضيح مهام واختصاصات الديوان بشكل مفصل ودقيق مضيفاً مهمة جديدة لعمل الديوان تلك هي المساهمة في وضع وتطوير القواعد والأصول والمعايير المحاسبية الرقابية التي تعكس تجربة الديوان في هذا المضمار وقرارات وتوصيات المنظمات الدولية مع التركيز على ضمان تحقيق مبدأ الاستقلالية والحياد لهذا الديوان(٧١).

**الفرع الأول** :-

**مهام ديوان الرقابة المالية**

يقوم ديوان الرقابة المالية بالمهام التالية(٧٢).

أولاً : رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك :-

أ – فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الإغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.

ب – فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج – إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً : رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ثالثاً : تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.

رابعاً : تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

خامساً : إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها.

ويعد ديوان الرقابة المالية خطة سنوية شاملة لانجاز المهام الرقابية الموكلة اليه طبقاً لإحكام قانونه ذي الرقم ٣١ لسنة ٢٠١١ تتضمن الأتي :-

أولاً : مهام الرقابة وتقويم الأداء.

ثانياً : مجالات التعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين.

ثالثاً : الموضوعات والقضايا التي يعتبرها الديوان ضرورة للتحقق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباته.

**الفرع الثاني** :-

**الجهات التي تخضع لرقابة الديوان**

وتخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الآتية[٧٣] :

أولاً : مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية او إنفاقا او تخطيطا او تمويلا او صيرفة او تجارة او إنتاج أعيان او إنتاج السلع والخدمات.

ثانياً : أية جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان .

وتستثنى السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية فقط من الخضوع لرقابة وتدقيق الديوان(٧٤).

**الفرع الثالث** :-

**نطاق رقابة الديوان**

تشمل رقابة الديوان فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطا او جباية او إنفاقا والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وإدامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقراءات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة(٧٥).

وتؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقا للقواعد والأصول والمعايير المحلية والدولية المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها(٧٦).

وتؤدي أعمال الرقابة والتدقيق في مواقع الجهات الخاضعة للرقابة او في مقر الديوان او مقرات دوائر الديوان في حالة تعذر العمل او استحالة استمراره في مواقع تلك الجهات وعلى الجهات المعنية تهيئة المكان المناسب لعمل موظفي الديوان وتقديم السجلات والمستندات واي بيانات او معلومات لازمة لممارسة مهامه(٧٧).

واذا امتنعت الجهة الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق فعلى الديوان إشعارها ومكتب المفتش العام فيها لتقديمها خلال عشرين يوما وبيان اسباب الامتناع(٧٨).

واذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع عن تقديم السجلات فله إشعار مجلس الوزراء او هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك وإلزام الجهة الممتنعة , على تقديم السجلات والبيانات المطلوبة وفي حالة استمرار الجهة عن الامتناع يقوم الديوان بمفاتحة مجلس النواب بذلك(٧٩).

ويلاحظ من النص في المادة (١٢– أولا وثانيا) أعلاه حالة الضعف التي عليها ديوان الرقابة وكيف انه يلجا الى جهات عليها وكيف يمكن لدائرة او جهة إدارية تابعة للدولة ان تخالف مثلا مجلس الوزراء او هيئة النزاهة حتى يلجا بعدها الى مجلس النواب ان ذلك يؤشر ليس ضعف رقابة الديوان كجهة رقابية يفترض انها مسؤولة اولا وأخيرا ومختصة ويجب ان تحيل هنا الى جهة قضائية عليها لردع من يمتنع عن الخضوع لرقابته , وإلا فان التحول من جهة عليا الى جهة أعلى يعني ضياع هيبة الدولة ليس أكثر وكيف لجهة لا تهاب مجلس الوزراء وان تحترم المال العام وهو محل هذه الرقابة أولا وأخيراً.؟

**الفرع الرابع** :-

**صلاحيات ديوان الرقابة المالية**

لديوان الرقابة المالية الصلاحيات الآتية[٨٠]:–

أولا :– الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني او الإشراف عليه والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهمتة.

ثانياً :– تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لأجراء التدقيق وأعداد التقارير المتعلقة به.

ثالثاً :– القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من المجلس للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقيق من كونها موظفة للإغراض التي قدمت من اجلها.

وللديون عند اكتشاف مخالفة ان يطالب من المفتش العام او هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وأثارها[٨١].

وتعليقنا على النص أعلاه والذي يتضح منه ان هذا النص يعتبر قيد على الرقابة التي يفرضها الديوان , وان ليس لرقابته فاعلية وان دوره كاشف ألغام وليس معالج لها وليس

له صلاحية كاملة بالإحالة ما دام هو من كشف المخالفة فلماذا يحيلها على جهة أخرى ليس له سلطة عليها أو تتبع للإدارة نفسها التي أخطأت مثل تبعية المفتش العام لوزيره في وزارته , مع ان النص جوازي لكن كان الأجدر ان نجزم بأن يقوم الديوان باتخاذ الإجراءات الإدارية والمالية والإحالة على القضاء كما ورد في المادة (١٥ – ثانياً) من قانونه. او كما ورد بنص المادة (١٦) من قانونه بأن يلتزم الديوان بإخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التخصصية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة.

ويلتزم الديوان إشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسمه فعلية إشعار مجلس النواب[٨٢].

على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الإخلال بما يجب ان تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة وعليها إشعار الديوان بتلك الإجراءات.

**الفرع الخامس** :-

**طبيعة رقابة ديوان الرقابة المالية**

ان هدف الرقابة المالية هو المحافظة على المال العام من خلال مراقبة التصرفات المالية للإدارات العامة وضمان عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة واللوائح , ولانجاز هذه المهمة يقدم المجلس تقريراً سنوياً الى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية اجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة[٨٣].

وللديوان ان يتولى إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام او إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال (٩٠) يوماً من تاريخ أشعاره من

الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات والأوليات بضمنها جميع أوليات التحقيق الذي اجراه بناءاً على طلبه[٨٤].

يتضح ان طبيعة رقابة ديوان الرقابة المالية وفق ما ورد في قانونه الجديد لسنة ٢٠١١ رقابة إدارية تمارسها جهة مختصة بالرقابة المالية والتدقيق المحاسبي وتقييم الأداء دون ان يكون لها اختصاص قضائي محدد , ويحيل الديوان الى المفتش العام في الوزارات ذات العلاقة او مباشرة الى هيئة النزاهة كل ادعاءات او أدلة الفساد او الاحتيال او التبديد وغيرها , وهذه الرقابة الإدارية لا يقصد بها تلك الرقابة الإدارية المعروفة في القانون الإداري لأنها تصدر عن جميع الجهات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي والإدارية للدولة , في حين ان رقابة ديوان الرقابة المالية هي رقابة إدارية مالية متخصصة بمختلف مستوياتها السابقة واللاحقة والآنية وهو جهاز متخصص وينفرد بهذه الرقابة[٨٥].

**المطلب الثاني** :-

**رقابة هيئة النزاهة**

لم يعرف النظام الرقابي المالي في العراق قبل عام ٢٠٠٣ غير رقابة ديوان الرقابة المالية , وأنشأت هيئة النزاهة في العراق بالأمر الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وأشار لها نص المادة (١٠٢) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ كإحدى الهيئات المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب , وأحال النص الدستوري تنظيم أعمالها بقانون , وفعلا صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ , وحددت كل التشريعات السابقة وظيفتها ومهمتها بالمساهمة في مكافحة الفساد الذي استشرى بعد العام ٢٠٠٣ ومحاربته بوسائل قانونية ووسائل إعلامية وتربوية وتثقيفية مختلفة.

**الفرع الأول** :-

**مهام وواجبات هيئة النزاهة**

اختص القسم الرابع من قانون الهيئة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ بتحديد اختصاصاتها وواجباتها في المادة (٣) من القانون أنف الذكر والتي يمكن حصرها بما ياتي[٨٦]:-

أولاً : التحقيق في قضايا الفساد المالي والإداري المشكوك فيها طبقا لإحكام قانونها بواسطة محققين , تحت إشراف قاضي التحقيق المختص وفقا لإحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، التي يمارسها موظفو ومنتسبوا الدولة كقبول الهدايا والرشاوي واستخدام أساليب المحسوبية والمنسوبية والتمييز في التعامل مع المراجعين على أساس عرقي او طائفي او قبلي , أو استخدام الأموال العامة لغير الأغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مآرب شخصية وإحالتها الى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بحقها.

ثانيا : توظف الهيئة مدقق محاسبات مالية ومحققين من الدرجة الأولى ويخول المحقق من الدرجة الأولى بموجبه ممارسة الصلاحيات المكفولة في القانون العراقي لمحقق المحكمة , وله ان يمارس تلك الصلاحيات في أي منطقة في العراق , وعلى القاضي ان يتعامل مع اي استمارة او طلب ام اقتراح او معلومات أو استمارة طلب أو التماس يرد له من محقق من الدرجة الأولى بنفس الطريقة التي يتعامل بها مع كل ما يرد له من محقق المحكمة.

ثالثاً : تصدر الهيئة لوائح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسئولين الكبار في الدولة الكشف عن مصالحهم المالية وتكون لهذه النواتج قوة القانون وفعاليته وتعدل في وقت لأخر وفقاً لما تراه المفوضية مناسباً لتحقيق الاغراض المنشودة منها.

رابعاً : تصدر الهيئة قواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الأخلاقي التي يجب ان يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها وتتشاور الهيئة مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الإدارة الحكومية أثناء مراجعتها لقواعد السلوك كما تتشاور مع المفتشين العموميين في الوزارات العراقية كتبليغ السلطات المناسبة عن الفساد.

خامساً : للهيئة ان تقترح تشريعات قانونية إضافية أو تعديل تشريعات نافذة على مجلس النواب لغرض القضاء على الفساد وتنمية ثقافة النزاهة والخضوع للمحاسبة.

سادساً : وللهيئة إعداد برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الحكومة وعقد ندوات شعبية واسعة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة.

**الفرع الثاني** :-

**كيف تحقق هيئة النزاهة رقابتها**

**أولاً : الشكاوى والاخبارات :**

تقوم هيئة النزاهة بالنظر وفحص جميع الشكاوي والاخبارات التي تردها مباشرة من المواطنين أو من قبل احد الموظفين الحكوميين , بالإضافة الى بلاغات المفتشين العموميين التي تردها من إحدى الوزارات أو من ديوان الرقابة المالية عند اكتشاف مخالفة مالية أو أمور مالية غير نظامية , أو في حالة وجود خلاف بين ديوان الرقابة المالية وإحدى الوزارات أو أي كيان حكومي أخر فللديوان مفاتحة هيئة النزاهة مباشرة لكي تباشر التحقيقات(٨٧).وتستلم الهيئة الاخبارات عن طريق الصحافة المحلية المقروءة أو المسموعة التي تكشف التصرفات الخاطئة والانحرافات والمخالفات المرتكبة في أجهزة الدولة.

**ثانياً : التقارير التي يعدها ويرفعها المفتش العام :-**

ويعد مكتب المفتش العام تقارير عادية عن كل حالة تعرض أمامه ويعرضها على الوزير المختص لغرض الاطلاع عليها وإصدار القرار الإداري اللازم بشأنها , كذلك يعد المكتب التقرير النهائي السنوي الشامل في نهاية كل سنة مالية يقوم المكتب بتقديم تقريره خلال (٦٠) يوما من نهاية كل سنة مالية يذكر فيه على انفراد تقارير المراجعة والتدقيق المالي وجهود التحقيق او المساعدة التي قام بها أو قدمها خلال العام المنصرم(٨٨) .

**ثالثاً : التحقيق في قضايا الفساد**

لهيئة النزاهة التحقيق في اي قضية فساد وقعت في الماضي منذ ١٧/تموز/١٩٦٨ ولغاية نفاذ قانونها في العام ٢٠٠٤ عن طريق محققيها من الدرجة الأولى, ولها ان

تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية بواسطة احد محققيها من الدرجة الأولى ويكون للهيئة صفتان صفة المحقق الذي يباشر التحقيق في القضية تحت إشراف قاضي التحقيق المختص والصفة الأخرى هي ان الهيئة تكون احد أطراف الدعوى[٨٩] .

وهذا الاختصاص يعتبر من ناحية استثنائي على القواعد العامة لان ذلك يدخل في صميم اختصاص وعمل وزارة الداخلية وأجهزتها , ومن ناحية أخرى هو اختصاص مشترك لا ينحصر بيد هيئة النزاهة وإنما بيد أكثر من جهة حددها القانون لكنه محدد بالمادة (١) من قانون هيئة النزاهة النافذ في العراق التي حدد مهمتها بالتحقيق في منع وإعاقة أعمال المفتش العمومي[٩٠] .

**رابعاً : إصدار لوائح تنظيمية ملزمة :**

نصت اللائحة التنظيمية للهيئة رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ التي تأتي تنفيذا لما جاء بالأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ ((يقوم أول رئيس للمفوضية خلال (٣٠) يوما من توليه لمنصبه بإصدار لوائح تنظيمية تقتضي من الأشخاص الذين تسري وتنطبق عليهم هذه اللوائح ان يقوموا كحد أدنى بالكشف سنويا عن المعلومات المطلوبة وتقديمها على الاستمارة الملحقة بهذه الوثيقة , كذلك أكد هذا الطلب قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ على الهيئة وجوب مراجعة التقارير التي يقدمها المسؤولين عن مصالحهم المالية وتدقيق المعلومات الواردة فيها والتحقيق فيها للتأكد من الامتثال)) لمتطلبات الكشف عن المصالح المالية وبعكسه ترفع الهيئة امر من تحقق له كسبا غير مشروع الى قاضي التحقيق الذي يقيم المكلف ضمن اختصاصه المكاني لينظر في تكليفه بإثبات مصادر مشروعة لهذا الكسب المتحقق في أمواله او أموال زوجته وأموال أولاده التابعين له خلال مدة لا تقل عن (٩٠) يوما[٩١].

**قائمة الهوامش** :

(١ ) د. زينب كريم الداودي – دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة , طبع دار صفاء للنشر والتوزيع – عمان , ٢٠١٣ , ص٥١ .وترى د.زينب ان وصف الموازنة بالعمل الاداري انما يصدق على مرحلة الاعداد ولا يصدق ابداً على مرحلة التنفيذ لذلك تجد ان الموازنة عملاً اداريا وقانونياً من حيث الشكل والمضمون .

(٣) نشر النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ في الوقائع العراقية العدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٤/١٢/٨.

(٤) نصت المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ بالبند (ثانياً) منها ان مجلس النواب يختص بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية.

(٥) راجع في تفصيل ذلك المادة (٦١) من دستوره ٢٠٠٥ البندين (سابعاً وثامناً).

(٦) نقلاً عن د . عادل فليح العلي – المالية العامة والقانون المالي والضريبي – الجزء الأول – المالية العامة والقانون المالي طبع إثراء للنشر والتوزيع – عمان – الطبعة الأولى ٢٠٠٩ . ص٢١٧.

(٧) روبرت فيني / أساسيات إعداد الموازنة – إصدار مكتبة جرير وترجمة اماكوم – نيويورك عام ٢٠٠٠ص٩.

(٨) عبد اللطيف قطيش – الموازنة العامة للدولة منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان / سنة ٢٠٠٥ ص٧ و ٢٠.

(٩) عبد اللطيف قطيش – مصدر سابق ص (٢٢ و ٢٣ و ٢٤) كذلك محمد شاكر عصفور – اصول الموازنة العامة – طبع دار المسيرة للنشر والتوزيع – عمان سنة ٢٠٠٩.

(١٠) د . عادل فليح العلي – المالية العامة والتشريع المالي – مصدر سابق ص٢٠.

(١١) د. عادل فليح العلي – المصدر السابق نفسه ص٣٢٢ و ٣٢٣.

(١٢) نص المادة (٦٢ – ثانيا) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ .

(١٣) د. عادل فليح العلي – مصدر سابق – ص٣٢٥.

(١٤) نقلاً عن د. عادل العلي – المصدر السابق نفسه – ص٣٢٥.

(١٥) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي طبع مجلس النواب – الدائرة الإعلامية الطبعة الثانية ٢٠١٤ ص٣٣.

(١٦) د. سليمان الطحاوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء طبع دار الفكر العربي. ص٣٨٢.

(١٧) نقلاً عن د. زينب كريم الداودي – دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة – طبعة أولى ٢٠١٣ – طبع دار صفاء للنشر والتوزيع – عمان ص٥١.

(١٨) د. عادل فليح العلي – المصدر السابق نفسه – ص٣٧٨.

(١٩) د. عصام بشور _ المالية العامة والتشريع المالي / طبعة سابقة – منشورات جامعة دمشق ٩٥-١٩٩٦ ص٥٦٤.

(٢٠) د. عصام بشور– المصدر السابق نفسه – ص٥٦٤.

(٢١) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – المصدر السابق نفسه – ص٦٨ وما بعدها.

(٢٢) د. عصام بشور – المصدر السابق نفسه – ص٥٦٥ و ٥٦٦. كذلك د. يوسف شباط – المالية العامة الكتاب الثاني موازنة الدولة الطبعة الثانية منشورات جامعة دمشق ١٩٩٧ ص٢٣٣.

(٢٣) د. يوسف شباط – المصدر السابق نفسه ص٢٣٤ و ٢٣٥.

(٢٤) د. عصام بشور – المصدر السابق نفسه ص٥٦٢.

(٢٥) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – المصدر السابق نفسه ص٧٦ و ٧٧ و ٧٨.

(٢٦) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – المصدر السابق نفسه ص٧٦ و ٧٧ و ٧٨.

(٢٧) د. يوسف شباط – موازنة الدولة العامة – ك٢ – مصدر سابق ص٢٣٨.

(٢٨) د. يوسف شباط – موازنة الدولة العامة – ك٢ – مصدر سابق ص٢٤٣ كذلك سيروان عدنان الزهاوي – مصدر سابق ص٧٩.

(٢٩) د. ماهر موسى العبيدي – مبادئ الرقابة المالية – ط٣ طبع مطبعة المعارف بغداد /١٩٩١ ص٣٨ راجع المادة السادسة من قانون ديوان الرقابة المالية الملغى رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ حيث أجاز القانون لديوان الرقابة المالية إجراء هذه الرقابة.

(٣٠) علي غني عباس الجنابي – الرقابة على الموازنة العامة مصدر سابق ص٢٨ (وقد تتولاها جهة خارجية كما هو الحال عليه في المملكة المتحدة من خلال رقابة المحاسب المراقب العام).

(٣١) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٢٩.

(٣٢) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٣٢ كذلك سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص٨١.

(٣٣) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٣٢ كذلك سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص٨١.

(٣٤) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٣٣.

(٣٥) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص٨١.

(٣٦) المالية العامة والقانون المالي والضريبي – د. عادل العلي – مصدر سابق ص٣٨٧ كذلك علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٣٤ وسيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق – ص٨١.

(٣٧) نص المادة (٥٧ من دستور ٢٠٠٥) النافذ – جاء بقرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري بصفتها الفرعية كمحكمة دستورية المرقم ٢٩/ اتحادية / ٢٠١٠ , أن السنوات الأربع التي حددتها المادة (٥٦ – أولا) تبدأ بأول جلسة يرأسها أكبر الأعضاء سناً كذلك جاء بقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٩ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٢/٢ أن تاريخ انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب في ١٤/ ٢٠١٠/٦ هو تاريخ بدء الفصل التشريعي الأول ولا يعتد بالتواريخ اللاحقة لانعقاد المجلس , وكان المجلس قد عقد الجلسة الأولى المفتوحة بتاريخ ٢٠١٠/٦/١٤ واستأنفت في ٢٠١٠/١١/١١ التي أنتخب فيها رئيس مجلس النواب ونائبيه.

(٣٨) نص المادة (٥٨ – أولا) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

(٣٩) نص المادة (٥٩) من دستور ٢٠٠٥.

(٤٠) نص البند ثانياً من المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ وبينت المادة (٦٦) من دستور ٢٠٠٥ أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً

(٤١) نص البند (ثانياً من المادة ٦١) من دستور ٢٠٠٥ , ونصت المادة (٦٦) من الدستور نفسه أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون , وكذلك بينت المادة (٧٨) من الدستور أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر على السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة البرلمان.

(٤٢) نص البندين (أولا وثانيا) من المادة (٦٢) من دستور ٢٠٠٥

(٤٣) نص البنود (أولا وثانيا وثالثا ورابعا) من المادة (٨٠) من دستور عام ٢٠٠٥.

(٤٤) نقلاً عن كراس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي اعده د. حامد الجبوري مدير عام شؤون مجلس النواب – الطبعة الأولى ٢٠١٥. وأعلنت وزارة العدل الثلاثاء الموافق ليوم ١٣ / ٣ / ٢٠١٨ عن صدور عدد جديد من جريدة الوقائع العراقية متضمناً إصدار قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ بعد سجال طويل أمام البرلمان بين الكتل النيابية المتصارعة وقالت وزارة العدل في بيان نقلاً عن السومرية نيوز إن العدد (٤٤٨٥) من جريدة الوقائع العراقية قد صدر يوم ٢ / ٤ / ٢٠١٨ متضمناً قانون الموازنة العامة الاتحادية مشيرة إلى أن مجلس النواب وافق بجلسته التي عقدت يوم السبت ٣ / ٣ / ٢٠١٨ على الموازنة الاتحادية للسنة المالية الحالية بمقاطعة من مجلس النواب الأكراد. كما أعلنت رئاسة الجمهورية الثلاثاء ١٣ / ٣ / ٢٠١٨ إن رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) قرر اعادة الموازنة إلى مجلس النواب لإعادة تدقيقها شكلاً ومضموناً من الناحية الدستورية والقانونية والمالية , مبيناً ان هناك نحو (٣١) نقطة في الموازنة تتقاطع مع التشريعات النافذة , في حين قال رئيس الوزراء د. حيدر العبادي الثلاثاء ١٣ / ٣ / ٢٠١٨ انه ليس لأي أحد الحق في إيقاف الموازنة العامة للبلد بعد التصويت عليها من قبل مجلس النواب , في حين أعلنت رئاسة الجمهورية الخميس ٢٩ / ٣ / ٢٠١٨ إرسال قانون الموازنة العامة الى وزارة العدل من اجل نشرها في الجريدة الرسمية دون مصادقة رئيس الجمهورية (السيد فؤاد معصوم)عليها وهو ما يفسر علما انه اعتراض على الموازنة نقلاً عن موقع السومرية نيوز.

(٤٥) نقلاً عن – علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٦٢.

(٤٦) نقلاً عن – علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٦٢.

(٤٧) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٦٤.

(٤٨) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٥.

(٤٩) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٥.

(٥٠) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٧٠.

(٥١) أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٢ / ١٠ / ٢٠١٧ القاضي بعدم الحق لمجلس النواب إجراء تعديلات جوهرية على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة , وتقديم مقترح بديل وقررت الحكم بعدم دستورية المواد التي تم تعديلها أو إضافتها

والتي هي خارج صلاحياته الدستورية , ينشر في نسخة دستور جمهورية العراق إعداد د. حامد الجبوري – إصدار وزارة الدولة لشؤون المحافظات ومجلس النواب ص٥٨.

(٥٢) صدر النظام الداخلي لمجلس الوزراء من مجلس الوزراء. المرقم (٨) لسنة ٢٠١٤ استنادا لتحويل المادة (٨٥) من دستور ٢٠٠٥ , ونشر في الوقائع العراقية العدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٤/١٢/٨ . ويلاحظ أنه تأخر كثيرا صدور نظام داخلي لمجلس الوزراء العراقي بحدود عقد من الزمان تقريبا مما يؤشر كيفية سير الأمور بدون نظام داخلي ويثير التساؤل لماذا حصل ذلك

(٥٣) انظر المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٠ , كذلك علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٧٦.

(٥٤) انظر المادتين (٧٨و٨٠) من دستور ٢٠٠٥.

(٥٥) انظر علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٧٧ , كذلك سيروان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٣.

(٥٦) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٧٨ – كذلك سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص كذلك نصوص ١٢٣ المواد ٦٦ و ٧٨ و ٨٠ من دستور ٢٠٠٥.

(٥٧) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٧٩ كذلك سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٥.

(٥٨) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٥. ويذكر السيد سيروان في رسالته للماجستير انه لم تقدم الحسابات الختامية للدولة العراقية للسنتين (٢٠٠٦ و ٢٠٠٧) الى مجلس النواب وتتحمل الحكومة بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص المسؤولية عن عدم تقديمها في موعدها المحدد قانوناً عاداً ذلك مخالفة صريحه لقانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .

(٥٩) لم تقدم الحسابات الختامية للاعوام ٢٠١٥ و ٢٠١٦ و ٢٠١٧.

(٦٠) علي غني الجنابي – مصدر سابق ص٧٠ و ٧٨.

(٦١) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٧ كذلك علي غني عباس الجنابي والمصدر السابق نفسه ص١٠٠.

(٦٢) المادة ٣ من القسم المالي من أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٥٧ لسنة٢٠٠٤ الخاص بانشاء دائرة المفتش العام في الوزارات. وترجع اسباب هذا التشكيل الرقابي كما حددها القسم الاول في الامر رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ هو الاخضاع اداء الوزارات لاجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق ورفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف في ادارة الوزارات وبغية وقوع التبذير والغش واساءة استخدام السلطة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون .

(٦٣) المادة ٤ من القسم الثاني أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

(٦٤) لمزيد من المعلومات راجع علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص١٠٩, وسيروان عدنان ميرزا الزهاوي – مصدر سابق ص١٢٩.

(٦٥) علي غني عباس الجنابي – المصدر السابق نفسه ص١١٥.

(٦٦) علي غني عباس الجنابي – المصدر السابق نفسه ص١٠٧.

(٦٧) سيروان علي عدنان ميرزا الزهاوي ، المصدر السابق نفسه ص١٣١ وما بعدها .

(٦٨) المادة (١٠٣/ أولا وثانيا) من دستور ٢٠٠٥ .

(٦٩) المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

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

(٧١) علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٢٠٥.

(٧٢) المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٧٣) المادة(٨) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٧٤) المادة (٩) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٧٥) المادة (١٠) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٧٦) المادة (١١) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٧٧) المادة (١٢ – اولا) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٧٨) المادة (١٢ – ثانيا) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٧٩) المادة (١٣) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٨٠) المادة (١٣) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٨١) المادة (١٤) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٨٢) المادة (١٧) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٨٣) المادة (٢٨) من قانون الديوان رقم ٣١ لسنة٢٠١١.
(٨٤) المادة (٢٨ – خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة٢٠١١.

(٨٦) نقلا عن علي غني عباس الجنابي – مصدر سابق ص٢١٩ وما بعدها.
(٨٧) المادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
(٨٨) نقلا عن علي غني عباس الجنابي – المصدر السابق نفسه ص٢٢٣.
(٨٩) الفقرة (٢) من القسم (٣) من امر تشكيل مكاتب المفتشين العموميين رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.
(٩٠) الفقرة (٢) من القسم (٣) من أمر تشكيل مكاتب المفتشين العموميين رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.
(٩١) علي غني عباس الجنابي – المصدر السابق نفسه ص٢٢٥.

## قائمة المصادر والمراجع :

**الكتب :–**


١. د. زينب كريم الداودي – دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة , طبع دار صفاء للنشر والتوزيع – عمان .
٢. د . عادل فليح العلي – المالية العامة والقانون المالي والضريبي – الجزء الأول – المالية العامة والقانون المالي طبع إثراء للنشر والتوزيع – عمان.
٣. روبرت فيني / أساسيات إعداد الموازنة – إصدار مكتبة جرير وترجمة اماكوم – نيويورك عام ٢٠٠٠.
٤. عبداللطيف قطيش – الموازنة العامة للدولة – منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان / ٢٠٠٥ .
٥. محمد شاكر عصفور – اصول الموازنة العامة – طبع دار المسيرة للنشر والتوزيع – عمان سنة ٢٠٠٩.
٦. د. سليمان الطحاوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء طبع دار الفكر العربي.
٧. د. عصام بشور – المالية العامة والتشريع المالي – منشورات جامعة دمشق ١٩٩٦ .
٨. د. يوسف شباط – المالية العامة الكتاب الثاني موازنة الدولة الطبعة الثانية منشورات جامعة دمشق ١٩٩٧.
٩. د. ماهر موسى العبيدي – مبادئ الرقابة المالية – ط٣ طبع مطبعة المعارف بغداد /١٩٩١ .

١٠. كراس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي اعده د. حامد الجبوري مدير عام شؤون مجلس النواب – ط١، ٢٠٠٥ .

**القوانين والانظمة :-**

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ قانون اصول المحاسبات لرقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل .

او سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ . أمر تشكيل قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤

**الرسائل الجامعية :-**

سيروان عدنان ميرزا الزهاوي – الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي طبع مجلس النواب – الدائرة الإعلامية الطبعة الثانية ٢٠١٤ ، رسالة ماجستير .

علي غني عباس الجنابي – الرقابة على الموازنة العامة – رسالة دكتوراه بجامعة تكريت .

**احكام قضائية :-** المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ / الاتحادية / ٢٠١٠ في ٢٠١٧/١٠/٢٢

## List of Sources and reference

Books- :

i. Dr. Zainab Kareem Al-Daoudi - The role of management in preparing and implementing the general budget, printed by Safaa House for Publishing and Distribution - Amman.

ii. Dr. Adel Falih Al-Ali - Public Finance and Financial and Tax Law - Part One - Public Finance and Financial Law Printed enrichment for publication and distribution - Amman.

iii. Robert Finney / Fundamentals of Budgeting - Jarir Library and Amacom translation - New York 2000.

iv. Abdullatif Qutaish - State budget - Al-Halabi Human Rights Publications - Lebanon / 2005.

v. Muhammad Shaker Asfour - Fundamentals of the General Budget - Printed by Al-Masirah House for Publishing and Distribution - Amman, 2009.

**vi.** Dr. Suleiman Al-Tahawi - Administrative Judiciary - Cancellation Court, printed by the Arab House of Thought.

**vii.** Dr. Issam Bashour - Public Finance and Financial Legislation - Damascus University Publications 1996.

**viii.** D. Yusef February - Public Finance, Second Book, State Budget, Second Edition, Damascus University Publications 1997.

**ix.** Dr. Maher Musa Al-Obaidi - Principles of Financial Control - 3rd edition, Al-Maaref Press, Baghdad / 1991.

**x.** Booklet of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 prepared by Dr. Hamid al-Jabouri Director General of Parliament Affairs - 1st Floor, 2005.

**Laws and regulations**- :

The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force of the Accounting Procedures Law No. 28 of 1940 as amended.

Or the Coalition Provisional Authority No. 57 of 2004. Order to form the Financial Supervision Bureau Law No. 31 of 2011.

The Integrity Commission Law No. 30 of 2011.

The bylaw of the Council of Ministers No. 8 of 2014

University theses- :

Sirwan Adnan Mirza Al-Zahawi - Financial Control over the implementation of the general budget in Iraqi law. Printed by the House of Representatives - Media Department, second edition, 2014, MA thesis.

Ali Ghani Abbas Al-Janabi - Control of the General Budget - PhD Thesis at Tikrit University.

Judicial rulings: - Federal Supreme Court No. 25 / Federal / 2010 on 10/22/2017