

**دور الأجهزة الرقابية المستقلة على المال العام
دراسة مقارنة**

د. هه وار نورالدين حسين

دور الأجهزة الرقابية المستقلة على المال العام: دراسة مقارنة

د. هه وار نورالدين حسين

المقدمة:

لعل زيادة الحاجات العامة وتشعبها وكثرة مسؤوليات والتزامات الدولة الحديثة هي ما تبرر تدخلها المتزايد لتأدية وظائفها، وإدارة المشروعات التي يتطلبها الصالح العام، واتساع نطاق نشاطها ليشمل ميادين إقتصادية وإجتماعية مختلفة، مما أضاف نفقات وإيرادات جديدة لموازنة الدولة يحتاج تنفيذها إلى رقابة تفصيلية وفعالة لضمان حسن استعمال الأموال العامة. فوجدت أجهزة وهيئات مستقلة للرقابة بوصفها وسيلة من وسائل الحماية بمعناها الواسع لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، حيث إن عملية الرقابة على الموازنة العامة تحتاج إلى قدرات فائقة، من الناحية المالية والمحاسبية والاقتصادية، وهذه الميزات لا توجد غالباً إلا عند قلة قليلة من أعضاء السلطة التشريعية، ومن جهة أخرى تحتاج الموازنة إلى رقابة تفصيلية في حين أنّ الرقابة التي يمارسها البرلمان تتميز بأنها رقابة سياسية وإجمالية، ولا تدخل في تفاصيل تصرفات الحكومة، وبناء على ذلك لا بد أن تطلب العون والمساعدة والاستعانة بالهيئة المستقلة المختصة بالرقابة المالية، ويطلق على هذه الهيئة في فقه القانون المقارن (هيئة الرقابة المالية العليا)، ولذلك فقد فطن المشرع الدستوري إلى صعوبة تلك المسؤولية الملقاة على كاهل أعضاء البرلمان للنهوض بتلك المهمة؛ لما يتطلبه هذا التحقيق من دراية فنية، وقد لا تتوافر في الاغلب لدى أعضاء البرلمان، لذا فقد بادرت الدول المختلفة وعن طريق دساتيرها إلى إنشاء جهاز فني محايد للرقابة المالية يعاون البرلمان بالتقارير التي يرفعها والدراسات المختصة التي ينجزها والمشورة التي يقدمها، والمشرع الدستوري في كثير من الدول ومنهم مشرع دستورنا العراقي عبر عن حرصه الشديد تجاه هذه الرقابة مالها من مكانة وفعالية في المحافظة على المال العام، إذ حرصت معظم الدساتير التي صدرت على تحديد الجهة المنوطة بها تلك الرقابة، والتي تمثلت في هيئات الرقابة المالية المستقلة، ولعل مما زاد الأمر أهمية في إنشاء جهاز فني مستقل؛ هي كثرة المخالفات المالية التي تقع على المال العام، والتي اتخذت صوراً مختلفة وبلغت أرقاماً مفرطاً،

وأجهزة الرقابة المالية في سبيل قيامها بدورها هذا، فهي لا تكفي بمراجعة القواعد المالية الضابطة للجباية والإنفاق، وإنما تمد نظرها إلى ابعدها من ذلك لتدرس كفاءة استخدام الأموال العامة، لذلك كانت الرقابة المالية المختصة المناطة بتلك الهيئات هي أهم أوجه الرقابة على المال العام، والحفاظ عليه وضبط جبايته وإنفاقه ومحاسبة الأيدي التي تمتد إليه بسوء.

❖ أهمية الدراسة:

لاشك أن موضوع الرقابة على الموازنة العامة ضرورة لازمة حتى تتم عمليات تنفيذه طبقاً للقواعد القانونية والمالية السائدة وفقاً للخطة العامة للدولة، وتتحقق الأهداف العامة التي تتضمنها الموازنة العامة بكفاءة عالية وإقتصاد، وما يعكسه ذلك من آثار إيجابية في الإقتصاد القومي والإستقرار العام للمجتمع.

❖ إشكالية البحث:

إن إشكالية الدراسة تكمن في معرفة الجهات التي تقوم بالرقابة على الموازنة العامة والدور الذي تلعبه هذه الجهات للمحافظة على الأموال العامة ومكافحة الفساد المالي وبيان مدى استقلاليتها، وتعد الهيئات المستقلة من الجهات التي تقوم بدور الرقابة على الموازنة العامة وهل تتمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية التامة في ممارسة عملها الرقابي؟ ولعل أهم تلك التساؤلات تتمحور حول التعرف على ماهية الرقابة على الموازنة العامة من خلال بيان مفهوم كل من الموازنة العامة والرقابة، وبيان اختصاصاتهما وأهميتهما في المحافظة على المال العام، وبيان أنواع الرقابة، وكذلك بيان الجهات التي تقوم بدور الرقابة على الموازنة العامة، كل هذه التساؤلات وغيرها يمكن أن تعترضنا أثناء الدراسة، والتي سنحاول الإجابة عليها للوصول إلى النتائج المرجوة لمعرفة دور الجهات التي تقوم بالرقابة على الموازنة العامة والمحافظة على المال العام ومكافحة الفساد المالي.

❖ أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى عرض النظام الرقابي المالي في العراق ومعرفة مدى نجاحه في أداء مهمته في مكافحة الفساد المالي، ليتسنى لنا من خلال هذا العرض معرفة مكان الضعف والقوة في الجهاز الرقابي العراقي ومعرفة المشكلات والعقبات القانونية، والبحث

عن آليات فعالة وعملية من الناحية القانونية لمكافحة هذا الداء العُضال في العراق، فضلاً عن البحث عن بدائل فضلى لإزالة الثغرات القانونية واعتماد جهاز رقابي قوي وكفوء، قادر على مواجهة التحديات الكبيرة التي سيواجهها في محاربة الفساد المالي المستشري في البلد.

المبحث الأول

رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات

يعد الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف هذه الرقابة المحافظة على أموال الدولة، وأموال الأشخاص العامة الأخرى، وتقوم بمعاونة مجلس الشعب في القيام بدوره في مجال الرقابة المالية، ويلعب دوراً هاماً في الرقابة على الموازنة العامة، إذ تتجه الدولة المصرية إلى أحكام الرقابة على المال العام جهازياً وإنفاقه، وهي في سبيل تحقيق هذه الغاية رأت أن تُنشئ جهازاً مستقلاً (الجهاز المركزي للمحاسبات) يؤدي دوراً في الرقابة العليا من موقع الاختصاصات والتخصص، ونظراً لأن كل جهاز من أجهزة الرقابة يتم تشكيله وتنظيمه بالأسلوب الذي يتناسب مع طبيعة مهامه واختصاصاته، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات (طبقاً لطبيعته الإدارية) قد تم تشكيله بطريقة تختلف إلى حد كبير عن أجهزة الرقابة المالية العليا ذات الطابع القضائي، كمحكمة المحاسبات الفرنسية، ولذا سنتناول الجهاز المركزي للمحاسبات في مطلبين، الأول لتشكيل وأهداف الجهاز المركزي للمحاسبات، والمطلب الثاني لاختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات ووسائلها في ممارسة مهامها الرقابية.

المطلب الأول

تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات وأهدافها وتقاريرها

لبيان تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات وأهدافها وتقاريرها ارتأينا أن نقسم هذا المطلب على فرعين، خصصنا الأول لبيان تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات، وخصصنا الفرع الثاني لاختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات ووسائلها في ممارسة مهامها الرقابية.

الفرع الأول

تشكيل الجهاز المركزي للمحاسبات

تأسس هذا الجهاز بالقانون رقم (129) لسنة 1964م، ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة الرقابة المالية الأولى الرئيسية في مصر، وهو هيئة مستقلة. يتكون الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء الجهاز وأعضاء فنيين، ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة⁽¹⁾.

1. **رئيس الجهاز:** يتم تعيين رئيس الجهاز بناءً على ترشيح رئيس الجمهورية له وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية، ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة، ولا يكون إعفاء رئيس الجهاز من منصبه إلا بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه، وفي حالة تقديم رئيس الجهاز لإستقالته تعرض الاستقالة على مجلس الشعب، ويسرى في شأن إتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة في قانون محاكمة الوزراء⁽²⁾.

2. **نائب الرئيس:** حتى عام 1967م لم يكن لرئيس الجهاز سوى نائب واحد حيث استحدث منصب النائب الثاني عام 1967م⁽³⁾، يعين نائب رئيس الجهاز بقرار من

(1) المادة (19) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

(2) أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية - مصر، 2016م، ص152. ولكن بموجب القانون المعدل رقم (157) لسنة 1998م يعين رئيس الجهاز لمدة (4) سنوات قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجمهورية دون الرجوع لمجلس الشعب لعدم الحاجة إلى موافقته، ولا يجوز إعفاء رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من منصبه وذلك لضمان إعطائه الصلاحية والقوة اللازمة لتأدية دوره بشكل كامل، وتأكيداً لسلطة الجهاز

(3) وبموجب قرار الجمهوري المرقم (1907) والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد (84) والصادر في 19/ أكتوبر/ 1967م.

رئيس الجمهورية متضمنا معاملته المالية ويعامل من حيث المعاش وفقاً لهذه المعاملة⁽⁴⁾، وفي حالة غياب رئيس الجهاز أو خلو منصبه يحل محل الرئيس اقدم النائبين⁽⁵⁾، ولتأكد استقلالية رئيس الجهاز ونائبه فقد نص القانون على منع الرئيس ونائبه من ممارسة أي عمل أو مهنة أخرى بمرتب، واستثنت من ذلك المساهمة في الحالات البحثية والعلمية وأعمال تدريب، بشرط الحصول على إذن بذلك من رئيس الجهاز وتكون التصريح لرئيس الجهاز من رئيس الجمهورية بدلاً من رئيس مجلس الشعب في القانون الحالي⁽⁶⁾.

3. **مكتب الجهاز:** يشكل مكتب الجهاز من رئيس الجهاز ونائبه وأقدم الوكلاء، ويجتمع المكتب بدعوة من رئيسه وبحضوره، وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح رأي الجانب الذي منه الرئيس، وإذا نقص عدد المكونين للمكتب عن أربعة يستكمل العدد من الوكلاء حسب اقدميتهم، ويمارس المكتب الإختصاصات المقررة له في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات⁽⁷⁾.

الفرع الثاني

أهداف وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات

أولاً: أهداف الجهاز المركزي للمحاسبات:

-
- (4) المادة (21) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.
- (5) المادة (22) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.
- (6) المادة (25) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.
- (7) المادة (24) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

تنص المادة (1) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988م أنّ الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً الى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص عامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة، ويمكن أن نلخص أهم أهداف رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على الموازنة العامة فيما يلي:

1. تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة وغيرهم من الأشخاص المنصوص عليهم في قانون إنشاء الجهاز (8).
2. الإهتمام بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة، حيث أنّ هذه العمليات يضطلع بها الجهاز لمعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه في الرقابة على أموال الدولة (9).
3. التأكد من سلامة إجراءات عمليات تنفيذ الموازنة العامة، والتحقق من التزامها بالقواعد القانونية المالية المعمول بها.
4. كشف وقائع الإنحرافات والإهمال والمخالفات المالية، وبحث أسبابها وإقتراح وسائل علاجها، ومتابعة القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.
5. تقييم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز، ومتابعة مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة وتنفيذ الأعمال بالتكلفة المقررة، وتجنب الإسراف والتبذير (10).

(8) المادة (1) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988 والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

(9) أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 2000م، ص77.

(10) عطا الله جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني (دراسة مقارنة) مع النظامين المصري والانجليزي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1999م، ص408.

ثانياً: تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات: تعد التقارير التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات هي المنتج أو المخرج النهائي للعمل الذي قام به، ورغم أن هذه المرحلة تمثل بلورة لكافة المراحل السابقة عليها من مراجعة وفحص وتفتيش ومعاينة ودراسة، إلا أنها لا تعد نهاية المطاف وإنما تبدأ بعدها مرحلة الإبلاغ عن هذه التقارير وانتظار الإجراءات المتخذة بناءً عليها، والمتابعة والتعقيب والمناقشة.

1. التقارير الدورية: يعد الجهاز المركزي للمحاسبات نوعين من التقارير، أولاً: التقارير النصف سنوية: يصدر الجهاز للمحاسبات تقارير دورية كل ستة أشهر، منبثقة عن الإدارات المركزية المختصة، حيث تحرر كل إدارة تقريراً عن النشاط الذي تابعته وراقبته خلال مدة التقرير، وكذلك ما أسفر عنه بحثها وفحصها من ملاحظات، وما ورد من ردود من الجهات المعنية في هذا الشأن⁽¹¹⁾، ومن المفروض أن ما تتضمنه تلك التقارير تكون حقائق مؤكدة وليس مجرد شبهات وجهات نظر تحمل الخلاف، ولكن لوحظ أن الجهاز لا يحرص دائماً على ذلك (فكثيراً ما يضمن تقاريره ملاحظات لا تعدو أن تكون وجهات نظر الجهاز، وما زال موضع أخذ ورد بينه وبين مختلف الجهات المعنية)⁽¹²⁾. ثانياً: التقارير السنوية: ويتضمن التقرير عن الحساب الختامي للسنة المالية التي تنقضي يضمنه الملاحظات التي يراها ويشمل نوعين من التقارير تقارير الرقابة المالية وتقارير الرقابة على الأداء⁽¹³⁾.

2. تقارير خاصة: وهي التقارير التي يقوم الجهاز بإعدادها بناءً على تكليف من مجلس الشعب (مجلس النواب)، حيث نصت المادة الرابعة من قانون الجهاز على أن لمجلس الشعب (مجلس النواب) أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو التنفيذية أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة، أو إحدى

(11) د. أحمد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 2010، ص217.

(12) أشرف السيد حامد القبال، مصدر سابق، ص579.

(13) د. أحمد السيد عطا الله، مصدر سابق، ص271.

شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى إدارتها أو تضمن حداً أدنى لأرباحها، أو أي مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أي عملية أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات(14).

3. تقرير نتائج مراجعة الجهاز المركزي عن الحساب الختامي: بعد أن يتم الإنتهاء من إعداد الحسابات الختامية تقدم إلى الجهاز المركزي للمحاسبات لفحصها ومراجعتها وإبداء ملاحظاته عليها، وبالتالي على الجهاز أن يقوم بتقديم تقاريره وإرسالها إلى وزارة المالية والوحدات التي تشملها الموازنة العامة للدولة خلال شهر من تاريخ تسلمه الفعلي للحسابات الختامية مستوفياً لكافة البيانات والإيضاحات التي يطلبها من الجهات الحكومية(15).

المطلب الثاني

إختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات ووسائلها

في ممارسة مهامها الرقابية

لقد اتسعت اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات واتسعت كثيراً لتشمل هيئات ومؤسسات لم يكن يمارس عليها أي نوع من أنواع الرقابة، بل إن اختصاص الجهاز شمل أنماطاً رقابية مستحدثة لم يكن يمارسها من قبل، حيث لم تعد رقابته مجرد رقابة مالية محاسبية وإنما إمتد مجال الرقابة ليشمل المتابعة تنفيذاً للخطة وتقييم الأداء، ولكن ممارسة الجهاز مهامه الرقابية يتبع جملة من الوسائل في ذلك. لذا نقسم هذا المطلب

(14) أشرف السيد حامد قبائل، مصدر سابق، ص579-580.

(15) محمد جاسم حمادي الحلبوسي، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية _ مصر، 2019م، ص344؛ حامد حمود خالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي (دراسة مقارنة في النظام الدستوري الإنجليزي والمصري والكويتي)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م، ص259.

على فرعين نتناول في الأول اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات، ونخصص الفرع الثاني لوسائل ممارسته مهامه الرقابية.

الفرع الأول

إختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات المصري

حددت المادة الثانية من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988م المعدل رقم (157) لسنة 1998م أنواع الرقابات التي يُمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات على النحو الآتي:

1. الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

2. الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

3. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

وللجهاز المركزي للمحاسبات إختصاصات أخرى نصت عليها المادة الرابعة من القانون المذكور أعلاه، إذ يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أية جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه إلى الجهات طالبة الفحص. كما يجوز للمجلس ان يكلف الجهاز بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من أهدافها، وأن يطلب منه إبداء الرأي في تقارير المتابعة التي تعدها وزارة التخطيط⁽¹⁶⁾. يباشِر الجهاز المركزي للمحاسبات إختصاصاته وفقاً لقانون إنشائه على الوجه الآتي:

أولاً: في مجال الرقابة على الوجه الآتي:

1. الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والإتحادات. وللجهاز وهو بصدد تفعيل رقابته المالية والمحاسبية أن يوصي بآليات إصلاح مالي ومحاسبي في الجهة الخاضعة لرقابته، كما

(16) المادة (4) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

أنَّ له إبداء ملاحظاته على مدى نجاح أو فشل مشروعات البنية الأساسية التي تقع ضمن خطة الحكومة الإقتصادية والإجتماعية(17).

2. الرقابة على الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام، أو شركة قطاع عام، أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25 % من رأسمالها، وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى المنصوص عليها في المادة (3) من هذا القانون. ثانياً: الرقابة في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء: يباشر الجهاز في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء والرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الإقتصاد والكفاية والفعالية(18).

ثالثاً: في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية: يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أنَّ الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وان المسؤولين عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع(19).

(17) د. صادق أحمد علي النفيش، الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة)، مكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية - مصر، 2018م، ص244.

(18) المادة (5/ ثانياً) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

(19) المادة (5/ ثالثاً) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

الفرع الثاني

وسائل الجهاز المركزي للمحاسبات في ممارسة مهامها الرقابية

تتمثل وسائل الجهاز المركزي للمحاسبات في رقابته في الفحص والمراجعة والتفتيش والمعايينة وطلب البيانات الأساسية والإتصال المباشر بالمسؤولين الماليين، وأخيراً يتتبع المخالفات المالية، وندناول فيما يأتي هذه الوسائل:

أولاً: الفحص والمراجعة: حدد قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في المادتين (7،8) منه القواعد التي تنظم وسائل الفحص والمراجعة التي يستطيع استخدامها وكيفية هذا الإستخدام وفقاً لما يأتي:

1. يباشر الجهاز عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها في هذا القانون إما في مقر الجهات التي تتواجد بها السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها، وإما في مقر الجهاز وفقاً لما يراه رئيس الجهاز محققاً للمصلحة.
2. وللجهاز الحق في فحص المستندات والسجلات المنصوص عليها في القوانين واللوائح له الحق في فحص أي مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضاً في أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الإختصاصات، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الإنتهاء منها(20).
3. للجهاز أيضاً فضلاً عما سبق القيام بفحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافية أوجه النقص فيها(21).

(20) المادة (7) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

(21) المادة (8) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

ثانياً: **التفتيش والمعاينة**: نصت الفقرة الأخيرة من المادة السابعة على هذه الوسيلة إذ نصت إنَّ "للجهاز في سبيل مباشرته لإختصاصاته المشار إليها في هذا القانون حق المعاينة والتفتيش على الأعمال والوحدات الخاضعة لرقابته"⁽²²⁾. وهذا يعني أن الوسائل الموضوعية تحت يد الجهاز لممارسة إختصاصاته الرقابية لا تقصر على مجرد الفحص والمراجعة المستندية وحدها.

ثالثاً: **موافاة الجهاز بالبيانات الأساسية**: وحتى يتمكن الجهاز من القيام بمهامه الرقابية على أكمل وجه فقد وضع قانون الجهاز تحت يده وسيلة هامة من وسائل الرقابة تمكنه من الإحاطة بكل ما يجري من نشاط، حيث أوجب القانون على مختلف الجهات موافاته بعدد هام من البيانات الأساسية⁽²³⁾،

رابعاً: **الإتصال مباشرة بالمسؤولين الماليين**: لقد قضت المادة (10) من قانون الجهاز بحقه في الإتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم في الجهات الخاضعة لرقابته. والقانون يهدف من إقرار هذا الحق تمكين الجهاز من الحصول على البيانات اللازمة لأداء مهامه الرقابية أو إبلاغ هذه الجهات في نفس الوقت بما يتكشف لديه من ملاحظات⁽²⁴⁾.

المبحث الثاني

رقابة ديوان الرقابة المالية

يعد العراق أول دولة عربية تأسس فيها جهاز مختص بالرقابة المالية ، ففي عام 1924م، عرف العراق هيئات للرقابة المالية، تتمثل الأولى ب (دائرة مفتش الحسابات العمومية) أما الثانية فعرفت ب (دائرة مراجعة الحسابات العام) وتم دمجها في دائرة

(22) المادة (7) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

(23) محمد جاسم حمادي الحلبيوسي، مصدر سابق، ص339.

(24) المادة (10) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.

واحدة تعرف ب (دائرة تدقيق الحسابات العامة)⁽²⁵⁾، ونتيجة للتغيرات السياسية التي شهدتها العراق عام 1968م أنشئ ديوان جديد للرقابة المالية سمي الرقابة المالية الذي ظل يتطور حتى وصل الى شكله الحالي، ويعد ديوان الرقابة المالية العراقي من مؤسسات الدولة الدستورية، ويرتبط بالسلطة التشريعية وينوب عنها في الرقابة على أعمال الجهات المحددة قانوناً، وفق الصلاحيات والتخصصات الواردة بالقانون المنشئ لها، وهو المسؤول عن اصدار التقارير حول سير الأعمال للوحدات الحكومية وغير الحكومية الخاضعة لتدقيقه ويبلغ نتائج الرقابة إلى الجهات ذات العلاقة من سلطات تشريعية أو تنفيذية، وهذه المؤسسة الرقابية التي امتد عمرها قرابة الثمانين عاماً، تسعى للحفاظ على المال العام ومراقبة حسن التصرف به فضلاً عن ضمان سير المرافق العامة في الدولة، تتحقق الرقابة المستقلة على الموازنة العامة للدولة عندما يعهد أمر الرقابة المالية إلى هيئة فنية متخصصة يُنشؤها القانون ويحدد نظامها ويمنحها الشخصية المعنوية ويمنحها استقلالاً حقيقياً في تصريف شؤونها الإدارية والمالية، بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية التدخل في شؤون تلك الإدارة، وعليه نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة ديوان الرقابة المالية في مطلبين، نتناول في الأول تشكيل واختصاصات وصلاحيات ديوان الرقابة المالية، كما سنتناول في المطلب الثاني أهداف التقارير التي يقدمها ديوان الرقابة المالية، كما سنوضح العلاقة بين ديوان الرقابة المالية والسلطات الأخرى في الدولة.

المطلب الأول

تشكيل واختصاصات ديوان الرقابة المالية

من خلال نص المادة (103) من الدستور العراقي لسنة 2005م نرى ان المشرع كان صائباً عندما نص على الإستقلال المالي والإداري للديوان بنص الدستور،. ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون الديوان المالي رقم (31) لسنة 2011م نص في المادة

(25) عبد الستار حمد أنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2004، ص116.

الخامسة منه على أن: (الديوان هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثلته رئيس الديوان أو من يخوله)⁽²⁶⁾، وعليه تم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع، خصصنا الأول لعرض تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادية، والثاني لبيان اختصاصاته، وفي الثالث نبحث صلاحياته.

الفرع الأول

تشكيل ديوان الرقابة المالية

حدد قانون ديوان الرقابة المالية النافذ رقم (31) لسنة 2011م التشكيلات الإدارية للديوان والتنظيمات الرقابية وحسب التنظيم التالية:

أولاً: مجلس الديوان: ويتألف من رئيس الديوان رئيساً ونواب الرئيس والمدراء العامين لدوائر الديوان أعضاء، وينعقد المجلس مرة واحدة في الشهر على الأقل بدعوة من رئيسه أو ثلث أعضائه ويكتمل النصاب بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائه⁽²⁷⁾.

ثانياً: رئيس الديوان: وهو الرئيس الأعلى للديوان ويتمتع بدرجة وزير وبالحقوق والإمprivileges المحددة لهذا المنصب كافة، ويمتلك صلاحية وزير المالية بالنسبة لما يتعلق بشؤون الديوان وموازنته، وتعيينه يكون لمدة (5) سنوات⁽²⁸⁾، ويشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (9) أشخاص من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الديوان، ويصادق المجلس النواب على أحد المرشحين الثلاث بالأغلبية

(26) صباح جليل الحسيني، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في ترشيد الانفاق العام، مجلة الباحث، تصدر عن كلية التربية، جامعة كربلاء، المجلد (20)، عدد (11)، 2018م، ص 113؛ فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة معين، جامعة كوفيل، عدد (3)، 2013م، ص 120.

(27) المادة (20/ أولاً، ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(28) المادة (22/ ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

المطلقة لعدد أعضائه⁽²⁹⁾، ونرى أن المشرع العراقي قد أفلح بخصوص تعيين رئيس الديوان وكذلك شرط الخدمة الفعلية، لأن هذه الوظيفة تتطلب مهارة وكفاءة واستقلالاً في من يتولى هذا المنصب.

ثالثاً: نائب الرئيس: حدد قانون ديوان الرقابة المالية المعدل على وجود نائبين لرئيس الديوان وحدد درجتهم الوظيفية بدرجة وكيل وزارة ويعينان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وعلى أن تكون لهم خدمة فعلية لا تقل عن عشر سنوات في الديوان، ويمارسان تنفيذ الخطط والسياسات العامة للديوان وتأديته المهام المكلف بها وإنجاز القضايا والمهام الأخرى التي يكلفان بها من مجلس الرقابة أو رئيس الديوان، ويعين نائباً رئيس الديوان بنفس الشروط وطريقة تعيين رئيس الديوان⁽³⁰⁾. والباحث يقترح بان يكون تعيين نائب الرئيس على أساس مهني وليس بالضرورة ربط تعيينها بفترة محددة ويستحسن ان يكونا من خريجي كليات القانون أو المحاسبة.

رابعاً: دوائر التدقيق المركزي⁽³¹⁾: عددها ثماني دوائر تدقيق مركزية وثمانية دوائر تدقيق في المحافظات يرأس كل دائرة موظف بدرجة مدير عام، وتختص بالرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة للرقابة الموزعة ضمن تلك الدوائر حسبما يقرره المجلس وفق متطلبات العمل، ويشترط فيمن يعين رئيساً لدائرة التدقيق أن تكون لديه خدمة في الوظيفة ذات علاقة بمهام الرقابة مدة لا تقل عن 15 سنة بضمنها ما لا يقل عن (5) سنوات خدمة في الديوان وان يكون حاصلاً على الأقل على شهادة في المحاسبة القانونية.

(29) المادة (22) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(30) المادة (26) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(31) المادة (27) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

الفرع الثاني

إختصاصات ديوان الرقابة المالية

ومن أبرز وأهم إختصاصات ديوان الرقابة المالية والتي تم تحديدها بموجب القانون رقم (31) لسنة (2011م) النافذ هو إختصاص الرقابة لذا وبغية توضيح الدور الرقابي للديوان ارتأينا دراسته في النقطتين الآتيتين:

أولاً: الإختصاصات المالية: لديوان الرقابة المالية إختصاصات مالية في مجال رقابته على جانب النفقات والإيرادات للجهات الخاضعة لرقابته في فحص المعاملات الخاصة بالإنفاق وتدقيقها للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الإعتمادات المخصصة لها في الموازنة، وللتأكد من استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف وتقوم مرورها، وتتمثل هذه الإختصاصات بما يأتي:

1. رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من السلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، ويتم ذلك من خلال التأكد من سلامة الإنفاق العام واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، وعدم وجود سوء تصرف أو تبذير وقع عليها من موظفي الجهات الخاضعة للرقابة(32).

2. فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقاتها من خلال عدة إجراءات منها: الإطلاع على السجلات أو الإستثمارات التي يثبت فيها الإستحقاق السنوي أو الدوري من الإيراد، فضلاً عن الإطلاع على كافة الإستثمارات الخاصة بمصادر الإيراد والأضابير الخاصة بكل مصدر، ومدى مطابقة المعلومات الواردة فيها مع سجلات مصدر الإيراد، فضلاً عن التأكد من تبويب الإيرادات وفق ما هو وارد في قانون الموازنة للسنة المعينة وسلامة استخدام وصولات القبض(33).

(32) المادة (6/ أولاً - أ) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(33) المادة (6/ أولاً - ب) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

3. يقوم الديوان بإبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية ومعايير المحاسبة المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الإستثمار المقررة ونتيجة النشاط(34).

ثانياً: الإختصاصات الإدارية التي يمارسها الديوان(35):

1. مهام الرقابة وتقويم الأداء.
2. مجالات التعاون مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتش العموميين.
3. الموضوعات والقضايا التي يعتبرها الديوان ضرورية للتحقيق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها.
4. الإشراف على دواوين الرقابة المالية في الأقاليم وله في سبيل تحقيق ذلك ما يأتي(36):

- أ. مراجعة التقارير الرقابية الصادرة عن تلك الدواوين وتوحيدها في تقريره على المستوى الإتحادي.
- ب. تنسيق عمل ديوان الرقابة المالية الإتحادي مع دواوين الرقابة في الأقاليم وفقاً لآليات تعتمد من قبل مجلس الرقابة المنصوص عليه في هذا القانون.
- ج. تنسيق آليات عمل دواوين الرقابة المالية في الأقاليم فيما بينها وفقاً لضوابط يقرها مجلس الرقابة المالية.
5. يتولى الديوان إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب المفتش العام، أو إذا تخلف مكتب المفتش العام

(34) المادة (6/ أولاً - ج) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(35) المادة (7/ أولاً - ثانياً - ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(36) المادة (28/ رابعاً - أ - ب - ج) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال (90) يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان، ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع الأوليات التي أجريت بناءً على طلبه (37).

ومما تقدم يتبين لنا أنّ ديوان الرقابة المالية هو من أقدم الأجهزة الرقابية في العراق وهو يمارس رقابة فعالة ومنجّه تلك الإختصاصات والصلاحيات الواسعة هو من أجل جعل الرقابة التي يقوم بها رقابة حقيقية وفاعلة تؤدي الغرض الذي أنشئ من أجله، إلا أنّ ذلك يتطلب تعاون الأجهزة الرقابية معه ممثلة بهيئة النزاهة والمفتشين العموميين، وتعاون السلطة التنفيذية نفسها الخاضعة لرقابة الديوان معه من خلال تسهيل مهمته وتذليل العقبات التي تواجهه أثناء عمله. بعد بيان تشكيل واختصاصات وصلاحيات ديوان الرقابة المالية. لم يبق لنا سوى أنّ نبين أهم الأهداف التي يسعى إليها ديوان الرقابة المالية والتقارير، كل هذه التفاصيل سنبينها في المطلب القادم.

المطلب الثاني

أهداف وتقارير ديوان الرقابة المالية

في هذا المطلب سنبين أهداف وتقارير ديوان الرقابة المالية، كما سنوضح العلاقة بين ديوان الرقابة المالية والسلطات الأخرى للدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) فسندرس هذه المواضيع في فروع مستقلة على النحو الآتي.

الفرع الأول

أهداف ديوان الرقابة المالية

كانت الأهداف التي تم بيانها عند تشكيل ديوان الرقابة المالية هي تقديمه المساعدة لجهات السلطة التنفيذية من خلال تطبيق هذه الجهات للقوانين والأنظمة والتعليمات

(37) أ.د. ماهر صالح علاوي الجبوري، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون، جامعة الأنبار، المجلد (4)، عدد (8)، 2013م، ص9.

والتحقيق من كفاءة أداء الاعمال، وتقديم العون الفني في المجالات الحسابية والرقابية، ويمكن إجمال أهداف ديوان الرقابة المالية من خلال النواحي الآتية:

أولاً: يهدف ديوان الرقابة المالية من الناحية القانونية إلى التحقق من تطبيق القوانين المالية والأنظمة والتعليمات من خلال ضمان سلامة تطبيق العاملين في الوزارات والدوائر لهذه القوانين والأنظمة والتعليمات⁽³⁸⁾، والتأكد من سلامة تطبيق التوجيهات المركزية الصادرة من الجهات العليا التعاميم التي تقوم الوزارات بإصدارها لتنظيم أعمال هذه الوزارات⁽³⁹⁾.

ثانياً: كما يهدف من الناحية المالية إلى التحقق من سلامة الإنفاق وعدم تجاوز الإعتمادات المخصصة في الموازنة العامة وصحة إجراءاتها وسلامتها، من الإهمال أو التقصير المؤدى الى ضياغ أو هدر المال العام والإضرار بالإقتصاد الوطني⁽⁴⁰⁾، وإنها قد تمت وفقاً للأصول وطبقاً للصلاحيات المحددة، وفحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، وأيضاً التحقق في تجنب الإسراف والتبذير وترشيد عمليات الإنفاق⁽⁴¹⁾.

ثالثاً: من الناحية الإقتصادية يشمل صيانة الإقتصاد الوطني من خلال تقويم نتائج تنفيذ البرامج والسياسات الإقتصادية بشأن تطوير العمل الإقتصادي مستقلاً، تقييم كفاءة الأداء للأعمال والمشاريع والتحقق من مدى فاعلية الإجراءات والإستخدام الأمثل للمواد الإقتصادية، والمساهمة في إستقلالية الإقتصاد ودعم نموه واستقراره⁽⁴²⁾.

(38) المادة (6/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(39) عبد الستار حمد انجاد الجميلي، مصدر السابق، ص116.

(40) المادة (4/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(41) المادة (6/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(42) سناء محمد سدخان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2000م، ص187.

رابعاً: من الناحية الحسابية وهذا يتمثل التأكد من صحة العمليات الحسابية واكتشاف الأخطاء والمخالفات فيها والتحقق من سلامة القيود والسجلات ومطابقتها⁽⁴³⁾، إعطاء دور أكبر للعاملين في الديوان لوضع القواعد الحسابية وذلك لتذليل الصعوبات في فهم القواعد الموجودة وتجاوز المعوقات التي قد تحصل في التطبيق العلمي لها⁽⁴⁴⁾، مع نشر أنظمة المحاسبية والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل المستمر، وأيضاً تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة⁽⁴⁵⁾.

خامساً: من الناحية الإدارية يهدف لفحص نظام الرقابة الداخلية للوزارات والدوائر وتقويمه ومدى كفاءة الكوادر العاملة في تلك الجهات⁽⁴⁶⁾، وأيضاً تطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة للرقابة⁽⁴⁷⁾.

(43) نصت المادة (6/ أولاً - ج) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل على (إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي وعوائد الإستثمار المقررة ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية).

(44) توميد مسعود محمود النقشبدي، الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2014م، ص125.

(45) المادة (4/ خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

(46) عبد الستار حمد انجاد الجميلي، مصدر سابق، ص117.

(47) وحيد أحمد عيسى، ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودورها في مكافحة الفساد في العراق، رسالة ماجستير، سكول القانون، جامعة دهوك، 2013م، ص49.

الفرع الثاني

تقارير ديوان الرقابة المالية

إن تقارير الأجهزة الرقابية المستقلة ولا سيما التقرير السنوي العام تعد من أهم الوثائق التي تعرض فيها هذه الأجهزة نتائج عملها الرقابي وتورد فيها أهم الملاحظات والإستنتاجات التي كشفتها خلال ممارستها لأعمالها الرقابية، إن أهم ما قد يورد في التقارير التي ترفعها أجهزة الرقابة المالية هو مدى التزام الجهات محل الرقابة بالقوانين والأنظمة التي تخص الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة، ومراعاة المسؤولين للأسس الإقتصادية الصحية في مجال استخدامهم لموارد الدولة ومدى مطابقة الحساب الختامي لحقيقة مركز الدولة المالي وما طرأ على حسابات الإحتياطي والخزينة من تغييرات(48). وسنتناول في الفقرات التالية أنواع تقارير ديوان الرقابة المالية فيما يأتي:

أولاً: التقرير السنوي: يقدم ديوان الرقابة المالية تقريراً سنوياً إلى السلطة التشريعية التي تتمثل بمجلس النواب خلال (120) 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 والإقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وإنفاق الأموال العامة(49).

ثانياً: التقرير الوزاري السنوي: 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، ويبين الديوان ما تلمسه من مواطن الضعف والممارسات السلبية والإيجابية في التطبيق العملي للإدارات الحكومية والشركات المختلفة

(48) سناء محمد سرحان، مصدر سابق، ص226.

(49) المادة (28/ اولاً) من قانون الديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.

المعينة بالرقابة، ويضم التقرير كذلك تقييم المركز المالي ونتيجة نشاط كل تشكيل من تشكيلات الوزارة المعينة (50).

ثالثاً: تقارير خاصة: يقوم ديوان الرقابة المالية بإصدار هذا النوع من التقارير عندما يتم تكليفه بمهام خاصة ومحددة من قبل السلطات العليا في الدولة، أو عندما يبادر الديوان بدراسة بعض الظواهر والممارسات والتشريعات التي تخص الأمور المالية والإقتصادية للدولة التي لها علاقة بالمال العام، والهدف من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة متضمناً تقريره بنتائج هذه الأعمال أو عندما توجد هناك ضرورة لإصدار تقرير خاص بشأن أي من الأمور والنقاط المهمة المكتشف، كحالات الفساد (التلاعب، السرقة، التزوير، مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة) دون حاجة إلى الإنتظار لحين إكمال عملية الرقابة والتدقيق على أعمال الجهة الخاضعة للرقابة، وتقدم هذه التقارير إلى الجهة التي كلفت الديوان بالمهمة ذات العلاقة أو الى السلطة التشريعية، أو مكاتب المفتش العموميين أو هيئة النزاهة العامة حسب تقرير الديوان لأهمية المواضيع المدروسة حال الإنتهاء من الرقابة (51).

رابعاً: تقارير رقابة تقييم الأداء: يتناول التقرير رقابة تقييم الأداء وهي أهم نوع من أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان والتي نصت عليها المادة السابعة (أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011م المعدل، والتي تنصب على المبادئ والأسس والقواعد والنظم التشريعية والإدارية والأمور المالية والإقتصادية.

ومن خلال ما تقدم نرى أن استقلالية هذه الأجهزة و فعاليتها لا يأتي من خلال ارتباطها بأي من سلطات الدولة، بل يأتي من خلال حرص المشرع على وضع القواعد والنظم التي تحافظ على استقلالية هذه الأجهزة في ممارسة دورها الرقابي، سواء تلك

(50) عمار عبد القادر عطا، رقابة ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة، مجلة الإدارة والاقتصاد، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة مستنصرية، عدد (100)، 2014م، ص241.

(51) محمد جاسم حمادي الحلبوسي، مصدر سابق، 269-270.

المتعلقة بحقة في الحصول على المعلومات والبيانات، أو القواعد والنظم المتعلقة بحياد الأعضاء الفنيين عن اي تأثيرات خارجية أو داخلية، فضلا عن القواعد المتعلقة بتنظيم العمل الرقابي بين الجهاز والسلطتين التشريعية والتنفيذية التي تعمل على حماية الجهاز واستقلاله في مواجهة السلطتين، وفي الوقت نفسه تؤدي هذه القواعد إلى التعاون، باعتبار أنّ هذا الجهاز له دور كبير في مساعدة هاتين السلطتين في بسط رقابتهما على أعمال الإدارة العامة، فهو يوفر للسلطة التنفيذية الدراسات والمقترحات والمعالجات اللازمة لتلافي الأخطاء التي تم اكتشافها، كما أنّه يوفر المعلومات الفنية والمالية اللازمة التي تمكن السلطة التشريعية من بسط رقابتها على أعمال الحكومة. وفي نفس الوقت فإن هذه النصوص، وإن كانت تعتبر عاملا هاما للاستقلالية إلا أنّها لا تكفي لتحقيق هذه الإستقلالية، ولا تعتبر هذه النصوص ذات فاعلية ما لم ترتبط بضمانات تعمل على توقيع جزاء في حالة الإخلال بهذه القواعد والنظم، ومن أهمها الضمانات القضائية ووجود نص صريح يحق للجهاز بموجبه الرجوع إلى القضاء مباشرة في حالة الخلاف مع الجهات الخاضعة لرقابته وتتعلق بممارسة مهامه الرقابية. وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن دور ديوان الرقابة المالية الإتحادي يجب أن يأتي في إطار التكامل مع سلطات الدولة العامة عند أدائها مهامها الوظيفية التي رسمها لها الدستور في إدارة المال العام، وحسن استخدامه لتحقيق الأهداف العامة للدولة، ومن هنا يمكن اعتبار سلطة الديوان هي تعزيز لدور السلطات العامة لضمان شرعية تصرفاتها المالية من خلال مراقبته للمال العام.

الخاتمة

يدور موضوع دراستنا حول (دور الهيئات المستقلة على المال العام)، وتتلخص إشكالية هذه الدراسة في معرفة الجهات التي تقوم بالرقابة الهيئات المستقلة على المال العام ومدى استقلاليتها وصلاحياتها وأهميتها للمحافظة على المال العام ومكافحة الفساد المالي، وقارنا العراق مع كل من مصر وفرنسا. ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع حاولنا التعرض لكافة نواحيه، ففي المبحث الأول رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وبيننا في المبحث الثاني رقابة ديوان الرقابة المالية.

وبعد أن انتهينا من دراسة هذا الموضوع، بقي أن نبين أهم النتائج التي توصل إليها البحث، والإجابة عن الأسئلة التي سبق أن طرحناها في مقدمة الدراسة، وإبداء ما نراه من إقتراحات قد تكون ذا فائدة واعتبار في هذا الموضوع.

أولاً: النتائج:

1. إن الرقابة المستقلة على المال العام عندما يعهد إليها بالشخصية المعنوية واستقلالاً حقيقياً في تصريف شؤونها الإدارية والمالية، لا يمكن للسلطة التنفيذية التدخل في شؤون تلك الهيئة وتتمارس هذه الهيئات رقابتها بصورة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد شكلت الدول طرقاً مختلفة في تنظيم أجهزتها الرقابية المستقلة فبعضها نظمها في شكل إدارات حكومية، في حين أخذ البعض الآخر بالمحاكم القضائية، ففي فرنسا توجد محكمة المحاسبات الفرنسية ولها إستقلال تام لارتباطها بالسلطة التشريعية وتتمارس إختصاصات قضائية، بخلاف المشرع العراقي الذي سار في الإتجاه نفسه حينما جعل ارتباط ديوان الرقابة المالية الإتحادية بمجلس النواب، ولكنه لا يمارس إختصاصات قضائية كما في التشريع الفرنسي، رغم أن هناك آراء تقول بأنّ لهيئة النزاهة إختصاصات شبه قضائية، ويلتقي المشرعان المصري والعراقي في عدم ممارسة (الجهاز المركزي للمحاسبات) المصري لاختصاصات قضائية، إلا أنه ألحق ذلك الجهاز برئاسة الجمهورية، بخلاف النهج الذي سلكه كل من المشرعين العراقي والفرنسي، وهذا بدوره يشوب الإستقلال التام.

2. تتبين لنا بموجب قانون ديوان الرقابة المالية العراقي يعين رئيس الديوان على إقتراح مجلس الوزراء مما يعني تدخل السلطة التنفيذية في أعمال وقدرة الرقابة التي يمارسها الديوان فلا يتوقع الإستقلالية.

ثانياً: المقترحات:

في ضوء ما تقدم من الإستنتاجات التي توصلنا إليها، خلصت الدراسة إلى المقترحات الآتية:

1. الإهتمام بالتنمية البشرية، فهي أساس عملية التغيير أو الإصلاح، سواء أكان الإصلاح منهجياً أم مؤسسياً، للموظفين والمسؤولين عن وضع القرارات، مادياً أم

معنوياً، وتدريبهم وتأهيلهم المستمر لتحمل المسؤوليات الجديدة، واقتباس المهارات الضرورية المطلوبة لتنفيذ الرقابة على الموازنة العامة، وإنشاء قاعدة معلومات يمكن الإعتماد عليها في تقويم الواقع الإقتصادي والمالي للإدارات الخاضعة للرقابة، بإنشاء قسم للإحصاءات المالية ووضع الأسس للوصول إلى مؤشرات يعتمد عليها في تحليل هذا الواقع لتحديد مواطن الضعف وتقديم المقترحات لمعالجتها.

2. النص في الدستور أو القوانين المعنية على أن يُختار الوزراء ويُعين الموظفون المتنفذون في أجهزة الحكومة من المستقلين وغير المنضمين لحزب معين أو تيار سياسي ما، لضمان حسن إدارة القطاع الحكومي من مؤسسات ومصالح وهيئات، وإبعادها عن دائرة الصراعات الحزبية وتجاذب مصالحها السياسية، بما يحقق ويراعي توفر عنصر الكفاءة في أدائها لوظيفتها بصورة فنية، وبإمكانيات عالية تجنبها الهدر بالأموال أو التغطية على بعض المخالفات والأخطاء، بسبب إنتماء الوزير أو الموظف الأعلى في الوزارة أو المؤسسة لحزب ذي أغلبية أو نفوذ في البرلمان، والتواطؤ مع الأخير لإخفاء بعض الحقائق أو الممارسات المالية والإدارية الخاطئة.

3. ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية من أجل إنشاء هيئة رقابية عليا مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية، بحيث ديوان الرقابة المالية يتمتع بصلاحيات رقابية وتدقيقه وقضائية في آن واحد، بمنحه صلاحية البت المباشر في قضايا الفساد لإختصار الوقت والحد من إنتشار الفساد المالي، وبالنسبة لمصر يجب أن يتمتع الجهاز المركزي للمحاسبات باختصاصات قضائية أسوة بفرنسا.

قائمة المراجع (52)

أولاً: الكتب:

1. أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية - مصر، 2016م.
2. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 2000م.
3. عطا الله جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني (دراسة مقارنة) مع النظامين المصري والانجليزي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1999م.
4. أحمد السيد عطا الله، الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 2010.
5. محمد جاسم حمادي الحلبوسي، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية - مصر، 2019م.
6. حامد حمود خالدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي (دراسة مقارنة) في النظام الدستوري الإنجليزي والمصري والكويتي)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م.
7. صادق أحمد علي النفيش، الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة)، مكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية - مصر، 2018م.
8. عبد الستار حمد أنجاد الجميلي، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2004.
9. صباح جليل الحسيني، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في ترشيد الانفاق العام، مجلة الباحث، تصدر عن كلية التربية، جامعة كربلاء، المجلد (20)، عدد (11)، 2018م.

(52) وردت أسماء المؤلفين والباحثين في قائمة المراجع مع حفظ ألقابهم.

10. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة معين، جامعة كفيل، عدد (3)، 2013م.
11. أ.د. ماهر صالح علاوي الجبوري، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون، جامعة الأنبار، المجلد (4)، عدد (8)، 2013م.
12. سناء محمد سدخان، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2000م.
13. نؤميد مسعود محمود النقشبندي، الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2014م.
14. عمار عبد القادر عطا، رقابة ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة، مجلة الإدارة والاقتصاد، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، عدد (100)، 2014م.
15. وحيد أحمد عيسى، ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودورها في مكافحة الفساد في العراق، رسالة ماجستير، سكول القانون، جامعة دهوك، 2013م.

ثانياً: القوانين:

1. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011م المعدل.
2. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (144) لسنة 1988م والمعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1998م وتعديلاته.