

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي

– دراسة مقارنة - القسم الثاني (*)

أ.م.د. عبدالباسط جاسم

أستاذ المالية العامة والتشريع المالي المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المبحث الثالث

الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة

تمارس هذه الرقابة هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وهي الأكثر أهمية من الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية لان الرقابة الإدارية لم تخرج عن كونها رقابة الإدارة على نفسها طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تضعها ، أما الرقابة البرلمانية وخاصة إذا كانت هذه الرقابة لاحقة على التنفيذ أي بعد تنفيذ الموازنة ذاتها فهي غير كافية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية إذ لا تستطع السلطة التشريعية (البرلمان) من مجرد فحص الحساب الختامي ومعرفة جميع تفاصيل تنفيذ الموازنة وعملياتها المختلفة ، من كل هذا يتضح ضرورة الالتجاء إلى هيئة خاصة مستقلة لفحص تنفيذ الموازنة ومراجعة الحسابات المالية وتدقيقها على أساس مستندات التحصيل والصرف ، ومحاولة الكشف عما يكون بها من مخالفة لما اقره البرلمان على أساس دراسة الحساب الختامي للإدارة المالية دراسة جديده ومحاسبة المسؤولين عن المخالفات^(١) .

لذلك يمكن القول بان المقصود بالرقابة المستقلة هو ذلك النوع من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة الذي تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعليه سوف نقسم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول نتكلم عن الرقابة المستقلة في التشريع العراقي أما في المطلب الثاني فسوف نتكلم عن الرقابة المستقلة في التشريع المقارن وكما يأتي :

(*) أستلم البحث في ٢٠١٠/٩/٢١ *** قبل للنشر في ٢٠١٠/١٠/٢٤ .

(١) د. هشام محمد صفوت العمري (اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية) ، مصدر

سابق ، ص ٣٩٤ .

المطلب الأول الرقابة المستقلة في التشريع العراقي

إن الأجهزة التي تباشر الرقابة المستقلة في التشريع العراقي هي ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة لذا سوف نتكلم عنهما وحسب الفروع الآتية :

الفرع الأول ديوان الرقابة المالية^(١).

إنشئ ديوان الرقابة المالية في العراق بموجب قانون ديوان الرقابة المالية

(١) بدأت الرقابة المالية في العراق بتأسيس دائرة في وزارة المالية عام ١٩٢٠ تسمى (دائرة مراجعة عموم الحسابات) تولت أعمال تدقيق مصروفات الدوائر المشكلة من الناحية الحسابية . المادة (١٠٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، ثم صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٥١٥) بتاريخ ١٩٢٧/٢/٢٣ وقد نصت المادة الثانية منه على تأسيس دائرة تقوم بتدقيق جميع المصروفات ومدخولات الدوائر الحكومية وتوابعها برئاسة موظف مختص باسم (مراقب الحسابات العام) وقد عدل هذا القانون عام ١٩٣٥ حيث أصبح مراقب الحسابات العام يعين من قبل رئيس الوزراء ويقترن تعيينه بموافقة مجلس الوزراء . عدل بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥١ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٩٥٢) بتاريخ ١٩٥١/٣/٣١. وفي عام ١٩٥٨ أجريت عدة محاولات لإلغاء هذا القانون وتشريع قانون جديد بدلاً عنه إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل ، وفي عام ١٩٦٤ أعيد تشكيل دائرة مراقب الحسابات العام بإضافة دوائر لها (مالية ، اقتصادية ، صناعية ، زراعية ، خزائن و واردات ، خدمات إدارية) وكان يباشر نوع واحد من الرقابة هي (المستندية) التفصيلية دون رقابة الكفاءة والأداء .

لمزيد من التفصيل حول تاريخ نشوء الرقابة المالية في العراق يرجع : د. عبد الله النقشبدي (الرقابة المالية ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم) ، مصدر سابق ، ص ٣٤ وما بعدها .

رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨^(١) ، الذي قضى في المادة الثانية منه بتأسيس هذا الجهاز الرقابي ليتولى الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية على وفق الاختصاصات التي رسمها القانون . ثم صدر بعد ذلك القانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠^(٢) ، ثم صدر القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل^(٣) ، والذي يعد القانون النافذ المفعول حالياً في العراق الأمر الذي يتطلب دراسة الديوان من حيث تشكيلاته واستقلالته واختصاصاته وأنواع الرقابة التي يباشرها والتقارير التي يرفعها وكما يأتي :

أولاً : تشكيل ديوان الرقابة المالية^(٤)

يتكون الديوان من :

مجلس الرقابة المالية ويعبر عنه بـ(المجلس) أينما ورد في هذا القانون .

رئيس الديوان ويرتبط به :

مكتب رئيس الديوان ويرأسه مدير .

(١) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٥٦١) بتاريخ ١٩٦٨/٤/٢٧ ، ومما تجدر الإشارة به أن هذا القانون كان يفتقر إلى الأساس الدستوري لوجوده منذ عام ١٩٦٨ ولحين تعديل الدستور عام ١٩٧٣ ، فالدستور المؤقت الصادر عام ١٩٧٠ لم يتضمن أي نص بتأسيس سلطة للرقابة المالية ، وقد جاء تعديل الدستور المؤقت الذي صدر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة السابق رقم (٥٦٧) بتاريخ ١٩٧٣/٧/١٢ ، بما يضمن توافر هذا النقص الدستوري ، إذ نصت المادة الأولى من القرار المذكور بإضافة مادة إلى نهاية الفصل الأول من الباب الرابع من الدستور المؤقت هي المادة (٤٦) التي نصت على أن (تؤسس سلطة للرقابة المالية تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أداؤها بقانون) .

(٢) المنشور بالوقائع العراقية العدد (٢٨٠٧) بتاريخ ١٩٨٠/١٢/١٥ والذي الغي بموجب المادة (٢٤) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ .

(٣) المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٢٩٣) بتاريخ ١٩٩٠/٢/٥ وعدل هذا القانون بموجب أمر ما يسمى بالائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) بتاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ .

(٤) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٦٠ .

دائرة الشؤون الإدارية والمالية ويرأسها مدير عام .
دائرة الشؤون الفنية والدراسات ويرأسها مدير عام .
وكيلا رئيس الديوان . ويكون كل منهما بدرجة خاصة وبمستوى وكيل
وزارة .

دوائر التدقيق ويرأس كل منها مدير عام أو محاسب قانوني أول وتقسم
دوائر التدقيق إلى^(١) :

دوائر التدقيق المركزية وهي (دائرة النشاط الصناعي ، دائرة نشاط التمويل
والتوزيع ، دائرة نشاط الزراعة والتعمير ، دائرة نشاط الشركات ، دائرة نشاط
الحكم المركزي ، دائرة نشاط الخدمات العامة) .

دوائر التدقيق في المحافظات : وتقوم كل دائرة من دوائر التدقيق في
المحافظات بممارسة وتنفيذ العمل الرقابي في جميع دوائر الدولة والجهات الأخرى
في المحافظات الخاضعة لرقابتها وقد تم تقسيم هذه الدوائر إلى ستة مناطق وحسب
المحافظات (توزيع جغرافي) باستثناء إقليم كردستان إذ توجد دوائر للرقابة خاصة
به .

ثانياً : مظاهر استقلال ديوان الرقابة المالية

تكمن مظاهر الاستقلال بما يأتي :

إن ديوان الرقابة المالية مؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية
للمساعدة في تعزيز الاقتصاد ، الفاعلية ، مصداقية حكومة العراق^(٢) ، كما نص
الدستور العراقي الحالي على أن ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً^(٣) .
يعين رئيس الوزراء رئيس ديوان الرقابة المالية ووكلائه لمدة (٥) سنوات
من ثلاثة مرشحين من المختصين لكل منصب وتقدم أسمائهم من قبل مجلس
القضاء الأعلى وعلى مجلس القضاء الأعلى عند تقديمه الترشيحات أن يأخذ بعين
الاعتبار وجهة نظر الديوان ، ولا يمكن لرئيس الديوان أو نوابه الخدمة لفترة تزيد
على مدتين متعاقبتين ، ويختار رئيس الديوان ووكلائه من دون الأخذ بالاعتبار
انتمائهم السياسي ، ويتمتع رئيس الديوان بدرجة وزير من حيث (الحقوق
والامتيازات) وفيما يتعلق بشؤون الديوان (الأفراد ، التأسيس ، الميزانية) فله

(١) عدلت بالقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠٠١ قانون التعديل الثاني لقانون ديوان الرقابة المالية
ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ .

(٢) المادة (١/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ .

(٣) المادة (١٠٣) من الدستور العراقي الحالي .

سلطات مساوية لسلطات وزير المالية ، ويعزل رئيس ديوان الرقابة المالية ووكلائه من مناصبهم من قبل السلطة التشريعية (بتلثي أصوات السلطة التشريعية) وذلك بسبب عدم صلاحيته أو سوء التصرف داخل أو خارج منصبه أو إهمال الواجب أو إساءة جسيمة للمنصب^(١) .

لقد أعطى المشرع هذا الجهاز (ديوان الرقابة المالية) حرية الحركة وممارسة دوره الخطير في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وجعله مستقلاً عن السلطة التنفيذية ويكون ارتباطه بمجلس النواب^(٢) .

ثالثاً : اختصاصات ديوان الرقابة المالية

يختص ديوان الرقابة المالية بالأمر الآتية^(٣):

١. رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية والتحقق من سلامة القوانين والأنظمة والتعليمات المالية على أن يشمل ذلك :
 - أ- فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة ، واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها .
 - ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها .
 - ج- 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 الاستثمار المقررة ونتيجة النشاط .
٢. رقابة وتقويم الأداء وفقاً لأحكام هذا القانون .

(١) المادة (٢) من أمر ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة ذي الرقم (٧٧) بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٠٤ والتي عدلت بموجبها المادة (١) من قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) المادة (١٠٣) /ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢) من قانون الرقابة المالية ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ بإضافة الفقرات (٨،٧،٦،٥) بموجب أمر ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة ذي الرقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

٣. تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية .
٤. نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق ، المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق وأفضل الممارسات ، وبالتعاون مع المفوضية للنزاهة العامة لتحسين القواعد بشكل مستمر ، الممارسات ، والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة وتدقيق الأموال العامة في العراق^(١) .
٥. كشف خلال التدقيق وتقييم الأداء لأدلة الفساد ، الاحتيال ، التبيد ، الإساءة ، عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وإنفاق واستعمال الأموال العامة .
٦. التحقق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هي مطلوبة رسمياً من الجهات الرسمية .
٧. تحال إلى المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة أو مباشرة إلى مفوضية النزاهة العامة حيثما كان ذلك مناسباً كل ادعاءات أو أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبيد أو سوء استخدام أو عدم الكفاءة في الإنفاق واستعمال الأموال العامة .
٨. فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا للعراق .

رابعاً : صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية

يمارس ديوان الرقابة المالية الرقابة السابقة واللاحقة ورقابة الكفاءة والأداء وكما يأتي:

١. الرقابة المالية السابقة على الصرف

لديوان الرقابة المالية اختصاص مباشرة رقابة مالية سابقة على الصرف في جميع دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج خدمات باستثناء المحاكم في حين يتعلق باختصاصاتها القضائية فقط أما المالية فتخضع لرقابة الديوان^(٢) .

ويلاحظ أن المشرع نص على أن يكون هذا النوع من الرقابة رقابة تفصيلية فجعلها بذلك على مستوى اعم من الرقابة السابقة التقليدية .

(١) عدلت الفقرة (٤) من المادة (٢) بموجب أمر ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة ذو الرقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) المادة (٤/أولاً - ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ .

٢. الرقابة المالية اللاحقة على الصرف

يتمثل هذا النوع من الرقابة بالرقابة على حسابات النقود والقبض والصرف والالتزامات والحقوق والأعيان المنقولة وغير المنقولة وكل ما يتعلق بجباية الأموال أو الإنفاق ، ولغرض تحقيق هذه الرقابة فان لسلطات الرقابة الحق بالاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة سواء أكانت عادية أم سرية ، وله في سبيل تحقيق أغراض الرقابة إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه وحق الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات لأداء مهامه والإجابة على استفساراته من المستويات الإدارية والفنية المعنية^(١) ، وذلك من أجل التعرف على حقيقة المركز المالي للدائرة أو المؤسسة التي تجري الرقابة على حساباتها ، وللتحقق من أن الأعمال التي قامت بها تلك الدوائر والمؤسسات قد تم تنفيذها طبقاً للمصروفات المقررة لها.

٣. رقابة الكفاءة والأداء

لا يقتصر اختصاص ديوان الرقابة المالية على سلطة فحص الحسابات والتأكد من مطابقة الصرف للأسس الحسابية التي تسير عليها المؤسسة وإنما يمتد اختصاصه إلى تدقيق وفحص جميع الأسس والمبادئ والقواعد والنظم التشريعية والإدارية والحسابية التي تسير عليها المؤسسة والتأكد من كفاءة وملائمة هذه النظم والقواعد والأسس في تنفيذ وتحقيق الخطط التي تطبقها المؤسسة ، لضمان أقصى حد من الإنتاج أو تقديم أفضل ما يمكن من الخدمات بأقل كلفة وبأحسن نوعية ، فرقابة الكفاءة والأداء تهدف إلى متابعة تنفيذ عمل محدد سلفاً للتحقق من إن العمل يسير وفقاً للأهداف والسياسات والبرامج التي سبق تحديدها ولمنع الانحراف عن معدلات الأداء المقررة أي أنها ترمي إلى تقييم النتائج للتأكد من : إن التنفيذ يسير في حدود الخطة الموضوعة طبقاً للسياسات والبرامج المحددة سلفاً .

للتأكد من سلامة الخطة الموضوعة ذاتها .

ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة تقوم سلطة الرقابة بالبحث في القوانين والأنظمة المالية عن أي خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات والبيانات المالية وكذلك الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى هدر أو ضياع الأموال العامة

(١) المادة (٧/ثانياً) من القانون نفسه .

فضلاً عن انتهاك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي أو الأنظمة الأخرى^(١).

وبالرغم من صلاحية ديوان الرقابة المالية بالقيام بهذا النوع من الرقابة إلا أن المؤسسة أو الدائرة تبقى لها الكلمة الفصل في كشف الأخطاء والانحرافات التي تشوب التطبيق وتقدر كفاءة واختصاص العاملين فيها .

خامساً : تقارير ديوان الرقابة المالية

تتعدد أنواع التقارير التي يرفعها ديوان الرقابة المالية بسبب تعدد الغايات والأهداف التي من أجلها يتم إعداد هذه التقارير ، وتقسم تقارير ديوان الرقابة المالية إلى ما يأتي^(٢) :

١. التقرير السنوي العام :

ويرفع هذا التقرير إلى مجلس النواب وهو يتضمن رأي الديوان بمجمل الأوضاع المالية والاقتصادية للدولة وخلصته بأهم أوجه الخلل والمخالفات التي شخصها الديوان وعن سير العمل في الديوان ومشاكل ومعوقات العمل التي يواجهها وسبل تجاوزها .

٢. التقرير السنوي الوزاري :

ويقدم هذا التقرير إلى الوزير المختص ويتضمن الملاحظات المستخلصة من تقارير الديوان الأخرى والمرفوعة عن المؤسسات والدوائر التابعة لتلك الوزارة سواء أكانت تقارير دورية أم ختامية أم خلاصة تتعلق بأنشطة الدوائر والمؤسسات المرتبطة بالوزارة المعنية ويتضمن هذا التقرير الكشف عن مواطن الخلل والممارسات السلبية أو الايجابية الناتجة عن التطبيق العملي ويشمل أيضا التقرير أهم عناصر المركز المالي ونتيجة النشاط لتلك المؤسسة.

٣. التقارير الخاصة :

تعد هذه التقارير أثناء تكليف الديوان بمهام خاصة ومحددة من قبل المستويات العليا في الدولة أو عند دراسة الديوان بعض الظواهر والممارسات والتشريعات التي لها علاقة بالمصلحة العامة أو عند وجود ضرورة لإصدار تقرير خاص بشأن أي من الأمور دون الانتظار لحين اكتمال الرقابة والتدقيق

(١) المادة (١٨/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل .

(٢) دليل الرقيب المالي ، ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والدراسات ، ١٩٩٠ ،

ص ٢١٠ وما بعدها .

وتقدم هذه التقارير إلى الجهة التي قامت بتكليف الديوان بهذه المهمة أو إلى مجلس النواب .

٤. تقارير أخرى على مستويات المؤسسات :

تشمل هذه التقارير نتائج أعمال الرقابة والتدقيق التي يجريها الديوان وفق البرامج والخطط السنوية ، وترفع هذه التقارير إلى الإدارات والمؤسسات المعنية ونسخ منها إلى الجهات المختصة في الوزارات وتتضمن هذه التقارير فحص لجميع أوجه نشاطات الإدارات والمؤسسات التي تشملها أعمال الرقابة والتدقيق وتقسّم هذه التقارير إلى :

أ- تقرير نتائج الأعمال (التقرير الداخلي) :

يتضمن هذا التقرير نتائج أعمال الرقابة والتدقيق على أعمال ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة ، ويوجه إلى إدارة المنشأة أو إدارة المؤسسة التي تتبعها وحسب الأهمية ويحتوي هذا التقرير على الملاحظات التفصيلية التي يتم اكتشافها من خلال عملية الرقابة والتدقيق وتوصيات الديوان بشأنها ويكون سنوياً .

ب- تقرير البيانات الختامية (التقرير الخاص) :

وهو التقرير الذي يتضمن رأي الديوان بشأن البيانات والحسابات الختامية المعدة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة وتنظم وفقاً للأسس والقواعد الخاصة بمراقبة الحسابات المتعارف عليها ويتضمن رأي الديوان الفني والمحايد في البيانات المالية المقدمة له ومدى الاعتماد على الدفاتر والسجلات وسلامة الإجراء المتخذة من قبل الإدارات خلال الفترة المالية موضوع التقرير .

مما تقدم يتضح بان ديوان الرقابة المالية ليس له سلطة التحقيق في المخالفات المالية التي يكشفها خلال عملية التدقيق وإنما يقوم بإحالتها إلى المفتش العمومي في الوزارات المختصة أو إلى المفوضية العامة للنزاهة ، ولأجل المحافظة على استقلالية ديوان الرقابة المالية واختصار عامل الوقت الذي قد يأخذ وقت طويل من اجل البت في الموضوع (كتابة التقارير والإجابة عليها) . لذا نحن نرى منح ديوان الرقابة المالية سلطة التحقيق في المخالفات المالية التي يتم كشفها دون الانتظار إلى نهاية السنة للإجابة عليها وكذلك منحه صلاحية سحب يد الموظف مؤقتاً عن الوظيفة إذا كان بقاءه يضر بالتحقيق والتي سبق الأخذ بها في قانوني ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ وقانون ذو الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ .

الفرع الثاني

هيئة النزاهة العامة (المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة)^(١) : لغرض الإحاطة بهذه الهيئة لابد من دراسة كيفية تشكيلها ومظاهر استقلالها واختصاصاتها والرقابة التي تقوم بها والتقارير التي ترفعها وكما يأتي :
 أولاً : تشكيل هيئة النزاهة العامة :
 تتشكل الهيئة من رئيس للهيئة ونائب للرئيس وعدة دوائر وهي كما يأتي^(٢) :
 ١. دائرة التحقيقات :

وهي من الدوائر التي أشار إليها القانون مهمتها بالدرجة الأولى كشف الفساد^(٣) في الحكومة العراقية والتحقيق فيها ويرأسها موظف بدرجة مدير ، ولم يشترط القانون أي شروط لمدير التحقيقات وإنما ترك لجهة تعيينه (رئيس الهيئة) الحرية الكاملة في الاختيار^(٤) .
 ٢. دائرة الشؤون القانونية :

ويرأسها مدير يعينه رئيس الهيئة ولم يشترط القانون كذلك أية شروط للتعين أما مهمة الدائرة القانونية فقد حددتها المادة (٦) من القسم (٥) من القانون المذكور وهي كما يأتي :
 مساعدة رئيس الهيئة وذلك بتقديم الاستشارات القانونية بغية ضمان الامتثال للقانون العراقي .
 تقديم الاقتراحات بشأن التشريعات التي ترفعها الهيئة إلى السلطة التشريعية .

(١) أنشئت هذه المفوضية بموجب أمر ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة ذو الرقم (٥٥) لسنة

٢٠٠٤ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤ .

(٢) القسم (٥) من قانون النزاهة ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) الفساد : عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه : (إساءة استغلال منصب عام لتحقيق غرض خاص ، والفساد هو ضعف في المؤسسات كما هو ضعف في الأشخاص) . لمزيد من التفصيل يراجع الموقع الآتي

<http://www.ahu.edu.jo>

(٤) القاضي رحيم حسن العكيلي (تشكيلات هيئة النزاهة ووظيفة كل منها) بحث منشور على الموقع الآتي :

<http://www.nazaha.ig/pp.1-8.htm>

٣. دائرة الوقاية :

يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة ومسؤوليتها بالدرجة الأولى مساعدة رئيس الهيئة لوضع لائحة الكشف عن المصالح المالية والنص المنفح لقواعد السلوك وأخلاقيات الخدمة العامة وضمان الانصياع لها^(١).

٤. دائرة التعليم والعلاقات العامة :

يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة مهمتها توفير برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الحكومة والشعب العراقي لتنمية ثقافة النزاهة والخضوع للمحاسبة وبالنظر للدور الكبير لهذه الدائرة في تحقيق هدف الهيئة أعطي مديرها صلاحية تعيين المستشارين تعزيزاً لنشاط الدائرة^(٢).

٥. دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية :

ومهمتها العمل مع المنظمات غير الحكومية لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام والخاص ، ويقوم بذلك عن طريق (تطوير ونشر المواد ، وإدارة برامج التدريب وممارسة نشاط الاتصال بالجمهور عبر أجهزة الأعلام)^(٣).

٦. الدائرة الإدارية :

وهي الدائرة المسؤولة عن تقديم الخدمات الإدارية والمالية لبقية دوائر الهيئة فهي مسؤولة عن شؤون وإدارة مكتب الهيئة وموظفيها ومواردها البشرية ، يرأسها موظف بدرجة (مدير) يعينه رئيس الهيئة^(٤).

ثانياً : مظاهر استقلال الهيئة

وتتجلى مظاهر الاستقلال من خلال ما يأتي :

١. تعيين رئيس الهيئة^(٥) : يعين رئيس الهيئة من قبل رئيس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يختارهم مجلس القضاء وبموافقة السلطة التشريعية (البرلمان) وبأغلبية الأصوات ولم يشترط القانون في المرشح لرئاسة الهيئة سوى ان يكون متسماً بأسمى معايير السلوك الأخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة وفي ضوء هدف الهيئة نرجح ان يكون رئيس الهيئة من المختصين في الميادين المتعلقة بعملها ، وتكون

(١) المصدر نفسه ، الموقع نفسه .

(٢) المادة (٨) من القسم (٥) من قانون النزاهة .

(٣) المادة (٩) من القسم (٥) من القانون ذاته .

(٤) القاضي العكيلي ، مصدر سابق .

(٥) المادة (١) من القسم (٥) من قانون النزاهة العامة .

مدة ممارسة رئاسة الهيئة خمسة سنوات ولا يجوز الاحتفاظ برأسها لأكثر من فترتين متتاليتين أو غير متتاليتين أي لمدة عشرة سنوات ، وتتم إقالة رئيس الهيئة من منصبه بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان لأحد الأسباب الآتية :

- أ- عدم الكفاءة .
- ب- إساءة التصرف على نحو خطير سواء أكان ذلك بصفة رسمية أم شخصية .
- ت- التقصير في أداء مهامه .
- ث- إساءة استخدام المنصب .

ويلاحظ ان هذه الأسباب غير واضحة لأنه لا يوجد معيار لعدم الكفاءة أو التصرف الخطير أو التقصير أو إساءة استخدام المنصب فيمكن الرجوع للقواعد العامة لمعرفة ذلك .

ومما تجدر الإشارة إليه ان آلية التعيين مشابهة إلى حد كبير مع رئيس ديوان الرقابة المالية ، وان القانون لم يحدد درجة رئيس الهيئة بخلاف رئيس ديوان الرقابة المالية فانه يتمتع بدرجة وزير من حيث (الحقوق والامتيازات) فضلاً عن تمتعه بصلاحيات مساوية لصلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان .

٢. كما نص على استقلالها القسم (١) من قانون النزاهة (بإنشاء هيئة مستقلة) والمادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ باعتبارها هيئة مستقلة .

٣. أما من حيث الارتباط فان الدستور نص على انه هيئة مستقلة وتخضع لرقابة مجلس النواب^(١) . ولم ينص على ان يكون ارتباطه بمجلس النواب لان الخضوع غير الارتباط وما يؤكد ذلك ان التقارير التي ترفع إلى رئيس الوزراء وإلى السلطة التشريعية في آن واحد^(٢) .

ثالثاً : اختصاصات هيئة النزاهة

تختص هيئة النزاهة بالأمور الآتية^(٣) :

١. التحقيق في قضية فساد ولها ان تعرض على قاضي التحقيق قضية فساد تنطوي على أعمال تمت في الماضي أي منذ عام ١٩٦٨/٧/١٧ .

(١) المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥ بخلاف ديوان الرقابة المالية الذي نص عليها الدستور بأنها ترتبط بمجلس النواب .

(٢) القسم (٨) من قانون النزاهة العامة .

(٣) القسم (٤) من القانون نفسه .

٢. إحالة معلومات تتعلق بمخالفة محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي قامت بتعيين الموظف المخالف أو إلى المفتش العام الملحق بتلك الدائرة .
٣. وضع إجراءات استلام مزاعم عن الفساد .
٤. يجوز للمفوضية في أي وقت تشاء ان تتحمل مسؤولية التحقيق .
٥. إصدار لوائح تنظيمية ملزمة للمسؤولين للكشف عن مصالحهم المالية .
٦. إصدار قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام^(١) .
٧. اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب .

رابعاً : صور الرقابة التي تمارسها الهيئة :

يمكن القول ان الهيئة تمارس نوعين من الرقابة هما :

١. الرقابة السابقة : وتتمثل بالكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها^(٢) ويكون ذلك سنوياً .
٢. الرقابة اللاحقة : وتتمثل بمكافحة الفساد المالي والإداري وتمارس سلطة التحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة^(٣) .

خامساً : التقارير التي ترفعها الهيئة

يقدم رئيس الهيئة تقريره إلى رئيس الوزراء وإلى الهيئة التشريعية وتتضمن هذه التقارير نشاط المفوضية فيما يتعلق بـ(الإحصائيات الخاصة بالبلاغات الواردة للهيئة وتلك التي حققت فيها والتي إحالتها لجهات أخرى وتلك التي صرف النظر

- (١) وفي ضوء ذلك صدرت تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ خاصة بقواعد السلوك والمنشورة بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٢) بتاريخ ١٢/٢/٢٠٠٥ والتي ألغيت بموجب التعليمات ذي الرقم (١) لسنة ٢٠٠٦ قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنسبى القطاع المختلط ، المنشور في الوقائع بالعدد (٤٠٢٦) في ٢٨/٩/٢٠٠٦ .
- (٢) الأشخاص المشمولين بها هم (رئيس الوزراء ، الوزراء ، نواب الوزراء ، أعضاء الهيئة التشريعية ، المحافظون ، القضاة ، رئيس المفوضية ونائبه ، جميع المدراء ومحققى المفوضية) القسم (٢) من قانون النزاهة ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .
- (٣) بخلاف ديوان الرقابة المالية الذي لا يمتلك مثل هذه السلطة .

عنها والتي إحالتها إلى القضاء ، وكذلك المعلومات عن مبادرات الهيئة للاتصال بالجمهور (وتقدم هذه التقارير مرة واحدة كل عام ويمكن للجمهور من الاطلاع عليها^(١)).

من خلال ما تقدم يتضح بان الهدف من إنشاء هذه الهيئة هي لمكافحة الفساد وتطبيق معايير الخدمة العامة ، ولكن القانون الذي أنشأها يشوبه الكثير من الثغرات القانونية ولاسيما انه أنشئ في ظل ظروف استثنائية بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣ من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والقوات المتحالفة معها^(٢) . ويمكن إجمال هذه الثغرات القانونية بما يأتي:

١. لم يحدد القانون (قانون النزاهة) الشروط التي يتمتع بها رئيس الهيئة أثناء الترشيح للتعين وإنما نص على ان يكون من ذوي السمعة الحسنة ويتسم بمعايير السلوك الأخلاقي والأمانة ، كما لم يحدد القانون الدرجة التي يتمتع بها رئيس الهيئة كما فعل المشرع في تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية الذي اعتبر بدرجة وزير من حيث الحقوق والامتيازات وله صلاحيات مساوية لصلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان.

٢. لم يحدد الدستور ارتباط الهيئة بشكل واضح للسلطة التشريعية وإنما نص على أنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب بخلاف ما نص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المادة (١٠٣/ثانياً) بان ديوان الرقابة المالية يرتبط بمجلس النواب وما يؤكد هذا التناقض بان التقارير التي ترفع من قبل رئيس الهيئة تكون مشتركة لـ(رئيس الوزراء والسلطة التشريعية) في أن واحد ، أي انه يرتبط بالسلطة التنفيذية والتشريعية.

٣. منح القانون الهيئة سلطة تحقيق وهذا يعدّ بدوره تدخل في أعمال السلطة القضائية لكون الهيئة جهاز تنفيذي وهو مخالف لنص المادة (٤٧) من الدستور العراقي الحالي الذي نصت على انه (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس الفصل بين السلطات) وأيضاً يتعارض مع نص المادة (٣٥) من قانون التنظيم القضائي ذو الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ .

٤. ان القانون نص على قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام والمختلط وهذا النص لم يأتي بشيء جديد لكونه مجرد إعادة صياغة لا أكثر

(١) القسم (٨) من قانون النزاهة العامة ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) إصدار قرار مجلس الأمن الدولي ذو الرقم (١٤٨٣) بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٣ والذي اعتبر

بموجبه ان الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا دولتي احتلال للعراق .

- فهو موجود في قانون الخدمة المدنية ذو الرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل المادة (٣٣) وقانون انضباط موظفي الدولة ذو الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل المادة (٤/سادساً) وقانون بيع وإيجار أموال الدولة ذو الرقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل .
٥. لم يعطي القانون تعريفاً مانعاً جامعاً للفساد ، كما نص القانون على ان الفساد استثنى في العراق منذ ١٩٦٨/٧/١٧ لان الإجراءات لمنعه كانت اعتبارياً ومتقطعاً وهذا بدوره طعن في القضاء العراقي أليس قانون العقوبات العراقي ذو الرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل هو القانون المطبق في ذلك الوقت وحالياً وهذا ما نص عليه قانون النزاهة ذاته مع إجراء تعديلات طفيفة عليه .
٦. نص قانون النزاهة على التحقيق في قضية فساد في الماضي منذ ١٩٦٨/٧/١٧ وهذا بدوره يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القوانين على الماضي باستثناء (القوانين الأصلح للمتهم ، القوانين المفسرة) وما يؤكد ذلك نص المادة (١٩/تاسعاً) من الدستور العراقي الحالي التي تنص على انه (ليس للقوانين اثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم) ونص المادة (١٩/عاشراً) من الدستور ذاته التي تنص على انه : (لا يسري القانون الجزائي بأثر رجعي إلا إذا كان أصلح للمتهم) وهذا المبدأ نص عليه أيضاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (٨) لسنة ١٧٨٩ والمادة (٤) من قانون العقوبات الفرنسي لسنة ١٨١٠ والدستور العراقي السابق لسنة ١٩٧٠ في المادة (٦٧/ب) .
٧. أما الجانب الايجابي والجديد للمفوضية فهو صلاحية المفوضية بالزام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية والشخصية ، ونحن نرى بان فيه صعوبة للوصول إلى المصالح الشخصية لان معظم المشمولين به مقيمون خارج العراق ويتمتعون بجنسية أخرى وهناك مصارف تتحفظ على المعلومات الشخصية لعملائها وتقوم بإدخال الحساب تحت (رقم أو رمز خاص) كما هو معمول به في سويسرا .
٨. ولدى رجوعنا إلى قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨ يلاحظ ان إجمالي النفقات العامة للهيئة تفوق إجمالي النفقات لبعض الوزارات (البيئة ، حقوق الإنسان) وهذا بدوره يعتبر هدر في المال العام ويتناقض مع الغرض من إنشاء هذه الهيئة إلا وهو المحافظة على المال العام .
- وأمام كل هذه الانتقادات نحن نرى ضرورة الإسراع بتشريع قانون خاص لها صادر عن إرادة الشعب المعبر عنه في البرلمان العراقي متجاوزاً هذه الثغرات القانونية أو إعادة هيكلتها ومحاولة دمجها مع ديوان الرقابة المالية مع الأخذ بنظر الاعتبار توسيع صلاحية الديوان بإجراء تعديلات تتلاءم مع الوضع الحالي للبلد .

المطلب الثاني الرقابة المستقلة في التشريع المقارن

ان الجهاز الذي يمارس الرقابة المستقلة في انكلترا هو مكتب الرقابة الوطني^(١) (The National Audit Office) والذي يتم تشكيله من رئيس للمكتب بدرجة وزير ويسمى المراقب المحاسب العام (General Controller Auditor) لأنه يملك الرقابة قبل الصرف والمحاسبة بعده ، تعينه الملكة باقتراح من مجلس العموم البريطاني ، أما مظاهر الاستقلال فهو يرتبط مباشرة بمجلس العموم البريطاني (السلطة التشريعية) ، ويقوم المكتب بتعيين موظفيه بذاته ولديه ميزانية خاصة به ، أما اختصاصاته فهي الرقابة والمحاسبة فهو يختص بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ورقابة الكفاءة والأداء فيقوم برقابة جزئية تفصيلية ومستمرة لان الرقابة الكلية والشاملة تحتاج إلى عدداً كبيراً من موظفي الحسابات ، أما أهداف رقابة المكتب فهي التأكد من الإنفاق وجباية الإيرادات ورقابة الحسابات الحكومية وتقييم الأداء في الوحدات الحكومية فضلاً عن كشف المخالفات والأخطاء .

أما التقارير فترفع إلى مجلس العموم البريطاني مباشرة . ويعد النظام الرقابي في انكلترا من الأنظمة الناجحة والتي لها دور كبير في المحافظة على الأموال العامة بسبب الدور المهم للعرف الدستوري الذي جعل نظام الحكم يواكب تطور المجتمع الانكليزي وحياد الموظف البريطاني وإخلاصه في أداء عمله ودور أجهزة الإعلام والرأي العام الانكليزي ودقة إعداد الموازنة العامة التي تسند إلى لجنة الخزان المؤلفة من رئيس الوزراء ووزير الخزانة (وزير المالية) وثلاثة أعضاء من مجلس العموم إضافة إلى أمين سر^(٢) .

(١) أنشئت الرقابة المستقلة في بريطانيا لأول مرة بصور قانون المالية والتدقيق عام ١٨٦٦ حيث أنشئت مصلحة المحاسبة والمراجعة وفي عام ١٩٨٣ صدر القانون الجديد للرقابة وإعادة تنظيم الرقابة المالية في انكلترا وغير اسم هذه الهيئة باسم مكتب الرقابة الوطني . يراجع : د. طارق الساطي و د. صادق الحسني (استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا / دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ٣٢ .

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع : عطا الله الصرايرة ، مصدر سابق ، ص ٣٦٢ وما بعدها .

أما الرقابة المستقلة في فرنسا فتتمثل بمحكمة ديوان المحاسبات الفرنسية^(١) التي أنشئت بمقتضى القانون الصادر في ١٦/٩/١٨٠٧ ، فهي أجهزة إدارية ذات طابع قضائي أي أنها محكمة إدارية منظمة تنظيمياً قضائياً فهي هيئة مستقلة تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ويعين الرئيس الأول للمحكمة بمرسوم جمهوري ويجب ان تتوافر فيه الشروط المطلوبة للتعين ، أما رؤساء الغرف وعددهم سبعة فيتم تعيينهم بمرسوم أيضاً ولكن باقتراح من قبل مجلس الوزراء ويتم اختيارهم من المستشارين الذين مضى على تعيينهم ثلاث سنوات وتضم الغرفة حوالي (٣٠) قاضياً ومحققاً^(٢) ، ويتفرع من الغرفة عدد من الأقسام ، وتوزع الغرفة حسب الوزارات أي كل غرفة تضم عدد من الوزارات ، أما غرفة المشورة فتتخذ برئاسة رئيس الديوان وعضوية رؤساء الغرف ويحضر جلساتها عدد من المستشارين والمدعي العام وسكرتارية المحكمة ، أما الهيئة العامة للمحكمة فتضم رؤساء الغرف وعدد من المستشارين والنائب العام وتجتمع برئاسة رئيس المحكمة وبدعوة منه ، أما النيابة العامة فتتمثل بالنائب العام الذي يساعده محامي عام أول ومحامين عامين ويتم تعيينه بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح مجلس الوزراء .

(١) تعود الجذور التاريخية لهذه المحكمة في فرنسا أيام ما كان يعرف بغرف التفتيش وأهمها غرفة محاسبة باريس التي أنشأها ملك فرنسا سانت لويس عام ١٢٥٦ وكانت تختص في بادئ الأمر بالنظر في مجموعة من المسائل السياسية والقضائية والإدارية والمالية وخاصة فحص حسابات الأملاك التي كان يتألف منها الجانب الأكبر من الإيرادات العامة ، ثم ما لبثت ان زادت سلطة الملوك وانقسم مجلس شورى الملك إلى ثلاث هيئات مستقلة ، واحدة للمسائل الحكومية والإدارية والثانية للمسائل القضائية والثالثة للمسائل المالية ، وأصبحت غرفة المحاسبة الأساسية فحص الحسابات العامة وإصدار الأحكام بشأنها إلى جانب بعض الاختصاصات الأخرى إلى ان تطورت المحكمة وأصبحت بهذا الشكل . لمزيد من التفصيل يراجع : مي عبد المطلب محرز ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢ وما بعدها .

(٢) ينظر موقع المحكمة على شبكة الانترنت :

أما اختصاصات المحكمة فتختص بالاختصاصات القضائية على حسابات المحاسبين العاملين كما أخضعت المؤسسات الخيرية والمؤسسات التي تتلقى أموالاً من الاتحاد الأوربي لرقابة المحكمة القضائية^(١).

كما تخضع لرقابة المحكمة القضائية التصرفات المالية للمحاسبين الفاعلين (كالجباة وكل شخص يقوم باستعمال الأموال العامة ولكن ليس له سلطة عليها فهؤلاء يسمون محاسبون غير نظاميون)^(٢).

أما الاختصاصات الإدارية للمحكمة فتتمثل في الرقابة على الموظفين الذين لا يتمتعون بصفة المحاسب العام أو المحاسب الفعلي ، وتقوم المحكمة بإعداد التقرير العام في نهاية شهر حزيران من كل عام وترفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان أيضاً وينشر في الجريدة الرسمية^(٣).

أما في مصر فيقوم بهذه الرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات الذي نص عليه في القانون ذو الرقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ ، فمن حيث التشكيل يشكل الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء للجهاز وأعضاء فنيين ويرتبط به (٢٤) إدارة مركزية ، أما من حيث الاستقلال فيكون الجهاز هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية وتلحق بمجلس الشعب ويعين رئيس الجهاز بناء على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب . ويمارس الجهاز الرقابة المالية بشقيها (المحاسبي والقانوني) ورقابة الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية ، أي انه يمارس رقابة مستقلة عن الجهاز الإداري للدولة ورقابة شاملة للتصرفات المالية كافة التي ينفذها الجهاز الإداري ورقابة لاحقة مستمرة وشاملة تتضمن الرقابة المالية والرقابة على الأداء إلا انه لم يمارس الرقابة السابقة.

أما تقارير الجهاز فترفع إلى رؤساء الوحدات الإدارية وإلى وزير المالية وإلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء وحسب تعلق الأمر بهم^(٤).

أما الرقابة في الأردن فتتمثل بـ(ديوان المحاسبة) الذي يتم تشكيله من رئيس يعين بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس

(١) ينظر موقع المحكمة مصدر سابق .

(٢) د. يوسف شباط (الوسيط في الرقابة المالية والإدارية) ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .

(٣) مي عبد المطلب محرز ، مصدر سابق ، ص ٢١٦ .

(٤) لمزيد من التفصيل يراجع : الصرايرة ، مصدر سابق ، ص ٣٩٩ وما بعدها .

النواب ويتكون الديوان من عشر مديريات مركزية فضلاً عن مكتب الرئيس ومكتب العلاقات العامة ، أما استقلال الديوان فيتجلى ذلك من خلال تعيين الرئيس بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين مجلس النواب كما أسلفنا ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب ، ويكون لرئيس الديوان صلاحيات الوزير العامل وعلاواته ومما يؤخذ على استقلال الديوان هو ربطه بالسلطة التنفيذية أكثر من ربطه بالسلطة التشريعية التي تعبر عن الشعب ، أما أنواع الرقابة فهو يمارس الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني والرقابة الإدارية والرقابة الفنية ورقابة الأداء ، أما التقارير فترفع إلى مجلس النواب ويرسل نسخة منه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية^(١) .

أما الرقابة المستقلة في سوريا فتتمثل بـ(الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش) تتألف من المجلس المكون من رئيس الهيئة ومعاونوه والمجموعات والمديريات الفنية والفروع والأقسام والمكاتب الفنية أما استقلال الهيئة فهي هيئة مستقلة مركزها دمشق وترتبط برئيس مجلس الوزراء من الناحية الإدارية وهذا ما أخذ على استقلال الهيئة الذي يجب ان يرتبط بمجلس الشعب السوري لأنه يعبر عن إرادة الشعب ، أما اختصاصاته فانه يمارس اختصاصات متشعبة ولا يقتصر على الدور الرقابي اللاحق ولا يمارس رقابة سابقة ، وتخضع الهيئة لرقابة وزارة المالية من خلال محاسب الهيئة الذي يعين من قبل وزير المالية ويتبعه مباشرة ، أما تقارير الهيئة فهي على نوعين دورية ترفع من قبل رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء تظهر فيها العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة ومستوى أداء العاملين فيها وتبين الإجراءات المتخذة فضلاً عن التوصيات والمقترحات أما النوع الثاني فتشمل التقارير الرقابية التفتيشية والتحقيقية وهي التقارير المرفوعة من قبل المفتش إلى رئيسه المباشر^(٢) .

أما الرقابة المستقلة في لبنان فتمارس من قبل (ديوان المحاسبة) فقد أعطى الديوان صفة المحكمة للفصل بصحة حسابات المحاسبين وانطباقها على الأنظمة والقوانين وصفة المجلس لإبداء الآراء ودراسة التقارير ، فهي محكمة إدارية تتولى القضاء المالي ، مهمتها المحافظة على الأموال العامة والأموال المودعة في الخزينة أما تشكيل الديوان فيتألف من رئيس الديوان الذي يتمتع بصلاحيات واسعة

(١) لمزيد من التفصيل يراجع : المصدر نفسه ، ص ٤٤٨ وما بعدها .

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع : مي عبد المطلب محرز ، مصدر سابق ، ص ٢٩٨ وما

بعدها .

فهو بدرجة وزير باستثناء الصلاحيات الدستورية أما الديوان فيشمل عدداً من القضاة (٣٦ قاضياً) من ضمنهم الرئيس والمدعي العام وثلاثة معاونين للمدعي العام و(٥٠) مراقباً و(٣٠) مدققاً للحسابات و(٧٣) موظفاً إدارياً ويطبق على القضاة النظام القضائي ويطبق على الموظفين نظام موظفي الدولة . أما صلاحيات الديوان فهو يمارس وظيفتين في آن واحد وظيفة إدارية وهي الرقابة السابقة واللاحقة ووظيفة قضائية يمارسها برقبته على الحسابات ورقابته على الموظفين فضلاً عن صلاحيته بإبداء الرأي في المواضيع المالية بناء على طلب الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات أو سائر الهيئات الخاضعة لرقابته^(١) .

وبالرغم من هذا التطور في أسلوب الرقابة في لبنان إلا انه يؤخذ عليه ارتباطه برئاسة مجلس الوزراء ، والأفضل لو كان ارتباطه بمجلس النواب مثلما موجود في محكمة ديوان المحاسبات الفرنسية التي ترتبط بمجلس الدولة الفرنسي . مما تقدم يتضح بان المشرع الفرنسي قد تفوق على التشريعات المقارنة لكون (محكمة ديوان المحاسبات الفرنسية) لها استقلالها التام لارتباطها بالسلطة التشريعية وتمارس اختصاصات قضائية بخلاف المشرع اللبناني الذي سار على اتجاه المشرع الفرنسي إلا ان (ديوان المحاسبة) اللبناني يرتبط برئاسة مجلس الوزراء أي بالسلطة التنفيذية وهذا بدوره يفقدها الاستقلال التام . وإذا رجعنا إلى المشرع العراقي يلاحظ ان (ديوان الرقابة المالية) يرتبط بمجلس النواب أي بالسلطة التشريعية وهذا يعد احد مظاهر الاستقلال إلا ان ما يؤخذ عليه هو عدم ممارسة الاختصاص القضائي ، وهذا بدوره يتفق مع ما جاء في التشريع المصري (الجهاز المركزي للمحاسبات) الذي يرتبط بمجلس الشعب ولا يمارس اختصاص قضائي بخلاف المشرع الأردني (ديوان المحاسبة) الذي يرتبط بالسلطة التنفيذية مجلس الوزراء وكذلك المشرع السوري (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش) التي ترتبط بمجلس الوزراء أيضاً.

من خلال كل ما تقدم يتضح بان العراق اخذ بتعدد صور الرقابة فهو يمارس الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة لوزارة المالية ورقابة المفتش العام والرقابة الداخلية للجهاز التنفيذي ورقابة السلطة التشريعية ورقابة ديوان الرقابة المالية ورقابة هيئة النزاهة العامة . فالسؤال الذي يطرح نفسه من اجل المحافظة على المال العام هل العبرة بتعدد الأجهزة الرقابية أم الاكتفاء بجهاز رقابي واحد .

(١) المصدر نفسه ، ص ٢٢٨ وما بعدها .

للإجابة عن هكذا سؤال يرى بعض الفقهاء ان من المبادئ المسلم بها ان تعدد صور الرقابة تؤدي إلى عدم الرقابة على الإطلاق وفي هذا المعنى يقول :
(Chenot: Too much control, leads to no control at all) .

ويرى آخرون ان صورة واحدة من الرقابة الفعالة تكفي في حين ان عشرين صورة من صور الرقابة لا تتضمن جزاء لا يمكنها من تحقيق أية فائدة كما أنها لن تفيد الصالح العام^(١) .

ويقول بعض الفقهاء ان تعدد صور الرقابة على النحو المتقدم يؤدي إلى غموض مفهومها ، كما يشكك في وجود سياسة موحدة تحكم الرقابة فضلاً عن انه يشكك في فاعلية هذه الرقابات جميعها^(٢) .

وفي هذا المجال يقول الخبير الفرنسي (لوثر جيوليك) ان أي حكومة تسرف على نفسها في استخدام كل هذه الصور المتعددة من الرقابة جديرة بان تخنق نفسها حتى الموت ، لأنها ستجد الحركة مستحيلة ، وفي مقابل ذلك يرى البعض الآخر ضرورة وأهمية تعدد صور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بالرغم من ما لها آثار سلبية وذلك بإتباع الأسلوب الحديث وهو التخصص وان يكون كل أسلوب مكماً للآخر^(٣) .

وخلاصة القول ان الفقهاء قد انقسموا إلى فريقين منهم من اتجه نحو التعدد ومنهم من اتجه بخلاف ذلك وهو ان يكون لدى الدولة جهاز واحد يضم الرقباء الممتازين والمؤهلين للعمل في مختلف الاختصاصات (الإدارية ، المالية ، الفنية) ولكن الاتجاه الحديث للدول يدل على الأخذ بالتعدد وهذا ما لمسناه من خلال دراستنا للبحث .

(١) د. السيد خليل هيكل (الرقابة على المؤسسات العامة) ، مصدر سابق ، ص ١٣٨ .

(٢) د. جورج ليسكوبيه (رقابة الدولة على المشروعات العامة) ، ترجمة بكر القباني ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ١٠ ، عدد ٢ ، ١٩٦٨ . نقلاً عن الصرايرة ، مصدر سابق ، ص ١٨١ وما بعدها .

(٣) المصدر نفسه ، ص ١٨٢ .

الخاتمة

من خلال دراسة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي / دراسة مقارنة، توصلنا إلى أهم النتائج والمقترحات التي يمكن استخلاصها بما يأتي :

أولاً : النتائج

١. لقد ظهرت هناك ثلاثة اتجاهات لتعريف الرقابة المالية ، فالاتجاه الأول اعتمد على الجانب الوظيفي والاتجاه الثاني اهتم بالجانب العملي أي بالعملية الرقابية ، أما الاتجاه الثالث فآخذ بالأجهزة التي تمارس عملية الرقابة ، ومن خلال هذه الاتجاهات الثلاثة تبين لنا صعوبة وضع تعريف محدد (مانع وجامع) للرقابة بمعناها الواسع بسبب تنوع استعمال مصطلح الرقابة واختلاف مجالاتها وتنظيمها وصورها ولكنها متقاربة من حيث الهدف إلا وهو المحافظة على المال العام ، لذا يمكن تعريفها بالشكل الآتي : (هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تقوم بها أجهزة مختصة بالدولة سواء أكانت إدارية أم تشريعية أم قضائية أم مستقلة ، الهدف منها متابعة عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتأكد من سلامة تنفيذها والتحقق من الإيرادات والنفقات العامة بأنها تجبى أو تنفق طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها ، وتقوم هذه الأجهزة بإجراء وقائي وهو منع الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وإجراء علاجي وهو الكشف عن الأخطاء ومحاولة علاجها والعمل على تلافيها مستقبلاً) .

٢. فيما يتعلق بالرقابة الداخلية فإنها تتشابه إلى حد كبير بين التشريعات المقارنة ، ولاسيما رقابة وزارة المالية والأجهزة المرتبطة بها ، أما الاختلاف فيظهر في هيئة التفتيش المالي حيث يلاحظ إنها ترتبط بوزير المالية في كلاً من التشريعين المصري والفرنسي أما في الأردن فإنها ترتبط برئيس الوزراء ، وفي لبنان ترتبط بالتفتيش المركزي لرئاسة الوزراء أما في العراق فإنها ترتبط بكل وزارة يعمل بها المفتش العام وترفع تقاريرهم إلى الوزير المختص ، أما إذا كان التقرير يتضمن شكاوى أو ادعاءات على الوزير نفسه فيرفع إلى مفوضية النزاهة العامة .

٣. أما فيما يخص الرقابة التشريعية فهي أيضاً تتشابه في التشريعات المقارنة على نوعين رقابة سابقة ولاحقة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة فهي ضرورية لتحقيق السيادة الشعبية عن طريق إشراك الأمة في مراقبة الأموال العامة ، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فغياب الرقابة التشريعية يؤدي إلى طغيان السلطة التنفيذية ومن أجل المحافظة على المال العام لابد من تعزيز دور السلطة التشريعية وما يؤكد ذلك تشريع القانون الأساسي في فرنسا لعام ٢٠٠١ الذي يعد الدستور المالي لفرنسا ، أما عن دور الرقابة التشريعية في التشريع

العراقي فيلاحظ ضعف هذا النوع من الرقابة (رقابة مجلس النواب العراقي) بسبب هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة على البرلمان والتي تقوم بترشيح الوزراء من قبلها فالوزير الذي ينتمي إلى كتلة برلمانية كبيرة يكون في مأمن من هذه الوسيلة الرقابية .

٤. أما فيما يتعلق بالرقابة المستقلة فيلاحظ ان المشرع الفرنسي قد تفوق على باقي التشريعات المقارنة لكون (محكمة ديوان المحاسبات الفرنسية) لها استقلالها التام لارتباطها بالسلطة التشريعية وتمارس اختصاصات قضائية بخلاف المشرع اللبناني الذي سار على الاتجاه نفسه إلا ان (ديوان المحاسبة) اللبناني يرتبط برئاسة مجلس الوزراء وهذا بدوره يفقدها الاستقلال التام . أما (ديوان الرقابة المالية العراقي) فان له الاستقلال بارتباطه بالبرلمان إلا انه لا يمارس اختصاصات قضائية كما في التشريعين الفرنسي واللبناني ويلتقي مع المشرع العراقي المشرع المصري (الجهاز المركزي للمحاسبات) الذي يرتبط بمجلس الشعب ولا يمارس اختصاصات قضائية وبخلاف ذلك الاتجاه سار عليه المشرع الأردني (ديوان المحاسبة) الذي يرتبط بالسلطة التنفيذية مجلس الوزراء وكذلك المشرع السوري (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش) التي ترتبط بمجلس الوزراء أيضاً أما فيما يتعلق بـ(قانون النزاهة العامة العراقي) فيلاحظ عليه ثغرات قانونية كثيرة نذكر منها :

أ- لم يحدد القانون الشروط التي يتمتع بها رئيس الهيئة أثناء الترشيح للتعين وإنما نص على ان يكون من ذوي السمعة الحسنة ويتسم بمعايير السلوك الأخلاقي والأمانة ، كما لم يحدد القانون الدرجة التي يتمتع بها رئيس الهيئة كما فعل المشرع في تعين رئيس ديوان الرقابة المالية الذي اعتبر بدرجة وزير من حيث الحقوق والامتيازات وله صلاحيات مساوية لصلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان.

ب- لم يحدد الدستور ارتباط الهيئة بشكل واضح للسلطة التشريعية وإنما نص على أنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب بخلاف ما نص عليه الدستور العراقي الحالي في المادة (١٠٣/١ ثانياً) بان ديوان الرقابة المالية يرتبط بمجلس النواب وما يؤكد هذا التناقض بان التقارير التي ترفع من قبل رئيس الهيئة تكون مشتركة لـ(رئيس الوزراء والسلطة التشريعية) في أن واحد ، أي انه يرتبط بالسلطة التنفيذية والتشريعية.

ج- منح القانون الهيئة سلطة تحقيق وهذا يعد بدوره تدخل في أعمال السلطة القضائية لكون الهيئة جهاز تنفيذي وهو مخالف لنص المادة (٤٧) من الدستور العراقي الحالي الذي نصت على انه (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات

- التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس الفصل بين السلطات) وأيضاً يتعارض مع نص المادة (٣٥) من قانون التنظيم القضائي ذو الرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ والتي تتعلق بسلطات التحقيق.
- د- ان القانون نص على قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام والمختلط وهذا النص لم يأتي بشيء جديد لكونه مجرد إعادة صياغة لا أكثر فهو موجود في ثنايا قانون الخدمة المدنية ذو الرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة ذو الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون بيع وإيجار أموال الدولة ذو الرقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل .
- هـ - لم يعطي القانون تعريفاً محدداً للفساد ، كما نص القانون على ان الفساد استشرى في العراق منذ ١٩٦٨/٧/١٧ لان الإجراءات لمنعه كانت اعتبارياً ومنقطعاً وهذا بدوره طعن في القضاء العراقي لكون قانون العقوبات العراقي ذو الرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ هو القانون ذاته المطبق في ذلك الوقت وحالياً وهذا ما نص عليه قانون النزاهة ذاته مع إجراء تعديلات طفيفة عليه .
- و- نص قانون النزاهة على التحقيق في قضية فساد في الماضي منذ ١٩٦٨/٧/١٧ وهذا بدوره يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القوانين على الماضي باستثناء (القوانين الأصلح للمتهم ، القوانين المفسرة) وما يؤكد ذلك نص المادة (١٩/تاسعاً) من الدستور العراقي الحالي التي تنص على انه (ليس للقوانين اثر رجعي ... الخ) وكذلك نص المادة (١٩/عاشراً) من الدستور ذاته التي تنص على انه : (لا يسري القانون الجزائي بأثر رجعي إلا إذا كان أصلح للمتهم) ونص على هذا المبدأ في الدستور العراقي السابق لسنة ١٩٧٠ في المادة (٦٧/ب) وكذلك نص عليه في المادة (٨) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٧٨٩ والمادة (٤) من قانون العقوبات الفرنسي .
- ز- أما الجانب الايجابي والجديد للمفوضية فهو النص على إلزام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية والشخصية ومع ذلك فنحن نرى بان فيه صعوبة للوصول إلى هذه المصالح بسبب إقامة معظم هؤلاء المشمولين به خارج العراق ويتمتعون بجنسية ثانية فضلاً عن هناك مصارف تتحفظ بالمعلومات الشخصية وتقوم بإدخال الحساب تحت (رقم أو رمز سري) كما هو معمول به في سويسرا .
- ح- ولدى رجوعنا إلى قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٠٨ يلاحظ ان إجمالي النفقات العامة المخصصة للنزاهة العامة تفوق إجمالي النفقات العامة المخصصة لبعض الوزارات (كوزارة البيئة ووزارة حقوق الإنسان) وهذا

بدوره يشكل عبء على الموازنة وهدر في المال العام ويتناقض مع الغرض من إنشاء هذه الهيئة إلا وهو المحافظة على المال العام .

ثانياً : المقترحات

١. نحن نرى انه من الأفضل أن يرتبط مكتب المفتش العام في العراق بوزارة المالية أسوة بالقانون الفرنسي والمصري للأسباب الآتية :

- أ- إن وزارة المالية هي المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في الدولة .
- ب- إن الأشخاص العاملين في وزارة المالية لديهم خبرة اكبر في الشؤون المالية ولاسيما في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .
- ج- للتخلص من القيود المفروضة داخل الوزارة والعمل بحرية تامة واستقلال عن الوزارة التي يعملون بها .

د- للتخلص من التدخل في العمل والارتباط بجهتين منفصلتين في آن واحد (الوزارة التي يعمل بها ، المفوضية العامة للنزاهة) .

هـ- ونظراً لكون الكادر الوظيفي للمفتش العام يمكن ان يشكل عبء على الموازنة العامة للدولة لذا يمكن ترشيح موظفين من وزارة المالية من الذين يتمتعون بالخبرة والنزاهة والسمعة الحسنة فضلاً عن الشهادة (القانون ، المحاسبة ، علوم مالية مصرفية ، اقتصاد) .

٢. من اجل تفعيل الرقابة التشريعية في التشريع العراقي لابد من اختيار الوزراء من المستقلين الذين لا ينتمون إلى الأحزاب السياسية ومن اجل خضوعهم إلى السلطة التشريعية ومحاسبتهم وسحب الثقة إذا تطلب الأمر ذلك وعدم الدفاع عنهم بالبرلمان .

٣. لأجل المحافظة على استقلالية ديوان الرقابة المالية واختصار عامل الوقت الذي قد يأخذ وقت طويل من اجل البت في موضوع المخالفات المالية من حيث (كتابة التقارير إلى نهاية السنة والإجابة عليها) نحن نرى منح ديوان الرقابة المالية سلطة التحقيق في المخالفات المالية التي يكشفها دون الانتظار إلى نهاية السنة للإجابة عليها وكذلك منحه صلاحية سحب يد الموظف مؤقتاً عن الوظيفة إذا كان بقاءه يضر بسير التحقيق (المصلحة العامة) والتي سبق الأخذ بها في قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ الملغي وقانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي أيضاً .

٤. من اجل تلافي الانتقادات الموجهة لـ(قانون النزاهة العامة) نحن نرى ضرورة الإسراع بتشريع قانون خاص لها صادر عن البرلمان العراقي الذي يعبر عن إرادة الشعب العراقي متجاوزاً بذلك الثغرات القانونية أو إعادة هيكلتها ومحاولة

دمجها مع ديوان الرقابة المالية مع الأخذ بنظر الاعتبار توسيع صلاحية الديوان بإجراء تعديلات تتلاءم مع الوضع الحالي للبلاد .

المصادر

أولاً : المعاجم اللغوية

- ١- القاموس المحيط ، ج١ ، القاهرة ، ١٩٥٢ .
- ٢- لسان العرب ، المجلد الأول ، بيروت ، ١٩٥٩ .
- ٣- محيط المحيط للبستاني .
- ٤- معجم متن اللغة ، المجلد الثاني ، بيروت ، ١٩٥٨ .
- ٥- المنجد ، بيروت ، ١٩١٣ .
- ٦- منير البعلبكي (قاموس انكليزي - عربي) ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٤ .

ثانياً : الكتب باللغة العربية

١. د. إبراهيم درويش (الإدارة العامة في النظرية والممارسة) ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
٢. د. إبراهيم درويش (الدولة) ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
٣. د. إبراهيم عبد الكريم الغازي (الموازنة العامة للدولة) ، كلية القانون والسياسة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ .
٤. أ.ل. راوس (التاريخ الانكليزي) ، نقله للعربية : د. محمد مصطفى زيادة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٤٦ .
٥. د. احمد حافظ الجعويني (اقتصاديات المالية العامة/ دراسة في الاقتصاد العام) ، ١٩٦٧ .
٦. د. احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب (المالية العامة) ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ .
٧. د. ادموند سيدون (اقتصاديات المالية العامة) ، ترجمة : د. معن عبد القادر آل زكر ، د. عادل فليح العلي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٥ .
٨. السيد عبد المولى (المالية العامة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
٩. د. حامد عبد المجيد دراز (مبادئ المالية العامة) ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨ .
١٠. د. خليل هيكل (الرقابة على المؤسسات العامة) ، دار المعارف ، ط٢ ،

١١. القاهرة ، ١٩٧١ .
١٢. خطار شبلي (العلوم المالية / الموازنة) ، دار الكتب اللبناني ، بيروت ، ١٩٦٥ .
١٣. رمضان محمد بطيخ (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الإسلامية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
١٤. د. سعاد الشرقاوي (النظم السياسية في العالم المعاصر) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط٣ ، ١٩٨٨ .
١٥. صلاح الدين مصطفى أمين (الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله) ، بغداد ، ١٩٧٩ .
١٦. د. طاهر الجنابي (علم المالية العامة والتشريع المالي) ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، بت .
١٧. د. عادل فليح العلي (المالية العامة والتشريع الحالي) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ .
١٨. د. عباس العبودي (شريعة حمورابي) ، ط١ ، جامعة الموصل ، ١٩٩٠ .
١٩. عبد الرؤوف جابر (دور رقابة ديوان المحاسبة) ، دراسة قانونية مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط١ ، عمان ، ١٩٩٧ .
٢٠. د. عبد الفتاح الصحن (الرقابة المالية) ، دراسة ونقد وتحليل ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ .
٢١. د. عبد الله النقشبندي (الرقابة المالية ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم) ، ط١ ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٤ .
٢٢. عوف محمود الكفراوي (الرقابة المالية في الإسلام) ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالإسكندرية ، ١٩٨٣ .
٢٣. د. فتحي المرصفاوي (تاريخ القانون المصري) ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٢٤. فهمي محمود شكري (الرقابة المالية العليا) ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط٢ ، عمان ، ١٩٨٥ .
٢٥. قاسم جميل قاسم (المؤسسة العامة كإستراتيجية إدارية للتنمية) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، ١٩٨٥ .
٢٦. قطب إبراهيم محمد (الموازنة العامة للدولة) ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ط٤ ، ١٩٩٤ .
٢٧. د. مجدي محمود شهاب (الاقتصاد المالي) ، الدار الجامعية ، بم ، ١٩٨٨ .
٢٨. د. محمد سعيد فرهود (علم المالية العامة) ، بم ، ١٩٨١-١٩٨٢ .

٢٩. د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية)، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ .
٣٠. د. محمد محمد عبد اللطيف (الأسس الدستورية لقوانين الميزانية) ، ط ١ ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠٠٧ .
٣١. د. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام (المالية العامة والنظام المالي في الإسلام) ، دار المسيرة ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٠ .
٣٢. د. نائل عبد الحافظ العواملة (الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ط ٢ ، ١٩٩٠ .
٣٣. د. هشام محمد صفوت العمري (اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية) ، بغداد ، ١٩٨٦ .
٣٤. د. يوسف شباط (الوسيط في الرقابة المالية والإدارية) ، ط ١ ، ١٩٩٨-١٩٩٩ .

ثالثاً : الأطاريح والرسائل الجامعية

١. عبد الأمير شمس الدين (الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ .
٢. عبد السلام بدوي (الرقابة على المؤسسات العامة) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٦٥ .
٣. عطا الله سالم جويعد الصرايرة (الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ .
٤. عيد مسعود الجهيني (الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ .
٥. مصطفى سالم مصطفى النجيفي (الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر / دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ .
٦. د. مصطفى ممدوح محمد (الرقابة على أداء الخدمات العامة) ، دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية ، أطروحة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة ، كلية الدراسات العليا ، ١٩٩٠ .
٧. موسى عماد الدين محجوب (الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧١ .
٨. مي عبد المطلب محرز (الرقابة على تنفيذ النفقات العامة) ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ .

رابعاً : البحوث المنشورة في الدوريات

١. جامعة القدس المفتوحة ، المقرر ذو الرقم (٤٣٤٢) ، المالية العامة ، ١٩٩٥ ، منشورات جامعة القدس .
٢. د. جورج ليسكوبيه (رقابة الدولة على المشروعات العامة) ، ترجمة بكر القباني ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ١٠ ، عدد ٢ ، ١٩٦٨ .
٣. د. طارق الساطي (مجلة الرقابة المالية للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة) ، السنة السابعة ، العدد الأول ، حزيران ١٩٨٨ .
٤. د. طارق الساطي ود. صادق الحسني (استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا) ، دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة ، المجلة العربية للإدارة ، تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عمان ، الأردن ، المجلد ١٤ ، عدد ٤ ، ١٩٩٠ .
٥. عبد الله العودان ود. عبد العزيز الإمام (الرقابة على تنفيذ الميزانية) من بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية من ١٠-١٣ ربيع الثاني ١٤٠١ هـ ، معهد الإدارة العامة ، الرياض

خامساً : الدساتير والقوانين والقرارات والتعليمات

١. القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
٢. الدستور العراقي لعام ١٩٥٨ .
٣. الدستور العراقي لعام ١٩٦٣ .
٤. الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ .
٥. الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ .
٦. الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ .
٧. الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ .
٨. الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤ .
٩. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .
١٠. الدستور المصري لعام ١٩٧١ .
١١. الدستور السوري لعام ١٩٧٣ المعدل .
١٢. إعلان حقوق الإنسان والمواطنين الفرنسي لعام ١٧٨٩ .
١٣. القانون الأساسي الفرنسي (الدستور المالي) لسنة ٢٠٠١ .
١٤. قانون الحسابات العامة ذو الرقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٥١٥) بتاريخ ١٩٢٧/٢/٢٣ .

١٥. قانون أصول المحاسبات العراقي ذو الرقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (١٧٩٣) بتاريخ ١٩٤٠/٤/٢٩ .
١٦. قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٨٠٧) بتاريخ ١٩٨٠/١٢/١٥ .
١٧. قانون تفتيش الأمور المالية ذو الرقم (٤٣) لسنة ١٩٢٨ .
١٨. قانون التفتيش المالي ذو الرقم (١٤٣) لسنة ١٩٥٩ .
١٩. قانون إلغاء التفتيش المالي ذو الرقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٤٨١) في ١٩٧٥/٧/٢١ .
٢٠. قانون المجلس الوطني السابق ذو الرقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ .
٢١. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي ذو الرقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (١٥٦١) بتاريخ ١٩٦٨/٤/٢٧ .
٢٢. القانون ذو الرقم (١٥) لسنة ١٩٥١ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٩٥٢) بتاريخ ١٩٥١/٣/٣١ .
٢٣. قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٢٩٣) بتاريخ ١٩٩٠/٢/٥ .
٢٤. قانون وزارة التخطيط العراقي ذو الرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤١٣٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٩ .
٢٥. قانون وزارة التخطيط الأردني لسنة ١٩٧١ .
٢٦. قانون ديوان الرقابة والتفتيش الأردني ذو الرقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢ .
٢٧. قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري ذو الرقم (٩٣) لسنة ١٩٦٧ .
٢٨. قانون المحاسبة الحكومية المصري ذو الرقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ .
٢٩. المرسوم الاشتراعي السوري ذو الرقم (١٦٤٨) بتاريخ ١٩٧٧/٨/٧ .
٣٠. النظام المالي الأردني ذو الرقم (٣) لسنة ١٩٩٤ .
٣١. الأمر ذو الرقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٢) لعام ٢٠٠٤ .
٣٢. الأمر ذو الرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥) في ٢٠٠٥/٣/٣ .
٣٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في ضوء الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ .
٣٤. قرار مجلس قيادة الثورة السابق ذو الرقم (٥٦٧) بتاريخ ١٩٧٣/٧/١٢ .

٣٥. الأمر ذو الرقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) بتاريخ ٢٣/٤/٢٠٠٤ .
٣٦. الأمر ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٧/١/٢٠٠٤ .
٣٧. دليل الرقيب المالي لديوان الرقابة المالية لسنة ١٩٩٠ .
٣٨. قرار مجلس الأمن الدولي ذو الرقم (١٤٨٣) بتاريخ ٢٢/٥/٢٠٠٣ .

سادساً : الكتب باللغة الانكليزية

1. Felix A. Nigro, Modern public administration Harper and row publishers. New York, 1984.
2. H. Ramanch and Ran, Financial planning and control , S. Chandand Co., New Delhi, 1972 .
3. Henri Fayol, General and management, Pitman and Co., London, 1946.
4. Hicks, H and C. Gullett, Management of organization, New York, Mc-Gaw-Hill, 1976 .
5. Internal Control : Special report by the committee on Auditing procedure published by the American institute of accountants . New York, 16. N. Y. 1949 .
6. M. Duverge : Les Finances Publiques, P.U.F., Paris,1984 .
7. Michel Bouvier, Mari Christine Esciassan, J. P. Lassale, Finance Pubiques, L. G. D. J, 5ed, 2000 .
8. Shettim. V. : Auditing principles and practice. Sultan chand sous publisher. New Delhi ,1990 .

سابعاً : المواقع الالكترونية

1. www.iraqcanter.net
2. www.albasrah.net/ar-articles-2009/.../faraj241009.htm .
3. www.intekabat.org/look/printotpl2.17.1
4. <http://www.ahu.edu.jo> .
5. <http://www.nazaha.ig/pp.1-8.htm> .
6. www.ccomptes.fr .

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.