



الرقم الدولي: ISSN2075-7220

الرقم الدولي الإلكتروني: ISSN2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن

كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

• إدارة مخاطر منح الائتمان المصرفي

• الأحكام الموضوعية لجريمة لعب

التمار - دراسة مقارنة -

• دور التشريعات المالية في ظهور الشركات

القابضة في العراق بعد ٢٠٠٣

• حقوق الجهة الادارية في عقود الشراكة

خدمة الكهرباء بين القطاعين العام

والخاص (دراسة مقارنة)

• أ.م.م. د. ابراهيم اسماعيل

م. د. د. فرقد زهير خليل

• أ. د. اسراء محمد علي

مصطفى عقيل حميد

• أ. د. د. سعد خضير عباس

• أ. د. اسماعيل صحصاع فيدان

م. اقبال عبد العباس يوسف

السنة الثالثة عشر العدد الثالث

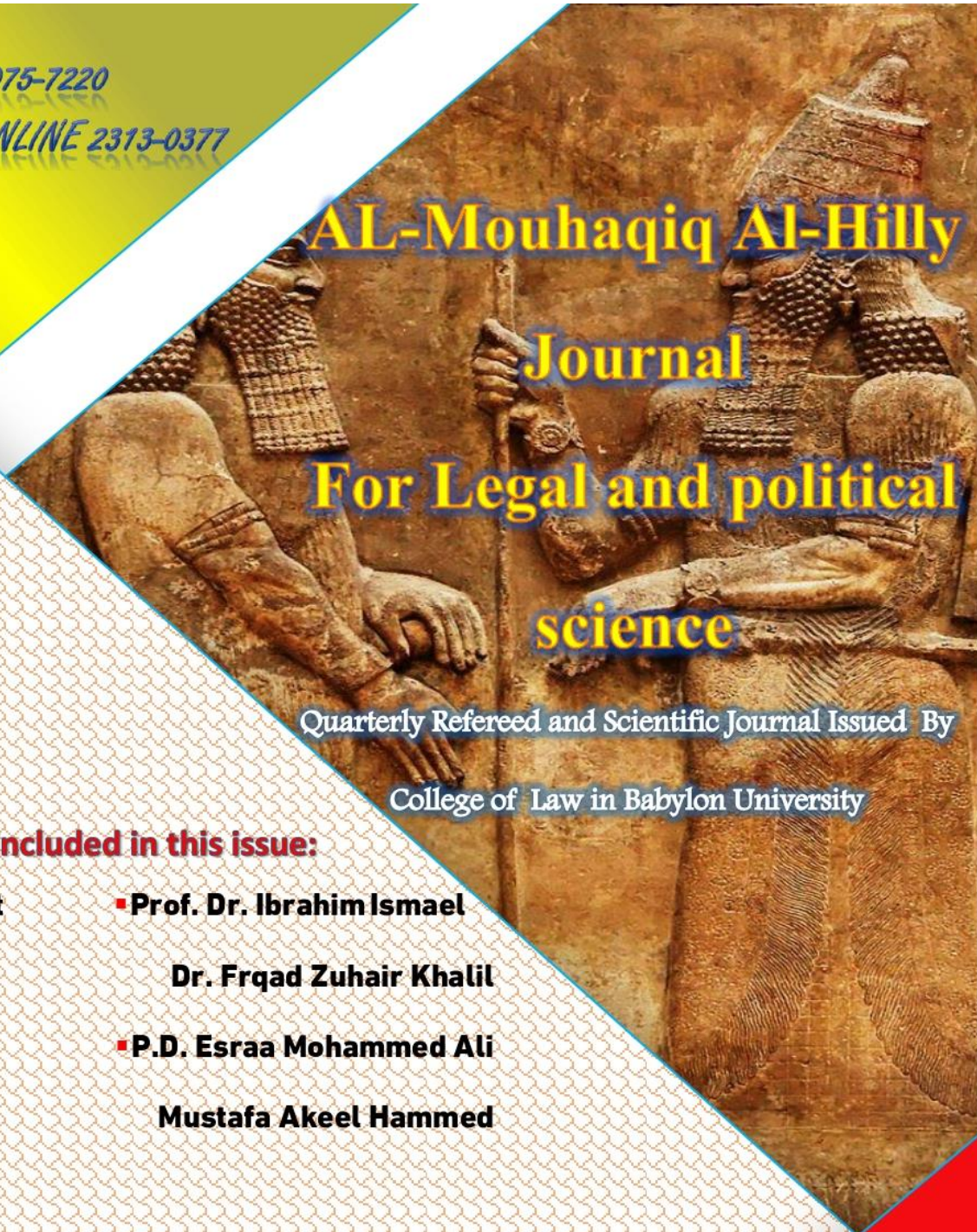
٢٠٢١

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٣٩١ لسنة ٢٠٠٩



ISSN 2075-7220

ISSN ONLINE 2313-0377



AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

- | | |
|--|---|
| ▪ Credit Risk Management | ▪ Prof. Dr. Ibrahim Ismael
Dr. Frqad Zuhair Khalil |
| ▪ Objective Judgments To
Crime Of Play Gambling
-A comparative Study- | ▪ P.D. Esraa Mohammed Ali
Mustafa Akeel Hammed |
| ▪ The Role of Financial legislation
in the emergence of holding
companies in Iraq after 2003. | ▪ Prof. Dr. Saad Khudir
Abbas Al rahamee |
| ▪ Authority in the electricity
service partnership contracts
between the public and private
sectors (Comparative study) | ▪ Prof. Ismail Sasa' Al-Budair
Iqbal Abdel Abbas |

THIRD ISSUE

2021

THIRTEEN YEAR

No. Deposit in the Archives office – office 1291
for the national Baghdad in 2009

ت	البحث	اسم الباحث	رقم الصفحة
١.	ادارة مخاطر منح الائتمان المصرفي	أ.د. المتمرس. ابراهيم اسماعيل ابراهيم م.د. فرقد زهير خليل	٧١-٩
٢.	الأحكام الموضوعية لجريمة لعب القمار -دراسة مقارنة-	أ.د اسراء محمد علي مصطفى عقيل	١٠٢-٧٢
٣.	دور التشريعات المالية في ظهور الشركات القابضة في العراق بعد ٢٠٠٣	أ.د. سعد خضير عباس	١٢٣-١٠٣
٤.	حقوق الجهة الادارية في عقود الشراكة خدمة الكهرباء بين القطاعين العام والخاص (دراسة مقارنة)	أ.د.اسماعيل صمصاع عيدان م.اقبال عبد العباس يوسف	١٤٦-١٢٤
٥.	احكام التزام المرفوض بادارة المال المرهون (دراسة مقارنة)	أ.د. منصور حاتم محسن حازم محمد جواد	١٨٥-١٤٧
٦.	مفهوم عقد الكفالة المؤقتة (دراسة مقارنة)	أ.د.ايمان طارق مكي علي عايد فالح	٢١٧-١٨٦
٧.	المفهوم القانوني لعقد التجديد (دراسة مقارنة)	أ.د. سلام عبدالزهره عبدالله مشتاق عبدالحى عبدالحسين	٢٥١-٢١٨
٨.	الاساس القانوني للالتزام بضمان سلامة السائح	أ.د. هادي حسين عبدعلي بلسم محمد طالب	٢٨٢-٢٥٢
٩.	اثر قواعد الاسناد لحماية المستهلك الالكتروني في العلاقات الدولية	أ.د. عبدالرسول عبدالرضا حسين عمران جرمط	٣٢٤-٢٨٣
١٠.	جريمة الاعتداء على محطات القوة الكهربائية (دراسة مقارنة)	أ.د.حسون عبيد هجيج شهد حيدر	٣٦٠-٣٢٥
١١.	السياسية العقابية لجريمة اخفاء العمل الارهابي (دراسة مقارنة)	أ.د. عمار عباس الحسيني علي منديل عبدالله	٣٨٧-٣٦١
١٢.	الجريمة دولية (جريمة الاستيلاء انموذجاً)	أ.د.صدام حسين وادي حازم سكران خضير	٤٢٣-٣٨٨
١٣.	ماهية الاعتداء على البيانات الشخصية لمستخدمي مواقع التواصل الاجتماعي وتطبيقاتها العملية	أ.د. ميري كاظم عبيد فلاح ساهي خلف	٤٦١-٤٢٤
١٤.	انتقاص الاجراء القضائي (دراسة تحليلية مقارنة)	أ.د. وسن قاسم غني م. م احمد خضير عباس أحمد	٤٨٣-٤٦٢
١٥.	نطاق امتياز مؤجر العقار	أ.د. وسن قاسم غني هاجر عبد العظيم عنبر	٥١٩-٤٨٤
١٦.	ظهور المصلحة الفضلى للطفل كضابط إسناد في العلاقات الخاصة الدولية	أ.د. فراس كريم شيعان خضير مخيف فارس	٥٥٤-٥٢٠
١٧.	المحل في عقد الرعاية الرياضية	أ.د. ذكرى محمد حسين ايناس هاشم رشيد	٥٨٨-٥٥٥
١٨.	الدور الذاتي لمبادئ القانون الدولي الخاص في معالجة الفراغ التشريعي (دراسة مقارنة)	أ.د. خير الدين كاظم الامين نور حسين جواد	٦٣٧-٥٨٩
١٩.	حالات النكول في المناقصات الحكومية	أ.د. صادق محمد علي عماد محمد شاطي	٦٦٦-٦٣٨
٢٠.	جريمة اعطاء وصفة طبية بمواد مخدرة او مؤثرات عقلية لغير اغراض العلاج الطبي "في القانون العراقي"	أ.د. محمد اسماعيل ابراهيم أ.م. احمد هادي عبد الواحد	٧٠٦-٦٦٧
٢١.	جريمة التحريض على تبني افكار او توجهات تتعارض مع التداول السكن	أ.د اسماعيل نعمه عبود ثامر ماهر حسون	٧٣٠-٧٠٧
٢٢.	جريمة تنظيم عصابة مسلحة ارهابية (دراسة مقارنة)	أ.د.لمى عامر محمود احمد حسن حسون	٧٧٠-٧٣١

٢٣.	الضمانات القضائية لحماية الحق في حرية البحث العلمي	ا.د. حسين جبار عبد لقاء عباس مهدي	٧٩٩-٧٧١
٢٤.	التأمين من المخاطر التجارية في سوق الاوراق المالية (دراسة مقارنة)	ا.د. سماح حسين علي مازن عبدالله عبد	٨٣٥-٨٠٠
٢٥.	تقييد حدود المسؤولية المدنية الناشئة عن الحوادث الرياضية (دراسة مقارنة)	ا.د. حيدر حسين الشمري م. محمد عبدالرزاق محمد	٨٨٣-٨٣٦
٢٦.	الرقابة على التمويل العام للأحزاب السياسية	ا.د. رافع خضر صالح رشا محمد امين	٩١٤-٨٨٤
٢٧.	التعويض من القلق من الموت الوشيك	ا.م.د. محمد جعفر هادي	٩٥٦-٩١٥
٢٨.	تنفيذ المصادرة الإدارية " دراسة مقارنة "	ا.م.د. رفاه كريم كربل غيث حميد كاظم عباس	٩٨٢-٩٥٧
٢٩.	الحماية الدولية لحق السجين في الصحة (دراسة في قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان)	ا.م.د. سرمد عامر عباس عدي كاظم حمزة	١٠٢٢-٩٨٣
٣٠.	مبدأ قرينة البراءة امام المحكمة الجنائية الدولية	ا.م.د. حيدر عبد محسن شهد نورس هادي وحيد	١٠٤٣-١٠٢٣
٣١.	تعارض المصالح في سوق الاوراق المالية (دراسة مقارنة)	ا.م.د. ميثاق طالب عبد جلال حسن خنتوش	١٠٨٧-١٠٤٤
٣٢.	شروط الحماية القانونية للمؤشرات الجغرافية التجارية والاجار المترتبة عليها(دراسة مقارنة)	ا.م.د. ميثاق طالب عبد ياسين خضير داخل	١١١٧-١٠٨٨
٣٣.	الاحكام الموضوعية لجريمة نقل الحدود (دراسة مقارنة)	ا.م.د. منى عبد العالي موسى كوثر عهد محمد	١١٦٢-١١١٨
٣٤.	جريمة اخذ الصغير	ا.م.د. منى عبد العالي موسى	١١٨٣-١١٦٣
٣٥.	الاحكام الموضوعية لجريمة الرشوة التي من شأنها الاضرار بالمصلحة الوطنية (دراسة مقارنة)	ا.م.د. نافع تكليف مجيد ريام سلام عبيد	١٢١٨-١١٨٤
٣٦.	اختصاص البرلمان في صحة العضوية البرلمانية	ا.م.د. ليلى خنتوش ناجي بشار محمد كريم	١٢٥٦-١٢١٩
٣٧.	حالات الظرف الطارئ في عقد الايجار (دراسة مقارنة)	ا.م.د. حبيب عبيد مرزّه زينب تأمر شهيد	١٢٩٤-١٢٥٧
٣٨.	نقل الدعوى واثره على الاختصاص في القضاء المدني (دراسة مقارنة)	ا.م.د. عبدالله عبدالامير كمال رحيم عزيز	١٣٣٩-١٢٩٥
٣٩.	اشكاليات تكوين المحكمة الاتحادية العليا في العراق واثرها في جودة احكامها	ا.م.د. غانم عبد دهش	١٣٧٩-١٣٤٠
٤٠.	حق المرأة العراقية في الكرامة الانسانية (دراسة في اطار الدستور والقانون العراقي)	ا.م.د. ميسون طه حسين	١٤٠٣-١٣٨٠
٤١.	فعالية المحكمة التجارية العراقية في تسوية المنازعات التجارية (دراسة قانونية في ضوء البيان الصادر من مجلس القضاء الاعلى رقم (٧٤) لسنة ٢٠٢٠ .	م.د. ماهر محسن عبود	١٤٢٥-١٤٠٤
٤٢.	التنظيم القانوني لعقوبة قطع الراتب (دراسة مقارنة)	م.د. امين رحيم	١٤٦٢-١٤٢٦
٤٣.	الخطا المشترك في الاصابة بفيروس كورونا المستجد (كوفيد ١٩) (دراسة مقارنة مع الفقه الاسلامي)	م.د. احمد عبدالحسين الياسري	١٤٨٣-١٤٦٣
٤٤.	عقد الاختيار بين الوحدة والتعدد	م.د. هند فائز الحسون م.م. ارم عصام خضير	١٥٠٨-١٤٨٤
٤٥.	دور الاجهزة الرقابية في عملية اصلاح الاداري والمالي في العراق	م.د. فتاده صالح م.م. حيدر جاسم محمد	١٥٤٥-١٥٠٩
٤٦.	جرائم جلسات المحاكم (دراسة مقارنة)	م.د. منتظر فيصل كاظم	١٥٨٤-١٥٤٦
٤٧.	دور منظمة الامم المتحدة في تنظيم عمل الطائرات المسلحة المسيرة	م.م. فاسم ماضي حمزة م.د. هاني عبد الله عمران	١٦١١-١٥٨٥
٤٨.	دور التنظيمات النقابية في حماية حقوق العامل في العراق	م.رشا ظافر محي الدين رضا	١٦٤١-١٦١٢
٤٩.	استنباط الاحكام القانونية بدلالة الظهور اللفظي	م.م. حسن ضعيف حمود	١٦٦٧-١٦٤٢
٥٠.	التاثير القانوني لفيروس كورونا المستجد على الالتزامات التعاقدية	م.م. عمر محمد صالح	١٦٩٥-١٦٦٨

دور الأجهزة الرقابية في عملية الإصلاح الإداري والمالي في العراق

م.د. قتادة صالح الصالح

كلية القانون / جامعة ذي قار

م.م. حيدر جاسم محمد

كلية القانون / جامعة الكفيل

ملخص البحث :

أهمية الرقابة الإدارية والمالية حقيقة أكيدة لا تقبل الشك والتفسير ، فهي تحتل الصدارة في العملية الإدارية ، وتشكل في هذا السياق أهم مراحل هذه العملية ، ثم يجب تنظيم عملية المراقبة. مما يجعلها أداة فعالة في تطوير وتوجيه العمل الحكومي في جميع الإدارات ، ويجسد هذه المنظمة من خلال الأساس القانوني الذي يحكم عملية الإشراف.

المقدمة :

ظهرت في الآونة الأخيرة مجموعة من الأحداث والتحديات أمام القيادات الإدارية في كافة الدول ، متمثلة بتمدد عملية الفساد الإداري والمالي في كافة مرافق الدولة ، والتي سببت هدرًا فادحًا في المال العام الأمر الذي يتطلب إعادة تقييم المفاهيم والأساليب السائدة في مختلف المجالات ، وإظهار رؤى مستقبلية تتلاءم والتغيرات الحاصلة في أساليب المراجعة الإدارية كي تتكون متفقة مع التطورات التي تشهدها البلاد .

اولا : أهمية الموضوع .

إن أهمية الرقابة الإدارية والمالية حقيقة أكيدة لا تقبل الشك والتأويل ، فهي تحتل مكان الصدارة في العملية الإدارية ، وتعد في هذا السياق أهم مراحل هذه العملية ، فيجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فاعلة في تطوير وتوجيه العمل الحكومي في كافة الإدارات ، وتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة ، إذ إن مفهوم الرقابة بشكل عام هو : (**التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة**) أما موضوعها فهو أن نبحت عن نقاط الضعف أو الخطأ أو القصور أو التقصير من أجل تقويمها ومنع تكرارها .

ومن الناحية القانونية تتحقق الرقابة من خلال التأكد من مدى التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في إدائها لعملها ، وتحقيق الأهداف المرسومة مسبقا وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها .

ثانيا : مشكلة البحث.

لقد ارتأيت البحث في موضوع (دور الأجهزة الرقابية في عملية الإصلاح الإداري والمالي في الدولة) لما يعانيه بلدنا العزيز العراق من حالات الفساد الإداري والمالي جعلت منه ضمن الدول المتخلفة اقتصاديا وتنمويا ، وإن يحتل الصدارة مع الدول التي يعيث بها الفساد الإداري تخريبا ودمارا وفقرا ، لذا كان لا بد من رؤية لإعادة النظر في عمل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية كونها تعد الأسس المتينة التي يجب أن تعتمدها الدول الديمقراطية الحديثة ، وبأن يكون لها دورا رئيسيا في عملية الإصلاح الإداري وفاعلا في محاربة أفة الفساد التي تتخر في كافة مفاصل الدولة.

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الرابع منه الذي جاء تحت عنوان (الهيئات المستقلة) حيث أشار الى اهم الهيئات العاملة في المواد (١٠٢-١٠٨) ، وتناولت المادة (١٠٢) منه الهيئات التي تخضع لرقابة مجلس النواب والذي يهمنها منها هي هيئة النزاهة ذكرتها المادة السابقة باعتبارها احدى الهيئات العاملة لمكافحة الفساد الإداري والمالي ، وأشارت المادة

(١٠٣) الى ديوان الرقابة المالية بعده جهاز رقابي على أعمال السلطة التنفيذية مرتبطاً بمجلس النواب .

ثالثاً : منهجية البحث .

اعتمدنا في بحثنا هذا الأسلوب الوصفي التحليلي للنصوص القانونية المنظمة لعمل الأجهزة الرقابية .

رابعاً : خطة البحث .

إن غاية بحثنا هذا يتمثل في تحليل عمل الأجهزة الرقابية التي تعد أحد أعمدة الدولة الديمقراطية الحديثة ، ودورها الحيوي في إصلاح المنظومة الإدارية والمالية للبلاد وبذلك ستكون خطة بحثنا كالآتي :

- مبحث تمهيدي مفهوم الرقابة

- المطلب الأول : المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة

- المطلب الثاني : أهمية الرقابة وأهدافها

- المبحث الأول : الإصلاح الإداري

- المطلب الأول : تعريف الإصلاح الإداري

- المطلب الثاني : اثر الإصلاح الاداري في الاساس القانوني لعمل الاجهزة الرقابية

- المبحث الثاني : أجهزة الرقابة الإدارية والمالية

- المطلب الأول : أجهزة الرقابة الإدارية

- الفرع الأول : الأجهزة الرقابية المركزية

- الفرع الثاني : الأجهزة الرقابية اللامركزية

- المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المالية

- الفرع الأول : الأساس الدستوري للرقابة المالية وأنواعها

- الفرع الثاني : الأجهزة المختصة بالرقابة المالية

- الخاتمة

وختاماً نسال الله تعالى أن يتقبل منا هذا الجهد المتواضع ، مساهمة منا في وضع الحلول لمعالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي ابتلي بها بلدنا الجريح وشعبنا المظلوم الصابر .

المبحث التمهيدي

مفهوم الرقابة

لغرض توضيح مفهوم الرقابة لابد من تحديد مفهومها لغة واصطلاحاً ، مع بيان أهميتها وذلك في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة

بغية التعريف بالرقابة الإدارية، لابد من تناول تعريفها من الناحية اللغوية وكذلك الناحية الاصطلاحية، وهو ما نبثه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

التعريف اللغوي للرقابة

عند البحث عن المعنى اللغوي لكلمة الرقابة يلاحظ إنها تدل على عدة معان مختلفة. ففي اللغة العربية تعني الرقابة قوة أو سلطة التوجيه أو الأمر. كذلك تعني السهر أو الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو الانتظار أو الرصد. كما أنها تأتي بمعنى المراجعة أو التفتيش أو الاختيار^(١). وهي مشتقة من الفعل راقب أي حرسه ولاحظه ، ويقال راقب ضميره في عمله أو امره ، أي خافه وخشاه ، وفلان لا يراقب الله في أمره أي لا ينظر الى رقابته فيركب راسه في المعصية . وقال الله سبحانه وتعالى في محكم كتابه العزيز : ((إن الله كان عليكم رقيباً)) (النساء ١)، وفي آية أخرى يقول الحق جل جلاله : ((وما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد)) (ق/١٨).

أما في اللغة الفرنسية فلا يوجد لكلمة الرقابة معنى محدداً. فقد أورد قاموس إميل لتريه "Emile Littre" الأصل اللغوي لكلمة رقابة (Controle) ومما جاء به إنها تتكون من لفظين هما (Contre) ومعناه ضد، ولفظ (Role) ومعناه عمل، أي "ضد العمل"^(٢).

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للرقابة

لا يوجد تعريف مانع جامع للرقابة ، فقد تعددت التعاريف التي ذكرت في شان الرقابة بوجه عام وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر فيها كل منهم . فقد عرفت بانها : (التحقق مما اذا كان العمل يسير وفق الخطة المرسومة للقوانين والتعليمات)^(٣) ، وعرفت كذلك بانها : (وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من إن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد له)^(٤) .

والرقابة بمدلولها القانوني هي الرقابة التي تقوم بها هيئات متخصصة تحدد اختصاصاتها في القوانين والتعليمات ويتم أنشائها بقانون تهدف الى التأكد من مدى مطابقة عمل المؤسسات الإدارية والمالية للقوانين والتعليمات النافذة من اجل المحافظة على المال العام ورفع كفاءة عمل المؤسسات الحكومية ، وقد نصت معظم الدساتير على الأحكام المتعلقة بتشكيل الأجهزة الرقابية وطبيعة عملها .

أما بالنسبة للمعنى الاصطلاحي لكلمة الرقابة فأنها لم تتخذ مفهوماً محدداً في القانون الإداري، فقد كان الفقهاء يستعملون هذه الكلمة لتكييف نوعين متقابلين من الروابط القانونية^(٥):

النوع الأول: الروابط التي تربط السلطة العليا بالسلطة الأدنى منها في إطار المركزية الإدارية وهو ما يعرف بأسم الرقابة الرئاسية (Control le Hierarchique).

النوع الثاني: الروابط التي توجد بين السلطات العليا وبين الهيئات المستقلة في إطار اللامركزية وهو ما يعرف بأسم الوصاية الإدارية (Tutel le Administratif).

ويعد دستور فرنسا الصادر عام ١٩٤٦ أول من أعطى لكلمة الرقابة مفهوماً محدداً عندما أستخدمت عبارة الرقابة الإدارية (Le Controle Administratif) في المادة (٨٨)، وجاءت المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ لتؤكد الاتجاه ذاته^(٦)، ورغم تحديد معنى الرقابة من قبل الدستور الفرنسي إلا أن الواقع يشير الى عدم تسليم الفقهاء بهذا التحديد. وقد حاول بعض الفقهاء إعطاء تعريف محدد للرقابة، فمنهم من عرفها بأنها: ((عمل أساسي من أعمال الإدارة يستهدف التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها))^(٧).

ويلاحظ إن هذا التعريف يركز بشكل كبير على وسائل الرقابة ولم يتطرق الى إبراز جوهر فكرة الرقابة. فالرقابة الإدارية من وجهة نظرنا هي إختصاص يمنح للجهة الإدارية للتحقق من موافقة لنشاط ما للأوضاع المحددة في أنظمة الجهة الخاضعة للرقابة والقانون الذي يحكمها.

ومن هذا التعريف يمكن الوصول الى تعريف الرقابة الإدارية بأنها: ((اختصاص يمنح لجهة إدارية للتحقق من موافقة نشاط الجهات الإدارية للأوضاع المحددة في القانون والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة)).

وهي بهذا الوصف - أي الرقابة الإدارية - تختلف عن الأنشطة الأخرى التي تمارسها الإدارة مثل التوجيه والإشراف والمتابعة والتقييم^(٨)، فالتوجيه قيام الرئيس الإداري بتحديد ما يجب عمله من جانب مرسوميه وحتى يتم إداؤه وكيف يكون ذلك عن طريق إصدار الأوامر والشرح لهذه الأوامر.

المطلب الثاني

أهمية الرقابة وأهدافها

يتميز العمل الرقابي بأهمية كبيرة لا يمكن إنكارها أو التغاضي عنها ، كذلك تهدف الرقابة الى جملة من الأهداف تسعى الى تحقيقها ، ولبيان ذلك نقسم هذا المطلب على الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

أهمية الرقابة

يرتبط موضوع الرقابة بمبدأ المشروعية الذي يعد الأساس للرقابة على أعمال الإدارة العامة ، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في كافة تصرفاتها وأعمالها الى أحكام القانون بمعناه الواسع ، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقا للقانون ووفقا للإجراءات الشكلية المحددة له تحقيقا للأهداف التي يتوخاها والخطط المحددة له سلفا^(٩). وتبدو أهمية الرقابة في كونها اهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطات العامة ، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم بخلاف ما يجيزه القانون. وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة من إدائها لوظائفها بحيث يمكن لهم أن يردوها الى طريق الصواب اذا ما خرجت عن ذلك سواء بصورة متعمدة أو بغير قصد

وينظر في الوقت الحاضر الى الرقابة باعتبارها حجر الزاوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها بعض الدول في مصاف السلطات العامة ، كماه الحال في جمهورية الصين الشعبية إذ تعد أجهزة الرقابة بحكم الدستور احدى السلطات في الدولة الى جانب السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية^(١٠).

وعلى الرغم من الأهمية الواضحة للعمل الرقابي ، لكن لا بد من الإشارة الى الإفراط في ممارسة الرقابة يؤدي الى نتائج سلبية قد تؤدي الى قتل الحوافز والحيولة دون تنمية قدرات الموظفين في اتجاه القيادة

الرشيده وتحمل المسؤولية ، ويحول بين المؤسسة وبين الانطلاق نحو تحقيق الأهداف المرسومة لها والتي أنيطت بهذه المؤسسة . فضلا عن ذلك إن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدي الى اعتماد بعضها على البعض الآخر في العمل أو التنازع بين أجهزة الرقابة نفسها حول الاختصاصات ، مما يضعف دور الرقابة وخصوصا عند تداخل الاختصاصات الذي يعكس سلبا على إداء هذه الأجهزة الرقابية . وبهذا الخصوص نرى من الأفضل تبني جهاز رقابي واحد يعهد له بالرقابة الإدارية والمالية ويتمتع بالاستقلال التام عن السلطات القائمة في الدولة .

الفرع الثاني

أهداف الرقابة

تتنوع أهداف الرقابة بين أهداف عامة وأهداف خاصة ، الأهداف العامة ترتبط بالدولة أما الأهداف الخاصة فإنها ترتبط بكل جهاز إداري لوحده . وقد تطورت أهداف الرقابة تبعا لتطور الدولة ومفهومها . فلم تعد تقتصر على التأكد من إن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والتعليمات وفي حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من إن النشاط الحكومي يمارس بطريقة افضل وباقل التكاليف ويمكن إجمال بعض أهداف الرقابة بالنقاط الآتية :

- ١- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والتعليمات إنشاء ممارستها نشاطها . على الإدارة أن تعمل في دائرة القانون أي أن تعمل وفق مبدأ المشروعية فان خالفت القانون عد تصرفها غير مشروع ويلحق به جزاء عدم المشروعية .
- ٢- حماية حريات الأفراد وحقوقهم ذلك إن الإدارة تمنح بعض الحقوق والامتيازات لتسهيل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من وراءها الى تحقيق الصالح العام
- ٣- كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها . فالإدارة لا بد أن تقع في الخطأ إنشاء ممارستها لعملها فكل من يعمل يخطا وهذا ما يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف الأخطاء أو الانحرافات أو التجاوزات على القوانين والأنظمة والتعليمات وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على منع تكرارها أو حدوثها^(١) .
- ٤- كشف الانحراف الإداري المتمثل في استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات .

- ٥- تحفيز الموظفين الى الإداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات . فقد اصبح للأجهزة الرقابية في الدولة دورا فعالا ومؤثرا في تحفيز العاملين وشحذ همهم وطاقاتهم عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.
- ٦- الوقوف على المشاكل والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها والعمل على معالجة هذه المشاكل وإبراز تلك المعوقات .
- ٧- تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الإداء فيها مما يضمن تلبية وإشباع حاجات الأفراد باقل التكاليف وبأقصر السبل .
- ٨- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات للأجهزة الإدارية باقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق اكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الإسراف في انفاق المال العام.
- ٩- التنبيه الى أوجه القصور والنقص والخلل في التشريعات النافذة في الدولة واقتراح سبل معالجتها.
- ١٠- التأكد من إن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقة وباقل قدر ممكن من الإجراءات^(١٢).

المبحث الأول

الإصلاح الإداري

من الاهداف التي تسعى اليها الدولة القانونية ذات التنظيم الديمقراطي هو تحسين واصلاح التنظيم الاداري فيها وهذا ينعكس على تحسين مؤسساتها المختلفة فاصلاح التنظيم الاداري للمؤسسات لا يقتصر في وقت معين او يقف على خطة موضوعه وانما هو عملية مستمرة ومتصلة ، فالدول المتطورة تحتاج الى الاصلاح الاداري وذلك لديمومة تحسين مؤسساتها كما ان الدول النامية تحتاج الاصلاح الاداري لرفع كفاءة وتحسين اداء المؤسسات لذلك سنبين تعريف الاصلاح الاداري واثره في تعدد الاجهزة الرقابية

المطلب الأول

تعريف الإصلاح الإداري

هناك مجموعة من التعريفات وضعت للإصلاح الإداري فعرف بانه : (الجهود الإدارية التي تم الاعداد لها في كل دولة لتطوير وتحسين الجوانب الانسانية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية في الدولة)^(١٣) . من هذا التعريف يتبين لنا ان الاصلاح الاداري يختلف من دولة الى اخرى وكذلك لا يقتصر على جانب من جوانب المعرفة بل يشمل كل الجوانب التي يحتاج لها الافراد وهي الجوانب الانسانية والاقتصادية

والسياسية والاجتماعية . وعرف كذلك بانه : (تنظيم للادارة التنفيذية من شأنه ان يحقق تحسينا في الاجهزة الادارية للدولة ويجعلها اكثر قدرة وفاعلية في تنفيذ السياسة العامة)^(١٤) . قصر هذا التعريف عملية الاصلاح الاداري على الادارة التنفيذية فقط والتي هي السلطة التنفيذية التي تضم رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء لانهم معنيون بتنفيذ السياسة العامة للدولة . وعرف ايضا بانه : (مجموعة الاجراءات الرامية الى ازالة خلل مافي النظام الاداري وذلك خلال فترة زمنية محددة وفي مواضيع معينة)^(١٥) . وعرفت ايضا بانها : (مجموعة من الاجراءات المتخذة لتعالج مجموعة من الانحرافات السلوكية الشاذة الحاصلة في المجتمع او في بعض قطاعات الدولة عن المسار الاداري السليم بغض النظر عن كون هذه الانحرافات في مجال الادارة ، الافراد ، المنظمات ، الدين ، العوامل الاجتماعية وهذه تنفذ اصلا من قبل الحكومة تجاه الافراد ودوائر الحكومة)^(١٦) . وعرف ايضا بانه : (العملية السياسية المصممة من اجل تنسيق العلاقات بين الجهاز الاداري والشرائح المعنية في المجتمع او المصممة لتنسيق العلاقات داخل الجهاز الاداري) . او هو : (التطوير الشامل للجهاز الاداري للدولة لرفع مستوى قدراته لتمكينه من القيام بوظائف الدولة ويتحقق هذا التطور من خلال تطوير القوانين والانظمة واللوائح وتطوير نظم العمل واجراءات وتطوير وتنمية اداء المديرين والموظفين)^(١٧) . من التعريفات السابقة الذكر للاصلاح الاداري يتبين لنا مايلي:

١- الاصلاح الاداري عملية متواصلة ومستمرة ودائمة في مختلف الدول وبأزمان مختلفة لضمان الاستقرار الاداري والمالي في الدولة وتطويره .

٢- لايمكن تحديد الاصلاح الاداري في فترة معينة بل هو عملية متواصلة ومستمرة .

٣- لا يقتصر الاصلاح الاداري على سلطة معينة من سلطات الدولة ، بل يشملها جميعها .

فالاصلاح الاداري ليس عملية طبيعية يفرضها الواقع ، وهي تحتاج الى تحديد انواع المهارات البشرية اللازمة للموظف والوحدات الادارية وكيفية واعداد وتدريب واعادة توزيع القوى العاملة بين الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة على نحو يكفل اداء الخدمة والانتاج^(١٨) .

يرى اغلب الباحثين ان الاصلاح يبدأ من داخل القرد وخصوصا الموظفين في المؤسسات العامة ، يبدأ الاصلاح عندما يتيقن الفرد ان عمله في الوظيفة هو عمل تكليفي وليس تشريفي فلا بد له من قضاء حاجة المواطنين . وتتأثر عملية الاصلاح الاداري في الدول النامية في الاصلاح السياسي ، فالاصلاح الاداري لا يتم من دون اصلاح سياسي ، وهو مانلاحظه في بلدنا العراق ، فتأثير الواقع السياسي ونظام المحاصصة

واضح على عملية الاصلاح . اذ ان الكتل والاحزاب السياسية متفقة على تقسيم المنافع التي تحصل عليها في ظل هذا الوضع السياسي^(١٩) .

المطلب الثاني

اثر الاصلاح الاداري في الاساس القانوني لعمل الاجهزة الرقابية

بعد ان بينا الاصلاح الاداري ، لابد ان نوضح اثره في عمل الاجهزة الرقابية. عند الرجوع الى نصوص القوانين المنظمة لعمل هذه الاجهزة يتضح لنا هذا الاثر ، فقد اشار قانون هيئة النزاهة في المادة (٣/ ثلثا) التي جاء فيها : (تعمل الهيئة على تنمية ثقافة النزاهة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد شفافية الخضوع والمسائلة) . هذا النص يشير الى سعي الهيئة لتحقيق الاصلاح الاداري عن طريق احترام اخلاقيات الوظيفة والخضوع للمسائلة وتنمية النزاهة ، كذلك ما ورد في الاسباب الموجبة لقانون هيئة النزاهة نجد بان القانون جاء من اجل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وهذه كلها تمثل الدوافع الاصلاحية التي ادت الى انشاء هيئة النزاهة . كذلك نجد ان قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ الذي نص في المادة الرابعة منه على ان الديوان يسعى لتحقيق الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه ، وكذلك نص على تحقيق اهداف تطوير كفاءة الجهات الخاضعة والمساهمة في استقلال الاقتصاد ودعم نموه واستقراره . ونص كذلك بان يهدف الى رفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة^(٢٠) . هذه الاهداف هي في حقيقتها دوافع اصلاحية ادت الى بقاء هذه الجهة الرقابية وعدم الغاءها ، اضافة الى ان ديوان الرقابة المالية يعد المؤسسة الابرز في مجال العمل الرقابي كون موظفيه من الاكاديميين المتخصصين .

المبحث الثاني

أجهزة الرقابة الإدارية والمالية

ان اهم مايميز الدولة المعاصرة في الوقت الحاضر تنظيم عمل مؤسساتها الرقابية ، لانها الضامن لحقوق المواطنين ضد تعسف الادارات والمؤسسات العامة التي قد تتجاوز حدود صلاحياتها المحددة لها ، وكذلك بواسطة هذه المؤسسات الرقابية تستطيع ان توفر الحماية للمال العام ومجابهة حالات الفساد المالي عن طريق عملها الرقابي . وتنقسم اجهزة الرقابة وفقا لتخصصها فالبعض يختص بالرقابة الادارية والآخر يختص بالرقابة المالية وليبيان عمل كلا من هذه الاجهزة نقسم هذا المبحث على المطلبين الاتيين :

المطلب الأول

أجهزة الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من أهم وظائف السلطة و أكثرها حيوية ، و تختلف الرقابة المذكورة باختلاف النظام الإداري السائد في الدولة حيث تكون قوية و شديدة التأثير في البلاد ذات النظام المركزي حيث يتمتع الرؤساء الإداريون في هذا النظام بسلطة رئاسية قوية تتناول المرووسون في أشخاصهم و أعمالهم مما يمكن الرئيس الإداري من فرض رقابته الشاملة على تصرفاتهم أما في ظل النظام اللامركزي تكون محدودة التأثير ضيقة النطاق و يرجع ذلك إلى أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلال في مباشرة اختصاصها الإدارية^(٢١).

والرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها التحقيق من مدى مطابقتها للقانون و ملائمتها للظروف المحيطة بها فقد تكتشف الإدارة بعد إصدار قرارات إدارية معينة أنها ارتكبت بعض الأخطاء كما لو تجاهلت بعض القواعد القانونية التي يجب عليها مراعاتها و التزام بها و من ثم ترجع الإدارة عن هذه القرارات بإبطالها قصد احترام حكم القانون^(٢٢).

نخلص من ذلك أن الرقابة الإدارية تباشرها الإدارة بنفسها و تراجع من خلالها تصرفاتها من مدى مطابقتها لإحكام القانون من ناحية و من ملائمتها للظروف المحيط بها من ناحية أخرى . والهدف الأساسي من الرقابة الإدارية أن تقوم الإدارة أن تقوم الإدارة نفسها بتصحيح ما صدر عنها من عمل إداري وسحبه أو تعديله في إطار الشرعية واللوائح والإجراءات وواجبات ومسؤوليات الوظيفة العامة، وهذا من شأنه تحقيق مصلحة الإدارة نفسها وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الفردية^(٢٣) . وتستهدف بصفة ثانوية ضمان عدم وقوع أي اعتداء على الحقوق وحريات الأفراد من جانب الإدارة وبعبارة أخرى يمكن القول أن الرقابة الإدارية تهدف في المقام الأول إلى احترام مبدأ المشروعية وذلك عن طريق كفالة تطبيق القوانين و اللوائح و التزام حدودها^(٢٤).

الفرع الأول

الرقابة الإدارية المركزية

تتخذ الرقابة الإدارية المركزية عدة صور فقد تكون رقابة تلقائية تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من صاحب الشأن . كما قد تستند الرقابة إلى جهة وصائية تكفل مراقبة عمل

الهيئات الإدارية المحلية وتسمى بالرقابة الوصائية وتتمثل في رقابة السلطة المركزية على القرارات التي تصدرها السلطات اللامركزية.

١- **الرقابة التلقائية:** وتتمثل في رقابة الهيئات الإدارية لذات أعمالها عن طريق مراجعتها من تلقاء نفسها ، بهدف التأكد من شرعية وملائمة أعمالها، وهذه الرقابة إما تكون ولائية أو تكون رئاسية. (أ) الرقابة الولائية: وهي رقابة تمارسها ذات الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وهنا تراقب الإدارة نفسها في أن تعيد النظر في قراراتها التي أصدرتها، فتقوم أما بتعديل تلك القرارات أو إلغاؤها أو سحبها، ولكن يرد على هذه القاعدة العامة استثناءات تمنع الإدارة من ممارسة هذا النوع من الرقابة، كقرارات لجان تقدير الضرائب^(٢٥).

(ب) الرقابة الرئاسية: وهي رقابة يمارسها الرئيس الإداري على قرارات مرؤوسيه فيتمكن هنا بما يملك من سلطة رئاسية أن يلغي قرارات مرؤوسيه أو يعدل بها أو يسحبها، شرط أن يكون ذلك ضمن المدد القانونية حتى لا تمس بالمراكز القانونية للأفراد، خصوصا تلك القرارات التي ترتب حقوقا للغير^(٢٦).

٢- الرقابة بناء على تظلم من صاحب الشأن:

وفي هذا النوع من الرقابة تتحرك رقابة الإدارة بناء على تظلمات ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد ضد أعمال وتصرفات سلطات الإدارة غير المشروعة أو غير الملائمة، والتي أضرت بمراكزهم أو مصالحهم أو حرياتهم يلتمسون من هيئة الضبط مصدرة العمل ومراجعته وإعادة النظر فيه إما بتصحيحه أو تعديله أو إلغاؤه بشكل يجعله أكثر ملائمة واتفقا مع القانون ومبادئه العامة. وقد يقدم التظلم إلى رئيس مصدر القرار ويسمى التظلم رئاسيا وقد يقدم إلى مصدر القرار ذاته وفي هذه الحالة يسمى التظلم ولائيا^(٢٧).

٣- الرقابة الوصائية:

يقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة^(٢٨).

ويمثل هذا النوع من الرقابة أحد أسس ومقومات النظام الإداري اللامركزي فلا يمكن القول بوجود لا مركزية إدارية بدون وصاية والعكس صحيح.

فالهيئات الإدارية اللامركزية وإن كانت تتمتع بنوع من الاستقلالية فإنها تبقى نسبية وليست مطلقة، الأمر الذي يستلزم حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية. فالوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحية السياسية والقانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا داخل الدولة ، إلا أنه ينبغي أن لا تكون هذه الرقابة

من الشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات من الخط المرسوم لها من إنشائها .

وقد أعتمد دستور جمهورية لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للمادة (٤٧) التي نصت على انه (تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهمتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) وبدورها حددت الجهات التي تتولى السلطة التنفيذية بمقتضى المادة (٦٦) بقولها (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) حيث تم اقتسام هذه السلطة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ونجد إن نص المادة (٦٦) منه تؤكد على ثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية ، بحيث هناك رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يمارس كل منهما صلاحياته وفقاً للدستور والقانون . وبذلك فان الرقابة الإدارية المركزية تمارس من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير المختص.

أولاً : رقابة رئيس الجمهورية

عرف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية بأنه (رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال البلاد وسيادتها وسلامة أراضيها طبقاً لأحكام الدستور)^(٢٩). ونص الدستور ٢٠٠٥ إلى قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة فانه يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني^(٣٠) ولقد منح دستور ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية صلاحيات عديدة وهي كالآتي^(٣١):

١- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

٢- قبول السفراء.

٣- إصدار المراسيم الجمهورية.

٤- القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.

٥- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور المذكور.

٦- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.

٧- حق الاعتراض عن القوانين^(٣٢).

٨- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(٣٣).

٩- طلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء^(٣٤)

١٠ - تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب^(٣٥).

١١- اقتراح تعديل الدستور مع مجلس الوزراء مجتمعين^(٣٦).

١٢- المصادقة على تعديل الدستور خلال سبعة أيام من تاريخ المصادقة على نتائج الاستفتاء على تعديل^(٣٧).

١٣ - دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة عليها^(٣٨).

١٤ - تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يومياً^(٣٩).

ومن خلال ما تقدم نجد إن أغلب الاختصاصات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية هي اختصاصات تشريفية، لكن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح الاختصاص الرقابي لرئيس جمهورية من خلال الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب لكن هذا الاختصاص^(٤٠)، منتقد إذ إن القوانين التي يتم الاعتراض عليها من رئيس الجمهورية تعتبر مصادق عليها من قبل مجلس النواب بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إليه^(٤١)، لذا ندعو مشرعنا الدستوري إلى إعادة النظر في هذه المادة وتعديلها ، كذلك إن المشرع الدستوري العراقي لم يمنح أي دور رقابي لرئيس الجمهورية على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وعلى الأجهزة الإدارية الأخرى سواء كانت تابعة لجهات مركزية أو في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤٢).

ثانياً : رقابة مجلس الوزراء .

تتكون السلطة التنفيذية من مجلس الوزراء حيث يعرف (مجلس) الوزراء^(٤٣) بأنه (الهيئة الدستورية التي تمارس مهام تنفيذية أو ممارسة شؤون الحكم وإدارة الدولة)^(٤٤)، ويعرف كذلك (بانه الوحدة القانونية لها سلطة القرار وإدارة شؤون الدولة وتوجيه سياستها من خلال مجموعة من الصلاحيات التي أنيطت بها للعمل وفق آليات معينة تربط بينها وبين الأجهزة المرتبطة بها)^(٤٥).

يتشكل مجلس الوزراء من خلال تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف وتتل التشكيلة الوزارية ثقة مجلس النواب وفي حالة عدم نيل الوزارة لثقة أو إخفاق رئيس المجلس الوزراء بتشكيل الحكومة خلال المدة المحددة ، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحاً آخر لتأليف الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً^(٤٦).

ومن وجهة أخرى نجد أن الدستور العراقي قد اخذ بنظام البرلماني وجمع السلطة الفعلية بيد مجلس الوزراء وان يكون مسؤولاً مع أعضاء وزارته أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية أو شخصية وفقاً لقواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني^(٤٧)، وهذا ما نص عليه دستور ٢٠٠٥ بأنه (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بأداء مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب)^(٤٨)، ويمارس رئاسة مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:-

أولاً: الصلاحيات الدستورية : تتمثل بصلاحيات الآتية :-^(٤٩)

١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة.

٢- اقتراح مشروعات القوانين.

٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين.

٤- أعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي.

٥- التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله.

ثانياً : الصلاحيات القانونية : تتمثل بالصلاحيات الآتية :-

١- الإشراف على مشروعية التعليمات التي يصدرها الوزير المختص لتسهيل تنفيذ القوانين والتعليمات^(٥٠).

٢- إعداد الموازنة العامة وخطط التنمية^(٥١).

٣- عقد القرض^(٥٢).

٤- توصية إلى مجلس نواب بتعيين القادة العسكريين وأصحاب الدرجات الخاصة^(٥٣).

كما منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صلاحيات واسعة لمجلس الوزراء لكونه جزءاً من السلطة التنفيذية للدولة حيث يقوم بتخطيط (السياسة المالية) للدولة^(٥٤)، ووضع الخطط اللازمة لذلك والعمل على إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ، ويقوم بإعداد (الموازنة العامة للدولة)^(٥٥) والحساب الختامي وخطط التنمية ويكون له دور مهم في الرقابة على عمل المؤسسات الحكومية من خلال الإشراف على عملها ومتابعة حسن إدائها الوظيفي والإداري ورصد المخالفات الإدارية والمالية، كما نجد من جهة أخرى إن المشرع العراقي اخذ بالرقابة الإدارية التسلسلية الهرمية وذلك من خلال منح مجلس الوزراء سلطة رقابية على جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة حيث جميعها تخضع إلى رقابة مجلس الوزراء بما فيها المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي يمثل الرئيس الإداري والإشراف على جميع الموظفين والعاملين في الدولة حيث خول رئيس وزراء صلاحية إقالة المحافظين ورؤساء المجالس المحلية وأعضاءها في حال حصول خلل في الأداء أو انتهاك للقوانين أو حالات الفساد وله صلاحية تقليل أعضاء مجلس^(٥٦) و يمارس مجلس الوزراء رقابة مالية فعالة في مجال الرقابة المالية من خلال التقارير التي يقدمها ديوان الرقابة المالية اليه^(٥٧)، والذي يبين فيها مواقع الخلل والقصور في المؤسسات والوزارات المركزية والإقليمية والهيئات المحلية وكيفية التلاعب والتجاوز على المال العام علماً إن هذه التقارير سوف تشكل ناقوس خطر على الهيئات المحلية في حال عدم الأخذ بها حيث يعرضها ذلك للمساءلة البرلمانية وحدد مجلس الوزراء صلاحية الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات في الموافقة على العقود بالاتي^(٥٨):-

١- تكون صلاحية الوزراء ورؤساء الجهات غير مرتبطة بوزارة والمحافظات في الموافقة على العقود

كما مبين أدناه :-

- لغاية (٥٠) مليون دولار لوزارات الدفاع، الداخلية ، النفط، التجارة ، الصحة، الكهرباء ، الصناعة والمعادن ، الموارد المائية ، البلديات ، الأشغال العامة .
- لغاية (٣٠) مليون باقي الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة .
- لغاية (١٠) ملايين المحافظات .

وقرار مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية (٤٩) المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/١٠/١١ على منح تخويل لجان مجلس الوزراء القطاعية صلاحية الموافقة على إحالة المناقصة التي تزيد على صلاحية رؤساء جهات التعاقد ولغاية (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مئتان وخمسون مليون دولار و ما زاد عن ذلك يعرض على مجلس الوزراء من

قبل اللجنة المعنية، علماً إن هذه الاستثناءات قد الغيت وذلك بموجب الإصلاحات الأخيرة المقدمة من قبل رئيس الوزراء^(٥٩).

ثالثاً: رقابة الوزير المختص

يعد الوزير راس الهرم الإداري ، وأعلى سلطة في التدرج سواء كان التدرج يشمل الهيئات الإدارية المركزية ، أو بالنسبة للموظفين التابعين له في وزارته ، وهو بذلك الرئيس الإداري الأعلى ويتولى رسم السياسة العامة للوزارة ويقوم بتنفيذها . وللوزير اختصاصات إدارية، بكونه الرئيس الأعلى في الوزارة وهو بذلك يراقب الموظفين وله صلاحية فرض العقوبات الانضباطية، فهو يملك سلطة رقابة إدارية يمارسها بشكل مباشر من خلال وكيل الوزارة أو المدراء العامين ومدراء الأقسام ومسؤولي الشعب والوحدات الإدارية، فللوزير أن يراقب خطط الوزارة ومتابعة أعمالهم وإحالة المخالفين للجان التحقيقية وإحالة المتهمين منهم بارتكاب جرائم الى القضاء بعد إجراء التحقيق الإداري معهم ومحاسبة المقصرين ومعاقبتهم وتضمنينهم الأضرار التي ألحقوها بالمال العام بسبب الإهمال والتقصير أو مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات^(٦٠). وتمارس وزارتا المالية والتخطيط دوراً رقابياً مهماً على أنشطة السلطة التنفيذية بصورة عامة ، ولخصوصية هاتين الوزارتين نبين اختصاصهما الرقابي في الفقرات التالية :

١- رقابة وزارة المالية :

يتم أعداد الموازنة العامة الاتحادية في العراق من خلال قيام وزير المالية بإرسال منشور إلى الوزارات والوحدات الحكومية في الأقاليم والمحافظات من أجل أعداد موازنتها الخاصة وتقدير نفقاتها وإيراداتها خلال سنة قادمة مع مراعاة الاقتصاد في النفقات وعدم التوسع في إدراج مشاريع جديدة^(٦١)، ويتم تقديم المنشور ضمن السقف الزمني المحدد له وهو في نهاية شهر حزيران^(٦٢)، ويتم رفع هذه التقديرات إلى وزارة المالية التي تقوم بمناقشتها مع الوزارات والهيئات العامة وتدقيقها ثم تقوم بجمعها في وثيقة واحدة وترفعها إلى مجلس الوزراء من أجل مناقشتها بشكل تفصيلي تمهيداً لعرضها على السلطة التشريعية علماً أن قانون الإدارة المالية والدين العام قد حدد موعداً لرفع مشروع الموازنة العامة لمجلس الوزراء وذلك بنصه (في شهر أيلول من كل عام يقوم وزير المالية بأعداد مشروع الميزانية الفيدرالية ليقدمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه)^(٦٣)، وإضافة إلى دورها في أعداد الموازنة العامة فأنها لها دور رقابي على المؤسسات الحكومية وذلك من خلال متابعة عمليات الصرف التي تحدث داخل هذه المؤسسات الحكومية وتأكد من مدى صحتها وتطبيقها مع الأحكام القانونية^(٦٤).

هذا ولقد نص قانون الإدارة المالية والدين العام على أن وزير المالية يكون المسؤول عن التدقيق الداخلي في الوزارات ووحدات الإنفاق والمؤسسات العامة وله الحق في اختيار الأسلوب المتبع في التدقيق الداخلي داخل هذه المؤسسات^(٦٥)، إضافة إلى ذلك ألزمت وزارة المالية جميع وحدات الإنفاق في المحافظات والحكومات البلدية والمحلية وباقي كيانات الميزانية بشأن تقديم تقاريرهم المالية والحسابات الختامية^(٦٦)، وتقدم وزارة المالية في يوم (٣١) من شهر أيار و(٣٠) تشرين الثاني تقارير فصلية بشأن تنفيذ الإيرادات ومصروفات الميزانية والتمويل إلى السلطة التشريعية للفصول التي تنتهي في (٣١) آذار وفي (٣٠) أيلول وعلى التوالي ولوزير المالية أن يقدم في (٣١) آب تقارير نصف سنوية بشأن تنفيذ الإيرادات ومصروفات الميزانية والتمويل الذي ينتهي في (٣٠) حزيران والذي يتضمن هذا تقرير معلومات مفصلة حول تنفيذ الميزانية والمصروفات وتمويل^(٦٧)، إن وزارة المالية تكون مسؤولة عن أعداد الحساب الختامي وتقديمه إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادية الذي يقوم هو بتقديمه إلى مجلس الوزراء ويكون المجلس ملزماً بتقديم الحساب الختامي ومشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب لا قراره^(٦٨).

هذا وعلى الرغم إن الدستور العراقي نص على عدم خضوع مجالس محافظات لإشراف أي وزارة إلا إن المشرع لقد أخضع بعض قرارات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم إلى رقابة وزارة المالية كما في حالة لجوئها إلى الاقتراض فلقد نص قانون الإدارة المالية والدين العام على ذلك بأنه (يجوز للمحافظات والحكومات الإقليمية بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قروض وإصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الموازنة السنوية وكذلك حسب الحدود المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية وتقوم حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في (٣١) من شهر آب بتقديرات إجمالي القرض غير المحسومة والقروض المزمع الحصة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة الوزير المالية وترفع الحكومات الإقليمية والمحافظات تقرير شهري إلى وزير المالية بشأن القروض غير محسومة وإصدار ضمانات القروض الصادرة)^(٦٩)، وعلى ذلك تبين لنا بأن وزارة المالية تمارس دوراً رقابياً مهماً على أعمال المحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال متابعة حسن تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية والتشريعات المالية ذات الصلة.

ثانياً: وزارة التخطيط :

تعد وزارة التخطيط من الوزارات المهمة التي تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات المادية والبشرية و تطوير مسيرة التنمية الإدارية بما يرفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي^(٧٠)، و تمارس وزارة التخطيط دوراً رقابياً مهماً، وتقوم وزارة التخطيط كذلك بالإشراف ومتابعة العقود الحكومية وإبداء المشورة بشأنها للوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة^(٧١)، وعلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم تزويد وزارة التخطيط دائرة العقود الحكومية بخططها التعاقدية السنوية ونسخ من المراسلات الخاصة بالمراحل التحضيرية والتنفيذية بما فيها اختيار أسلوب التنفيذ والإعلان والإحالة والمباشرة بتنفيذ المشاريع والعقود التي تبرم بشأنها والمدد الإضافية و أوامر التغيير وكذلك تزويدها بنسخ من المراسلات الخاصة بإطلاق الصرف^(٧٢) وتزويدها كذلك بتقارير تتضمن الخطة الإنتاجية السنوية للمشاريع القائمة بما فيها خطة الإنتاج والطاقة التصميمية والطاقة المتاحة والطاقة المستهدفة من الإنتاج^(٧٣) من وعلى الجهات المنفذة للمشاريع في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رفع تقارير المتابعة والمصروف إلى وزارة التخطيط للمدة المبتدئة بتاريخ ٢٠١٥/١/١ وفقاً للاستثمارات والتعليمات المعدة من قبل الوزارة المذكورة وخلال (١٠) أيام من نهاية الشهر الذي تم فيه الصرف ويكون رئيس الدائرة أو من ينوب عنه في حالة غيابه مسؤول عن عدم إرسال هذه التقارير أصولياً في الموعد المحدد الالتزام بعدم استخدام الأموال المخصصة للمشروع الاستثماري المدرج في الموازنة إلا للأعمال المثبتة في مكوناته ويتحمل المسؤولية رئيس الدائرة الأعلى والأمر بالصرف عند تجاوز ذلك ، و تلتزم الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة و الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بتقييم ومحاسبة إدارات المشاريع المسؤولة عن التنفيذ مع الالتزام بالتقارير الفنية الصادرة عن الدوائر الفنية ذات العلاقة في وزارة التخطيط عند وجود تدني في نسب التنفيذ على الرغم من توفر التخصيصات والإمكانات المطلوبة اذا لم يكن ثمة توجيه مركزي بالإبطاء في التنفيذ أو معوقات مبررة، ومن ذلك يتبين لنا أهمية الدور الرقابي الذي تمارسه وزارة التخطيط من خلال دراسة المشاريع قبل المصادقة عليها ومتابعة تنفيذ العقود الحكومية^(٧٤).

رابعاً : رقابة رؤساء الوحدات الإدارية .

يمارس رؤساء الوحدات الإدارية الرقابة الإدارية على القرارات الصادرة من المجالس ، وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على هذه الرقابة وذلك بان أعطى الحق للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في حالات محددة على سبيل الحصر

تتمثل في كون هذه القرارات مخالفة للدستور أو القوانين النافذة ، أو كونها لم تكن من اختصاص المجلس أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة ، ويقوم المحافظ بإعادة القرار الذي يعترض عليه الى المجلس المعني (مصدر القرار) خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه به ، على أن يكون مشفوعا بأسباب اعتراضه وملاحظاته . وفي حالة إصرار المجلس المعني على قراره أو اذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالة القرار الى محكمة القضاء الإداري . الواقع إنما تبناه المشرع العراقي مخالف للمنطق القانوني ، فالمحافظ يُنتخب من قبل مجلس المحافظة ، وفي الوقت نفسه خاضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مسأئلته وسحب الثقة منه ، فكيف يكون المحافظ في الوقت نفسه رقبيا على مجلس المحافظة وله حق الاعتراض على قراراته ؟؟؟

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية اللامركزية

تتمثل الرقابة الإدارية اللامركزية ، بالرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة ، ورقابة مجالس المحافظات والمجالس المحلية ، وهو ما نبخته تباعا:

أولا : رقابة الهيئات المستقلة:

وهي الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة عن بقية السلطات الإدارية والتشريعية وتنحصر مهمة هذه الهيئة في التأكد من إن عمليات الموازنة العامة قد تم تنفيذها طبقاً لإجازة السلطة التشريعية، وإن عمليات الإنفاق قد تمت في الصورة المحددة لها وفق القوانين والأنظمة المالية^(٧٥) ولقد جاءت رقابة الهيئات المستقلة كرد الفعل على الضعف والنقص الفني وعدم تخصص أعضاء الرقابة البرلمانية للقيام بفحص ومراجعة الحساب الختامي ومتابعة سير تنفيذ الموازنة وإلى قلة الخبرة والدراية في الشؤون المالية والمحاسبية، إضافة إلى ذلك فإن رقابة الإدارة الحكومية هي رقابة غير مجدية لان الحكومة تقوم بالرقابة على نفسها فمن غير المتصور أن تكون هي الخصم والحكم في ذات الوقت لذا سوف تسعى السلطة التنفيذية إلى التستر على أخطائها ومخالفاتها^(٧٦)، لذا ظهر هذا النوع من الرقابة من اجل المحافظة على المال العام والتأكد من حسن تنفيذ الموازنة العامة وتحاشي عيوب الرقابة الإدارية والتشريعية فتقوم هذه الدول بمنحها استقلالاً وصلاحيات واسعة من اجل قدرتها على متابعة عملها الرقابي بعيداً عن الجهات التنفيذية الخاضعة لرقابتها^(٧٧).

وتتمتع رقابة الهيئات المستقلة باختصاصات واسعة منها إداري لأعداد التقارير المفصلة عن عملية تحصيل الإيرادات وكيفية إنفاقها والكشف عن الأخطاء والانحرافات المحددة لتنفيذ الموازنة ورفع هذه التقارير إلى السلطة التشريعية ولرئيس الدولة من أجل معرفة واقع الحال واتخاذ الإجراءات مناسبة ومنها اختصاصات قضائية حيث لها صلاحيات قضائية في التحقيق في المخالفات المالية المتعلقة بالتنفيذ، والتحقيق في قضايا الفساد واتخاذ الإجراءات المناسبة بحق المخالفين من محاسبين عموميين^(٧٨)، ولها اختصاص مهم هو الاختصاص الاستشاري في الأمور المحاسبية والمالية وجباية الأموال وان هذا الاختصاص تمارسه أما بناء على طلب السلطة التنفيذية أو من تلقاء نفسها إذا رأت الأمر يصب في مصلحة الأمور المالية للدولة وعملية تنفيذ الموازنة العامة.

هذا وان لرقابة الهيئات المستقلة أهمية وذلك لما تتميز به من استقلال وصلاحيات في ممارسة اختصاصاتها والتأكيد إن عمليات الإنفاق والتحصيل تمت وفق القوانين المالية المقررة لذا دعت الجمعيات والمنظمات الإقليمية والدولية إلى ضرورة وجود نص دستوري يدعم موقف الهيئات المستقلة في الدولة مما يعطيها فرصة من ممارسة الرقابة^(٧٩)، ويعد ديوان الرقابة المالية هو احد الهيئات المستقلة وله صلاحية بممارسة رقابة مالية على كافة السلطات^(٨٠)، من خلال الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق^(٨١)، وله صلاحية الفحص وتدقيق المعاملات الخاصة بالإنفاق العام للتأكد من مدى سلامتها وعدم تجاوزها للاعتمادات المقررة لها في الموازنة^(٨٢).

ثانياً : مجالس المحافظات والمجالس المحلية .

عندما منح دستور ٢٠٠٥ النافذ المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٨٣)، فإنه توخى ضمان الصلاحيات الواسعة هي بمنح سلطات رقابية إدارية ومالية، وهذا ما أشار اليه قانون محافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي نص على ممارسة الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظات بقوله (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة)^(٨٤)، وكل معنى يدل على الرقابة مثل إعفاء أو إقالة أو حل كما ورد في المادة (٣) بقولها (إقالة رئيس المجلس أو نائبة من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ..)^(٨٥) وكذلك (لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب القائم مقام....)^(٨٦) و(إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس...)^(٨٧). وكذلك فان مجلس المحافظة يمارس الرقابة والإشراف على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية وعلى كافة أجهزة الإدارة العامة ومختلف القطاعات على مستوى المحافظة ، وهذا الاختصاص

الرقابي يهدف الى التأكد من استخدام الموارد المتاحة بأفضل صورة لتحقيق الأهداف المخطط لها والتي تعمل الإدارة المحلية وتسعى الى تحقيقها والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها بما يتفق مع المصلحة العامة وضمان حسن إداء الخدمات المحلية . كما تمارس المجالس المحلية في الأقضية الرقابة على كافة الإدارات العاملة في القضاء أو الناحية ^(٨٨).

المطلب الثاني

أجهزة الرقابة المالية

تعد الرقابة المالية ركناً مهماً من أركان الدول الحديثة لما تسعى اليه من حماية المال العام من الهدر والفساد والسعي إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي لمكونات الدولة الواحدة لهذه الدول. ويقصد بالرقابة المالية : (مجموع العمليات اللازمة لمتابعة أعمال وتنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على أي انحرافات أو تجاوزات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة الى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس والهدر أو سوء الاستعمال)^(٨٩) ، وعرفها البعض بأنها : (الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية ومدى مطابقتها للقوانين والقواعد النافذة مع الكشف الكامل عن الانحرافات)^(٩٠). وتعد الرقابة المالية رقابة ذات منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ، وتهدف الى التأكد من المحافظة على المال العام ورفع كفاءة استخدامه وصونه . والرقابة المالية اسبق في النشوء والظهور من الرقابة الإدارية ، فقد ولدت الرقابة المالية نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لحقت بالمجتمع . وتعد الرقابة المالية احدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات فبعد أن فوضت السلطة التشريعية جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية وخصوصاً ما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة للدولة التي أقرتها السلطة التشريعية مع التزام السلطة التنفيذية بتقديم حساب ختامي لتصرفاتها المالية . ونتيجة لاتساع وازدياد النشاط الذي تمارسه الدولة وتنوع هذا النشاط وتعقد الظروف الاقتصادية لم يعد في مقدور السلطة التشريعية القيام بمهام وأعباء ممارسة الرقابة المالية لوحدها ، الأمر الذي تطلب الى تفويض من يقوم بدلا عنها بهذا العمل . مما دفع بعض الدول الى إنشاء أجهزة متخصصة للقيام بالرقابة المالية نيابة عن السلطة التشريعية ، على أن تقدم هذه الأخيرة تقريراً عن أعمالها الى السلطة التشريعية . ومنحت هذه الأجهزة ضمانات لازمة تضمن لها الحماية والاطمئنان في عملها وعدم التأثر بالأزمات السياسية . وتسعى الرقابة المالية الى تحقيق الأهداف التالية :

١- هدف سياسي ، وهو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة العامة وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه المخصصة لها أو جباية الإيرادات حسب القوانين والأنظمة والتعليمات^(٩١).

٢- هدف مالي ، يقصد به التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات ومراقبة الإداء وفقاً للأهداف الموضوعية وبالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق^(٩٢).

٣- هدف إداري ، وهو التأكد من إن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن باقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة^(٩٣).

الفرع الأول

تعريف الرقابة المالية وأساسها الدستوري

تؤدي الرقابة المالية في الدول الحديثة دوراً مهماً لبنائها وتطورها وتكوين مؤسساتها المالية، وذلك لما تسعى إليه الرقابة المالية من حماية وتحصين للمال العام من الهدر والفساد، ولقد كان للتغيرات السياسية والدستورية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ وتغير شكل الدولة إلى دولة اتحادية اثر على تغيير شكل الرقابة المالية لتصبح رقابة مالية تمارس من جهات دستورية وقانونية اتحادية تشمل جميع أنشطة الدولة الاتحادية تسعى إلى المحافظة على المال العام، وان الهيئات المحلية مهما بلغت استقلالها لا يمكن أن تمارس أعمالها بعيداً عن رقابة السلطات الاتحادية سواء كانت رقابة إدارية أو مالية والتي هي محور بحثنا وذلك لتأكد من مدى التزامها بقوانين الموازنة الاتحادية وعدم مخالفتها.

أولاً : تعريف الرقابة المالية

تطور مفهوم الرقابة المالية الاتحادية نتيجة التطورات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي لحقت بالمجتمع فهي تؤدي دوراً مهماً في بناء المجتمع وتطويره، لذا لابد من بيان معنى الرقابة المالية الاتحادية . لقد تعددت الاتجاهات التي تصدت إلى تعريف الرقابة المالية، إلا أنها لم تتعرض إلى تعريف الرقابة المالية الاتحادية ويمكن بيان هذه الاتجاهات في الآتي:-

أ- الاتجاه الأول: اهتم أصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة المالية ومحور اهتمامهم الأهداف والأعمال الواجب تحقيقها والتي تكون متابعة من قبل الرقابة المالية لضمان تنفيذ الأهداف وفق القوانين والتعليمات المحددة^(٩٤)، وعرفت كذلك بانها (التدقيق والإشراف من قبل أجهزة عليا للاطلاع على

كيفية سير العمل في الأجهزة الدنيا الخاضعة للرقابة والتأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغاياته على وفق ما هي محددة في الموازنة التي أجازتها السلطة التشريعية والتثبت من إن تنفيذ الموازنة يتم دون تبذير أو إخلال وذلك حفاظاً على الأموال العامة وضماناً لحسن سير الإدارات الحكومية مالياً^(٩٥)، ومن خلال هذه التعاريف نجد إن هذا الاتجاه يرى بأن الرقابة هي وسيلة للتأكد من إن الأهداف قد تحققت وفق القانون والتعليمات؛ أصحاب هذا الاتجاه يؤكدون على الرقابة اللاحقة فقط دون الاهتمام بالأنواع الأخرى من صور الرقابة والاهتمام بكيفية تحقيق الأهداف دون الأخذ بالاعتبار وسائل تحقيقها واعتبار الرقابة هي وسيلة لتحقيق الأهداف الإدارية.

ب- الاتجاه الثاني: تدور فكرة الرقابة لدى أصحاب هذا الاتجاه حول مجموعة من الإجراءات والمعلومات الواجب توفرها عن النشاط من أجل اتمام عملية الرقابة بصورة صحيحة، وفقاً لهذا الاتجاه عرفت الرقابة بانها (مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج معينة تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية، باتخاذ القرارات المناسبة)^(٩٦)، أو أنها (التحقق من إن التنفيذ يتم وفقاً لما هو مقرر في الخطة وفي ضوء التعليمات والقواعد الموضوعة لاكتشاف نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفاذي تكرارها)^(٩٧). بيد انه ما يؤخذ على هذا الاتجاه التأكيد أيضاً على الرقابة اللاحقة وانه يجد أن الرقابة المالية لا يمكن أن تمارس عملها الرقابي إلا من خلال جمع المعلومات والبيانات عن النشاط.

ج- الاتجاه الثالث: يُنظر أصحابه إلى الرقابة المالية بأنها فحص ومتابعة وتحليل حيث تقوم الأجهزة الرقابية بمراقبة عمل الهيئات الخاضعة لها وتحليل نتائج أعمالها وذلك لضمان تحقق الأهداف المرجوة مع إعطاء سلطة اتخاذ القرارات المناسبة للأجهزة الرقابية لذا عرفت الرقابة وفق هذا الاتجاه بانها (الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من إن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط له)^(٩٨)، أو أنها (عملية تقييم وفحص ومراجعة ما تقوم به أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع لأهداف والسياسات والبرامج الموضوعة بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة لتوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وان توفر لها معايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعة)^(٩٩)، فالرقابة وفقاً لهذا الاتجاه هي رقابة تفتيش وفحص ومتابعة ما تقوم به الهيئات من عمل والتأكد من مدى تحقق النتائج وفق الخطط الموضوعة، ونرى إن هذا الاتجاه قد جمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ونوع في مفهوم العمل الرقابي ولم يقصر الرقابة المالية على جانب معين كما فعلت الاتجاهات السابقة.

نستنتج مما تقدم ، بأنه ليس هناك تعريف جامع ومانع للرقابة فلقد تنوعت التعاريف التي جاءت لتبين مفهوم الرقابة المالية وتعددت آراء الفقه في محاولة تعريفها بسبب تعدد أوجه الرقابة وكثرة الجهات الرقابية والآليات المتبعة في مكافحة الفساد المالي، لذا ومن خلال التعريفات السابقة والمدلول اللغوي للرقابة المالية يمكن تعريف الرقابة المالية الاتحادية بأنها مجموعة من العمليات الرقابية التي تقوم بها الجهات الاتحادية المحددة بموجب الدستور والقانون بغية المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها وفق قوانين والأنظمة والتعليمات، وهذه الرقابة موجهة نحو التصرفات القانونية للسلطات العامة كافة .

ثانياً: الأساس الدستوري للرقابة المالية.

خص المشرع الدستوري العراقي المال العام بحماية وذلك من خلال حكمين متميزين نصت عليهما المادة (٢٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بقولها (أولاً/ للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن ثانياً/ تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ الأملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال)، وان اهم ما يمكن ملاحظته على الشق الأول من هذه المادة إن المشرع الدستوري العراقي نص على إن الأموال العامة أي الأموال المملوكة للدولة هي أموال محرمة ولا يجوز المساس بها ولا التجاوز عليها وواجب حمايتها على كل مواطن، ومن ثم نجد إن المشرع الدستوري العراقي قد القى واجب حماية المال العام على المواطن العراقي واعفى بقية السلطات العامة التي يقع عليها واجب حماية المال العام والحفاظ عليه فكان الأولى أن تكون صياغة النص كآلاتي (تكفل الدولة حماية المال العام واجب على كل مواطن حمايتها). هذا و يلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد استعمل مصطلح الأموال العامة وخصها بالحماية في الشق أولاً من المادة (٢٧) ومن ثم عاد واستعمل مصطلح أملاك الدولة في الشق الثاني من المادة نفسها وذلك لان مصطلح أملاك قد يكون عام أو خاص فكان الأولى بمشرعنا الدستوري أن يستعمل مصطلح أموال الدولة للدلالة على أموال الدولة ومما قد يؤدي هذا الأمر إلى فتح باب للتأويل والاجتهاد لتحديد اتجاه المشرع الدستوري بهذا الشأن، هذا ولقد نص المشرع الدستوري العراقي على الاختصاصات السلطات الاتحادية برسم السياسات العامة الاقتصادية والمالية والاستثمارية والتجارية ووضع سياسة لحماية الأمن الوطني وتوزيع الواردات الاتحادية^(١٠٠)، مما يعد سنداً قانونياً لصلاحيات السلطات الاتحادية في فرض الرقابة على الأموال العامة .

وفضلاً عن الحماية التي نص عليها المشرع الدستوري العراقي للأموال العامة فقد أكد على ضرورة الرقابة عليها لضمان حمايتها من الهدر والفساد بقوله (يختص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية)^(١٠١) والمادة (١٠٦) التي نصت على (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من الخبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها..^(١٠٢)، عليه يمكن القول: بأن واجب حماية المال العام من اختصاص السلطات الاتحادية وتختص برسم السياسة المالية والاقتصادية وصلاحيات السلطات الاتحادية في الرقابة على الأعمال والتصرفات القانونية، تعد السند الدستوري لصلاحيات السلطات الاتحادية في الرقابة على التصرفات المالية.

الفرع الثاني

الأجهزة المتخصصة في الرقابة المالية

لم يكتف المشرع العراقي بالنص على الرقابة المالية الاتحادية في الدستور العراقي ودورها في الحفاظ على المال العام بل نص على كذلك على الأجهزة المتخصصة في ممارسة الرقابة المالية ونتولى بيانها تباعاً:-

أولاً: ديوان الرقابة المالية الاتحادية

أشار قانون الديوان رقابة المالية إلى أهدافه بالحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه^(١٠٣)، وأكد قانون الديوان الرقابة المالية الاتحادي على دوره الرقابي بقوله (يتولى الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد وتدقيقه)^(١٠٤)،

ثانياً: هيئة النزاهة:

عد قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ الهيئة المذكورة جهة رقابية على موظفي القطاع العام تمارس وظيفة التحقيق في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة فضلاً عن دورها في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية شؤون الحكم^(١٠٥)،

ثالثاً: البنك المركزي العراقي :

يمارس البنك المركزي العديد من الوظائف الأساسية التي نص عليها قانون البنك المركزي العراقي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ منها السعي والحفاظ على استقرار السعر المحلي، وتعزيز الحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي، وضع سياسة جديدة لمكافحة التضخم والسعي لاستقرار سعر صرف الدينار العراقي عن طريق المزاد اليومي لبيع وشراء الدولار، الذي بوشر به في عام ٢٠٠٤ معتمداً على خطة البنك المركزي التي اعلنها في أواسط آذار ٢٠٠٤ لمعالجة التضخم على

وسيلتين تعتمدهما اغلب الدول في معالجتها للتضخم، أولهما الوسائل الكمية: وتعني معالجة معدلات التضخم من خلال التحكم بكمية النقد المتداول في الأسواق المحلية وثانيهما: الوسائل السعرية: أي تناسب سعر صرف الدينار العراقي مع العملات الأجنبية وخاصة الدولار الأميركي^(١٠٦)، وتنفيذ السياسة النقدية^(١٠٧)، ومراقبة أنظمة الدفع وتنظيم ومراقبة عمل المصارف والقيام بأي عمل يعتقد انه ضرورياً في مكافحة غسيل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب^(١٠٨).

الخاتمة :

بعد انتهاءنا من دراستنا لموضوع (دور الاجهزة الرقابية في عملية الاصلاح الاداري في العراق) لابد لنا من وقفة نوجز فيها اهم النتائج والتوصيات .

اولا : النتائج.

١- تعد الرقابة حجر الزاوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها بعض الدول في مصاف السلطات العامة .

٢- مكافحة الفساد المالي والاداري هدف تتوخى الاجهزة الرقابية تحقيقه

٣- يعد نظام المحاصصة الحزبية احد الاسباب التي تعيق عملية الاصلاح الاداري ، بسبب تقاسم المناصب بين الاحزاب وتدخل الاعتبارات الحزبية في عمل اجهزة الرقابة يحول دون القيام بدورها المطلوب.

ثانيا : التوصيات .

١- نرى من الضروري توحيد الاجهزة الرقابية في جهاز واحد يقوم بمهام الرقابة ويجاد الاساس الدستوري له عن طريق تعديل المادتين (١٠٢) و(١٠٣) من الدستور

٢- ضرورة المحافظة على استقلالية الاجهزة الرقابية وابعادها قدر الامكان عن تدخل سلطات الدولة الاخرى وابقائها بعيدة عن التدخلات السياسية ، حتى تنجز عملها بحيادية وبصورة مستقلة .

٣- العمل على اشاعة ثقافة الشفافية والنزاهة وتاكيد الانتماء الوطني بواسطة وسائل الاعلام والمؤسسات التربوية والتعليمية ومنظمات المجتمع المدني . واشاعة ثقافة مكافحة الفساد والابلاغ عنها عن طريق تشجيع المواطنين بتقديم البلاغات الذي ينمي الوعي القانوني ضد الفساد المالي والاداري.

٤- العمل على تطوير الاداء الرقابي بما يكفل تحقيق الاصلاح الاداري والمالي في الدولة .

الهوامش:

- (١) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار لسان العرب، بيروت، ص ١٢٠٤؛ كذلك الجوهري، الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، الطبعة الأولى، دار الحضارة العربية، بيروت، ١٩٧٤، ص ٤٩٨.
- (٢) جورج ليسكوبيه، رقابة الدولة، ترجمة: د. محمد بكر قباني، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٦٨، ص ٧٩.
- (٣) د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ط١، ١٩٩٨، ص ١٣.
- (٤) د. فؤاد العطار، مبادئ الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٧٩.
- (٥) د. خليل السيد هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، ١٩٧١، ص ١٦٩.
- (٦) حيث نصت المادة (٨٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ على أن تكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الإدارة وتمثيل المصالح القومية وبين مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية.
- (٧) د. ابراهيم سعد الدين، حول تنظيم وإدارة القطاع العام، مجلة الطليعة المصرية، ١٩٦٥، ص ٢٤.
- (٨) حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، بغداد، ١٩٧٧، ص ٧٠.
- (٩) د. محمد عبد الحميد ابوزيد، مبادئ المشروعية وضمان تطبيقه، دراسة مقارنة، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٥٠.
- (١٠) د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكللا. اصول الادارة العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٥٠٤.
- (١١) د. حسين الطراونة ود. توفيق صالح، الرقابة الادارية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١٢، ص ٤٠.
- (١٢) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على اداء الجهاز الحكومي، ص ٣٣.
- (١٣) عبد الرحمن ابراهيم حسن، دور التدريب في الاصلاح الاداري مع التطبيق في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦٣.
- (١٤) د. حمدي عبد الهادي، الادارة العامة في الدول العربية، ط٢، دار الفكر العربي، ص ٣٢٣.
- (١٥) منشورات المعهد العالي للتنمية الادارية، دمشق منشور على موقع المعهد على الانترنت
- (١٦) رياض شعلان حيرو، فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠١٨، ص ٥٠.

- (١٧) رياض شعلان حيرو ، مصدر سابق ، ص ٥٠.
- (١٨) د. حمدي امين ، مصدر سابق ، ص ٣٢٤.
- (١٩) د. مصطفى كامل السيد ، دور الدولة في عالم الاصلاح السياسي والمؤسسي للدولة المصرية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٧. ويجدر الاشارة انه في عام ٢٠١١ تم اعداد وثيقة ورؤية وخطة بطريق الاصلاح الاداري في العراق للاعوام من (٢٠١٤-٢٠١٨) تنفيذا للامر الديواني رقم (٥٧) في ٢٤/٥/٢٠١١ وفوض مجلس الوزراء باعداد رؤية وطنية شاملة الى الاصلاح الاداري لهذا الغرض بموجب الامر الديواني رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٣ لادارة لجنة الاصلاح ومتابعة تنفيذ قراراتها ، الا ان هذا الاصلاح لم يظهر له تطبيق على ارض الواقع .
- (٢٠) المادة (٤/٤/اولا/ثانيا وخامسا) من ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- (٢١) راجع في المعني ، د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ٤٥٠.
- (٢٢) د.علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة ، ص ١٨٩.
- (٢٣) د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق ، ص ١٥٨.
- (٢٤) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، مرجع سابق ، ص ١٦٧.
- (٢٥) د. سامي جمال الدين ، القضاء الاداري ، ص ٢٠٢.
- (٢٦) د. بوزيان محمد توفيق ، تاثير اعمال وتدابير الضبط الاداري على الحقوق والحريات العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر ، ٢٠١٣ ،
- (٢٧) د. ابو بكر مصطفى ، الرقابة الادارية ، المؤسسة العربية للعلوم الادارية ، بدون سنة طبع ، ص ٣٨.
- (٢٨) د.عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص ١٧٧.
- (٢٩) يُنظر: المادة (٦٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٠) يُنظر: المادة (٧٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣١) يُنظر: المادة (٧٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٢) يُنظر: المادة (١٣٨) فقرة (٥ ب) من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٣) يُنظر: المادة (٦١) فقرة (٩- أ) من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٤) يُنظر: القسم (١) من البند (ب) من الفقرة (٨) من المادة (٦١) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٥) يُنظر: الفقرة (١) من المادة (٦٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٦) يُنظر: الفقرة (١) من المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٧) يُنظر: الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٨) يُنظر: المادة (٥٨ / اولا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٩) يُنظر: المادة (٥٨ / ثانيا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٠) تُنظر: المادة (١٣٨/خامسا/أ) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤١) تُنظر ؛ المادة (١٣٨/خامسا/ج) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٢) المادة (٧٣/ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . ويُنظر:حسن ناصر طه: الرقابة على دستورية القوانين،رسالة ماجستير مقدمة من الأكاديمية المفتوحة في الدنمارك لسنة٢٠٠٨،ص١٣٣.

(٤٣) ان كلمة مجلس مشتقة من (جلس) وهو اسم مكان (جلس، يجلس، جلوسا،فهو جالس ومن قوم جلوس وجلاس واجلسه غيره) وانها تدل على مكان حدوث فعل اي مكان الذي يجتمع فيه الناس للتداول في شؤونهم، يُنظر،د، رمزي طه،النظرية العامة في القانون الدستوري، القاهرة،بدون دار نشر، ١٩٧٢،ص٦٣٨،نقلا عن د. عثمان سلمان غيلان العبودي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن، مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الرابع.لسنة٢٠١٢،ص٤.

(٤٤) يُنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن،المصدر السابق،ص٤.

(٤٥) يُنظر: د. حنان القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد،٢٠١٤، ص١٩.

(٤٦) تُنظر:المادة (٧٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٧) يُنظر:المادة (٨٢) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٨) يُنظر: المادة (٧٨) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٩) يُنظر: المادة (٨٠) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٥٠) يُنظر: البند (٤) المادة (٤) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٥١) يُنظر: المادة (٥) من قانون مجلس الوزراء رقم لس(٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٥٢) يُنظر: المادة (٦) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٥٣) يُنظر:المادة (٧) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٥٤) السياسة المالية هي (منظومة من الإجراءات في اطار فعاليات الحكومة الاقتصادية والتي تجد انعكاسها في الموازنة الدولة وتهتم بأهداف الملموسة واستخدام الارصدة النقدية والاساليب والادوات لا عادة توزيع الدخل القومي عن طريق التوازن بين التيار السلعي والتيار النقدي مما يحقق التناسب من الطلب الكلي والعرض الكلي) يُنظر:د ظافر حميد حنون،الاتجاهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق وطبيعة علاقتها بالسياسة المالية،مجلة التراث، العدد العاشر،٢٠١١، ص٥٢.

(٥٥) الموازنة العامة هي (الصك الذي تقدر فيه النفقات والإيرادات بطريق التخمين والتنبؤ لمدة محددة من الزمن تحدد بسنة غالبا يقره البرلمان بأذن منه) يُنظر: د. حسن عواضة ،المالية العامة دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة ، ص٢٢.

(٥٦) تُنظر: البند (٩/أ) من الحزمة الأولى من الاصلاحات المقدمة من السيد رئيس الوزراء، لمجلس الوزراء، بتاريخ ٢٠١٥/٨/٩.

(٥٧) تُنظر: المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ على (يلتزم الديوان اشعار مجلس الوزراء باي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسمه فعليه اشعار مجلس النواب).

(٥٨) يُنظر: قرار مجلس الوزراء اذي العدد ش. ز. /١٠/١٠/١٠٠٨٠/٢٥٨٠ بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٥.

(٥٩) يُنظر: الحزمة الاولى من للإصلاحات المقدمة من قبل رئيس الوزراء الدكتور حيدر العبادي في الجلسة الاستثنائية لمجلس الوزراء المنعقدة في بتاريخ ٢٠١٥/٨/٩ والتي اقرها المجلس بالأجماع (غير منشور) ..

(٦٠) انظر في ذلك: المادتين (١٠ و ١١) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م المعدل، والمادة (٨) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦م.

(٦١) يُنظر: الفقرة (٤) من البند الرابع من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢.

(٦٢) يُنظر: الفقرة (٣) من القسم (٦) من قانون إدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٦٣) يُنظر: الفقرة (٧) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤.

(٦٤) يُنظر: الفقرة (١) من القسم (١١) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤، القسم (١٢/ث) من قانون الإدارة المالية والدين العام لسنة ٢٠٠٤.

(٦٥) يُنظر: الفقرة (١) من القسم (١٣) من قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٦٦) يُنظر: الفقرة (٣) من القسم (١١) من قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٦٧) يُنظر: الفقرة (٥) من القسم (١٣) من قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٦٨) يُنظر: الفقرة (٦) من القسم (١٣) من قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٦٩) يُنظر: الفقرة (٢) من القسم (١٠) من قانون إدارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٧٠) تُنظر: المادة (٢) من قانون وزارة تخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٧١) تُنظر: المادة (١٣/٢) من قانون وزارة تخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٧٢) تُنظر: المادة (١/ب) الفصل الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية ٢٠١٥.

(٧٣) تُنظر: المادة (١/ج) الفصل الرابع من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥.

(٧٤) لمزيد من التفصيل يُنظر: تعليمات تنفيذ موازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٥، صلاحيات وزارة التخطيط، ص ٣٠.

(٧٥) يُنظر: د. كاظم السعيد، المصدر السابق، ص ١٧٩، د. محمود رياض عطية، موجز في علم المالية العامة، مصدر سابق، ص ٥١٤.

(٧٦) يُنظر: د. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الأول، دار الطباعة للنشر، الموصل، ص ٣٣٩ - ٣٣٩ .

(٧٧) يُنظر: د. سوزي عدلي، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٩٣.

(٧٨) يُنظر: د. جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، طبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ٥٨ . فاطمة بنت احمد ولد عبد الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ١٤٩ .

(٧٩) يُنظر: د. سوزي عدلي ناشد، المصدر السابق، ص ٣٩٣ .
- يُنظر: د. هشام محمد حفوت العمري، الضرائب على رأس المال، مطبعة التعليم العالي في الموصل، ١٩٨٩، ص ٤٣٦ .

(٨٠) نصت المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على أن: (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور).

(٨١) تُنظر: المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٨٢) تُنظر: المادة (٦) (الفقرة الأولى / أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

(٨٣) تُنظر: المادة (١٢٢/ثانيا) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٨٤) تُنظر: المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٨٥) تُنظر: المادة (٧/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٨٦) تُنظر: المادة (٢٠/ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٨٧) تُنظر: المادة (٧/تاسعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٨٨) د. حنان القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ص ٥٩.

(٨٩) د. محمد عبد الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، ط ١، ١٩٨٦، ص ١٧.

(٩٠) د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، المكتبة الانكلو امريكية، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ٨٨.

(٩١) د. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، الكتاب الاول، ط ١، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ١٣٦.

(٩٢) د. مصطفى حسين، المالية العامة، دار المستقبل العربي، عمان، ١٩٩٠، ص ١٤٧.

(٩٣) د. علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة دراسة مقارنة، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣١.

(٩٤) يُنظر: د. عبد الله طلبية، الإدارة العامة، جامعة دمشق، ١٩٨٤، ص ٢٥٤

(٩٥) يُنظر: د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ١٧

(٩٦) يُنظر: محمد عبد الشريف، الرقابة المالية الاتحادية في المملكة العربية السعودية، الرياض، الطبعة الأولى، ١٩٨٦، ص ١٧ .

(٩٧) يُنظر: عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، المكتبة الانكلو مصرية، القاهرة، بدون سنة، ص ٨٧ - ٨٨ .

(٩٨) يُنظر: د. خليل هيكل، المصدر السابق، ص ١٩٦ .

(٩٩) يُنظر: د. عبد السلام بدوي، المصدر السابق، ص ٩١ .

(١٠٠) تُنظر: المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(١٠١) تُنظر: المادة (٦١/ثانيا) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(١٠٢) تُنظر: المادة (١٠٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(١٠٣) تُنظر: المادة (٤/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(١٠٤) تُنظر: المادة (١/٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

(١٠٥) تُنظر: المادة (٣) من قانون هيئة لنزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

(١٠٦) تُنظر: المادة (٣) من قانون البنك المركز العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .

(١٠٧) تُنظر: المادة (١/٤) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .

(١٠٨) تُنظر: المادة (١/ك) والمادة (٢) من قانون البنك المركز العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤

المصادر :

اولا : كتب اللغة .

١- ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الاول ، دار لسان العرب .

٢- الجوهري ، الصحاح في اللغة والعلوم ، المجلد الاول ، ط١ ، دار الحضارة العربية ، بيروت ، ١٩٧٧ .

ثانيا : الكتب والمؤلفات .

١- ابو بكر مصطفى ، الرقابة الادارية ، المؤسسة العربية للعلوم الادارية ، بدون سنة طبع .

- ٢- د. جهاد سعيد خصالونة ، المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي ، دار وائل للنشر ، ٢٠١٠.
- ٣- د. حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧١.
- ٤- د. حسن عواضة ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، بدون سنة طبع.
- ٥- د. حسين احمد الطراونة ود. توفيق صالح ، الرقابة الادارية ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، ط١ ، عمان ، ٢٠١٢.
- ٦- د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٩٨.
- ٧- د. حنان القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، ٢٠١٤. مؤسسات العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧١.
- ٨- د. حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
- ٩- د. فؤاد العطار ، مبادئ الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤.
- ١٠- د. خالد خليل الظاهر ، القانون الاداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨.
- ١١- د. خليل السيد هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧١.
- ١٢- د. رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على اداء الجهاز الحكومي .
- ١٣- د. سامي جمال الدين ، القضاء الاداري .
- ١٤- د. سوزي عدلي ، اساسيات المالية العامة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٩.
- ١٥- د. عادل فليح العلي وطلال محمود ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الاول ، دار للطباعة للنشر ، الموصل .
- ١٦- د. عبد الكريم درويش ، اصول الادارة العامة ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٨٠.

١٧- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، المكتبة الانكلو مصرية، القاهرة، بدون سنة

١٨- د. علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة دراسة مقارنة ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد ، ٢٠١٦.

١٩- د. محمد عبد الحميد ابوزيد ، مبدا المشروعية وضمان تطبيقه ، دراسة مقارنة ، دار النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٢.

٢٠- د. محمد عبد الشريف ، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ، ١٩٨٦.

٢١- د. مصطفى حسين ، المالية العامة ، دار المستقبل العربي ، عمان ، ١٩٩٠.

ثالثا : البحوث .

١- د. ابراهيم سعد الدين ، حول تنظيم وادارة القطاع العام ، مجلة الطليعة المصرية ، ١٩٦٥..

٢- جورج ليسكوبيه ، رقابة الدولة ، ترجمة محمد قباني ، مجلة العلوم الادارية ، السنة العاشرة ، العدد الثاني ، ١٩٦٨.

٣- د. ظافر حميد حنون ، الاتجاهات الحديثة للسياسة النقدية في العراق وطبيعة علاقتها بالسياسة المالية ، مجلة التراث ، العدد العاشر ، ٢٠١١.

٤- د. عثمان غيلان العبودي ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ، مجلة التشريع والقضاء ، السنة الرابعة ، العدد الرابع ، ٢٠١٢.

رابعا : الرسائل والاطاريح .

١- بوزيان محمد توفيق ، تاثير اعمال وتدابير الضبط الاداري على الحقوق والحريات العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكره ، الجزائر ، ٢٠١٣.

٢- حسين ناصر طه ، الرقابة على دستورية القوانين ، رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية المفتوحة في الدانمارك لسنة ٢٠٠٨.

٣- رياض شعلان حيرو ، فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠١٨ .

٤- فاطمة بنت احمد ولد عبد الله ، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠.

خامسا : الدساتير والقوانين.

- ١- دستور الجمهورية الفرنسية لسنة ١٩٤٦ .
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣- قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ .
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- ٥- قانون ادارة الدولة والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٦- قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٧- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- ٨- قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ .
- ٩- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .
- ١٠- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- ١١- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٥ .
- ١٢- قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢ .

Abstract:

The importance of administrative and financial control is assure fact that does not accept doubt and interpretation, as it occupies the fore front in the administrative process, and is considered in this context the most important stages of this process, then the monitoring process must organized in a way that makes it an effective tool in developing and directing government work in all departments , and embodies this organization through the legal basis that governs the oversight process.

The Role of Regulatory bodies in the process of Administrative and Financial Reform in Iraq

Qutada saleh Alsaleh

University of Thiqr/College of Law

Haider j.m.Hanoon

University of Al-Kafeel/College of Law Hussein