دورُ أجهزةِ الرقابةِ في ضمَانِ تحقيقِ شفافيّة الموازنةِ العَامةِ الاتحاديّة

(دراسة في التشريع العراقي)

ا.د سناء محمد سدخان
كلية الحقوق/ جامعة النهرين

الباحث/ مثال طاهر مسلم
معهد العلمين للدراسات العليا

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٢/٩/٢ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٢/١٠/٥ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٢/١٢/٣١
https://doi.org/10.61353/ma.0110103

تشكل الرقابة الفاعلة على الموازنة العامة الضمان الأكيد لتحقيق الشفافية في بنود قانون الموازنة العامة الاتحادية وأحكامه, إذ تحقق الشفافية حسن استخدام المال العام , والتثبت من احترام وحدات الإنفاق كافة للقواعد والأحكام القانونية, وعدم خروجها عمّا هو مرسوم ومصادق عليه من قبل السلطة التشريعية، وتتعدد صور الرقابة على الموازنة العامة, فقد تصدر الرقابة عن قبل السلطات العامة في الدولة المتمثلة برقابة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية, وقد تتولى مهمة الرقابة أجهزة مستقلة تتمثل بالهيآت المستقلة في العراق, إذ تسعى هذه الجهات جميعها إلى توجيه ايرادات الدولة , ورفد الخزينة العامة بالموارد لمواجهة الأزمات المالية والحد من حالات الفساد المالي والإداري في البلاد.

Effective control of the public budget is the surest guarantee to achieve transparency in the provisions of the Federal General Budget Law, as transparency achieves good use of public money and ensures that all spending units respect the legal rules and provisions and do not deviate from what is decreed and approved by the legislative authority. Oversight may be issued by the public authorities in the state represented by the control of the executive authority, the legislative authority and the judiciary, and the task of monitoring may be undertaken by independent bodies represented by the independent bodies in Iraq, as all these authorities seek to direct state revenues and supply the public treasury with resources to confront financial crises and reduce cases of financial and administrative corruption in the country

الكلمات المفتاحية: شفافية الموازنة العامة، رقابة السلطات، رقابة الهيآت المستقلة.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

تعد الرقابة وظيفة هامة وعنصراً أساسياً من العناصر التي تتألف منها العملية الإدارية، ومن الصعب أن نتخيل تنظيماً معيناً داخل المجتمع من دون وجود نظام رقابي له، يعمل بموجبه على أساس فحص نتائج الأداء الفعلي ومقارنته أول بأول مع الأهداف المعيارية كماً ونوعاً، لذلك تمارس السلطات والأجهزة الرقابية المستقلة في الدولة دوراً فاعلاً في حماية مبدأ الشفافية وضمان تطبيقه في الموازنة العامة من خلال الرقابة التي تمارسها تلك الجهات على عملية تنفيذ الموازنة والتأكد أنَّ عملية تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية قد تمت طبقاً لما نصّت عليه القوانين والأنظمة المعمول بها في العراق.

ثانياً : أهمية البحث

انطلقت أهمية البحث من عدد من المبررات المنطقية أهمها :-

١- تأتي أهمية الدراسة من أهمية الموازنة العامة الاتحادية وتأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد ودورها في تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي , وضرورة التزام الحكومة بشفافية الموازنة العامة لدورها في تقليل الغموض والإفصاح عن المبالغ والتخصيصات التي يتضمنها قانون الموازنة العامة.

٢- التركيز على دور الجهات الرقابية المتمثلة برقابة السلطات والأجهزة الرقابية المستقلة في حماية وضمان تطبيق مبدأ شفافية الموازنة العامة من قبل السلطات المتخصصة بصنع الموازنة, وتنفيذ بنود قانون الموازنة العامة الاتحادية وأحكامها بما يضمن الاستخدام الأمثل للمال العام, ورفد الخزينة العامة بالموارد لمواجهة الأزمات المالية والحد من حالات الفساد والهدر في المال العام.

ثالثاً : أهداف البحث

يهدف البحث لتحقيق كثير من الأهداف ومن بينها الآتي :-

١- تعزيز مبدأ شفافية الموازنة العامة وتفعيل دوره في نشر البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة والإفصاح عن آليات تكوينها ودور هذا المبدأ في تطوير الموازنة العامة وإصلاحها من خلال مشاركة المواطنين في عملية صنع الموازنة العامة , وتحقيق رقابتهم على جميع العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها بما يضمن حسن الإنفاق وصيانة المال العام .

٢- تفعيل دور الجهات الرقابية في حماية وضمان تحقيق مبدأ الشفافية في الموازنة العامة بما يتعلّق بدور السلطات العامة في ممارسة مهمة الرقابة على الموازنة العامة؛ فضلاً عن الدور الفاعل والمتميز

للأجهزة الرقابية المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة الاتحادية عن طريق عمليات الضبط وإبداء الملاحظات والتوصيات وإصدار التقارير ونشرها للعامة.

رابعاً : فرضية البحث

تفترض الدراسة اعتماد مبدأ شفافية الموازنة العامة بوصفه مبدأً حديثاً ومتطوراً يسهم في رفد الموازنة العامة بأساليب الرقابة الحديثة المتمثلة برقابة الجمهور والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام لضمان تنفيذه, فضلا عن دور الجهات الرقابية الأخرى في حماية هذا المبدأ وضمان تفعيله .

خامساً : اشكالية البحث

تنبع مشكلة الدراسة من الأزمات المالية التي تعرض لها العراق والمبالغ الضخمة, التي تضمنتها قوانين الموازنات العامة في العراق من دون انجازات تنموية على أرض الواقع مع غياب فاعلية الرقابة, ونقص وسائل المتابعة, وتراكم أسباب الفساد من دون اطلاع الجمهور , ومعرفتهم بمصير تلك المبالغ وآلية انفاقها، لذلك سيتم عرض هذه المشكلة بأسئلة يتم الإجابة عليها أثناء البحث:

١- مدى التزام السلطة التنفيذية بشفافية الموازنة العامة عند إعداد الموازنة العامة وأثناء تنفيذها ؟

٢- مدى تحقق رقابة السلطات والأجهزة الرقابية المستقلة في الدولة على الموازنة العامة الاتحادية ومدى فاعليتها في ضمان توفر مبدأ الشفافية في بنود الموازنة العامة ؟

سادساً : منهجية البحث

سنعتمد في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف رقابة السلطات والأجهزة المستقلة على مبدأ شفافية الموازنة العامة, ودورها في تعزيزه , وتحليل النصوص الدستورية , والقانونية المرتبطة بموضوع .

سابعاً : هيكلية البحث

تتضمن الدراسة مطلبين رئيسيين: يخصص المطلب الأول لبيان رقابة السلطات على الموازنة العامة الاتحادية لضمان تحقيق الشفافية في بنودها, ويشتمل فرعين, أما المطلب الثاني فسيخصص إلى بيان رقابة الهيآت المستقلة على الموازنة العامة لضمان تحقيق الشفافية, ثم خاتمة دوّنا فيها أهم ما ظهر من نتائج , وما نطمح إلى تحقيقه من مقترحات.

المطلب الأول

رقابة السلطات لضمان تحقيق شفافية الموازنة العامة الاتحادية

تمارس السلطات في العراق الرقابة على الموازنة العامة، وتختلف تلك الرقابة باختلاف الجهة التي تصدر عنها، فقد تكون رقابة إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، وقد تكون رقابة سياسية يمارسها البرلمان مع الشعب ، وقد تكون رقابة قضائية تصدر عن الجهات القضائية في الدولة، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين , وفقاً لضرورات الجانب الشكلي في البحث العلمي, سنبين في الفرع الأول الرقابة الإدارية لضمان تحقيق شفافية الموازنة العامة, وسنبين في الفرع الثاني الرقابة السياسية والرقابة القضائية على الموازنة العامة لضمان تحقيق الشفافية فيها :

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

هي الرقابة التي تتولاها السلطة التنفيذية على أعمال الجهات التي تولت مهمة إعداد الموازنة العامة الاتحادية المتمثلة في الوزارات والدوائر الحكومية المختلفة, وتحضيرها, وعلى هذا الأساس أطلقت عليها الرقابة الحكومية أو الرقابة الذاتية ، والغاية من هذه الرقابة هي التأكيد من سير المنهاج المرسوم بأن يكون بحسب الخطط السياسية والاقتصادية والاجتماعية المرسومة، تفادياً لمساءلة السلطة التشريعية والرأي العام[١] وهي على صورتين [٢]:

١- **رقابة موضوعية** : تتمثل بانتقال الرئيس إلى مواقع عمل مرؤوسيه ويدقق أعمالهم.

٢- **رقابة مستندية** : تتم على أساس فحص الرئيس أعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق والملفات المرسلة من قبلهم ، وتبدو هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية , وإنّها تضمن تحقق الشفافية في بنود الموازنة عن طريق الاطلاع وإتاحة الوثائق والتقارير أمام الجهات المسؤولة بما يحقق الرقابة الفعّالة على تنفيذ الموازنة العامة .

وتقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتاتها إلى ثلاثة أنواع[٣]:

أ- رقابة سابقة على التنفيذ : مهمتها عدم صرف أيّ مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمول بها سواء قواعد الموازنة العامة أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة .

ب- رقابة مرافقة للتنفيذ : تأخذ شكل التقارير الشهرية أو الفصلية أو السنوية حول سير عمليات الإنفاق في إدارات الدولة وأجهزتها.

ج- رقابة لاحقة على التنفيذ: تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وتتم من خلال تدقيق الوثائق والمستندات ؛ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ مع الاعتماد الوارد في الموازنة .

ويؤخذ على الرقابة الذاتية بأنّها غير صارمة كونها تمارس من الجهة نفسها التي تتولى تنفيذ الموازنة, وتستند إلى القواعد نفسها التي تضعها ، أيّ أنَّها الخصم والحكم في آن واحد(٤) .

وتمارس الرقابة الإدارية على الموازنة العامة, وبهدف ضمان تحقيق مبدأ الشفافية من قبل جهات عدّة ، ولغرض البحث في تلك الجهات سنقسم هذه الرقابة على: الرقابة الإدارية الداخلية على الموازنة العامة, والرقابة الإدارية الخارجية على الموازنة العامة وعلى النحو الآتي:

أولاً : الرقابة الإدارية الداخلية : تمارس هذه الرقابة من قبل وزارة المالية والدوائر التابعة لها, وكذلك من قبل اللجان الإدارية المختصة، لذلك سنتطرق إليها تباعاً على النحو الآتي:

١- رقابة وزارة المالية والدوائر التابعة لها على الموازنة العامة الاتحادية :

تعدُّ وزارة المالية من الوزارات المهمة والسيادية بحسب دستور ٢٠٠٥ إذ تمارس دوراً هاماً في الرقابة على الموازنة العامة، فضلاً عن رقابة الوزارات الأخرى ورقابتها تسلسلية تبدأ من مراقبة الوزير، كرئيس أعلى لوزارته مروراً بالمستويات كافة, وتكون على صورتين(٥):

الصورة الأولى: اختصاصها في إصدار التعليمات والمنشورات الملزمة في كيفية العمل بقانون الموازنة.

الصورة الثانية: سلطتها في الموافقة على كل تصرف يؤدي إلى الانفاق العام.

الصورة الثالثة : تحديد صلاحية الصرف من احتياطي الطوارئ بما يحقق الاستخدام الامثل للمال العام , كذلك سعيها لتهيئة السُبل الكفيلة لإدارة الخزينة العامة .

إذ تكون الوزارة مسؤولة عن تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة الموازنة كما لها صلاحية الإشراف على خزينة الدولة(٦)، وضمن ممارستها مهام الرقابة وتأكيداً على تحقيق الشفافية في تنفيذ قانون الموازنة العامة يتولى وزير المالية الاتحادي تقديم تقرير فصلي إلى مجلس النواب, ومجلس الوزراء حول استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ، ويقوم وزير المالية بمراقبة المعاملات كافة في الدولة مراقبة شاملة وعامة، كذلك يكون مسؤولاً عن كلّ المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات, ومراقبتها بالطرق التي تحددها وزارة المالية(٧).

ومما تقدم أعلاه يتبين الدور الهام لوزارة المالية؛ وذلك بقيامها بعملية تدقيق البيانات والحسابات وتوحيدها ولأجل قيامها بهذه المهمة لابَّد لها من الاطلاع , ومعرفه الوثائق والمستندات والمعلومات لدى تلك الجهات التي تدير عملية الانفاق, وتتصرف في المال العام لتقديمها إلى مجلس الوزراء وإلى مجلس النواب كل أربعة أشهر , إذ أنَّ الاطلاع والتدقيق يعد جوهر مبدأ الشفافية من أجل مراقبة التنفيذ , وتصويب الأهداف والاستراتيجيات المرحلية , ولابَّد لوحدات الإنفاق الالتزام بالتوقيتات الزمنية التي نصّ عليها القانون في أداء

التزاماتها ؛ لإنَّ عدم الالتزام بتلك التوقيتات يتعارض مع مبدأ الشفافية , ويترتب عليه اندثار البيانات وتراكمها وضياع الهدف من الرقابة عليها , أو صعوبة القيام بها بعد مضي مدة من الزمن , ويمكن بيان رقابة وزاره المالية في دائرتين تابعتين لها وهما :

– **رقابة دائرة الموازنة** : تتولى ممارسة التخطيط المالي للموازنة الاتحادية في العراق وفقا للتوجيهات المركزية وأهداف الخطة العامة للدولة[٨]، وتنظيم الجداول الموحدة للإنفاق الجاري والاستثمار, وإعداد تعليمات وضوابط وصلاحيات التصرف بالمبالغ المعتمدة في الموازنة في ضوء الاتجاهات المحدد, ولها أن تتولى الدائرة المذكورة جمع البيانات والمعلومات من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بشأن الايرادات الفعلية المحققة وتوقعات الايرادات للسنة المالية اللاحقة، ومتابعة حركه النفقات التشغيلية والاستثمارية وإعداد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لغرض المصادقة عليه من الجهات العليا[٩].

– **رقابة دائرة المحاسبة** : هي إحدى دوائر وزارة المالية الهامة التي تقوم بمهمة تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية للدولة العراقية للنفقات الجارية والاستثمارية وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها, التي من أهمها قوانين الإدارة المالية الاتحادية, وتتولى الدائرة المذكورة إدارة الموارد المالية للدولة بما يعزز تحقيق الشفافية ويضمنها في مراحل الموازنة العامة كافة, وتمويل الوزارات والدوائر لتمكينها من تنفيذ خططها وبرامجها بحدود التخصيصات المالية المخصصة لها بالموازنة العامة الاتحادية , والإشراف على التصرفات المالية للوحدات الحسابية في الوزارات والدوائر المختلفة[١٠]، فضلاً عن قيامها بمتابعه الحسابات الختامية واستلامها وتدقيقها تجنباً لسوء الصرف وخروجه عن الحاجة الفعلية[١١] .

٢– رقابة اللجان الإدارية المختصة : يتم تشكيل هذه اللجان التدقيقية في الدوائر المختلفة , إذ تمارس اختصاصاتها في الرقابة على عمليات الصرف والجباية , ومطابقة تلك العمليات لما هو مرسوم في الخطة المالية, وتتألف هذه اللجان من عدد من الموظفين ممن يتصفون بالخبرة والكفاءة والنزاهة؛ لتمكينهم من إنجاز مهامها في منع الهدر في المال العام وحمايته[١٢].

ثانياً: الرقابة الإدارية الخارجية : لمجلس الوزراء ووزارة التخطيط دور هام في ممارسة عملية الرقابة على الموازنة العامة الاتحادية , سنشرع ببيان هذه الرقابة وعلى النحو الآتي:

١– رقابة مجلس الوزراء:

إنَّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة؛ لذلك يتمتع مجلس الوزراء بصلاحيات واسعة وفقاً لأحكام الدستور إذ يقوم بتخطيط السياسة العامة للدولة والإشراف على عمل الوزارات, والجهات غير المرتبطة بوزارة[١٣]، ومن صلاحياته أيضاً إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية

وخطط التنمية المقترحة, وإصدار قرارات وتعليمات تنفيذ الموازنة[١٤], وإنَّ الدستور أعطى مجلس الوزراء صلاحية زيادة النفقات في قانون الموازنة العامة من خلال الموافقة أو الرفض على اقتراح الزيادة المقدم من مجلس النواب.

وإنَّ المشرّع العراقي أعطى دوراً رقابياً مهماً لمجلس الوزراء وهو مناقشة المشروع النهائي لقانون الموازنة العامة الاتحادية, وله صلاحية إجراء التعديل اللازّم عليه قبل إحالته إلى مجلس النواب لإقرارهِ وتتخذ هذه الرقابة صورة الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية, وفي مجال تنفيذ الموازنة فيما يتعلق باستخدام احتياطي الطوارئ , نجدّ أنَّ المشرّع قد أعطى لمجلس الوزراء صلاحية عند إعلان حالة الطوارئ أن يطرح على مجلس النواب مسودة قانون لزيادة الإنفاق العام[١٥]، ومنحه القانون صلاحية استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ والبالغة (٥٪) من إجمالي النفقات المقدرة في الموازنة بشقيها (الجارية والاستثمارية)؛ لتغطية نفقات عاجلة غير متوقعة وطارئة, تترتب بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية ، فضلاً عن امكانية مجلس الوزراء في حالات الضرورة حصراً تقديم مشروع قانون لتعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية أثناء السنة المالية[١٦], ولعل أهم مثال على حالة الطوارئ هو انتشار فيروس كورونا في العراق عام ٢٠٢٠ وما نتج عنه من حاجة الحكومة لتمويل نفقاتها الطارئة على المستلزمات العلاجية والوقائية لهذا الوباء, وقد خوّل الدستور رئيس مجلس الوزراء أن يمارس الصلاحيات كافة التي تمكنهُ من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ[١٧]، والجدير بالذكر أنَّ الدولة ولغرض مواجهة الظروف الطارئة فأنَّها تضع مبالغ ضخمه للتخفيف من الأزمة اليوم وفي المستقبل, وتحاول بأسرع الأزمان الحصول على الوسائل والامدادات اللازمة للخروج من حالة الطوارئ , ولأجل ذلك فأنَّها تخفف الضوابط والرقابة اللازمة , وهكذا يسهل من انتشار الفساد المالي والإداري ، لذلك لابدّ من تعزيز رقابة مجلس الوزراء, ومنحهُ صلاحيات هامة وواسعة أثناء الظروف الاستثنائية من أجل منع استغلال المال العام, وسوء الإنفاق وإساءة التصرف به, وفي مجال إدارة العوائد النفطية , فقد منح القانون لمجلس الوزراء دوراً رقابياً على التقارير الخاصة بحساب عائدات النفط والغاز المقدمة من وزير المالية, وكذلك رقابته على تقرير ديوان الرقابة المالية لكلّ سنة بشأن عوائد النفط والغاز[١٨], ومن أجل تعزيز الدور الرقابي لمجلس الوزراء , ولغرض تعزيز شفافية الموازنة العامة يتجه مجلس الوزراء إلى إصدار عدد من القرارات الوزارية المهمة الخاصة بتنفيذ الالتزامات المبينة في قانون الموازنة العامة الاتحادية, ومن أمثله ذلك القرار رقم (٣٧٨) لسنة ٢٠١٨ الخاص بجباية الرسوم الحكومية في دوائر الدولة من خلال نظام الدفع الالكتروني وبصدد تعزيز الشفافية في تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١ فقد ألزم مجلس الوزراء بإتمام النظام الضريبي , وإجازات الاستيراد وربط كل الوحدات الخاضعة للضريبة والكمارك بنظام الكتروني وجباية الرسوم الكمركية للبضائع المستوردة على أساس ما بيع من العملة , من خلال نافذة بيع العملة والاعتمادات المستندية استناداً إلى أحكام المادة (١٦/ رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ [١٩] ,

كذلك تفعيل عمل الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية المنصوص عليها بالمادة (١٠٦) من الدستور والمقرة في قانون رقم (٥٥) سنة ٢٠١٧ استناداً إلى أحكام المادة (٥٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية[٢٠].

٢– رقابة وزارة التخطيط : تقوم وزارة التخطيط ضمن ممارسة مهامها الرقابية على تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية ، بالمساهمة مع وزارة المالية في إعداد استراتيجية الإطار المالي للموازنة العامة الاتحادية وإعداد الأسس والمبادئ المعتمدة في تنظيمها ، وتبرز ضرورة المشاركة من خلال وجود النفقات الاستثمارية فيها , التي في الغالب تتعلّق بمشاريع لا يحتمل إنجازها أثناء سنة مالية واحدة؛ لذلك يأتي دور وزارة التخطيط؛ لتكون الجهة المختصة في دراسة أهمية تلك المشاريع والجدوى الاقتصادية منها, فهي تجنب الحكومة الإسراف في الإنفاق وإثقال كاهل الموازنة بمشاريع لا تحقق خدمة للمواطن، وتشترك وزارة المالية والتخطيط في إعداد تعليمات الموازنة العامة الاتحادية للاستفادة من التخصيصات المالية المعتمدة في الموازنة , وبصدد تعزيز الشفافية تعمل الوزارة على توفير مستلزمات قيام المجتمع المعلوماتي في العراق والافادة من ثروة المعلومات ونشر ثقافتها في عموم دوائر الدولة والمجتمع وتحقق الرقابة غايتها في مشاركة الشعب في الموازنة العامة[٢١] .

الفرع الثاني

الرقابة السياسية والرقابة القضائية

لهذين النوعين من الرقابة على الموازنة العامة دور كبير في حماية وضمان تحقيق مبدأ الشفافية في الموازنة العامة؛ لذلك سنقسم هذا الفرع على فقرتين: سنخصص الفقرة الأولى للرقابة السياسية, في حين سنبحث في الفقرة الثانية الرقابة القضائية وعلى النحو الآتي :

أولاً الرقابة السياسية :

تعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابات التي تُباشر على الموازنة العامة؛ وذلك لإنَّها تمثل فئات الشعب كافة في الحفاظ على المال العام، وتتخذ هذه الرقابة أشكالاً عدة , فقد تكون عن طريق السلطة التشريعية وقد يمارسها الشعب متمثلاً بالجمهور ووسائل الإعلام, ومنظمات المجتمع المدني , وتسمى بالرقابة الشعبية، لذلك سنبحث في هذين النوعين من الرقابة تباعاً وعلى النحو الآتي :

١- رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية:

تمارس السلطة التشريعية دورها الرقابي على مدى شفافية الأداء الحكومي بشأن تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية ولمجلس النواب محاسبة السلطة التنفيذية على جميع تصرفاتها ومراقبة أعمالها ومهامها كافة أثناء مدّة تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية, والتأكد من مدى التزام هذه الجهات التنفيذية ببنود قانون الإدارة المالية الاتحادية

رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل وأحكامه, وقانون الموازنة العامة الاتحادية والتعليمات التي تصدر تنفيذا له ومدى تحقق أهداف هذا القانون , وقد منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب وسائل رقابية عدّة, تمكنه من ممارسة عملية رقابة أعمال الحكومة وتدقيقها, وتحديد مسؤولياتها وصلاحياتها والمتمثلة في السؤال البرلماني, وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة من الحكومة[٢٢]، سنتطرق إليها تباعاً وعلى النحو الآتي :

– **حق السؤال:** منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، لكلّ عضو من أعضاء البرلمان الحق في توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، في أيّ موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ولكلّ منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الأسئلة[٢٣]، ويعرف حق السؤال على أنَّه الاستيضاح عن قضية معينة يوجهها أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة[٢٤]، وإنَّ الهدف من توجيه الأسئلة هو مجرد الاستيضاح أو جمع المعلومات عن موضوع معين , أو واقعة وصل علمه إليها بشرط أنَّها تقع ضمن اختصاصهم, وعلى الوزير أن يجيب السائل إمّا بطريقة شفوية أو كتابة على أن يعزز إجابته بالبيانات والمعلومات التي من شأنها إقناع عضو البرلمان وطمأنته على حماية المال العام[٢٥].

ومن الأمثلة العملية حول توجيه السؤال البرلماني، عندما أعلن النائب (ع . ل) عن توجيه سؤال برلماني إلى السيد وزير النفط عن بيان السند القانوني في إصدار توجيه في تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢ في ظل حكومة تصريف الأعمال, وهو التوجيه في إجراء تغيير مدراء هيآت وأقسام في شركة نفط البصرة , وشركات أخرى؛ فضلاً عن بيان الأسباب والغايات من صدور التوجيه تحديداً أثناء هذه المدّة , وبيان المصلحة من ذلك[٢٦].

– **طرح موضوع عام للمناقشة:** نصّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على الوسيلة البرلمانية الثانية بقوله " يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات"[٢٧], وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذه الوسيلة أيضاً[٢٨] ، وإنَّ هذه الوسيلة الرقابية تعزز من شفافية الموازنة العامة لما تتضمنه من إجراء حوار مفتوح بين البرلمان , والحكومة بصدد الموازنة العامة والمواضيع المتعلقة بها للوصول إلى حل متفق عليه بين الطرفين ضماناً لتحقيق المصلحة العامة من دون توجيه اللَّوم أو الاتهام[٢٩].

– **الاستجواب:** هو وسيلة رقابية صارمة من وسائل المحاسبة في العمل البرلماني، يحمل عنصر الاتهام وقد ينتهي بسحب الثقة ، وقد منح الدستور العراقي النافذ الحق لعضو مجلس النواب ، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاتهم[٣٠], ويرتب الاستجواب آثاراً سياسية خطيرة يتعلق بتأثيراته الواسعة في الرأي العام , وذلك عن طريق كشف الحقائق وإزالة الالتباس

حول مسألة معينة, وبذلك يُعّد وسيلة رقابية فاعلة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم عبر مراقبة السيادة الشعبية الممثلة داخل المجالس النيابية[٣١].

ومن الأمثلة العملية على حق الاستجواب كوسيلة رقابية لضمان تطبيق مبدأ الشفافية على تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية ما يتعلّق باستجواب وزير الكهرباء في جلسة مجلس النواب بصدد الموازنة المخصصة لوزارة الكهرباء للسنوات من (٢٠٠٥ – ٢٠١٥), والمبالغ المرصودة للنهوض بالقطاع الكهربائي التي تتعدى (١٠) مليار دولار[٣٢].

كذلك نجد في أحيان أخرى قد يحصل التفاف ومماطلة حول حق الاستجواب , ولم يحضر المستجوَب على الرغم من دستورية الاستجواب , ويشرع في تقديم استقالته ، فهنا يسقط الاستجواب لزوال صفة مَنْ وجه له الاستجواب [٣٣] .

وتمارس السلطة التشريعية رقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال مراجعة الحسابات الختامية وإقرارها , وقد ألزمَ المشرّع الدستوري مجلس الوزراء بتقديم الحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره [٣٤]، والغرض وراء إطلاع البرلمان على الحساب الختامي هو للتأكد من أنَّ التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل لضمان تحقيق أقصى قدر ممكن من المنافع , فضلاً عمّا يتمتع به الحساب الختامي من أهمية كبيرة في رسم هيكل الموازنة العامة الاتحادية للسنة المقبلة, ورسم سياسة الدولة المالية[٣٥].

٢- الرقابة الشعبية على الموازنة العامة الاتحادية:

هي من أساليب الرقابة الهامة، كونها تحقق إحدى الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ تشكّل وسيلة فاعلة تهدف إلى محاربة الفساد , وتعزيز الشفافية والنزاهة , وترسيخ أسس ومبادئ الحكم الرشيد[٣٦]، وإنَّ اساس هذه الرقابة في العراق هو الدستور الذي أعطى للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة, والتمتع بالحقوق السياسية[٣٧],وتكفل الدولة حرية التعبير عن الرأي بما لا يخل بالنظام العام والآداب[٣٨]، وتتخذ الرقابة الشعبية على شفافية الموازنة العامة صوراً عـدّة منها:

أ– رقابة الجمهور: يَعُّد الجمهور خير رقيب لتنظم عمل الحكومة ونشاطها ، وقد اتجهت الحكومة إلى توفير فرص للجمهور للمشاركة في عمليات صنع الموازنة العامة , إذ تعد منصات المشاركة الالكترونية من الأدوات الهامة لتمكين المواطنين من الحصول بسهولة على المعلومات الخاصة بالموازنة العامة وتيسير عملية المشاركة، وقد اعتمدت وزارة المالية في العراق نظام الموازنة المفتوحة, الذي يقوم على إشراك المواطنين والمجتمع المدني بجميع مراحل إعداد الموازنة العامة, وتوفير مواقع تفاعلية, يمكن من خلالها الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالموازنة, وعلى الرغم من أنَّ ذلك من شأنه توفير مزيد من الانفتاح والشفافية , وتعزيز آليات مراقبة الموازنة العامة, إلا أنَّ الواقع يشير إلى غياب التطبيق العملي, ولم يتحقق ذلك في العراق بالفعل، إذ تتيح وزارة المالية

معلومات محدودة كثيراً حول العمليات المتعلقة بالموازنة العامة, وتتركز المعلومات المتاحة حول قانون الموازنة العامة الاتحادية وتعليمات تنفيذها، ومن أجل تقديم معلومات مالية رئيسة للجمهور عن الموازنة بشكل يسهل الوصول إليه وبلغة عامة تمكن المواطن غير المتخصص من فِهمْ مكوناتها , فقد أشار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل إلى نشر موازنة المواطن؛ كونها أحد المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة[٣٩]، إلا أنَّ وزارة المالية في العراق لم تلتزم بإصدارها كأحد الوثائق الثمانية الهامة التي تعبر عن شفافية الموازنة العامة للدولة، وبالمقارنة مع دول أخرى كمصر مثلاً نجّد أنَّ وزارة المالية في مصر قد عملت على نشر موازنة المواطن ضمن التقارير التي تصدرها الوزارة دورياً, حول دورة إعداد الموازنة بهدف تحسين مستوى الشفافية والمشاركة, وإطلاع المواطن المصري على توجهات السياسة المالية والضريبية بوصفه شريكاً في المال العام , وقد شهده العراق تظاهرات سلمية في عدد من محافظاته اندلعت في ١ / ١٠ /٢٠١٩ احتجاجاً على عدم مشاركة المواطنين في الموازنة العامة , وعدم تلبية احتياجاتهم وتوفير الخدمات الرئيسية لهم وتعددت مطالبهم منها المطالبة بشمول المحاضرين بامتيازات قرار (٣١٥), التي تمخض عنها موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢١/١١/٢٣ على شمول المحاضرين والإداريين , والعاملين المجانيين في وزارة التربية الذين بدأوا بتقديم خدماتهم في ٢٠٢٠/٥/١ بالأجور المعتمدة في قرار المجلس رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالقرار (٣٣٧) لسنة ٢٠١٩[٤٠] .

ب- رقابة وسائل الإعلام: تمثل وسائل الإعلام وسيلة فاعلة من وسائل الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة من خلال ما تقدمه من برامج وتقارير , وما تعرضه من تحقيقات لكشف أخطاء وتجاوزات الإدارة العامة، وما من شك أنَّ وجود إعلام حُرّ غير متحيز، يستند على المهنية والموضوعية والاستقلالية، يكون قادر على خلق مجتمع واعٍ يمتلك حرية التعبير وقادر على الكشف عن سوء استعمال السلطة لممتلكات الشعب[٤١]، فهناك برامج خاصة يتم فيها استضافة مسؤولين ومحللين ماليين واقتصاديين في مواضيع تعنى بدراسة الواقع المالي والاقتصادي في العراق وتحليله, وقد يكون موضوع مشروع قانون الموازنة العامة موضع مناقشة فيها[٤٢]، وكذلك البرامج والقنوات الإعلامية التي تنقل إجراءات مناقشة وقراءة مشروع الموازنة العامة والتصويت عليه داخل البرلمان[٤٣] .

ج- رقابة منظمات المجتمع المدني: هي منظمات غير حكومية وغير رسمية تسعى إلى ضمان حقوق الإنسان في المجتمع وإلى إثارة الرأي العام كلما أساءت الإدارة في عملها المكلفة به , على وفق القوانين والتشريعات النافذة[٤٤]، وأصبح للمنظمات أثر كبير بعد عام ٢٠٠٣، إذ شهدت هذه المدّة تنامياً كبيراً لمنظمات المجتمع المدني, ومما ساعد على تعزيز دور هذه المنظمات هو التحول نحو الديمقراطية[٤٥]، إذ تقوم هذه المؤسسات بدور المدافع عن حقوق الأفراد فهي تقوم بتنظيم جهود الأفراد وتثقيفها, وتوحيدها بهدف الضغط على الحكومة لتحقيق مصالحهم لتؤدي دوراً رقابياً كبيراً , وذلك بتحديد أولويات الإنفاق العام,

وتحديد المشاريع التي بحاجة إليها المجتمع من خلال مشاركتها مع اللجان المحلية في المحافظات وعقد الندوات وفتح الحوارات والمناقشات مع الأجهزة الحكومية من أجل تعزيز الشفافية في عمليات طرح الموازنة العامة ومناقشتها وإقرارها , فضلا عن تعزيز النزاهة ومحاربه الفساد في الأداء الحكومي داخل المؤسسات الحكومية[٤٦].

ثانياً: الرقابة القضائية:

تعد الرقابة القضائية على الموازنة العامة من انجع أنواع الرقابة كونها رقابة دقيقة تتولاها جهة مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية؛ وأنّها تستوجب حياداً وتفرغاً وتجرداً , ولا تتأثر بالنزاعات والتيارات السياسية[٤٧], وتقسم الرقابة القضائية إلى رقابة القضاء الدستوري ورقابة القضاء العادي والقضاء الإداري ، ونظراً لكون قانون الموازنة العامة يعد من أهم القوانين التي يشرعها مجلس النواب , مما جعل الطعن بأحكامه يكون أمام محاكم القضاء الدستوري ، أمّا بصدد القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية فأنّ الطعون تقدم فيها أمام محاكم القضاء الإداري وفقاً لبنود ونصوص قانون الموازنة العامة , أو ما يصدر من تعليمات ولوائح بصدد تنفيذه ، لذلك سنقسم الرقابة القضائية على قانون الموازنة العامة بقصد ضمان تحقق شفافية الموازنة العامة إلى رقابة القضاء الدستوري ورقابة القضاء الإداري على النحو الآتي :

١- رقابة القضاء الدستوري :

تعّرف رقابة القضاء الدستوري بأنّها الرقابة التي تمارسها هيأة قضائية تختص بالفصل في مدى دستورية أيّ قانون تصدره السلطة التشريعية[٤٨] .

ويَعُّد قانون الموازنة العامة من أهم القوانين التي يشرعها مجلس النواب، وهو من التشريعات المالية كونه يتعلق بالأموال العامة , ولأهمية قانون الموازنة العامة، فقد حُظيَّ باهتمام دستوري واسع , مما جعل الطعن بأحكامه يكون أمام القضاء الدستوري, متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا في العراق[٤٩]ومن التطبيقات العملية للمحكمة في هذا الجانب ، قرارها المرقم (٧٣/اتحادية /٢٠٢١) في ٢٠٢١/١١/٢٣ ، الذي يقضي برد الطعن الوارد في البند رابعاً من المادة(١٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لعام ٢٠٢١ ، إذ تجد المحكمة أنّ الشبكات ونظم المعلومات وتحديداً في النظام الضريبي والكمركي ، تسهم كثيراً في تحقيق الإجراءات الإدارية , وتحدّ من التهرب الضريبي والكمركي , ووقف أشكال الفساد بأنواعه المختلفة[٥٠] , وأنَّ اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في قراراها المذكور أعلاه إنما يرسخ ويعزز من الالتزام بمبدأ الشفافية عند تنفيذ نصوص قانون الموازنة العامة وبنوده من خلال تحقيق الانفتاح الحكومي وتطبيق تكنلوجيا المعلومات والاتصالات على الوظائف والإجراءات الحكومية فيما يتعلق بالأنظمة الكمركية والضريبة ويهدف إلى تطوير النظام الضريبي ويحقق جودة الخدمات والوصول إلى تشريعات عادلة , وتحقيق العدالة الضريبة .

ومن خلال قيام المحكمة بعملها الرقابي على الموازنة العامة في العراق فإنَّها تسهم بتحقيق مبدأ الشفافية من خلال نشر قراراتها والأحكام الصادرة عنها على مواقعها الرسمية , كما تعمل على توثيقها بشكل يسهل وصول المواطن إلى تلك الأحكام والقرارات ؛ كي يكون على إطلاع بما يجري بشأن الطعون التي تُقدّم على قانون الموازنة العامة ومدى دستوريتهِ , وكونه يحقق طموح المواطن ويخدم احتياجاته.

٢-رقابة القضاء الإداري:

نصّ المشرّع العراقي على أن تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيآت في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة , والقطاع العام التي لم يعيّن مرجعاً للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن(٥١)

وتتجسد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في البحث عن مشروعية أعمال الإدارة للتحقق من مدى تطابقها مع أحكام القانون ومن ثم الحكم بشرعيتها ؛ لذلك تعد احدى الضمانات الأساسية لعموم المواطنين ولا سيما الموظفين لغرض لحمايتهم من تعسف الإدارة وسوء استعمالها لسلطتها(٥٢).

إذ يختص مجلس الدولة في العراق بممارسة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الإدارة , التي تتعلق بممارسة الوظيفة العامة عن طريق محكمة قضاء الموظفين والمتعلقة بقضايا الترفيع والعلاوة والتعيين والنقل وما سواها, فكثيراً ما يتم الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين وفقاً لاستحقاقهم في قانون أو تعليمات الموازنة العامة، والمحكمة تمارس رقابتها, وتهدف من خلالها تحقيق مبدأ الشفافية في قانون الموازنة العامة, التي تعد الرقابة أحد عناصرها ، ومن التطبيقات العملية في هذا الجانب الدعوى المقامة من قبل المدعي (الموظف) على وزير الثقافة ومدير عام دائرة العلاقات الثقافية العامة , التي يطلب فيها ترويج معاملة التقاعد لتي يمتنع المدعى عليه من ترويجها على الرغم من بلوغه السن القانونية بحجة وجود مبالغ في ذمته ناتجة عن احتساب فروقات الفصل السياسي , وقد لاحظت المحكمة أنَّ البند أولاً من المادة ٢٥من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ أوجبت على هيأة التقاعد الوطنية حجز ٥٠٪ من الراتب التقاعدي للموظفين المحالين إلى التقاعد ولم يكملوا إجراءات براءة ذمتهم من الوزارة بما فيها مركبات الدولة وعقاراتها على أن يطلق المبلغ المحجوز عند إكمال براءة ذممهم المالية, وقد وجدت المحكمة أنَّ امتناع المدعى عليه عن ترويج معاملة التقاعد أمر غير سليم من الناحية القانونية إذ أنَّ انجاز المعاملة التقاعدية لا دخل لها بمسألة إشغال ذمة المدعي , ومن حق الإدارة أن تستوفي حقوقها بوسائل قانونية أخرى ،لذلك قررت المحكمة الحكم على المدعى عليهما بترويج المعاملة التقاعدية للمدعي(٥٣).

المطلب الثاني

رقابة الهيـــآت المستقلة في العراق لضمان تحقيق شفافية الموازنة العامة الاتحادية

يسهم التدقيق الخارجي الذي تقوم به الهيآت المستقلة على الموازنة العامة للدولة في إضفاء الثقة والمصداقية على المعلومات والبيانات المالية المتعلقة بخزينة الدولة، إذ تقوم تلك الجهات عن طريق عمليات فحص الموازنة العامة ومراجعة وتدقيق الحسابات، بإعداد التقارير وتقديمها إلى مجلس النواب ومن ثم نشرها، وتستهدف من ورائها اكتشاف الأخطاء والوقوف بوجه الانحرافات والفساد والتزوير والاختلاس وتتمثل هذه الهيآت، بديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهيأة النزاهة الاتحادية، وسنتطرق إليهما وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعدّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي[٥٤] من أنجع الأجهزة الرقابية في العراق ؛ لما له من تاريخ رقابي يمتد نحو تسعين عاماً , إذ يقوم بمهمة الرقابة المالية وتحديد أوجه النفقات ومصادر انفاقها , فيقوم عمله على الجرد والمقارنة مع المبالغ المنفقة والمسجلة في سجلات الرقابة [٥٥] .

وفي سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام , وتنظيم العلاقة مع الأجهزة الرقابية الأخرى فقد شَرَّع قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنه ٢٠١١ [٥٦].

ويسعى الديوان ضمن ممارسة مهامه الرقابية واختصاصاته إلى تعزيز مبدأ الشفافية في تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لتحقيق أهدافه الاستراتيجية المتمثلة بالحفاظ على المال العام من الهدر , والتبذير وسوء التصرف – وتطوير كفاءة الأداء الحكومي [٥٧] , نصّ قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة٢٠١١ في كثير من مواده على مبدأ الشفافية[٥٨]، ومنها المادة (٦)، فقد تناولت بعض من مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادية بما يحقق موثوقية التقارير المالية من قبل المؤسسات المالية الحكومية المختلفة، وبعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية , وما تتضمنه من معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي ومن بين هذه المهام، رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات[٥٩] .

وأشارت المادة (٧) في فقرتها الثالثة إلى تضمين خطة الديوان السنوية إلى الموضوعات والقضايا التي يعدّها الديوان ضرورية للتحقق من شفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها[٦٠] , وتعد مخالفة مالية

لأغراض هذا القانون وفقا لأحكام المادة (٢) منه أيّ خرق في القوانين والأنظمة والتعليمات أو حصـول أيّ إهمال أو تقصـير يكون قد سبّب ضـياع المال العام أو إهداره ، وكذلك حالة الامتناع عن تقديم السـجلات والوثائق أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته , وملاحظاته أثناء المدة المحددة[٦١].

وفقاً لما يقتضيه مبدأ الشفافية في عمل الديوان فقد منحه المشرّع العراقي صلاحيات تؤهله لكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة , والتأكد من أنَّ عمليات الصرف تتم وفقاً لما نصّت عليه القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة , وذلك من خلال الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق كما له الحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والاجابات من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه , من أجل أن تصبح عملية الرقابة منتجة وتحقق أغراضها في ترشيد عملية الإنفاق العام ومنع الهدر والتبذير في المال العام بهدف إيصال الخدمة للمواطنين كاملة من دون نقص[٦٢]، وبعد أن يمارس الديوان مهامه الرقابية، يُصَّدر وثيقة أو ما يُعرف بالتقرير ، يتضمن ما توصل إليه من نتائج دقيقة وتفصيلية عن تنفيذ الموازنة العامة وسائر القوانين المالية التي تحكم عملية التنفيذ مع توجيه الملاحظات , والانتقادات للإدارات المالية المخالفة[٦٣], وينشر المجلس قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الإعلام ولأيَّ جهة مختصة نسخاً منها بناءً على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني، فلا يجوز نشرها إلّا بموافقة مجلس النواب[٦٤] ، ومن الأمثلة العملية لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الموازنة العامة وضمان تحقيق الشفافية فيها تقريره المرقم (١٠٦٠٨) في ٢٠٢٠/٩/٦ الخاص بنتائج أعمال الرقابة , والتدقيق على نشاطات الهيأة العامة للضرائب فرع الكرخ الأطراف لسنة ٢٠١٨ وأهم الملاحظات التي تم تشخيصها:

– بلغ عدد المكلفين الخاضعين للتقدير الإداري (٤٦) مكلفاً, وهو عدد لا يتناسب مع أعداد المكلفين المسجلين لدى الفرع البالغ (٤٣١٩٣) مكلفاً, مما ادى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية، وقد أوصى الديوان بضرورة إجراء التقدير الإداري لجميع المهن والأعمال التجارية.

– عدم قيام شعبة العقار في الفرع بمتابعة استيفاء ضريبة العقار الاضافية البالغ مقدارها (٦٨) مليون دينار من أصحاب العقارات والبالغ عددها (١١١١) عقاراً , تعود سنة تحققها إلى ما قبل صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤ والقاضي بإلغاء الضريبة الإضافية خلافاً للمادة (١٠) من قانون تحصيل الديوان الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ [٦٥]، وقد أوصى الديوان بضرورة العمل على استيفاء الضريبة الاضافية من أصحاب تلك العقارات[٦٦].

ومن الأمثلة العملية الأخرى لرقابة الديوان، تقريره المرقم (٨٥٠٥) في ٢٠٢٠/٧/٢٠ الخاص بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق على حسابات الموازنة الاستثمارية للشركة العامة للسكك الحديد العراقية للسنة المنتهية في ٣١/كانون الأول/٢٠١٨ وأهم الملاحظات الواردة فيه :

– عدم قيام الشركة بالتنسيق مع وزارتي المالية والنقل لمعالجة الفرق البالغ (٤٣٥٨٢٤٨) الف دينار (اربعة مليارات وثلاثمائة وثمانية وخمسون ومائتان وثمانية واربعون الف دينار) بين ميزان المراجعة وكشف الأرصدة للسنوات (٢٠٠٣ – ٢٠٠٩) رغم تأكيد الهيأة على ذلك، وقد أوصى الديوان بضرورة التنسيق مع الوزارتين المذكورتين لمعالجة الفرق.

– بلغ رصيد الأمانات الضريبية بموجب التحاليل المقدمة (٢٥٦١٧١٠) الف دينار (ملياران وخمسمائة وواحد وستون مليون وسبعمائة وعشرة الاف دينار) كما في ٢٠١٨/١٢/٣١، والتي لم تسدد إلى الهيأة العامة للضرائب ولغاية تاريخ اعداد التقرير الرقابي، وقد أوصى الديوان بضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسديد المبالغ المستحقة إلى الهيأة الواردة أعلاه.

– كانت نسب الانجاز للسنة الحالية متدنية مقارنة بنسب الانجاز للسنة السابقة، وقد أوصى الديوان بضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتلافي المعوقات وانجاز المشاريع بالمواعيد المحددة لها بموجب العقود[٦٧].

ومن التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي بعَّدهِ الجهاز الأعلى للرقابة المالية في العراق، والخاصة بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق على نشاطات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ومدى أهمية هذه الإجراءات والملاحظات التي تتضمنها التقارير، نجد أنّها تؤدي دوراً هاماً في ضمان تطبيق مبدأ الشفافية في تنفيذ قانون الموازنة العامة والمساءلة في الإدارة المالية العامة من خلال مجموعة الإجراءات , التي تعزز ذلك ابتداءً من وضع خطة العمل الرقابي, وانتهاءً بإعداد التقارير المالية, وبما يضمن عمليات التدقيق على نحو اقتصادي كفوء وفاعل, بما لا يتعارض مع الاطّرْ الدستورية والتشريعية في الدولة, وبما يتوافق مع المعايير الدولية مراعياً بذلك دقة المعلومات الواردة في التقارير وفاعليتها , وأن تكون ذات جودة عالية بهدف الحد من ظاهرة التجاوز على الأموال العامة , وهدرها وانعكاساته السلبية على تحقيق الأهداف المحددة سواء أكانت أهدافاً اقتصادية أم اجتماعية , بما يعزز ثقة المواطن , وتعامله وإسهامه في التصدي لأشكال الفساد المالي والإداري، ومن أجل أن تكون المعلومات الواردة في التقارير ذات شفافية عالية ومتاحة للجميع، فإنَّ للديوان موقعاً على شبكة الانترنت ينشر من خلاله نتائج التدقيق, التي تكشف المخالفات والتجاوزات الحاصلة على موارد الدولة وأموالها العامة؛ فضلاً عن نشر الأدلة والبرامج كافة, الصادرة عن الديوان.

الفرع الثاني

رقابة هيـــأة النـزاهة الاتحادية

تعد هيأة النزاهة الاتحادية[٦٨] مؤسسة رقابية تعمل على حماية المال العام والحفاظ عليه عن طريق تأكيدها اعتماد نظام الشفافية في عملية الإنفاق العام, وما يتعلّق بتنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية، والعمل على مكافحة الفساد المالي والإداري

وتُعرَّف على أنّها جهاز حكومي مستقل يتولى تنفيذ وتطبيق القانون عن طريق التحقيق في القضـايا وإحالتها إلى المحكمة لاتخاذ الاجراءات بشأنها وتطبيق قوانين مكافحة الفساد، ومعايير الخدمة العامة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتُنظم أعمالها بقانون[٦٩] , إذ تعمل الهيـــــأة وضمن ممارسة عملها الرقابي، على منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على المستويات كافة بدراسة التقارير المرفوعة إليها ؛ لتقرر بعد ذلك تقديم المقصرين أو المفسدين إلى المحاكم المختصة[٧٠]، وتسعى الهيـــأة إلى تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر التزام المســؤولين فيها بالكشـــف عن ذممهم المالية, وما لهم من أنشـــطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة , قد تؤدي إلى تضارب المصالح [٧١], ونرى أنَّ قانون هيـــأة النزاهة يضع الهدف من وراء كشف الذمة المالية , وهو تعزيز ثقة المواطن العراقي بحكومته، وتعدّ أحد المظاهر الأساسية التي تدعم وتعزز مبدأ الشفافية.

وبهدف أن تكون وسيلة ضغط للجهات الخاضعة لرقابتها بالالتزام بتطبيق القانون وحسن إدارة المال العام مع بقاء حق السلطة التشريعية في الرقابة على أعمالها ، إذ تعمل الهيأة من خلال الدوائر التابعة لها مثل دائرة التحقيقات، على ممارسة دورها الرقابي على الموازنة العامة؛ لضمان تحقيق شفافية عمليات الانفاق وعدم الهدر في المال العام من خلال رصد المخالفات, وجرائم الفساد المختلفة والتحري عنها والتحقيق فيها، وقد جاءت المادة (٢٦) من القانون المذكور ,التي جاء فيها أيضاً ما يعزز مبدأ الشفافية ويسنده ، من خلال إلزام رئيس الهيأة بتقديم تقريره السنوي إلى مجلس النواب , ومجلس الوزراء يتضمن ملخصا حول نشاطات الهيأة، وذلك في ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة[٧٢], ومن أجل التعريف بإجراءات الهيأة وانجازاتها, وبهدف تعزيز ثقة المواطن العراقي بالهيأة إذ تتولى إصدار اللوائح والتقارير عن عمليات الضبط ونشرها , وجعلها متاحة لعامة الناس كي يتمكن المواطن وكل ذي مصلحة أن يطلع على التقارير التي تنشرها الهيأة والمعلومات الواردة فيها ليحقق رقابته على عمليات الإنفاق العام , ويساعد في الحد من الفساد.

وصدر عن الهيأة وضمن دورها في تعزيز شفافية الموازنة العامة والنزاهة ما يعرف بالاستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد لعام (٢٠٢١ – ٢٠٢٤) التي أقرتها الهيأة بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص , وقد وضعت الاستراتيجية الغايات والأهداف العامة لها لضمان تطبيق الشفافية عند تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية من قبل مؤسسات القطاع العام وتتمثل بـ[٧٣] :

أولاً- إعادة هيكلية مؤسسات القطاع العام لضمان :

١- تعزيز قيم النزاهة والشفافية في أدائها .

٢- كفاءة استخدام مواردها .

٣- مراجعة قوانينها وأنظمتها المؤسسة ومواءمتها مع جهود مكافحة الفساد.

٤- تبني التحول نحو الحوكمة والحكومة الإلكترونية.

ثانياً-دعم جهود تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال :

١. سنّ وتحديث القوانين التي تدعم النزاهة ومكافحة الفساد .

٢. سنّ وتحديث القوانين الخاصة بمنظومة الأجهزة الإلكترونية.

٣- كفاءة استخدام الموارد المخصصة لمنظومة الأجهزة الرقابية .

ثالثاً: رفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطن لضمان :

١- تحسين واقع المواطن المعيشي .

٢- تفعيل دوره الرقابي على الأداء العام .

وتعمل الهيأة على نشر تقريرها السنوي بشأن الأموال التي تم إعادتها حقيقةً إلى خزينة الدولة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث , توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات أهمها :-

أولاً:- الاستنتاجات

١- تمارس السلطات العامة في الدولة دوراً واضحاً في تفعيل مبدأ شفافية الموازنة العامة من خلال رقابتها على الموازنة العامة , وأداء الجهات المكلفة قانوناً بصنع الموازنة العامة وتنفيذها.

٢- أظهرت النتائج أنَّ للتقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي دوراً واضحاً في نشر قيم الشفافية والوضوح عن طريق ما تسهم به من الملاحظات المدرجة في التقرير والتوصيات الصادرة في زيادة وعي الجمهور وتعزيز ثقته بأجهزة الدولة ومؤسساتها.

٣- أشار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل إلى نشر موازنة المواطن كأسلوب مبسط وسهل للموازنة العامة للتواصل مباشرة مع المواطن واطلاعه على المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة كافة.

٤- بصدد تعزيز الشفافية في تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية , منح المشرّع مجلس الوزراء صلاحية إصدار القرارات الوزارية الهامة الخاصة بتنفيذ بنود قانون الموازنة العامة الاتحادية منها القرار ٣٧٨ لسنة ٢٠١٨ الخاص بجباية الرسوم الحكومية عن طريق الدفع الالكتروني.

٥- للسلطة التشريعية والجماهير ووسائل الإعلام المختلفة ومنظمات المجتمع المدني دوراً هاماً وواضحاً في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية للتأكد من مدى شفافية الأداء بشأن تنفيذ الموازنة العامة, وكيفية انفاق الأموال وطرق تحصيلها .

ثانياً :- المقترحات

١- نقترح على المشرّع الدستوري تحديد مدّة زمنية لإقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية أفضل من ترك المدّة مفتوحة وأن يكون النص المقترح على النحو الآتي : يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره أثناء مدة ستين يوما من تاريخ تقديمه إليه .

٢- نأمل من المشرّع الدستوري تشريع مادة دستورية صريحة تنص على الالتزام بالشفافية عند تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لتشكل أساساً دستوراً صريحاً لمبدأ شفافية الموازنة العامة, ويكون النص المقترح: (لكل فرد الحق في الاطلاع على البيانات والمعلومات والوثائق المتعلقة بقانون الموازنة

العامة وكافة المبادئ والمعايير الاساسية لشفافية الموازنة العامة والافصاح له عن آلية جمع وإنفاق الأموال العامة) .

٣- نأمل من وزارة المالية إطلاق موازنة المواطن لتعزيز الشفافية وإشراك المواطن في عملية صنع الموازنة العامة.

٤- نأمل من مجلس الوزراء إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل وفقاً لأحكام المادة (٥٤) منه .

٥- نوصي المشرّع العراقي بعدم إيراد نص عند صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية فيما يخص التعليمات الصادرة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون (من دون نشرها في الجريدة الرسمية) وتغيير العبارة إلى (ونشرها في الجريدة الرسمية)؛ لإنَّ المنع من النشر ينافي مبدأ الشفافية في قانون الموازنة العامة الاتحادية.

الهوامش والمصادر:

(١) د.حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة, بحث منشور، مجلة الحقوق ،الجامعة المستنصرية ،مجلد (٤) ،٢٠١٢،ص٣٤٢.

(٢) د.علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥ ، ص٦٤.

(٣) حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨،ص١٠٦.

(٤) د. جهاد سعيد خصاونة , المالية العامة والتشريع الضريبي ,ط١, دار وائل للطباعة والنشر,عمان , ١٩٩٩, ص ٢٥٧

(٥) مصطفى احمد المسرهد، تطور الرقابة الإدارية ورقابة الاجهزة المتخصصة في الموازنة العامة، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية ، لبنان، ٢٠١٩، ص٦٩.

(٦) يُنظر: نص المادة (٣٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩المعدل .

(٧) يُنظر المادة (٢٠/ثانياً) والمادة (٣٠) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

(٨) ينظر المادة (٧/ثانيا) من قانون وزارة المالية المرقم(٩٢)لسنة١٩٨١المنشورفي الوقائع بالعدد(٢٨٤٧) في١٩٨١/٨/٣١.

(٩) وزاره المالية دائرة الموازنة ،الموقع الرسمي لوزارة المالية، mof.gov.iq

[١٠] د.حسين احمد طراونه ، د. توفيق صالح عبد الهادي،الرقابة الإدارية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان،٢٠١١،ص١١.

[١١]) جمهورية العراق وزارة المالية دائرة المحاسبة , متوفر على الموقع الالكتروني الرسمي mof.gov.iq

[١٢] د.احمد خلف حسين الدخيل , المالية العامة من منظور قانوني , ط١ , مطبعة جامعة تكريت , العراق , ٢٠١٣ , ص ٢٢٠ .

[١٣] يُنظر المادة (٧٨)،والمادة (٨٠/البند/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

[١٤] ينظر المادة (٨٠/ البند رابعاً/ ثالثاً) من الدستور أعلاه .

[١٥] يُنظر المادة (١٩/ثالثاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل .

[١٦] يُنظر المادة (٢١) من القانون أعلاه .

[١٧] يُنظر المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ .

[١٨] يُنظر المادة (٣٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

[١٩] جمهورية العراق– الامانة العامة لمجلس الوزراء، منشور على موقع الالكتروني الرسمي، https://www.cabinet.iqوقت الزيارة ١:٢٥ م تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٢٥

[٢٠] ينظر قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة٢٠١٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، بالعدد(٤٤٤٣) في ٢٠١٧/٤/١٧.

[٢١] جمهورية العراق , وزارة التخطيط , الأهداف والمهام الاستراتيجية للوزارة , متوفر على الموقع mop.gov.iq

[٢٢]د.أحمد يحيى الزهيري، الدورالرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣،ط١،دار السنهوري،بيروت،٢٠١٦،ص١١٥.

[٢٣] يُنظر المادة (٦١/البند سابعاً/ الفقرة أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢٤] د. قائد محمد طربوش ،السلطة التشريعية ذات النظام الجمهوري ، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات ، بيروت،١٩٩٥،ص٣٧.

[٢٥] زيد حمدي الهاجري ، الرقابة البرلمانية على أجهزة الدولة، إطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصور ،٢٠١٤، ص٢٨٦.

[٢٦] سؤال برلماني من النائب علاء الحيدري لوزير النفط، بتاريخ ٢٠٢١/٣/٥، مجلس النواب، الدائرة الاعلامية، الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي https://www.iq.parliament.iq

[٢٧] يُنظر المادة (٦١/سابعاً/ ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

[٢٨] يُنظر المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

[٢٩] إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣،ص٣.

[٣٠] ينظر المادة (٦١/البند ٧ /ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

[٣١] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة للفكر السياسي الاسلامي، ط٥، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٦، ص٤٧.

[٣٢] منشور على الموقع الرسمي لمجس النواب العراقي , رقم الجلسة ٧ في ٤ / ١٠ / ٢٠٠٩ .

[٣٣] ينظر المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧، وللمزيد عن الموضوع ينظر د حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥) ، مكتبة السيسبان ، بغداد ، ٢٠١٤، ص٢٠٢.

[٣٤] يُنظر المادة (٦٢/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٣٥] محمود محمد عبد اللطيف، الرقابة الدستورية وقوانين الموازنة، بحث منشور، مجلة دستورية كليه الحقوق، جامعة حلوان ، القاهرة، العدد (٦)،٢٠٠٤ ،ص ٣٣ .

[٣٦] يطلق على الرقابة الشعبية برقابة «الرأي العام» ويقصد به مجموعة الآراء التي تسود مجتمعاً معيناً في وقت ما بشأن موضوعات محددة تتصل بمصالحهم العامة والخاصة. يُنظر: د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الإداري، ط٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧، ص٥٥.

[٣٧] يُنظر المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٣٨] يُنظر المادة (٢) و المادة (٣٨/أولاً) من الدستور أعلاه.

[٣٩] ينظر المادة (٥٠/ثانياً/ ن) من قانون الإدارة المالية الإتحاديه رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

[٤٠] مجلس الوزراء يصوت على شمول المحاضرين بالأجور المعتمدة ، الحكومة العراقية ، منشور على الموقع الإلكتروني https://gds.gov.iq

[٤١] د. جورجي شفيق ساري، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٣، ص٢٤٨.

[٤٢] لقاء مع وزير المالية العراقي علي علاوي على قناة العراقية الدولية متوفر على https://www.imn.iq

[٤٣] التصويت على قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١ منشور على https://www.imn.iq

[٤٤] د.عبد الحميد إسماعيل الانصاري،نحو مفهوم عربي إسلامي للمجتمع المدني،دار الفكر العربي،القاهرة،٢٠٠٢،ص١٨

[٤٥] حازم صباح احميد، سمية ادهام كاظم، منظمات المجتمع المدني في العراق، دراسة لمحفزات ومعوقات العمل، بحث منشور في مجلة آداب الفراهيدي، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد ٣٧، ٢٠١٩، ص٤٥٢.

[٤٦] د. سناء محمد سدخان ، مبدأ شفافية الموازنة العامة في العراق وفقاً لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩ المعّدل، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه للفصل الدراسي الثاني في معهد العلمين للدراسات العليا في النجف للعام الدراسي ٢٠٢٠ – ٢٠٢١، ص٨.

[٤٧] حسين عبد الامير العبادي , الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي على الموازنة العامة دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق الجامعة الاسلامية , ٢٠٢٠ , ص ٣٤ .

[٤٨] د. رفاه كريم رزوقي ،الرقابة القضائية على دستورية القوانين الاساسية ،بحث منشور ، مجلة المحقق الحلي
للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة بابل ، العدد ١٤، ٢٠١٩، ص٢١٣

[٤٩] يُنظر المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

[٥٠] للمزيد من التفاصيل يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٣/اتحادية/٢٠٢١) في ٢٠٢١/١١/٢٣،منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، جمهورية العراق : وقت الزيارة ٣:٥٠م تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٢٠
https://www.iraqfsc.iq

[٥١] ينظر المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٣ في ٢٠١٣/٧/٢٩.

[٥٢] أحمد ماهر صالح علاوي ، الرقابة القضائية على اجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦، ص١١١.

[٥٣] ينظر قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم ٤٧٥١/ ٢٠٢١ في ٢٠٢١/١٢/١٩, غير منشور

[٥٤] للمزيد عن نشأة الديوان، فقد نشأ أول جهاز لتدقيق الحسابات العامة في العراق بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ استنادا للمادة (١٠٤) من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ وعرف باسم ديوان مراقب الحسابات العام وقد جرى أكثر من تعديل على ذلك القانون كانت الغاية منه توسيع واجبات مراقب الحسابات العام كالتعديل الصادر بالقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٣٥, ويعّد التشريع وتعديلاته خطوة متقدمة ، إذ يعّد العراق بموجبها أول دولة عربية أنشأ الرقابة المالية المستقلة , وتنفيذها بجهاز خاص وهو ما يوازي باتجاهاته أحدث ما هو معتمد في دول العالم آنذاك ، ونظراً للتحولات الاقتصادية التي شهدها العراق بعد عام ١٩٦٣ وما نتج عنه من توسع في مرافق الدولة وظهور

وزارات جديدة ما دفع الدولة إلى تأسيس سلطة للرقابة المالية تدعى "بديوان الرقابة المالية" ،وتم تشريع القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ وبعد حدوث التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة , ظهرت الحاجة إلى رقابة أكثر تطوراً وقانون أكثر وضوحاً في تحديد مهام الديوان وصلاحياته واختصاصاته ، فقد شرّع القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ علماً أنَّ هذا القانون بقى نافذا حتى في المراحل الصعبة كمرحلة الحصار الاقتصادي من (١٩٩٠ – ٢٠٠٣) من دون أيّ تعديل أو تغّيير حتى صدر الأمر الإداري لسلطة الائتلاف رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ , الذي أحدث تعديلاً في بعض نصوصه , وقد أشار الأمر (٧٧) إلى أنّ ديوان الرقابة المالية مؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية تساعد على تعزيز الاقتصاد، والفاعلية ومصداقية حكومة العراق، كما بيَّن أنّ عمل الديوان يكون مرتبطاً مع هيأة النزاهة لضمان بقاء الأداء الحكومي مستقيماً وذات شفافية ويمكن مساءلة الحكومة من قبل الشعب , ينظر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم(٧) لسنة ١٩٢٧، ينظر القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٣٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (١٤٥٦) في ١٩٣٥/٩/١٦ ، وينظر القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (١٥٦١) في ١٩٦٨/٤/٢٧ ،وكذلك ينظر القانون رقم (٦) لسنه ١٩٩٠ المنشور في الوقائع العراقية العدد (٣٠٥٣) فـي١٩٩٠/١/٢٤، وكذلك ينظر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٣) في ٢٠٠٤/٦/١.

[٥٥] د. صعب ناجي عبود , رقابة الجهات غير القضائية على سلطة الإدارة في التصرف بالأموال العامة، محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه في معهد المعلمين للدراسات العليا في النجف للعام الدراسي ٢٠١٩-٢٠٢٠، ص١٨.

[٥٦] يعّد ديوان الرقابة المالية هيأة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية يرتبط بمجلس النواب يمثلهُ رئيس الديوان أو من يخوله , يُنظر المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

[٥٧] يُنظر المادة (٤) من القانون أعلاه

[٥٨] تجدر الإشارة إلى أنَّ قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق رقم(٦) لسنة ١٩٩٠ (الملغى) كان قد نص في الفصل الأول منه ، ضمن تحديد مهام الديوان، على أن يعمل الديوان على تعزيز مصداقية الحكومة من أجل أن تبقى مستقيمة وذات شفافية ليتمكن الشعب العراقي من مساءلتها ، ينظر: الفصل الأول من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ (الملغى).

[٥٩] يُنظر المادة (٦/ أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢١٧) في ١٤/ ١١/ ٢٠١١ .

[٦٠] المادة (٧/ ثالثاً) من القانون أعلاه .

(٦١) يُنظر المادة (٢/ أولاً) من القانون أعلاه .

(٦٢) يُنظر المادة (١٣/أولاً) من القانون أعلاه .

(٦٣) يمثل التقرير وثيقة مكتوبة يتمكن الديوان من خلالها من تثبيت وجوده وبسط كيانه على منشآت الدولة ودوائرها وإبداء رأيهُ في المخالفات والإجراءات التي تمارسها منشآت الدولة ودوائرها، ينظر د. محمد حسن الجواهري، الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام، منشأة المعارف،الاسكندرية،٢٠٠٧،ص١٤١.

(٦٤) يُنظر المادة (٢٨/ ثانياً) من القانون أعلاه

(٦٥) إذ اشارت المادة (١٠) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ على لزوم حجز العقار وبيعه ويُنظم تقرير يُبين فيه المبلغ المتحقق, ويطلب حجز العقار وبيعه ويودعه لدى رئيس التنفيذ المختص.

(٦٦) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام ٢٠٢٠، ص٥٧ – ١٢٣، منشور على الموقع الرسمي للديوان:

https://www.fbsa.gov.iq

(٦٧) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي لسنة ٢٠٢٠، ص٧٨ – ١٢٣، منشور على الموقع الرسمي

للديوان. https.//www.fbsa.gov.iq

(٦٨) أنشئت هذه الهيأة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، والقانون النظامي الملحق به الذيّ عدّها جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة, وقد تغيرت التسمية وفقاً لأحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وأصبحت، هيأة النزاهة العامة، تمثل احدى الهيآت الدستورية المستقلة في العراق , ينظر القسم (٧) من قرار رقم (٥٥) لسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) لسنة ٢٠٠٤ , منشور في الوقائع العراقية , العدد ٣٩٨١ في ٢٧ / ١ / ٢٠٠٤ , ويُنظر المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦٩) عبد الصاحب نجم عبد الله، استراتيجية الرقابة على العراق، بحث منشور، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية ، مجلد (٢)، عدد (٥)، ٢٠٠٧، ص٧.

(٧٠) ينظر المادة (٣) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ , المنشور على جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في ١٤ / ١١ / ٢٠١٧ .

(٧١) ينظر المادة (٣/ خامساً) من القانون أعلاه .

(٧٢) ينظر المادة (٢٦) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

(٧٣) الاستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد لعام (٢٠٢١-٢٠٢٤)، الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية

https.//nazaha.iq