المقدمة

اولاً: التعريف بالموضوع وأَهميته

إن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع انساني لأنها تمثل الضابط لكل تصرف يتعدى أثره الى غيره، وقد اصبحت اجهزة الرقابة المالية تشكل أهمية كبيرة ضمن الهياكل الإدارية للدول المختلفة في الوقت الحاضر، وان أيّ نظام إداري ومالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحه ومنظمة يعد نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات الضرورية لوجوده، ولهذه الاجهزة الرقابية أثر مهم في تعزيز الادارات الحكومية ودعمها في تطوير ادائها ورفعه، واتخاذها القرارات من خلال توفير معلومات يمكن الوثوق بها، واصدارها تقارير تتسم بالفاعلية والموضوعية والملائمة وقراءة المستقبل تساعد في تقويم وتحسين وتطوير أداء هذه الإدارات، ولم يعد يقتصر عمل أجهزة الرقابة المالية على الرقابة التقليدية من حيث التدقيق المستندي ومدى التزام الإدارات بالقوانين والأنظمة والتعليمات، بل أصبح يمتد إلى قياس مدى فاعلية تلك الإدارات في تحقيق أهدافها المستقبلية المخطط لها، ومدى قدرتها على استخدام الموارد بكفاءة وفاعلية واقتصادية لضمان التوظيف الأمثل لموارد الدولة وتحديد مواطن القوة والضعف والخلل في تلك الادارات لتعزيز مواطن القوة وإيجاد الحلول لمواطن الضعف والخلل، وثم تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي ونشاط الجهات الخاضعة للرقابة يمارس في حدود القوانين النافذة الى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة عالية وفي حدود القوانين أيضا، وتقدم هذه الأجهزة الخدمات الاستشارية والعون الفني والمشورة في المجالات التي تتطلب الدراسة وتبادل الخبرات مع مؤسسات الدولة بهدف تقديم المشورة والنصح والتوجيه للجهات الخاضعة للرقابة.

ويعدّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق أحد الأجهزة الرائدة في حماية المال العام يتولى مهام الكشف عن حالات الغش والتلاعب ومكافحة الفساد المالي والإداري فضلا عن الإسهام في دعم الاقتصاد العراقي، وهو مؤسسة التدقيق العليا في العراق نشأ من بداية نشوء الدولة العراقية الحديثة مطلع القرن الماضي سنة ١٩٢٧، وبموجب المادة(١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥[١] ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ماليا وإداريا ينظم القانون عملها وترتبط بمجلس النواب، وقد نصت المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة٢٠١١ (المعدل)[٢] على أن(الديوان هيئة مستقلة ماليا وإداريا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يخوله)، كما أشار قانون هيئة النزاهة رقم(٣٠)

---

[١] المنشور في الوقائع العراقية العدد(٤٠١٢) في٢٠٠٥/١٢/٢٨

[٢] المنشور في الوقائع العراقية العدد(٤٢١٧) في٢٠١١/١١/١٤.

لسنة ٢٠١١[1] في البند(ثانيا) من المادة(٢١) منه(يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف وفقا لأحكام القانون)، ويشتمل نطاق عمل الديوان على وفق قانونه على الجهات التي تخضع لرقابته وتدقيقه والمتمثلة بوزارات الدولة ودوائرها والقطاع العام أو أي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقا أو تخطيطا أو تمويلا أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات، مع خضوع اية جهة لرقابته اذا كان قانونها أو نظامها الداخلي ينص على ذلك.

إن ما يقوم به الديوان من وظائف رقابية يعكس الأهداف التي يسعى لتحقيقها بموجب المادة(٤) من قانونه، والمتمثلة بالحفاظ على المال العام، ورفع كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة، ومستوى الأداء المحاسبي والرقابي لها وتطويرها، والمساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره، ونشر أنظمة المحاسبة والتدقيق وتطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، وعليه يعد الديوان أهم الأجهزة الرقابية المعاونة لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية لأنه يستهدف دفع عجلة التنمية إلى الأمام بما منحه القانون من مهام وصلاحيات.

ثانياً: نطاق البحث

ينصرف البحث إلى دراسة الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي ذلك النوع من الرقابة التي تأخذ طابعاً إداريا، سواء اعتمدت الرقابة فيها على معيار الرقابة الشكلية على المشروعية أم على معيار الرقابة الموضوعية على الملائمة وتقويم الأداء والفاعلية، ام على تقديم العون الفني والاستشارات وبيان المخالفات المالية واتخاذ الاجراءات القانونية بخصوصها، وأثر هذه الرقابة في منع ارتكاب المخالفات ورفع أداء الجهات الخاضعة وتحسينها وتطويرها، من خلال التعريف بماهية رقابة ديوان الرقابة المالية، والرقابة الإدارية للديوان ومحاورها الثلاث في ضوء المهام المنصوص عليها في قانونه، والمتمثلة برقابة تقويم الأداء، ورقابة المشروعية، والوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق الاداري في المخالفات المالية، مع مقارنة بما يماثلها من أجهزة رقابية نظيرة وأن اختلفت التسميات والعناوين كالجهاز المركزي للمحاسبات المصري وديوان المحاسبة اللبناني، واستبانة احصائية وزعت على عينة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان للتعرف على الأثر الفعلي للرقابة التي يمارسها الديوان بأنواعها المالية والادارية كافة على أعمال الجهات الخاضعة للرقابة، ونشاطاتها وأثرها في منع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة أداء هذه الجهات وتحسينها وتطويرها والتحقق من فرضيات البحث، وتتضح أهمية البحث في الأثر الذي يلعبه الديوان بوصفه مؤسسة التدقيق العليا في العراق، ويعد صمام الأمان الذي ينبه الإدارة العليا في الجهات الخاضعة لرقابته

[1] المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في٢٠١١/١١/١٤.

لغرض عدم الوقوع في الأخطاء والإسراف والتبذير وحفظ المال العام ولفت النظر إلى ما ينشأ من انحرافات تؤثر في مستوى الفاعلية الإجمالية لهذه الجهات.

ثالثاً: مشكلة البحث

منذ تأسيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق سنة ١٩٢٧ وحتى يومنا هذا، يقع على هذا الديوان عبء النهوض بالواقع الرقابي من خلال العمل على حفظ وحسن التصرف بالمال العام ومنع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة، ويمكن بلورة مشكلة البحث بجملة من التساؤلات هي :

١- ما مدى تأثير العمل الرقابي الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية الاتحادي في منع ارتكاب المخالفات وتحسين وتطوير ورفع كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٢- هل ان طرق واساليب ومحاور الرقابة الادارية للديوان كافية لمنع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٣- هل ان النصوص القانونية الواردة في قانون الديوان كافية لتغطية رقابة تقويم الاداء ، وما مدى فاعلية نظام المتابعة لتقارير تقويم الاداء، وهل رفد الديوان دوائر تدقيقه بالاختصاصات المختلفة للقيام بهذه المهمة؟.

٤- هل تم تحديد معنى المخالفة المالية من قبل المشرع العراقي بما يؤدي الى عدم التداخل في الاختصاصات بين الاجهزة الرقابية وادارات الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٥- هل ان صلاحيات التحقيق الاداري للديوان كافية ام تستوجب اضافة نصوص جديدة وتعديل نصوص اخرى لتغطية النقص التشريعي، سواء عند قيام الديوان بأجراء التحقيق الاداري المباشر من قبلة ومدى القوة القانونية لتوصيات هذا التحقيق، او بشكل غير مباشر بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الديوان بخصوص الموظف المخالف في الجهة الخاضعة واحالته الى التحقيق او سحب يده، وهل يتطلب الامر اضافة مؤهلين في حالة ممارسة الديوان لمهامه في التحقيق الاداري في المخالفات المالية؟.

رابعاً: أهداف البحث

يهدف البحث الى تحقيق الاهداف التالية:

١- التعرف على أثر الاجهزة العليا للرقابة في دعم الادارات الحكومية وتطويرها، وأثر الرقابة الإدارية للديوان بالمقارنة بما يماثلها من الاجهزة العليا للرقابة في اكتشاف الانحرافات وتصحيحها ومعالجة المخالفات التي تصدر من الجهات الخاضعة للرقابة.

٢- الوقوف على مدى اعتماد الجهات الخاضعة للتقويم على نتائج تقويم الأداء المنفذ من قبل الديوان في رسم خطط وبرامج وتطوير أداء هذه الجهات.

٣- تناول رقابة المشروعية ومدى تحققها في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والوقوف على الوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق في المخالفات المالية وأثرها في تحديد المسؤولية وحماية المال العام، وكشف الثغرات والنقص في النصوص القانونية التي تتناول هذه الوظيفة.

خامساً: فرضية البحث

يسعى الباحث الى التحقق من فرضية الدراسة بان الرقابة التي يمارسها الديوان بأنواعها كافة، والرقابة الإدارية منها خاصة لها أثر فاعل في منع ارتكاب المخالفات بأنواعها كافة ورفع كفاءة ومستوى أداء الجهات الخاضعة للرقابة وتحسينها وتطويرها كفرضية رئيسة، وفرضيات فرعية باعتماد هذه الجهات على نتائج تقويم الأداء المنفذ من قبل الديوان في رسم خططها وبرامجها، ومساهمة رقابة المشروعية والمهام الاستشارية للديوان في تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات ورفع كفاءة الأداء المالي والإداري لها وتطويره، وان ممارسة الديوان لصلاحياته القضائية في التحقيق الإداري في المخالفات المكتشفة من قبله يؤدي الى تحديد المسؤولية بشكل واضح، وحماية للمال العام، ورادعا للمخالفين ويمنح القوة اللازمة لتقارير الديوان الرقابية.

سادساً: منهجية البحث

يعتمد الباحث على المنهج العلمي التحليلي المقارن للنصوص التشريعية المتعلقة بموضوع الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي مستنيراً بآراء الفقه ومستعيناً بأحكام القضاء وقرارات مجلس شورى الدولة، وتقييم تجربة الديوان في الرقابة الإدارية بالاستفادة من مزايا النظم القانونية المقارنة في مصر ولبنان، واستمارة استبانة احصائية وزعت على عينة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وتحليل نتائجها للتحقق من فرضيات البحث.

سابعاً: خطة البحث

ستتوزع دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي على فصلين يكون الفصل الأول مخصصاً لماهية رقابة ديوان الرقابة المالية، وينقسم على مبحثين سنتناول في المبحث الاول مفهوم الرقابة المالية وسنتناول في المبحث الثاني التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي، أما الفصل الثاني فيخصص للرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي وينقسم على مبحثين سنتناول في المبحث الاول رقابة تقويم الأداء ورقابة المشروعية والمهام الاستشارية، وسنتناول في المبحث الثاني الوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق في المخالفات المالية وعرض وتحليل استمارة الاستبانة، ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة .