



جامعة الأديان والمذاهب  
كلية القانون

رسالة الماجستير  
قسم القانون

# رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الأموال العامة ودوره في الحد من الجرائم المستحدثة

إعداد  
حسنين ناجي عبيد معامره

الأستاذ المشرف  
الدكتور محمود ميرخيللي

يونيو ٢٠٢٢م





دانشگاه ادیان و مذاهب

دانشکده حقوق

پایان نامه کارشناسی ارشد

رشته حقوق گرایش حقوق عمومی

**نظارت اداره فدرال نظارت مالی بر وجوه عمومی و نقش**

**آن در مهار جرایم نوظهور**

نگارش

حسنین ناجی عبید معامره

استاد راهنما

دکتر محمود میر خلیلی

تیر ۱۴۰۱



# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَىٰ خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾

صَدَقَ اللّٰهُ العلي العظیم

سورة يوسف: ٥٥



الأصالة





محضر المناقشة



أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى من شدّ أزرِي وساندني مُعلمي الأول

... أبي

حفظه الله وأطال في عمره

الى من كانت لي خَيْرَ عَوْنٍ وَخَيْرُ سِنْدٍ فِي دَعَائِهَا لِي

... أمي

## الشكر والتقدير

الحمد لله الذي جعل الحمد مفتاحاً لذكره وسبباً للمزيد من فضله ودليلاً على عظمته , سبحان الله وبمحمده زنة عرشه ومداد كلماته ورضاً نفسه , اللهم إني أحمدك على كل نعمةٍ وأشكرك على كل حسنةٍ وأسالك من الخير كله , والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء وسيد المرسلين وآله الطيبين الطاهرين , بعد ان وفقني الله في إنهاء متطلبات البحث فان واجب العرفان والإقرار بالجميل يلزمي ان أتوج بتقديري واحترامي وعظيم امتناني وبخالص شكري الى الأستاذ الفاضل الدكتور محمود مير خليلي (مشرفاً) لما قدمه لي من ملاحظات وتوجيهات سديدة لإتمام بحثي هذا وتقبله الإشراف على البحث وجميع أساتذة كلية القانون في جامعة الاديان والمذاهب.

وأقدم خالص شكري وتقديري للأساتذة الأفاضل رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول المناقشة مع تقديري المسبق لكل ما سيطرحونه من ملحوظات علمية قيمة ستغني هذا البحث ان شاء الله والتي لا غنى للباحث عنها وستكون ملاحظاتهم السديدة محط تقدير واهتمام الباحث شكراً ومضموناً.

ويقتضي علي واجب الشكر إن أقدم امتناني الكبير الى أساتذتي الأجلاء الذين ساهموا في تزويدي بالعلم في مرحلة الدراسة الذين كان لهم الفضل في توجيهنا ومساعدتنا فجزأهم الله خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر والتقدير والامتنان للسيد رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي الاستاذ ( رافل ياسين خضير ) لما قدمه من دعم معنوي ومواقفه الكبيرة في تسهيل كافة الصعوبات والمعوقات لإكمال الدراسة وأتقدم بالشكر الجزيل لإدارة وموظفي مكتبة الديوان لما قدموه من مصادر علمية وتسهيلات خلال فترة كتابة البحث واتقدم بالشكر الجزيل الى كل من قدم يد العون والمساعدة في اتمام هذا العمل.

**الباحث**

## المستخلص

يركز البحث على موضوع تعزيز الهدف الاستراتيجي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق من خلال الدور الرقابي على الأموال العامة والذي جاء نتيجة الوضع الاقتصادي الذي تعيشه مؤسسات الدولة على وجه العموم والحكومية منها على وجه الخصوص، لما له من أهمية في تقديم الخدمات الى عموم المجتمع وتعد عامل منظم في الاقتصاد العراقي إذ تحتاج تلك الوحدات الى تخصيصات مالية ضخمة وتتطلب بذات الوقت الى حماية لتصرفاتها من الاستغلال او العبث في تلك الاموال لذا لا بد من رقابة على تلك التصرفات بهدف تحقيق نزاهة إدارية في استخدام تلك التخصيصات لتحقيق أهداف متعددة لعل أهمها تقديم خدمات بمستوى عالي الجودة لإفراد المجتمع. يبين البحث أن موضوع الرقابة على الانشطة والحسابات لكافة مؤسسات الدولة بحاجة الى مواكبة التطور الحاصل في الجريمة المالية وحدثاتها وان لا تقتصر على المنهج التقليدي لأنواع الرقابة المالية التي أشارت اليها أدبيات متخصصة بل ان المطلوب من الرقابة في الوقت الحالي ان تكون على مستوى أكثر حدائه لمواكبة الانواع الجديدة من " الفساد " وسوء إدارة المال العام والذي كشفه البحث ومن خلال تحليل الحالة الدراسية وفقاً للقوانين المعنية بالرقابة على اموال الدولة وان هناك مؤشرات تدل على ازدياد حجم الفساد والاستغلال غير المشروع للمال العام وللوقوف على ذلك المسبب ومحاولة الحد منه او إزالته من خلال تطوير آليات الرقابة المالية المتبعة من خلال تحديث انظمة وبرامج الرقابة من خلال تحديث قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النص على العمل المشترك فيما بين الديوان وهيأة النزاهة ومكاتب الادعاء العام ويرى الباحث من الضروري دمجها في تشكيل واحد. يخدم البحث ديوان الرقابة المالية كونه أعلى جهة رقابية مسؤولة عن إبداء ملاحظاتها حول عمل الوحدات الحكومية وتقديم مؤشرات لقياس أدائها والرقابة على أعمالها فضلاً عن ذلك فالبحث قدم إطاراً لتعديل الأهداف الإستراتيجية ترتبط بالموقف او الحالة التي تعيشها الوحدات الحكومية وهو على درجة من الأهمية لبلدنا في الوقت الحالي.

**الكلمات المفتاحية:** ديوان الرقابة المالية الاتحادي، الأموال العامة، الرقابة، الجرائم المستحدثة.

## چکیده

این تحقیق بر موضوع ارتقای هدف استراتژیک اداره نظارت مالی فدرال در عراق از طریق نقش نظارتی بر اموال عمومی متمرکز است، که در نتیجه وضعیت اقتصادی نهادهای دولتی به طور عام و نهادهای دولتی به طور خاص به دلیل اهمیت آن در ارائه خدمات به عموم جامعه به وجود آمد. و این یک عامل سازمان یافته در اقتصاد عراق تلقی می شود، زیرا این واحدها به تخصیص های مالی هنگفت نیاز دارند و در عین حال نیاز به محافظت از اقدامات خود در برابر بهره برداری یا دستکاری در آن بودجه دارند، بنابراین نظارت بر این رفتارها برای دستیابی به یکپارچگی اداری در استفاده از این تخصیص ها برای دستیابی به اهداف چندگانه ضروری است که شاید مهمترین آنها ارائه خدمات در سطح کیفی بالا به اعضای جامعه باشد، و اینکه به رویکرد سنتی به انواع کنترل مالی که در ادبیات تخصصی اشاره شده است، محدود نمی شود، در عوض، آنچه در زمان حاضر برای نظارت لازم است، قرار گرفتن در سطح مدرن تر برای همگام شدن با انواع جدید "فساد" و سوء مدیریت اموال عمومی است که این تحقیق نشان داد. و با تجزیه و تحلیل مطالعه موردی بر اساس قوانین مربوط به کنترل اموال دولتی و اینکه نشانه هایی وجود دارد که میزان فساد و بهره برداری غیرقانونی از بودجه عمومی افزایش یافته است، به منظور کشف آن علت و تلاش برای کاهش یا رفع آن از طریق توسعه مکانیسم های کنترل مالی و به روزرسانی سیستم ها و برنامه های کنترلی از طریق به روزرسانی قانون دفتر نظارت مالی (۳۱) سال ۱۳۹۰ تأکید بر کار مشترک بین دفتر، کمیسیون صداقت و دفاتر دادستانی عمومی، و محقق معتقد است که لازم است آنها در یک تشکیلات ادغام شوند. این پژوهش در خدمت دفتر نظارت مالی است، زیرا بالاترین نهاد نظارتی مسئول بیان مشاهدات خود در مورد عملکرد واحدهای دولتی و ارائه شاخص هایی برای سنجش عملکرد و کنترل کار آنها است، علاوه بر این، پژوهش چارچوبی را برای اصلاح اهداف راهبردی مرتبط با وضعیت یا شرایط تجربه شده توسط واحدهای دولتی فراهم کرد که در حال حاضر برای کشور ما از اهمیت بالایی برخوردار است.

**واژگان کلیدی:** اداره نظارت مالی فدرال، اموال عمومی، نظارت، جنایات جدید.

## فهرس المحتويات

فهرس المحتويات .....	١٥
المقدمة .....	١٩
١. بيان المسألة .....	٢٠
٢. ضرورة البحث .....	٢٢
٣. اهداف البحث : .....	٢٢
٤. الدراسات السابقة .....	٢٣
٥. اسئلة البحث: .....	٢٥
٦. فرضيات البحث: .....	٢٥
٧. منهجية البحث: .....	٢٥
٨. هيكلية البحث: .....	٢٦
الفصل الاول: المفاهيم والكليات .....	٢٧
١-١ مفهوم المال العام ومعيار التمييز بين المال العام والمال الخاص .....	٢٩
١-١-١ تعريف المال العام .....	٢٩
١-١-١-١ تعريف المال لغةً .....	٢٩
١-١-١-٢ تعريف المال العام في اصطلاح الفقهاء .....	٢٩
١-١-١-٣ تعريف المال في اصطلاح القانون الوضعي .....	٣١
١-١-٢ معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص .....	٣١
١-٢-١-١ أموال الدولة العامة والخاصة واختلاف كل منهما عن الاخر .....	٣٢
٢-١ مفهوم الجريمة المستحدثة الواقعة على المال العام .....	٣٤
١-٢-١ تعريف الجريمة المستحدثة .....	٣٤
١-١-٢-١ تعريف الجريمة .....	٣٤
٢-١-٢-١ تعريف الجريمة المستحدثة في مدلولها الاقتصادي .....	٣٥

- ٢-٢-١. صور الجرائم المستحدثة الواقعة على المال العام ..... ٣٥
- ١-٢-٢-١. الاحتيال المالي الالكتروني ..... ٣٦
- ٢-٢-٢-١. الفساد والانحراف المالي ..... ٣٧
- ٣-٢-٢-١. السلوك السياسي للحكم ..... ٣٧
- ٤-٢-٢-١. تحويل مبالغ كبيرة من حسابات محلية الى حسابات اجنبية او العكس خاصة عندما تكون من بنوك غير معروفة او وهمية. .... ٣٩
- ٥-٢-٢-١. الهدر في المال العام ..... ٤٠
- ٣-١. مفهوم الرقابة المالية و ديوان الرقابة المالية الاتحادي ..... ٤٣
- ١-٣-١. مفهوم الرقابة المالية ( تعريفها وصورها ) ..... ٤٣
- ١-١-٣-١. تعريف الرقابة لغةً ..... ٤٣
- ٢-١-٣-١. تعريف الرقابة اصطلاحاً: ..... ٤٣
- ٢-٣-١. مفهوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي ..... ٤٧
- ١-٢-٣-١. التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي ..... ٤٧
- الفصل الثاني: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية الأموال العامة في الوقاية الوضعية من الجرائم المستحدثة. .... ٥٣**
- ١-٢. الرقابة الوقائية الوضعية على المال العام بموجب التشريعات الداخلية ..... ٥٥
- ١-١-٢. التعريف بالرقابة الوقائية وانواعها ودورها في حماية المال العام ..... ٥٥
- ١-١-٢-٢. تعريف الرقابة الوقائية ..... ٥٥
- ٢-١-١-٢. انواع الرقابة الوقائية ..... ٥٥
- ٢-١-٢. الرقابة الوضعية في التشريعات العراقية ..... ٥٧
- ٢-٢. الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ ( المعدل) ..... ٦٤
- ١-٢-٢. الدور الوقائي في تقديم الاستشارات والبحوث ..... ٦٤
- ١-١-٢-٢. المعالجات السياسية والقانونية للفساد في العراق ..... ٦٦
- ٢-١-٢-٢. المعالجات الاقتصادية لظاهرة الفساد في العراق ..... ٦٧
- ٢-١-٢-٢. التوصيف القيمي أو محاولة القياس الرقمي للفساد الاقتصادي ..... ٦٨
- ٢-٢-٢. الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في التدريب والتطوير ..... ٦٨
- ١-٢-٢-٢. أنواع التدريب ونتائجه ..... ٦٩



٧١	٢-٢-٢-٢. ضوابط ممارسة الرقابة المالية للوقاية من الجرائم المستحدثة
٧٤	٢-٢-٣. الآليات القانونية والمؤسسية للوقاية من الجرائم المستحدثة
٧٧	٢-٣. خاتمة الفصل
٨٠	<b>الفصل الثالث: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الأموال العامة في الوقاية العقابية من الجرائم المستحدثة</b>
٨٢	١-٣. الدور العقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في الحد من الجرائم المستحدثة
٨٢	١-١-٣. التدقيق السابق للصرف
٨٦	١-١-٣. الاستقلال الإداري لديوان الرقابة المالية الاتحادي
٨٩	١-١-٣. الاستقلال في تعيين موظف الديوان
٩٠	١-٣. التدقيق اللاحق للصرف في الجهات الخاضعة للرقابة
٩٠	١-٣-٢. الوسائل الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي
٩٣	١-٣-٢. الآثار القانونية المترتبة عن ممارسة الرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي
٩٩	١-٣-٢. دور التحقيق في الحد من الجرائم الواقعة على المال العام
٩٩	١-٣-٢. التحقيق في الجرائم الواقعة على المال العام من قبل جهات أخرى
١٠٠	١-٣-٢-١. ماهية التحقيق الإداري
١٠٠	١-٣-٢-٢. أهمية التحقيق الإداري
١٠٢	١-٣-٢-٢. التحقيق في الجرائم الواقعة على المال العام من قبل الديوان نفسه
١٠٢	١-٣-٢-٢-١. الأساس القانوني للتحقيق الإداري من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي
١٠٣	١-٣-٢-٢-٢. متابعة نتائج التحقيق الإداري من قبل الديوان
١٠٥	١-٣-٢-٢-٣. علاقة ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالسلطة القضائية نوع من الرقابة العقابية
١٠٧	١-٣-٣. الخاتمة
١٠٧	١-٣-٣. الاستنتاجات
١١١	١-٣-٣. التوصيات
١١٣	<b>المصادر والمراجع</b>



## المقدمة

ان دور الرقابة على المال العام يعمل على تطوير المنظومة الاقتصادية في الدولة والذي يُعد من الوسائل الهامة التي تستخدمها الدول الحديثة للقيام بنشاطاتها المختلفة من إنشاء للمرافق العامة وتسييرها بهدف تحقيق النفع العام فتقوم الدولة بواجب الحماية للأموال العامة من خلال انظمتها الوضعية الرادعة لمختلف صور الإعتداء عليه فبالرغم من التعدد في أنظمة الحماية من تشريعات قانونية وجهات رقابية إلا ان صور الاعتداء على الاموال العامة تنتشر بشكل متفاوت بين المجتمعات ويرجع ذلك الى عدم كفاية هذا القوانين او عدم تفعيلها بالشكل المطلوب.

وتعد الرقابة على الأموال العامة هي نوع من الدعائم الأساسية التي تمكن الدولة من القيام بواجباتها المختلفة في أكمل وجه، على اعتبارها عنصراً رئيسياً فاعلاً في حماية ودعم الإدارة الحديثة.

تكتسب الرقابة أهميتها وحيويتها في المؤسسات العامة للدولة على اعتبارها العامل الفاعل والموجه الحقيقي لحماية ممتلكات الدولة، وما تتضمنه من موارد وامكانيات لضمان الاستخدام والاستغلال الأمثل لها بهدف ضمان فاعليتها وقدرتها الإنتاجية في الإستمرار بعيداً عن أي عوائق تُعيق دورها في بناء المؤسسات العامة.

وفي هذا الإطار فإن أهمية المؤسسة الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي تتضح من خلال بناء قواعده إدارية منظمة تستند إلى المعايير العلمية التي تمكنها من بناء منظومة إدارية تُساعدها في إتخاذ القرارات، ومعالجة أوجه الضعف أو التقصير داخل الأطر المؤسساتية في ضوء إستخدام تقنيات معلوماتية ونظم محوسبيه، و إستثمار الطاقات العلمية والخبرات الإدارية في تسيير الواقع الإداري للنظم المؤسساتية من أجل زيادة كفاءتها وفعاليتها.

ومن هذا المنطلق فإن المؤسسة الرقابية في العراق مُطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى بالتصحيح من مسارها الاداري من خلال إعادة النظر في المنظومة الإدارية بشكل لا يقتصر فقط على المراجعة الداخلية وبيان عام للمخالفات او انتقادها، بقدر تقدم مسارات فعلية حقيقية من شأنها تصحيح الواقع الإداري والمؤسسي بهدف ضمان قدرتها وفعاليتها على العطاء لاسيما مع التطور الحاصل في أساليب الجريمة المالية مما يتطلب زيادة في كفاءة أداء المؤسسات الرقابية وزيادة في العمل في دراسة أسباب الانحرافات والمخالفات المالية بهدف التوجه لوضع الاجراءات المناسبة لتصحيحها والحد من تكرارها وتوجيه المؤسسات الى افضل السبل لتحسين الإجراءات المالية وتطويرها بما يساعدها على القيام بدورها في اقتراح الوسائل و الإجراءات الهادفة الى تطوير ورفع من كفاءة الأداء للمؤسسات التنفيذية والتحسين من مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين وتحقيق الأهداف العامة بأعلى درجة من الكفاءة والضممان في عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية ولكون العراق تعدد فيه الجهات الرقابية

وهذا يعد احد الأسباب التي من شأنها تضعف العمل الرقابي في مواجهة الجريمة المالية بعد ان كان الاعتماد على جهة واحدة هي ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يعد اعلى مؤسسة رقابية في العراق و نص على ذلك دستور العراق لسنة /٢٠٠٥ (النافذ) في المادة (١٠٣) منه وقد أوكلت مهمة الرقابة على المال العام الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي وبالرغم من تعدد الجهات الرقابية ولازال حجم الجريمة المالية بالزيادة وتطورت وأصبحت هناك جرائم مستحدثة واقعة على المال العام من حيث الهدر والاستغلال والعبث وعدم التوظيف الصحيح للأموال العامة كل تلك الجرائم تستوجب توافر مؤسسة رقابية تملك صلاحيات أوسع إدارية وتدقيقية وقضائية لتتمكن من حماية المال العام والمحافظة عليه.

### ١. بيان المسألة

نظراً للدور الهام الذي يُمثله المال العام في الحياة الإقتصادية في الدولة في ممارسة كافة الأنشطة التي تُحقق للفرد والجماعة المصلحة العامة وإستشعاراً بالخطر الذي يُهدد الأموال العامة وإن التعدد في مظاهر التعدي على الاموال العامة وتطورها فكان الهدف الذي ينطوي عليه بحثنا هو عرض لصور التعدي على الأموال العامة والتوصل الى وسائل الحماية الكافية متمثلة بالحماية المدنية والتي تتمثل في قواعد الحماية المدنية الثلاث الآتية.

- عدم جواز التصرف في الأموال العامة.

- عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

- عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

وقوام مبدأ عدم جواز التصرف في الاموال العامة الذي يعد وجه من اوجه الحماية المدنية يتجسد في أن الأموال العامة تأتي عن الخضوع لأي من التصرفات العينية الواردة في القانون الخاص (مثل البيع والرهن والإجازة) التي تؤدي لانتقال ملكيتها إلى الأفراد أو ترتيب حق ارتفاق أو أي حق عيني عليه يتجاني ومبدأ تخصيص المال للنفع العام<sup>١</sup> وإذا حدثت مثل تلك التصرفات (التي من شأنها أن تزيل ملكية الشخص الإداري للمال العام) فأن مصيرها البطلان.

- عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

١. يجوز ترتيب مثل هذه الحقوق ما دامت لا تتعارض مع طبيعة الاستعمال الذي خصصت له الأموال العامة. وهذا ما ذهب إليه

قضاء محكمة التمييز العراقية في القرار رقم ٨٢٧ / حقوقية / ١٩٦٥ في ١٩٦٥/١٢/٣٠

يُعد هذا المبدأ نتيجةً منطقيّة لمبدأ عدم جواز التصرف في المال العام فمتى ما تقرر عدم جواز التصرف في المال بما يعارض مع تخصيصه للنفع العام يجب القول بأنه لا يجوز الحجز على المال العام فالحجز ينتهي إلى بيع إجباري وبما أن البيع الإختياري من قبل الإدارة للمال العام غير جائز قانوناً فمن باب أولى أن يحظر البيع الإجباري.<sup>١</sup>

وان الحكمة من منع الحجز على المال العام تتجلى في ضمان استمرار الانتفاع بالمال للغرض الذي خصص له وعدم نقل ملكيته من ذمة الإدارة الى ذمة الغير مما يؤدي الى إنقطاع سبل الإنتفاع به فمن غير المتصور الحجز على تلك الأموال نظراً للدور المهم الذي تلعبه هذه الأموال في قيام المرافق العامة في الدولة بواجباتها.<sup>٢</sup>

- عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

يكمل هذا المبدأ مع المبدأين السابقين سور الحماية المدنية للأموال العامة ولعل أهمية هذا المبدأ في العمل تفوق أهمية ما سبقه من مبادئ والسبب في ذلك يعود إلى قيام الأداة بدرء التعدي الواقع على الأموال العامة والحيلولة دون استفادة الأفراد من قاعدة التملك بالتقادم التي تحول دون تخصيص المال للنفع العام وتحقيق المصلحة العامة.

إذ لولا التصدي لهؤلاء الأفراد بهذه القاعدة لكان اعتدائهم على تلك الأموال بوضع اليد عليها مدة طويلة أملاً في اكتساب ملكيتها بالتقادم أمراً ممكناً.

وبناء على ذلك فالأموال العامة المملوكة للدولة وحدها هي التي تطبق عليها هذه القاعدة أما الأموال الخاصة العائدة للدولة فهي تخرج عن دائرة الحماية المدنية وبالتالي يجوز تملكها بالتقادم وهذه هي القاعدة السائدة والتي تعتبر من خلق الفقه والقضاء.

#### الحماية الجنائية للأموال العامة :

كما يحمي القانون الجنائي الأموال الخاصة للأفراد فالأموال العامة هي الأخرى محط اهتمام المشرع الجنائي الذي يشدد العقوبة على من يعتدي على الاموال العامة باعتبارها ثروة عامة تجب الاهتمام بها و حمايتها من كل عبث وتبديد او استيلاء او سوء تصرف وللإدارة السلطة في فرض الاجراءات الضبطية والانظمة والقرارات بشأن تنظيم استعمال تلك الاموال والانتفاع بها بالطريقة المثلى وان مخالفة هذه الأنظمة والقرارات يعرض المخالف إلى العقاب وهذا مظهر بارز من مظاهر حماية الأموال العامة جنائياً.<sup>٣</sup>

١. فتوح، أصول القانون الإداري: ص ٣٢٣

٢. هيثم، «الأساس الدستوري لمبدأ دوام سير المرافق العامة»: ص ١٢٨

٣. حسنين، دروس في قانون العقوبات: ص ٥٧

## ٢. ضرورة البحث

ان البحث في موضوع رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الأموال العامة ودوره في الحد من الجرائم المستحدثة له اهمية في أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي يفتقر إلى إطار دستوري وتشريعي لمباشرة نوع من الاختصاص القضائي كألقتضاء المالي الذي يختص بالجوانب ذات الاثر المالي، اضافة الى أن المقومات المطلوبة للتحويل إلى القضاء المالي يتطلب التغيير في فلسفة النظام الرقابي في العراق بالطرق التي تضمن التحويل من الرقابة ذات الطابع الإداري الى رقابة ذات طابع قضائي، وإحداث تغيير في البنية الهيكلية للديوان ليضم مجموعة من القضاة والمراقبين والمدققين والإداريين إضافة لتغيير نوعي مهم في البنية الوظيفية ليمارس نوعين من الرقابة الاولى ذات الطابع الإداري والاخرى ذات الطابع القضائي اضافة الى منح الديوان الصلاحيات المطلوبة لمواكبة التطور الحاصل في الوظيفة العامة الذي يتبعه تطور في المخالفات المالية او التلاعب و الهدر في المال العام، إلا أن وضع الديوان الحالي يسمح بإجراء تعديلات تشريعية تمنحه نوعاً من الاختصاصات القضائية في مجال فرض الجزاء على مرتكبي المخالفات المالية من خلال إعطاء الديوان الصلاحيات اللازمة والواضحة في مجال التحقيق والتحرير الإداري والمالي وفقاً لمتطلبات حماية المال العام التي هي من صلب الهدف الاساس للديوان وان تتم هذه الصلاحية وفقاً لتنظيم خاص ومشارك مع الجهات الرقابية والقضائية الاخرى لوحدة الهدف الوقائي والردع العام على ان يمنح رئيس الديوان صلاحية في مجال الإحالة الى المحكمة المالية المتخصصة التي تُلحق بالديوان برئاسة قاضي مختص وتضم مجموعة من المحققين المختصين في مجال الجريمة المالية تتولى فرض جزاء على مرتكبي المخالفات المالية وبالتالي يتحقق الهدف المطلوب لحماية المال اموال الدولة ووضع حد للمخالفات والجرائم الواقعة على المال العام وبدوره دعم عجلة التقدم والتطور الاقتصادي في البلد.

## ٣. اهداف البحث :

تهدف الدراسة الى تحقيق غايات متعددة منها :

- ١- بيان اهمية الرقابة على المال العام وحمايته من الاستغلال بشكل عام والجرائم المستحدثة بشكل خاص.
- ٢- بيان أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو اعلى جهة رقابية مكلفة بالرقابة على المال العام مع ذلك فانه يفتقر إلى الإطار الدستوري والتشريعي لمباشرة الإختصاص القضائي كقضاء مالي مُختص.
- ٣- بيان المعوقات التي تحول دون فرض الجزاء على من يرتكب الجريمة المالية من خلال منح الديوان الصلاحيات اللازمة في مجال التحقيق والتحرير المالي والاداري وفقاً لتنظيم مشترك مع الجهات الرقابية والقضائية الاخرى بما يضمن تحقيق الهدف من حماية اموال الدولة من الجرائم المختلفة.

## ٤ . الدراسات السابقة

لقد نال موضوع الرقابة على المال العام والجرائم المالية بمختلف صورها وديوان الرقابة المالية اهتمامات الكثير من الباحثين في الفكر الإداري، وفيما يأتي موجز عن بعض الدراسات:

١ . حامد جسوم حمزة عطية الدعيمي، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بابل / ٢٠١٥م:

أ- لعل أهمية الرقابة على الأموال العامة، إنما تنبع من أهمية هذه الأموال ذاتها، لأنها تمثل عصب الحياة بالنسبة لكيثونة الدولة، ووسيلتها في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها. لذا يعتمد ديوان الرقابة المالية الى التحقق من استخدام الموارد المتاحة والأموال العامة وإدارتها بما يحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، من خلال وضع استراتيجيات في مجال الرقابة وتطويرها بغية الحد من حالات الفساد في إدارة المال العام.

ب- صنفت الرقابة المالية العليا من حيث سلطات جهة الرقابة الى صنفين: رقابة مالية إدارية ورقابة مالية قضائية.  
ج- ان النظم القانونية التي اعتمدها أجهزة الرقابة المالية العليا من حيث اتخاذ القرارات وتوزيع الصلاحيات نظامان: الأول على الأساس الفردي والثاني على الأساس الجماعي

د- ان الفكرة الأساسية التي يقوم عليها عمل أجهزة الرقابة المالية والتي تقوم على أساس إخضاع أموال الدولة للرقابة، على اعتبارها ملك الشعب، وان الرقابة المالية حق كفله الدستور. لذلك فان معيار الخضوع للرقابة المالية هو اموال الدولة ذاتها التي تمثل محل هذه الرقابة.

هـ- ان القاعدة الاساسية لأجهزة الرقابة المالية هي مراقبة أموال الدولة اينما وجدت وان هذه القاعدة تستوجب اطلاق يد الرقابة المالية لتحقيق غايتها

و- ان مبدأ الاستقلال يمثل مفهوما اساسيا في تأسيس وعمل اجهزة الرقابة المالية العليا وان اهماله يؤدي الى عرقلة عمل هذه الاجهزة

٢ . شيخ ناجية، القواعد الإجرائية الخاصة المتعلقة بالبحث والتحري في الجرائم المستحدثة , كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر.

تناولت الدراسة الجرائم المستحدثة بمثابة وجه جديد للإجرام، فإن البحث والتحري فيها بوسائل تقليدية مألوفة أصبح غير كاف حيث أصبح لزاما على مختلف التشريعات وبما فيها التشريع الجزائري البحث عن أساليب أخرى للكشف وإثبات مثل هذه الجرائم وتكون من خلال توضيح كيفية إعادة النظر ومراجعة المشرع للتشريعات لكي تتوافق مع الإجرام الجديد هذا من جهة ومن جهة أخرى يتم تبيان كل الوسائل المستحدثة من المشرع للتحري في هذا الصنف من المخالفات، مع الإشارة إلى الضمانات والمكاسب التي تسعى لحماية كل من يتولى مثل هذه العمليات.

٣. مبارك بن عبد الله بن محمد بن هشق، الحماية الجزائية للمال العام في إطار الجرائم المستحدثة، رسالة ماجستير في العدالة الجنائية، تخصص التشريع الجنائي الاسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٢.

تناولت الدراسة تبرز أهمية حماية المال العام كونه نعمة من الله تعالى على عباده والمال العام منفعة لكل الناس مهما تعددت صورة وأشكاله فهو ملك للجميع تحت رعاية الدولة حتى لا يمس او يعتدي عليه احد سواء كان موظف عام او فرداً عادياً

٤. وسام هادي عكار، ديوان الرقابة المالية الاتحادية في مكافحة الفساد الإداري في العراق، مجلة إجهات سياسية، العدد الخامس عشر - حزيران - ٢٠٢١.

تناولت الدراسة: يعد الفساد الاداري من الممارسات المخالفة للقانون يلجأ اليها بعض من موظفي المؤسسات العامة، وانه يوجد متى ما توافرت الفرصة له وتختلف صور وأشكال هذا الفساد كاستغلال للمنصب، الرشوة، التواطؤ في تنفيذ الاعمال واستغلال النفوذ وغيرها وان هذا النوع من الجريمة تظهر غالباً كلما ابتعدت المجتمعات عن القيم الدينية والأخلاقية و الافتقار إلى الرادع الحقيقي لمكافحتها.

ان ما لاحظناه من خلال الاستعراض للدراسات السابقة قد تم التركيز فيها على عدة جوانب تمثلت بما يلي:

١- انما ركزت على الجوانب الاجتماعية والاخلاقية، والمشكلات والمعوقات التي تعترض القطاع العام بصورة عامة وتأثيرها على الاموال العامة.

٢- لم تأخذ بعين الإعتبار التأثير في الجوانب الرقابية والمحاسبية وأثرها في تحقيق أهداف القطاع العام.

٣- لم تتعرض تلك الدراسات للمبادئ والأسس والمعالجات الحقيقة بهدف الوقف على المستويين الفردي والكلي المتمثل في دور الجهات الرقابية في حماية المال العام وفي مقدمتها السلطة التشريعية فيما تشعه من قوانين تكفل الحماية الكافية لأموال الدولة وتتضمن عقوبات رادعة لمرتكبيها.

٤- تعدد الدراسات السابقة في المجالات المحاسبية الإدارية والرقابية بغرض الوقوف على أهم الأساليب الرقابية الحديثة.

٥- الدراسات التي أجريت في العراق لم تتعرض الى مضمين الجرائم المالية المستحدثة الناتجة عن التطور الحاصل في تكنولوجيا الجريمة المالية على الرغم من أهميتها ولتطوير نظام الرقابة المالية واجهزتها كونها أداة مساعدة وقد تكون من العوامل التي تحد من التطور الحاصل في مختلف المخالفات المالية.



٦- تتميز الدراسة التي تقدمنا بها أنها ركزت على النظم الرقابية والإدارية الحديثة في التشريعات الحكومية في القطاع العام واستعراض لاهم الاساليب التي بالإمكان ان تحد من الجرائم المستحدثة التي تعترض المال العام اضافة الى مواكبة التطور الحاصل في اجهزة الرقابة المالية في الدول المتقدمة واخيراً النتائج والمقترحات التي توصل اليها الباحث.

### ٥. اسئلة البحث:

تتمحور الدراسة حول سؤال رئيس: ماهي اهم وظائف ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الحد من الجرائم المستحدثة الواقعة على الأموال العامة؟ وتتفرع عن ذلك عدة اسئلة فرعية منها:

- ١ - ما الدور الذي يمارسه ديوان الرقابية المالية الاتحادي لحماية الاموال العامة؟
- ٢ - لماذا تتكرر صور الاعتداء على الاموال العامة بالرغم من وجود قوانين وضعيه ووجود مؤسسات رقابية؟

### ٦. فرضيات البحث:

تنتقل الدراسة من فرضية رئيسية تتمثل في ان رقابة المؤسسة الرقابية على الأموال العامة لها طابع وقائي وطابع زجري , اي رقابة زجرية , فالطابع الأول يستهدف تقنين أساليب وطرق التدبير من خلال التقارير المقدمة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي عن نشاط وأداء المؤسسات الحكومية تتضمن الملاحظات والتوصيات اللازمة بشأن تصحيح الأخطاء المسجلة اما الطابع الزجري للرقابة يتجلى في إعطاء نتائج ملموسة لعمليات الرقابة من خلال تحريك المتابعات الى السلطة التشريعية و القضاء تبعاً لخطورة المخالفات المسجلة , ويتفرع عن ذلك عدة فرضيات فرعية تتمثل :

- ١ - تفترض الدراسة ان هناك علاقة بين التشريعات الوضعية وتطبيقاتها التقليدية وبين جرائم التعدي على المال العام.
- ٢ - إن مسألة حماية المال العام من قبل الجهات المكلفة والمتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي في غاية الأهمية وتحتاج الى تشريعات تواكب تطور الجريمة المالية المستحدثة للحد منها.

### ٧. منهجية البحث:

اتخذت الدراسة المنهج التحليلي والتوصيفي، وهو ما تقتضيه الدراسة من خلال جمع مختلف النصوص القانونية المتعلقة بحماية المال العام في القانون العراقي وتحليلها، باعتبار أن التحليل مدلول الدراسة النقدية للنصوص , فضلاً عن تفسير مختلف الجوانب التي تتضمنها الفكرة وتوضيحها وتعريف الأفكار وتصنيفها وهو ما ينطبق على مختلف

النصوص القانونية التي تنظم حماية المال العام لتوضيح المعاني والأفكار وتعريفها وتصنيفها بقصد تقييمها واستخلاص المعاني التي يقصدها المشرع والأهداف التي يأمل في تحقيقها تجسيدا لتفعيل أهمية دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الحد من الجرائم الواقعة على المال العام خصوصا الجرائم المستحدثة , ولم يقتصر الاعتماد على هذا المنهج فقط بل تم الاعتماد على المنهج التاريخي في بعض الحالات خاصة عندما تم التطرق لدراسة التطور التشريعي العراقي من خلال التعديلات المستمرة التي مست النصوص القانونية المتعلقة بحماية الاموال العامة.

## ٨. هيكلة البحث:

### الفصل الأول: المفاهيم والكليات

#### المبحث الأول: المفاهيم

- مفهوم المال العام والمعيار في التمييز بين المال العام والمال الخاص.
- مفهوم الجريمة المستحدثة الواقعة على المال العام.
- مفهوم الرقابة وديوان الرقابة المالية الاتحادي

#### المبحث الثاني: الكليات

### الفصل الثاني: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية الأموال العامة في الوقاية الوضعية من الجرائم

#### المستحدثة

#### المبحث الأول: الرقابة الوقائية الوضعية على المال العام بموجب التشريعات الداخلية

المبحث الثاني: الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانونه المرقم (٣١) لسنة / ٢٠١١ (المعدل).

### الفصل الثالث: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الوقاية العقابية من الجرائم المستحدثة.

#### المبحث الاول: الدور العقابي للحد من الجريمة الواقعة على المال العام

المبحث الثاني: دور التحقيق في الحد من الجرائم الواقعة على المال العام.

الخاتمة: تتضمن اهم النتائج والمقترحات.

## الفصل الاول: المفاهيم والكليات

من اجل استيعاب مفهوم الرقابة على المال العام من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي لا بد لنا من أن نتناول عدة مسائل كل منها يبحث في جانب معين الى ان نصل بصورة متكاملة، وهذه المسائل هي مفهوم المال العام وتمييزه عن المال الخاص في المبحث الاول من هذا الفصل والمبحث الثاني نتحدث عن مفهوم الجريمة المستحدثة الواقعة على المال العام في مطلبين , المطلب الأول: تعريف الجريمة المستحدثة و المطلب الثاني: صور الجرائم المستحدثة الواقعة على المال العام والمبحث الثالث نتحدث في التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي والاساس التشريعي له وكما يأتي:



## ١-١ . مفهوم المال العام ومعيار التمييز بين المال العام والمال الخاص

سنبحث كلّ منها في مطلب مستقل وكما يأتي:

### ١-١-١ . تعريف المال العام

للمال العام تعريف لغوي وآخر اصطلاحي ولأجل البحث في كلّ منهما سنتناول ذلك في ثلاثة فروع:

#### ١-١-١-١ . تعريف المال لغةً

في صورة مُفرد مُذكر (مَالٌ) وجذرها (مَوْل) وجذعها (مال) وتحليلها (المال)<sup>١</sup> والمال ايضاً: يعرف بأنه ما ملكته من جميع الأشياء وجمعه أموال، وأطلق المال في الأصل على ما يمتلكه المرء من الذهب والفضة، ثمّ توسع المفهوم ودخل في إمتلاك الحيوانات وغيرها من المخلوقات.<sup>٢</sup>

#### ١-١-١-٢ . تعريف المال العام في اصطلاح الفقهاء

اختلف الفقهاء في وضع تعريف مانع جامع للمال العام فعرفه المختصون في الفقه الاسلامي بأنه ( ذلك الشيء الذي يكون محلاً للحقوق، و داخلاً في نطاق التعامل. مما يترتب عليه حق المالك في ملكية الشيء). وهذا التعريف يكاد يقترب مع ما جاء به فقهاء القانون الوضعي من تعاريف، فعرفه السنهوري بأنه السُلطة على الشيء.<sup>٣</sup>

ومن الجدير بالذكر أن هنالك مصطلحات مختلفة تطلق على المال العام، كالملكية العامة، أو الاموال الاميرية، أو اموال القطاع العام،<sup>٤</sup> أو الاملاك العمومية.<sup>٥</sup>

أما فيما يتعلق بالفقه والقضاء الاداريين، فقد يكاد ينعقد الاجماع على استقرارهم في تعريف المال العام بأنه: (كل ما تملكه الدولة أو أحد اشخاصها المعنوية العامة من اموال عقارية او منقولة، بطريقة قانونية ومسلك مشروع، او ما تم

١ . جبران، معجم الرائد: ص ٣٧٠

٢ . ابن منظور، لسان العرب: ج ١١، ص ٦٣٤

٣ . البيضاني، «وجه الحماية المدنية والادارية للأموال العامة»: ص ٣٤

٤ . محمد، الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام: ص ٢

٥ . الاملاك العمومية وهي التي تخصصها الدولة أو احد اشخاصها المعنوية للانتفاع المباشر للجمهور؛ كباره، الملك العام والمللك الخاص:

تخصيصه من اموال لتحقيق نفع عام للجمهور)، مما يعني إنه لكي يكتسب المال صفة العموم يجب أن يتوافر فيه الشرطين التاليين:

١- أن يكون المال مملوكا للدولة أو أحد اشخاصها المعنوية، وسواء أن يكون عقارياً أو منقولاً.

٢- أن يخص هذا المال للمنفعة العامة.

ومن المسلم به أن اموال الدولة العامة تحظى بأهمية كبيرة، حيث وضعت التشريعات المختلفة احكاماً تتعلق بهذه الاموال، لكنها اشترطت فيها أن تخصص للمنفعة العامة.<sup>١</sup>

لكي تحظى بصفة العمومية، كالمستشفيات والطرق والمدارس وغيرها، وكذلك لتميزها عن اموال الدولة الخاصة من جهة، واموال الافراد من جهة اخرى، حيث تقترب هذه الاخيرة في احكامها من احكام اموال الدولة الخاصة.<sup>٢</sup>

ولقد كانت لفظة الأموال في البداية تطلق على الأشياء المادية سواء أكانت منقولة أم ثابتة، ولكنها بعد ذلك أصبحت لتشتمل أيضاً على كل ما يكون جزء من الذمة المالية، أي أنها تُطلق على الأشياء غير المادية، وهنا لا بد من التمييز بين مفهوم الأشياء ومفهوم الأموال، لأن المال شيء ولكن ليس كل شيء مال، فالبهار والهواء والنور أشياء ولكنها لا تعد أموالاً وفقاً للاصطلاح القانوني لأنها لا تقع في حيازة الانسان فالمال هو الحق ذو القيمة المالية إلا إن بعض الكتاب يرى ضرورة عدم التمييز بين اموال الدولة العامة والخاصة. بزعم أن كليهما مخصص لذات الغرض وهو النفع العام.<sup>٣</sup>

لكن ما استقر عليه الفقه والقضاء الاداريين، هو إن ملكية الدولة للأموال تكون على نوعين : الاولى: ويطلق عليها الاموال العامة أو مصطلح الدومين العام، والثانية: يطلق عليها الاموال الخاصة أو الدومين الخاص وتعرف الاموال العامة (الدومين العام) : هو ما تمتلكه الدولة أو احد اشخاصها المعنوية العامة من اموال مخصصة للمنفعة العامة وتخضع في ذلك لأحكام القانون العام

أما الاموال الخاصة (الدومين الخاص) : هو ما تمتلكه الدولة أو اشخاصها المعنوية من اموال يمكنها التصرف فيها أو تملكها بالتقادم من قبل الافراد، وتخضع لأحكام القانون الخاص.<sup>٤</sup>

١. نواف، القانون الإداري الكتاب الثاني: ص ٣٨٣

٢. الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري: ص ٣٥٣

٣. الجاوشلي، مبادئ الادارة العامة: ص ٢٢٢

٤. الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي: ص ٥٧



### ١-١-٣. تعريف المال في اصطلاح القانون الوضعي

يُعرف المال على انه كل حق له قيمة مادية<sup>١</sup> ويمكن المقارنة بين تعريف المال العام في الاصطلاح الفقهي وتعريف المال العام في القانون الوضعي ذهب الفقهاء الى جعل المال قاصراً على الاعيان دون المنافع كأصحاب المذهب الحنفي اما القانون الوضعي فإنه اعتبر كل من الاعيان والمنافع أموالاً اذ جعلوا حقوق الملكية الادبية أو الفنية أو الصناعية أموالاً<sup>٢</sup>. وعليه فإن أموال الدولة وفقاً لتخصيصها تُقسم لمجموعتين:

الاولى: هي الأموال العامة التي تكون مُخصصة للمنفعة العامة ويتم إخضاعها لمجموعة من القواعد والأنظمة القانونية المختلفة عن تلك القواعد التي تخضع لها الأموال الخاصة في القانون الخاص. المجموعة الثانية: الأموال الخاصة التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى إن لم تكن مُخصصة للمنفعة العامة وإنما يتم إستغلالها بهدف الإنماء والزيادة في الموارد العامة وعليه تخضع هذه المجموعة من أموال الدولة لقواعد القانون الخاص<sup>٣</sup>.

وهذا نتحدث عنه في المطلب الثاني وكما يأتي.

### ١-١-٢. معيار التمييز بين المال العام والمال الخاص

للحديث عن المعايير التي تميز بها الاموال العامة عن الاموال الخاصة لابد من تقسيم المطلب الى فرعين الاول منه نخصه لتعريف الاموال العامة والثاني لتعريف الاموال الخاصة وكما يأتي:

الفرع الاول: التعريف بالأموال العامة

«تلك الأموال الثابتة والمنقولة العائدة للدولة والأشخاص الإدارية الأخرى والمخصصة للمنفعة العامة»<sup>٤</sup>.

وأن فكرة الاموال العامة فكرة قديمة إذ كانت الملكية الجماعية للأرض موضع إهتمام المشرع في التشريعات العراقية القديمة فالمشرع في حينها إتجه في بيان الأحكام الخاصة والمنظمة لهذا النوع من الملكية من حيث الاستغلال او الحماية بهدف الحد من تكرار الإعداء عليها<sup>٥</sup>.

١. نص المادة (٦٥) من القانون المدني العراقي المرقم (٤٠) لسنة ١٩٥١

٢. ولید، الحماية المدنية والجنائية للمال العام: ص ١٧

٣. الساعدي، «وسائل الحماية الادارية للمال العام في القانون العراقي»: ص ١٥

٤. البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري: ص ٣٨٤

٥. صبيح، تاريخ القانون العراقي القلم: صص ٢٥٨-٢٥٩

أن حماية هذه الاموال في مراحل استعمالها واستغلالها تخضع لنظام قانوني يختلف عن احكام القانون الخاص التي تخضع لها الاموال الخاصة،<sup>١</sup> وتختلف ايضاً من حيث النزاعات التي تُثار نلاحظ ان المشرع العراقي قد حرص على فرض نوعاً من الحماية القانونية المتنوعة لأموال الدولة العامة و من أهمها الحماية الدستورية، الجزائية والمدنية فأن دستور جمهورية العراق لعام/ ٢٠٠٥ نص في الفقرة (اولاً) من المادة (السابعة والعشرون) أن «لأموال العامة حرمة، وأن حمايتها واجب على كل مواطن»، وأكدت الدساتير العراقية السابقة كما في المادة (الخامسة عشر) من دستور العراق لسنة/ ١٩٧٠ (الملغي) التي نصت «لأموال العامة، وممتلكات القطاع الاشتراكي حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها، وكل تخريب فيها، أو عدوان عليها يُعد تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه».<sup>٢</sup>

#### ١-٢-١-١. أموال الدولة العامة والخاصة واختلاف كل منهما عن الاخر

اولاً: «لكي يُعد المال من الاموال العامة يجب أن يكون مُخصصاً لإستعمال الجمهور مباشرةً وبهذا الإستعمال يكون المال غير قابلٍ للتملك الخاص كالطرق والجسور والانهار والشوارع الخدمية العامة»  
وقد وجهت لهذا الاتجاه عدة انتقادات وهي كالآتي:

١. هناك أموالاً تعد من قبيل الأموال العامة إلا أنها لم تُخصص لاستعمال الناس مباشرةً وإنما خصصت لخدمة المرفق العام مثل عربات السكك الحديدية.<sup>٣</sup>

٢. إن تخصيص مال معين لمرفق عام لا يُعد كافياً لاعتبار جميع الاموال عامة فالطرق العامة والشوارع الخدمية تُعد أموالاً عامة على الرغم من أنها ليست مُخصصة للمرفق العام وأنها اعتبرت أموالاً عامة كونها مُخصصة لاستعمال الجمهور مباشرةً.<sup>٤</sup>

٣. تُوجد بعض الأموال التي تم تخصيصها للمرفق العام إلا انها قليلة الأهمية ولا تستوجب الحماية الخاصة كالحماية المقررة للأموال العامة التي تُخدم مرفق عام جوهري كأدوات المكاتب والاوراق والاقلام.<sup>٥</sup>

ثانياً: التخصيص للنفع العام

١. جرائه، حق الدولة والأفراد على المال العام: ص ٣

٢. نص المادة (٢٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (١٥) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠

٣. البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة: ص ١٣

٤. البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة: صص ١٤-١٥

٥. الزعيبي، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية: صص ٢٧٠-٢٧١





لاحظنا في الاتجاهات السابقة والمجموعة من الانتقادات التي وصفت بها فذهب الفقهاء الى المبدأ الذي يمكن ان يعتمد عليه في التفرقة تتم من خلال تخصيص المال لمنفعة عامة الناس ولا اشكال ان كانت قد تم تخصيصها بشكل مباشر او غير مباشر وتكون الاموال العامة حسب هذا الرأي (( كل عقار أو منقول مُخصَّصاً للنفع العام إما بتخصيصه لإستعمال الجمهور مباشرةً أو لخدمة المرفق العام )) , وإن المعيار في تخصيصه للمنفعة العامة قد يؤدي الى التوسع في نطاق الأموال العامة لذا ذهب البعض من أنصار هذا المعيار الى تحديده فمثلاً نجد الفقيه (هوريو) قد اشترط شرطين بغرض منح المال صفة العمومية:

اولها: تخصيصُ المال للمنفعة العامة.

ثانياً: أن يتم هذا التخصيص بموجب قراراً واضحاً وصريحاً من قبل الادارة.<sup>١</sup>

١ . البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة: ص ١٦

## ١-٢. مفهوم الجريمة المستحدثة الواقعة على المال العام

ان التطور الذي حصل في العالم وبالأخص في مجال التكنولوجيا وما له من تأثير على تطور الجرائم الواقعة على المال العام إذ لم يعد المتعدي على المال العام يستخدم الجريمة التقليدية باختلاس المال او استغلاله للمصلحة الشخصية وإنما تعدى ذلك الى الهيمنة والاستيلاء باستخدام الاجهزة المتطورة واستغلال النفوذ في التعدي على المال العام مع صعوبة اثبات ذلك او التحقق من شخصية الجاني لذلك سنتحدث في هذا المبحث عن التعريف في الجرائم المستحدثة في المطلب الاول و البحث في صور الجرائم المستحدثة الواقعة على المال العام في المطلب الثاني.

### ١-٢-١. تعريف الجريمة المستحدثة

لغةً: «من الفعل أستحدث بمعنى أوجد شيئاً قديماً بصيغة أو شكل حديث، أو من الفعل استجد بمعنى مضى عليه الزمن فأصبح قديماً ثم تجدد»<sup>١</sup>.

لذا نجد هذه الجريمة مرتبطة بوجود المجتمع الإنساني فمنذ إن شعر الأفراد بحاجتهم إلى الانضمام والتعاون فيما بينهم من أجل تحقيق مصالحهم بإشباع احتياجاتهم المتزايدة، وأصبح لزاماً عليهم الكف عن بعض نزاعاتهم الفردية تطلب الامر أن يتدخل المجتمع يُجرم تلك الأفعال التي تحقق رغبات فردية ولكنها تتعارض في ذات الوقت مع مصلحة المجتمع.

### ١-٢-١-١. تعريف الجريمة

اولاً- تُعرف الجريمة في اللغة بمعنى: «القطع والجُرم بمعنى الحد وقيل إنها كلمة فارسية معربة».

والجُرم: «مصدر الجارم الذي يجرم نفسه وقومه شراً كما تعني التعدي والذنب»<sup>٢</sup>.

ثانياً: تعريف الجريمة في الفقه الوضعي:

«حرق للقواعد الاجتماعية وهي فعلاً يعد ضاراً بالجماعة والأخلاق والحضارات والقيم وتخلق ما يعد جرماً»<sup>٣</sup>.

ثالثاً. تعريف الجريمة في الفقه الجنائي:

عرف على انها (كل فعل يرتب على إثبات فعلاً منهياً عنه أو عن ترك فعل مأمور به استناداً للقانون الجنائي

(النافذ)، وترتكب الجريمة من قبل شخص يتمتع بالأهلية الجنائية.

١. المزعن، «الجريمة المستحدثة معالمها و أبعادها و آثارها»: مقال نشر بموقع الحياة

٢. محمد، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي: ص ١٢

٣. العتيبي، حقوق الجاني بعد صدور الحكم في الشريعة الإسلامية: ص ١٧



وتعرف ايضاً (بانها تلك الأفعال التي فيها تخالفة لأحكام القانون الجنائي)

تعد من الجرائم المحددة على سبيل الحصر وتكون إما بإتيان فعل يخالف القانون أو بالامتناع عن فعل يأمر به القانون ولا يكتفي فيا لفعل أن يكون مخالفاً لقاعدة أخلاقية أو أن يكون محل استهجان واستنكار من عامة الناس بل لا بد أن يوصف بأنه مخالف للقانون وتم تخصيص عقوبة له أو تدابيراً احترازياً والعقوبة الجزائية هي التي تنبئ الجريمة الجنائية عن غيرها من الجرائم.<sup>١</sup>

رابعاً: تعريف الجريمة في مدلولها الإداري

بالرجوع الى نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نجد ان المشرع نظم تلك الجريمة تحت مسمى الواجبات والمحظورات في المواد (٤ , ٥) منه يتضح من هذه النصوص ان صور للجريمة المستحدثة موضوع بحثنا و يمكن تعريف الجريمة المستحدثة الواقعة على المال العام.

### ٢-١-٢-١. تعريف الجريمة المستحدثة في مدلولها الاقتصادي

من الجدير بالذكر ان الجرائم المستحدثة لم تكن حكراً فقط في مجتمعات العالم الثالث بل ان هناك صوراً واشكال مختلفة ظهرت في الدول النامية يستوجب دراستها وتأتي من كونها أكثر التصاقاً بطبيعة التحولات النوعية التي جرت في المجتمعات الاخيرة واصبحت تمثل خطراً حقيقياً في أكثر الاحيان وتتمثل تلك الجرائم صورة لممارسة الفساد في المؤسسات وأكثر استشرآء وتغلغل في مختلف انماط الحياة اليومية في الدول النامية وبالتالي تؤدي الى التمزق في الحياة الاقتصادية.<sup>٢</sup> وأن هذه الظاهرة اصبحت تمثل خطراً يهدد امن وسلامة الجميع مما يتطلب الاهتمام في دراستها والبحث عن اسبابها ومظاهرها وكيفية التصدي لها والحد منها بشكل علمي منظم.<sup>٣</sup>

### ٢-٢-١-٢. صور الجرائم المستحدثة الواقعة على المال العام

للجريمة المستحدثة العديد من الصور والاشكال الواقعة على المال العام والتي يمكن تمييزها عن غيرها من الجرائم لحدائتها وصعوبة مواجهتها كونها تقترب من قبل اشخاص ذات خبرات واسعة في مجال سرقة الاموال العامة الاحتياال والاستغلال غير المبرر ومن خلال ما تقدم سوف نعرض مجموعة من تلك الصور في عدة فروع.<sup>٤</sup>

١. السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات دراسة مقارنة: ص ٣٣

٢. نسرين، الجرائم الاقتصادية التقليدية المستحدثة: ص ١١٢

٣. ابو هالة، الجريمة المنظمة اسبابها تنظيماتها انشطتها مكافحتها ووضعها: ص ٢

٤. الهيتي، التكنولوجيا الحديثة والقانون الجنائي: ص ١٥٢

## ١-٢-٢-١. الاحتيال المالي الإلكتروني

ظهرت في عالمنا تقنية المعلومات و اختراع الحاسب الآلي التي اصابتها في صناعة البرامج التي يشتغل بها والتي تؤدي وظائفه من خلالها والتطور الذي شهده موضوع نقل المعلومات و الاندماج الذي حصل بين نظامي الحاسب الإلكتروني والاتصال الشبكي وما ادى اليه هذا الفتح الذي كان من اهم نتائجه ولادة شبكة تكنولوجيا المعلومات العالمية ( الانترنت ) التي ربطت فيما بين اجزاء العالم مترامية الأطراف وجعلته كقرية صغيرة كما يقال وما ادى الى ظهور التجارة الإلكترونية كنظام معتمد في يومنا الحالي في مجال ابرام الصفقات والعقود الحكومة واعتماده من قبل مختلف الشركات العامة.<sup>١</sup>

وما ترتب على ظهور نظام الصرافة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية التي يمكن من خلالها نقل وتحويل المبالغ المالية من حساب شخص او مؤسسة معينة لحساب شخص ومؤسسات اخرى خارج البنك بواسطة البطاقات الإلكترونية التي تحقق لمستخدميها السهولة والسرعة في التعامل وتسوية المدفوعات كذلك تأمين لهم عدم حمل المبالغ النقدية الكبيرة وتسهيل لهم البيع والشراء من مختلف انحاء العالم وتظهر الإشكالية عندما يساء استخدامها من قبل مالك تلك البطاقة نفسه او الغير.<sup>٢</sup>

لذا يتعين على كل موظف أو مكلف بخدمة عامة في مؤسسة عامة، القيام بالواجبات الوظيفية بكل تفاني واخلاص وإذا تطلب الامر التعاون المشترك بين الزملاء في العمل، أو ابداء المشورة، أو غيرها في امرٍ يتعلق بأمر الوظيفة عليه تقديمها وعليه أن يتعامل مع الجمهور بالحسنى، وأن يمد يد العون لهم ومساعدتهم. لان القيام بخلاف ذلك سيعرضه إلى العقوبة، وكذلك سيؤدي بسلوكه هذا إلى دفع الشخص لالتجاء إلى طرق غير مشروعة لتحقيق هدفه، مما يؤدي إلى الهدر في المال العام بشكل غير مباشر كما ويجب على الموظفين ايضاً المحافظة على الاموال العامة التي بعهدتهم، لأنهم بمثابة وكلاء الدولة، وعليهم صيانتها وعدم التبذير والاسراف عند استخدامها لهم.<sup>٣</sup>

وقد خلقت شبكة الانترنت سلسلة من التحديات الجديدة والتهديدات الخاصة للحياة الشخصية، فهي تزيد من كمية البيانات المجمعة والمعالجة باعتبارها مصدر غني بالمعلومات، كما انها اتاحت عوامة المعلومات والاتصالات العابرة للحدود دون اي اعتبار للجغرافيا والسيادة.<sup>٤</sup>

١. ناجي، الجرائم المستحدثة تحليل اجتماعي: ص ١١

٢. قطاف، «جريمة الاهمال الواضح، مذكرة لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء»: ص ١١

٣. بلال، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الاسلامية: ص ٢١٧

٤. محمد، الفساد الإداري في العالم العربي: صص ٢٨-٢٩



وقد تحول هذا النوع من الاحتيايل الى تجارة رابحة قدرت بمئات الملايين من الدولارات كل عام ونقصد بالقواعد العامة في قانون العقوبات ما يقره قانون العقوبات من أحكام ترمي إلى حماية الأموال العامة.

### ١-٢-٢. الفساد والانحراف المالي

انتهاك القوانين والانظمة المالية المعتمدة والتي تحكم سير النشاط الاداري والمالي في المؤسسات العامة، كظاهرة استغلال الوظيفة العامة بغرض تحقيق المصلحة الشخصية كظاهرة الهدر والاسراف في استخدام المال العام التي تأخذ صوراً واشكالا متعددة ومن أكثر الصور انتشاراً هي التبيد في المال العام.<sup>١</sup>

ومن تلك الصور هي استغلال المنصب العام إذ يلجأ البعض من أصحاب المناصب العليا إلى استغلال مناصبهم بهدف تحقيق المكاسب المادية وهؤلاء يتحولون مع مرور الوقت إلى شركاء تجاريين ورجال أعمال إلى جانب مناصبهم الحكومية مصدر تمتعهم في تلك الامتيازات، ويصرفون جل اهتمامهم في البحث عن أساليب و طرق مختلفة تمكنهم من الزيادة في حجم ثرواتهم الشخصية على حساب المصلحة العامة والمال العام وعدم الاهتمام في برامج التنمية وتحقيق الرضا والرفاه لمواطني بلادهم.<sup>٢</sup>

إلا ان الواقع خلاف ذلك اذ لا نرى أي تقدم ملموس في مجال تقديم الخدمات للمواطنين والاكثر من ذلك هو تحسن واضح في المستوى المعاشي والرفاه لهؤلاء على حساب المصلحة العامة من خلال استغلال المال العام لمصالحهم الشخصية ونرى ان هذا الاستغلال هو الاكثر اثراً وانتشاراً في العراق والسبب الرئيس هو عدم وجود تشريعات داخلية تجرم هذا النوع من الاستغلال عن طريق التحقق وتتبع الذمم المالية لأصحاب المناصب العليا قبل وبعد تسلمهم المنصب وخصوصاً من يتمتع بازواج الجنسية ومجرد انتهاء تكليفهم ودون أي تحقيق في ذممهم المالية ينتقلون لبلد الجنسية الثانية لإخفاء تلك الاموال وينتج عن ذلك صعوبة بالغة في ملاحقتهم والتحقيق معهم واعادة الاموال المنهوبة للعراق.

### ١-٢-٣. السلوك السياسي للحكم

ان الرؤية المنطقية لنشوء ظاهرة الفساد في السلوك السياسي في ظل فترة الحكم السابق ما قبل عام / ٢٠٠٣ تدعونا للتساؤل عن أهم الأسباب التي نشأت من خلالها، إذ يرى البعض.<sup>٣</sup>

١. أحمد، الرقابة المالية والإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري: ص ٨٣

٢. القريشي، «الفساد الاداري والمالي في العراق»: منشور في الموقع الإقتصاد العراقي

٣. الصالح، «الفساد الإداري في العراق أسبابه و الأليات الاستراتيجية لمكافحة»: منشور في الموقع الإقتصاد العراقي

مجموعة من الأسباب الرئيسة للفساد المالي والإداري فضلاً عن وجود أسباب إجرائية أو تنظيمية مختلفة وعدم الالتزام بالواجبات المفروضة في الدولة الإسلامية التي تتلخص في مجال التطبيق السليم للتعاليم الإسلامية في المجتمع وملء الفراغ التشريعي ومصلحة المجتمع وعدم اصدار التشريعات ذات العدالة الاجتماعية والتنظيمية التي تكفل اجراء الاحكام الإسلامية الإلزامية كتحریم التصرفات غير المشروعة المتمثلة في استغلال الاموال العامة للأغراض الخاصة وعدم مراعاة حرمتها والحفاظة عليها مما يتوجب على الحكومات الإسلامية وضع الخطط والإجراءات اللازمة لسد الفراغ التشريعي وتحقيق المصلحة العامة وملاحظة الاسس الكاشفة التي وضعتها الشريعة الإسلامية لصياغة ميول الحاكم الإسلامي في المجالات الاقتصادية.<sup>١</sup>

وإذا تحدثنا عن الفترة الزمنية ما بعد ٩ / ٤ / ٢٠٠٣ وما نتج عنها من تغيير في نظام الحكم اذ تمثلت في إنهاء الحكم السياسي واحتلال العراق عسكرياً من قبل قوات الدول المتحالفة بقيادة الولايات المتحدة الأميركية، التي فرضت إيقاف العمل في مؤسسات الدولة الحكومية بشكل مباشر او غير مباشر كحالات السلب والنهب والدمار التي لحقت في اغلب مؤسسات الدولة وظهرت عمليات التخريب والسرقة لأموال الدولة تحت أنظار جنود الاحتلال وبالشكل الذي يؤكد التأييد لهذه الممارسات غير المقبولة وعدم الاعتراض عليها وعدم وضع خطه او اتخاذ أي اجراء من شأنه المحافظة على ممتلكات الدولة كونها ممتلكات عامة ويجرم التجاوز عليها. ظهرت نوع من الاتفاقات السياسية بما يسمى بالمخاصة الطائفية والحزبية السياسية التي أتاحت للمجرمين والفاستدين فرصة نوعية تتمثل في استغلال النفوذ والاستحواذ على الممتلكات العامة العقارية والمنقولة وكل أنواع الفساد الذي ادى الى الهدر في المال العام.

من نتائج هذا الاحتلال السلبية انه فتح مجال جديد بعد البدء بتشكيل الحكومات المؤقتة ظهر نوع من الاستغلال السياسي للمال العام ما يسمى بالمخاصة السياسية فتح الطريق للبعض من الشخصيات السياسية ممن جاء من خارج العراق والعمل مع جهات خارجية أو العمل لصالح المنظمات الدولية مقابل الحصول على الأموال دون الاعتماد على ضوابط شفافة بما يمتلكون من الخبرات المتطورة في مجال الاستحواذ والسرقة المنظمة منها تنظيم العقود الوهمية بغرض انشاء مشاريع استثمارية أو الحصول على العمولات تتمثل بالجرائم المالية التي ارتكبت والتي تتمثل بعدم احترام النصوص القانونية والانظمة واهمها المتعلقة بالتعاقدات الحكومية وغياب او ضعف في الاجهزة الرقابية لممارسة دورها الرقابي ولا يمكن اغفال الاسباب الاخرى التي ادت الى تفاقم هذه الظاهرة والمتمثلة بلجوء مؤسسات الدولة الى ممارسات لم يشهدها تاريخ الدولة العراقية وهي ظاهرة التعاقد على إنشاء مشاريع لا تدر نفعاً او فائدة للمجتمع

١ التسخير، الاقتصاد الإسلامي دروس في المذهب وتأسيس للمسائل المستحدثة وتركيز على المصرفية الإسلامية: صص ٣٣١-٣٣٢



وليس لها أي جدوى اقتصادية وقد ادت هذه المشاريع الى استنزاف موارد الدولة الاقتصادية وزيادة حالة التضخم في البلاد مما ادى الى اغراق البلد بالديون لقاء فوائد كبيرة خصوصاً من القروض الخارجية.<sup>١</sup>

#### ٤-٢-٢-٢. تحويل مبالغ كبيرة من حسابات محلية الى حسابات اجنبية او العكس خاصة عندما تكون

من بنوك غير معروفة او وهمية.

ان تحويل مبالغ كبيرة من الحسابات المحلية الى حسابات اجنبية خصوصاً فيما يتعلق بالتعاقدات الحكومية لغرض انشاء مشاريع في العراق كالتدني في كفاءة الاستثمار العام ومستوى الجودة للبنى التحتية العامة<sup>٢</sup> الترددي في حالة توزيع الدخل والثروة نتيجة تفشي ظاهرة الفساد،<sup>٣</sup> ويتمثل من خلال استغلال المتسلطين وأصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في النظام السياسي الحاكم، مما يمكنهم من الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع التي يقدمها النظام السياسي.<sup>٤</sup>

وبذلك فان الحماية المفروضة للأموال العامة لا بد ان تتم من خلال القواعد القانونية الخاصة التي تُساعد على الاستمرارية وديمومة المرافق العامة بغرض تحقيق الصالح العام وتعدد صور تلك الحماية منها ما ورد في الدستور ومنها ورد في القانون المدني ومنها في القانون الجنائي ويقصد بالحماية الجنائية هي الحماية التي يقرها قانون العقوبات مع بعض التشريعات المكملة عن طريق تجريم تعدي الافراد على اموال الدولة ومن ثم تعرضهم للعقوبة الجنائية.<sup>٥</sup>

وان الاهمية التي تتمتع بها الاموال العامة دعت الى سن التشريعات اللازمة لحمايتها اذ ورد في كافة التشريعات الجنائية ( ان كل اعتداء مادي يقع على اموال الدولة يوجب توقيع الجزاء الجنائي وان لم يكن الاعتداء متعمداً كأن يقع نتيجة اهمال او عدم احتياط) إلا انه ومع وجود التشريعات الجنائية لحماية الاموال العامة فإنها غير كافية اذ لاتزال هناك جرائم مالية كثيرة جدا وان عدم وجود قوانين خاصة تنفرد بالنص على حماية المال العام، وتجرم الجرائم المالية و تضمينه جرائم الشراء الحرام و المشبوه، واستغلال النفوذ , لأن الرفاه والتنمية الاقتصادية لا يتحقق إلا بموجب مجموعة من القوانين التي تُنظم توزيع موارد الدولة بصورة تُحمي تلك الموارد و الأموال العامة من الهدر و الضياع، و تتحقق تلك الغاية من خلال إيجاد مجموعة من القواعد القانونية التي تُردع الذين يُعبثون بالأموال العامة، و من خلال مؤسسات كفؤة و مؤهلة تؤدي وظيفتها باستقلالية و نزاهة و شفافية.<sup>٦</sup>

١. القريشي، «الفساد الاداري والمالي في العراق»: منشور في الموقع الإقتصادي العراقي

٢. المصري، الجرائم المعلوماتية والرقمية للحاسوب والانترنت: صص ٥٤-٥٥

٣. العزاوي، «المسؤولية الجنائية الناشئة عن إساءة استخدام الانترنت»: صص ٨٢-٨٣

٤. الالفي، خبير وسائل حماية المال العام هو علاج الاسباب المؤدية الى العبث به: ص ٤

٥. سامي، المسؤولية الجنائية في حماية المال العام في السودان: ص ١

٦. السعيد، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية: صص ٤٤-٤٥

## ١-٢-٢-٥. الهدر في المال العام

إن مصطلح الهدر واسع جداً، لذلك فهو يدخل في جوانب حياة الانسان المختلفة كافة، فمادام الله سبحانه وتعالى يمن على عباده بالخيرات والنعم، فإن الهدر يكون واقعاً فيها لا محالة.<sup>١</sup>

ويُعد اهدار المال العام واحدة من الصور المتعددة والمختلفة المستحدثة وهو جانب من جوانب الفساد الاداري والمالي الذي لا يقل اهمية عن جوانب الفساد الاخرى، كما يرتبط مفهوم الهدر في المال العام بالوظيفة العامة والموظفين والعاملين بالمؤسسات الحكومية ارتباطاً وثيقاً إلا إنه لا يقتصر على هذه الفئة بل يشمل الافراد ايضاً وذلك لان المؤسسات العامة في الدولة ومن خلال العاملين فيها، تستخدم الاموال العامة سواء استعمالاً أو انفاقاً ويرجح البعض إن سوء ادارة الرؤساء لمؤوسسيهم، واحدة من اسباب تولد هذه الظاهرة، لأن العاملين في مؤسسات الدولة لا يتولد لديهم الشعور بالمحافظة على المال العام مما يؤدي إلى سوء استخدامه والاضرار به وهلاكه بشكل متعمد، أو غير متعمد.<sup>٢</sup>

**هدر المال في القانون الوضعي :** لم تتضمن المؤلفات الفقهية والقانونية، أو التشريعات المختلفة كالقانون المدني مثلاً على تعريف صريح لمصطلح الهدر، مما يعني إن التعريف اللغوي يُعد المصدر الوحيد الذي يبين معنى الهدر ويحدد فحواه.<sup>٣</sup>

وعلى الرغم من اغفال التشريعات، وفقهاء القانون في شروحاتهم من تسليط الضوء على تعريف الهدر في المال العام. إلا إن التشريعات المختلفة التي تناولت موضوع المال العام اشارت الى هذا المصطلح بشكل مباشر، كما في الفقرة ثانياً من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي نصت «تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون الاهمال او التقصير المؤدي الى ضياع او هدر المال العام او الاضرار بالاقتصاد الوطني»،<sup>٤</sup> وحسناً فعل المشرع العراقي حيث اشار إلى هذا المصطلح بشكل صريح، على الرغم من إنه لم يضع تعريفاً يبين فيه معنى الهدر مما يعني إنه جعله مطلقاً ليحتمل جميع الحالات التي يظهر فيها الهدر في المال العام، وكذلك اشارت التشريعات إلى مصطلح الهدر بشكل غير مباشر، كما في قانون العقوبات العراقي مثلاً.

١. كيلارجي، «الهدر»: ص ٣٧

٢. بلال، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الاسلامية: ص ٢١٧

٣. العابدي، «هدر المال في الشرعية الاسلامية دراسة مقارنة مع الانظمة الاقتصادية والوضعية»: ص ٣٧

٤. نص المادة (٢/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل بالقانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٦٥) في ٢٨/١/٢٠١٣





نخلص مما تقدم إن تعريف الهدر في المال العام : هو عمل او سلوك سَلبي مخالف للقوانين والانظمة والتعليمات النافذة، يقع من القائم به سواء عمدًا او اهمالاً او تقصيراً، يؤدي إلى الاسراف والتبذير في الاموال العامة ويضُر بالمصلحة العامة.

يصنف الفساد بمعناه الواسع إلى تصنيفات متعددة و بحسب المعيار المتبع في تصنيفه أو زاوية النظر اليه ومنها التصنيف المتعلق بكيفية وقوعه، فقد يكون فساد اجتماعي، أو اقتصادي، أو سياسي، أو فساد اداري ومالي<sup>١</sup>. ويعد مفهوم الفساد الاداري اوسع نطاقاً وأكثر شموليةً من مفهوم الفساد المالي. فالفساد الاداري يشمل جميع حالات تجاوز الموظفين لحدود وظائفهم، لتحقيق مكاسب غير مشروعة. أما الفساد المالي فالمقصود به : الاسراف والتبذير من قبل الجهات المعنية بأنفاق الاموال العامة، ووضعها في غير موضعها الصحيح، مما يؤدي إلى ضعف الانجاز و التلكؤ في التنفيذ.<sup>٢</sup>

كما يُعد الهدر في المال العام صورة من الصور المتعددة للفساد الاداري والمالي، فمظاهر الفساد الاداري والمالي لا حصر لها. وقد يظهر بإحدى الصور، كان يكون سرقة وهدر بالمال العام، أو رشوة مع محسوبية ووساطة في التعيين، أو اختلاس مع الاسراف والتبذير في المشاريع وغيرها. وقد تجتمع أكثر من صورة في تجسيد ظاهرة الفساد الاداري والمالي.<sup>٣</sup>

وينقسم الفساد الاداري والمالي المؤدي إلى الهدر في المال العام إلى عدة اقسام منها، ما يتعلق بتنظيم سير العمل في المؤسسات العامة وسلوك الموظفين والعاملين فيها، ومنها ما يتعلق بالمخالفات المالية، ومنها ما يشكل جريمة جنائية.<sup>٤</sup> وهذا ما سنتناوله بإيجاز فيما يأتي :-

١. الهدر في المال العام المتعلق بتنظيم سير العمل وسلوك الموظفين:- لغرض ضمان ديمومة سير العمل في المؤسسات الحكومية والمرافق العامة، وبغية المحافظة على المال العام. فقد دأبت القوانين الخاصة بالوظيفة العامة، إلى تحديد الواجبات التي يتعين على الموظفين الالتزام بها، وبينت المحظورات التي يتعين عليهم اجتنابها، وفرضت الجزاءات على من يخالفها.<sup>٥</sup>

١. عبود، ظاهرة الفساد الاداري والمالي: ص ٤٨

٢. العابدي، «هدر المال في الشريعة الاسلامية دراسة مقارنة مع الانظمة الاقتصادية والوضعية»: صص ٩٢-٩٥

٣. عبود، ظاهرة الفساد الاداري والمالي: ص ٤٤

٤. الشمري، ايثار الفتلي، الفساد الاداري والمالي واثارة الاقتصادية والاجتماعية: ص ٥١

٥. بلال، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الاسلامية: ص ٢٩٣

فقد اشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل إلى مجموعة الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، والمحظورات التي يتعين عليه اجتنابها، كما بين العقوبات التي يتعرض اليها المخالف على سبيل الحصر.<sup>١</sup> وبهذا الصدد فقد اصدرت هيئة النزاهة الاتحادية<sup>٢</sup> لائحة لقواعد سلوك موظفي الدولة والقطاع العام، وشارت هي الاخرى إلى مجموعة الواجبات، والمحظورات المتعلقة بموظفي الدولة.<sup>٣</sup>

وعند مراجعة النصوص الواردة بقواعد السلوك الوظيفي، سواء الصادرة عن هيئة النزاهة الاتحادية، نجدتها تشترك في تحديد بعض حالات الفساد الاداري، والسبب في ذلك ان المخالفات الادارية لا يمكن حصرها وتقنينها، وذلك لطبيعة القانون الاداري المتطورة، كما إن الاعمال الادارية هي الاخرى متطورة ومتشعبة، لذلك فهذه القواعد اوردت الصور الرئيسة فقط على سبيل المثال لا الحصر.

ويرى البعض إن هذه القواعد، تُعد قواعد ارشادية ملزمة تستمد قوتها القانونية من القوانين المتعلقة بالوظيفة مثلاً قانون انضباط موظفي الدولة، وقانون العقوبات وغيرها، وتجد اساسها القانوني فيها.<sup>٤</sup>

١. المواد (٤، ٥، ٧ و ٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل  
 ٢. تم تعديل تسمية هيئة النزاهة بموجب قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٩، لتصبح (هيئة النزاهة الاتحادية)، بدلاً من تسميتها السابقة الواردة في القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، كما تم تعديل تسمية قانونها ليصبح (قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع)، بدلاً من تسميته السابقة . المادتين (١، ٢/ثانياً) من قانون التعديل الاول لقانون هيئة النزاهة الاتحادية  
 ٣. لائحة قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠١٦، الصادرة عن هيئة النزاهة الاتحادية، المعدلة لقواعد السلوك رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٤. الموسوي، دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد: ص ١٠١



### ١-٣. مفهوم الرقابة المالية و ديوان الرقابة المالية الاتحادي

نتحدث في هذا المبحث عن التعريف في الرقابة المالية وصورها في المطلب الاول و البحث في تعريف ديوان الرقابة المالية الاتحادي والاساس التشريعي له في المطلب الثاني.

#### ١-٣-١. مفهوم الرقابة المالية ( تعريفها وصورها )

##### ١-٣-١-١. تعريف الرقابة لغةً

قصد بالرقابة في اللغة : المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة , رقب الشيء، يرقبه، وراقبه مراقبة.<sup>١</sup>

##### ١-٣-١-٢. تعريف الرقابة اصطلاحاً:

وتعرف الرقابة بانها ((التأكد من الخطة السنوية المرسومة للدولة بالمقارنة مع الأهداف وتحديد الانحرافات وتحليل اسبابها ومن ثم وضع الحلول المناسبة لها)).<sup>٢</sup>

ويمكن تعريف الرقابة بانها (التأكد من تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات بالشكل السليم وتحديد مصادر الفساد وتحليل اسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها لضمان عدم تكرارها). في المفهوم الحديث تعرف الرقابة انها «العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الحكومية العامة الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال».<sup>٣</sup>

للقوف على اهمية الرقابة واهدافها سنقوم بدراسة هذا الموضوع في الفقرتين التاليتين: -

#### ١. اهمية الرقابة: - تستمد الدولة حقها في الرقابة من الشعب باعتباره مصدر السلطة، والمالك الحقيقي للمال

العام والدولة تنوب عنه في ادارة ذلك المال، والحفاظ عليه من الهدر والضياع.

وتظهر اهمية الرقابة على حد تعبير (مارشال ديموك) بأنها الوسيلة التي يتمكن من خلالها المدراء من التحقق بأن

الاهداف تتجه صوب التحقيق، وإن مستوى التنظيم عالي، وكفاءة الافراد جيدة، والتحقق من تطابق النتائج المالية، ومدى فاعلية القيادة وقدرتها وتنسيقها في رفع الازدواج.

١. ابن منظور، لسان العرب: ص ١٦٦٩

٢. محمد، اصول الموازنة العامة: ص ١٤٨

٣. العسكري، «الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية»: ص ١١١

وكما اسلفنا فإن الرقابة تُعد من الوظائف الاساسية للإدارة، لذلك فهي تسهم في مد يد العون إلى مؤسسات الدولة، للتحقق من مطابقة إنجاز الاهداف وفقاً للسياسات المرسومة لها ويتجلى دور الرقابة في الحفاظ على المال العام، وذلك من خلال الرقابة على الموازنة العامة، ومتابعة الانفاق في الدولة وإنه تم لتحقيق الاهداف المحددة ضمن الخطة المعدة مسبقاً، وبالتالي فأنها ستضمن تحقيق الاستقرار في مختلف المجالات السياسية، والاقتصادية، والقانونية وغيرها.

وتُعد الرقابة أداة فعالة لضمان اداء الموظفين للواجبات المنوطة بهم، بكل نزاهة وشفافية وامانة، وكذلك احترامهم القوانين المختلفة، ومراعاتها والالتزام بها وعلى مختلف مستوياتهم الوظيفية، كما انها تسهم و بدور فعال في الوقوف على الاخطاء والانحرافات والمعوقات المختلفة في الحياة العملية.<sup>١</sup>

**٢. اهداف الرقابة :** من المسلم به إن الهدف الرئيسي من الرقابة، وعلى اختلاف انواعها هو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على المال العام من جميع صور الهدر أو التلاعب أو التبذير والإسراف، والاشراف على اداء المؤسسات العامة. لذلك فإن دور الرقابة لم يقف عند حد متابعة التزام مؤسسات الدولة بالقوانين والانظمة والتعليمات، أو رصد المخالفات وانما تعداه ليشمل تشخيص مواطن الضعف والخلل، والوقوف على اسبابه، واقتراح انجع الوسائل لتلافي حصوله في المستقبل.<sup>٢</sup>

وللأهمية البالغة التي يحظى بها موضوع الرقابة، فقد عُقدت عدة مؤتمرات دولية بشأنه، واخرى خاصة لمناقشة اهداف الرقابة، ومنها المؤتمر الدولي الخامس الذي توصل في تقريره الختامي إلى إن اهداف الرقابة تتجلى في: (التأكد من الالتزام بالأوامر الرئاسية المختلفة كالمنشورات والتعليمات واللوائح. والتحقق من التزام الادارات بالترشيد في استعمال النفقات العامة عند قيامها بتنفيذ اعمالها. وكذلك التحقق من تنفيذ البرامج الحكومية والوزارية).

ويمكن ان نذكر بإيجاز اهم اهداف الرقابة وهي:-

١- حماية المصلحة العامة ويتحقق ذلك من خلال المتابعة والاشراف على اداء العاملين في مؤسسات الدولة عند قيامهم بأعمالهم الوظيفية، وضمان عدم حصولهم على مكاسب شخصية ومنافع خاصة مما سينعكس وبشكل ايجابي على المجتمع.<sup>٣</sup>

١. العسكري، «الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية»: ص ١١٢

٢. الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة: ص ٢٨

٣. نصر الدين، جريمة اختلاس المنفعة وتفاضي العمولات من اعمال الوظيفة العامة: ص ٢٧٤

- ٢- التحقق من التزام الادارة في جميع تصرفاتها بأحكام القانون بمعناه الواسع، واحترامها مبدأ المشروعية عند قيامها بأعمالها وخلاف ذلك فإن جميع تصرفاتها واعمالها توصف بعدم المشروعية، مما يترتب على ذلك بطلانها.<sup>١</sup>
- ٣- التحقق من سلامة إنفاق الاموال العامة من قبل مؤسسات الدولة، وإن ما تم تخصيصه من اموال في الموازنة العامة، قد تم انفاقه بشكل يتفق مع الاغراض المحددة له.<sup>٢</sup>
- ٤- تشخيص الاخطاء والانحرافات والمخالفات، والعمل على ايجاد الحلول المناسبة لها وتلافيها، ومحاسبة المقصر لجزره وردع غيره.

٥- المساهمة في تطوير مؤسسات الدولة، والعمل على رفع قدرة وكفاءة العاملين في الاجهزة الحكومية.<sup>٣</sup>

وترجع أهمية الرقابة كونها وسيلة وليست غاية، تهدف هذه الوسيلة لخدمة مجموعة جهات تستخدم نظام القوائم المالية المدققة وتعتمدها في اتخاذ قراراتها ورسم سياساتها وهم كل من السلطة التشريعية، المديرين، المستثمرون، رجال الاعمال، الهيئات، والمنظمات الحكومية المختلفة، كذلك فإن الجهات المستفيدة بحاجة الى القوائم المالية للحصول على معلومات تتصف بالصدق والعدالة والاستقلالية والشفافية وعدم التحيز إلى طرف معين على حساب طرف اخر.

وبالرجوع الى قوله عز وجل في كتابة الكريم: ((وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ))<sup>٤</sup>

### ٣. اقسام واصناف الرقابة:

أ. تقسم الرقابة المالية من حيث الزمان الى ثلاثة أنواع و يطلق عليها بمراحل الرقابة، وتتم الرقابة بإجراءات معينه في هذا النوع وفقاً للفلسفة الرقابية المتبعة في المؤسسة الحكومية، بالإضافة الى ان الاخذ بأي نوع من هذه الأنواع لا يلغي تطبيق النوع الاخر من انواع الرقابة المالية، وهي كالآتي:

١. الرقابة السابقة :

١. الجبوري، «الرقابة الادارية للمفتش العام على عقد الاشغال العامة في العراق»: ص ١٦

٢. حمدي، الوسيط في اصول ومبادئ الادارة العامة: ص ٢٩٤

٣. عز الدين، «دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة بحث تطبيقي في عينة من الشركات الصناعية العامة»: ص ١٩

٤. سورة آل عمران: ١٠٤

يهدف هذا النوع من الرقابة الى التأكيد من مشروعية التصرفات المالية قبل القيام بها، ومدى التزام المؤسسة العامة بالضوابط المطلوبة كرقابة الاجراءات والتصرفات النقدية أو أي إجراء آخر يتعلق بتحصيل الاموال ويسمى ايضاً هذا النوع من الرقابة بالوقائية او التوجيهية ، وان من مزايا هذا النوع من الرقابة تتمثل في تقليل فرص ارتكاب الجريمة المالية كونها لا تجيز التصرفات غير المشروعة ويتم من خلالها منع وقوع الخطأ قبل حدوثه , إلا انها لا تخلو من العيوب من اهم تلك العيوب التأخير في انجاز الاعمال التي يكلف بها المكلف بأعمال الرقابة السابقة بسبب الوقت الذي تطلبه للتحقق من صحة الاجراءات.<sup>١</sup>

## ٢. الرقابة اللاحقة :

هي الرقابة التي تأتي بعد اتمام العمليات المحاسبية وتشمل الرقابة على النفقات والايادات العامة وتهدف الى اكتشاف المخالفات المالية التي من الممكن وقعت على الاموال العامة ومعاقبة مرتكبي هذه المخالفات وتعد هذه الرقابة ذات طابع رادع لأنها تؤدي الى العقاب ومن شأنه ان يؤدي الى احترام القوانين والانظمة وعدم تكرار هكذا مخالفات فإن وجهات النظر المحاسبية تتم وفقاً لهذا النوع من الرقابة مراجعة وفحص السجلات والقوائم المالية، والمستندات المحاسبية المطلوبة والخاصة بصرف وتحصيل الأموال ونسب المديونية والسيولة، ومعدلات دوران رأس المال، ذلك ويهدف معرفة المخالفات المالية وحجم وخطورة الأخطاء التي ارتكبتها الموظف المختص والمتنفذ، كما يتم تدقيق ومراجعة الطرق و الأساليب والكيفية التي تمت بواسطتها الممارسات المالية موضع التقييم , ويعاب على هذا النوع من الرقابة انها لا تحول دون الوقوع في الخطأ لأنها تتم بعد عملية الصرف، بعد ان تكون المخالفات المالية قد ارتكبت فعلاً وقد يتأخر اكتشاف الاخطاء بعد فترة طويلة.<sup>٢</sup>

ب- مكان تنفيذ اعمال الرقابة :

## ١. الرقابة الداخلية:

تعد هذه الرقابة المحور الرئيس لدعم الهيكل الرقابي للمؤسسات العامة الحديثة ودورها في مساعدة الإدارة في تحقيق أهدافها، من خلال ما تتضمنه من إرساء للنظم والسياسات والجراءات التي تعمل على ضبط الأعمال ومنع وقوع الأخطاء والانحرافات، أو اكتشافها فوراً والمساعدة في سرعة اتخاذ القرارات لمعالجتها.

يُمَارَس هذا النوع من الرقابة من داخل الإطار او الهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية والتي بدورها تقوم بالفحص والتدقيق لكافة النشاطات و الممارسات المالية، ويتم بواسطة اشخاص من ضمن الكادر ذات الاختصاص في مجال التدقيق في تلك المنظمة أو من خلال جهاز رقابي تكون مهمته القيام بمراقبة التصرفات المالية والمحاسبية وأي نشاط

١. حامد، المالية العامة: ص ١٢٤

٢. كلاب، «واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي»: ص ٢٤



آخر تكلف به، أما إذا كانت مهمة الرقابة قد وكلت بالشخص المسؤول عن إدارة الوحدة الإدارية، فإنه يتم تطبيق نوع اخر من الرقابة يسمى بالرقابة اللاحقة، لعرض تسهيل عملية تنفيذ النشاطات والمهام الإدارية والمحاسبية او المالية في الوحدة الادارية المعنية.

## ٢- الرقابة الخارجية:

يتم ممارسة هذا النوع من الرقابة عن طريق هيئة مستقلة عن الادارة التي تتصرف في المال العام انفاقاً او تحصيلاً ويتم الاعتماد في تحديد مسؤولية الرقابة الخارجية على نوع التصرف المالي ومجالاته المختلفة، و قد تُوكَل مهمة الرقابة للإدارة العليا في المؤسسة لجهة خارجية مُتخصصة في عمليات التدقيق والتحليل المالي، متمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي بصفته جهة خارجية مستقلة استناداً الى المادة (١٠٣- اولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>١</sup>.

### ١-٣-٢. مفهوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي

منحت اغلب دساتير الدول ومنها العراق السلطة التشريعية للقيام بممارسة رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة بهدف حماية الاموال العامة بعدة طرق وأساليب التي ضمنها لها الدستور كتوجيه الأسئلة وطلب استيضاح والاستجواب البرلماني والتحقيق البرلماني.

وفي هذا الخصوص نجد ان المشرع العراقي قد حول ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالرقابة على المال العام بموجب الدساتير السابقة ودستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ وبموجب القوانين السابقة الملغاة والقانون النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) نتحدث في هذا المطلب عن التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي في الفرع الاول والفرع الثاني عن مهامه واختصاصاته.

### ١-٣-٢-١. التعريف بديوان الرقابة المالية الاتحادي

نتحدث في هذا المجال عن هذا الجهاز الرقابي الاول في العراق من تاريخ التأسيس لغاية فترة الدراسة وكما يأتي:

#### المَرحلة الأولى: مرحلة التأسيس للجهاز الرقابي من عام (١٩٢٧ - ١٩٦٨)

تتمثل بصَدور القانون الأول رقم (١٧) لسنة/ ١٩٢٧ الذي ينظم عمل الرقابة المالية في العراق والذي بموجبه تم تأسيس دائرة معنية بتدقيق الحسابات الخاصة بالمؤسسات العامة وعرفت فيما بعد باسم «ديوان مراقب الحسابات

١. نص المادة (١٠٣- اولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

العام»، وقد أجريت عدة تعديلات في مواد القانون الغاية منها التوسيع في واجبات الديوان كونه الجهة الأولى والاعلى في العراق المعنية بمراقبة الحسابات العامة.

وان اهم ما يؤخذ على نشاط الدائرة في الفترة الاولى:

أ. إذ رجعنا للإجراءات التي يجريها الديوان في الجهات التي يمارس أعماله الرقابية فيها، فانه يتطلب للقيام بمهامه نصاً قانونياً صريحاً.

ب. توجد مجموعة من المهام التي فوضت للجهاز الرقابي في تلك الفترة كانت تتصف بالتهيب لأنها تتطلب موافقة وزارة المالية متمثلة في تحديد وتحديث الملاك الوظيفي للرقابة، والتصرف بالميزانية الخاصة به خاضعاً لموافقة وتدقيق وزارة المالية.

ج. عدم منح الديوان أي اختصاصاً قضائياً مما يجعل من التقارير وما تتضمنه من المخالفات خارجة عن صلاحية متابعة الديوان وتحال الى جهات اخرى.

د. ان طريقة تعيين مراقب الحسابات العام يتم بطريقة الاقتراح من رئيس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء وكذلك بالنسبة الى اجراء نقله او عزله أو محاسبته، يتضح من خلال ذلك انه لم يمنح الديوان في تلك الفترة الاستقلالية المطلوبة التي تكفل له ممارسة مهامه بعيداً عن تأثيرات السلطة التنفيذية.<sup>١</sup>

وبالرغم من التطورات السياسية والدستورية التي جرت في العراق في تلك الفترة ومنها انتهاء النظام الملكي عام ١٩٥٨ وما عقبها من تطورات سياسية إلا ان دائرة تدقيق الحسابات العامة التي أسست بموجب قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ استمرت في ممارسة اعمالها وواجباتها تحت غطاء شرعي بموجب قانونها دونما تغيير او تعديل يجرى على القانون او تحديث في نهجها الرقابي لغاية صدور قانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ ليعلن عن بداية عهد جديد للرقابة المالية في العراق واولها تبنى تسميه جديدة ديوان الرقابة المالية عوضاً عن دائرة تدقيق الحسابات العامة.

الجهات الخاضعة لرقابة الديوان:

١. تخضع كافة مؤسسات الدولة والقطاع الحكومي التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً او صيرفة او تجارة او إنتاج اعيان او إنتاج خدمات لديوان الرقابة المالية الاتحادي
٢. شركات القطاع المختلط والجمعيات التعاونية والمكاتب الإستشارية التابعة للجامعات، والكليات الأهلية، ومؤسسات المجتمع المدني منها الاتحادات والنقابات المهنية
٣. المحاكم باستثناء ما يتعلق باختصاصاتها القضائية

١. فيصل، الوافي في شرح المخالفات المالية: ص ٢٩





## أنواع الرقابة التي يُمارسها ديوان الرقابة المالية الاتحادية:<sup>١</sup>

١. الرقابة المالية اللاحقة للصرف او اللاحقة لأي نشاط تقوم به مؤسسات الدولة وتشمل: رقابة المشروعية وابداء الرأي في القوائم المالية والحسابات الختامية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت مُنظمة وفقاً للمتطلبات المالية والقانونية والقواعد والمعايير والأصول المحاسبية المعتمدة وانها تعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط
  ٢. الرقابة المالية السابقة: وتُمارس هذه الرقابة في حالات مُحددة وعلى عدد معين من المشاريع او الصفقات الحكومية والمناقصات وتتم قبل الصرف او التنفيذ وغالباً ما يتم اللجوء الى هذا النوع من الرقابة بناءً على قرار او توجيه من الحكومة او السلطة القضائية لتدقيق وبيان الرأي في بعض معاملات الصرف ذات مبالغ كبيرة او فيها نوع من الاستغلال او شبهات فساد وقد تتم بناءً على شكوى بوجود تلاعب في المال العام
  ٣. تقويم الأداء وهو نوع من الرقابة يتم وفقاً للخطة السنوية التي تعد مسبقاً بغرض قياس كفاءة وتطور المؤسسة العامة او انحرافها لمجموعة من السنوات تحدها الجهة الرقابية.
  ٤. يقدم الديوان مجموعة خدمات لمؤسسات الدولة والقطاع المختلط والتي تتمثل في تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية و الإدارية والتنظيمية.
- التقارير التي يعدها ديوان الرقابة المالية الاتحادي وآلية متابعتها:
١. تقارير البيانات المالية لمؤسسات الدولة العامة
  ٢. تقارير نتائج دراسة وتقييم نظام الرقابة الداخلية للجهات الخاضعة للرقابة
  ٣. تقارير نتائج الزيارات التفتيشية للجهات الخاضعة للرقابة.
  ٤. تقارير تقويم الأداء للجهات الخاضعة للرقابة.
  ٥. التقرير السنوي العام، يُرفع إلى مجلس النواب ويتضمن نتائج أعمال الرقابة والتدقيق على وحدات ودوائر السلطة التنفيذية وتقييم نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة ونشاط القطاع المالي الحكومي.
  ٦. تقارير نتائج أعمال ذات التكليف الخاص من السلطة القضائية او مجلس النواب او بناءً على قرار من مجلس الوزراء.

١. محمد، «رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادية على الجهات التنفيذية ودوره في الاصلاح الاداري ودعم الاداء الحكوم»: بحث منشور على الموقع الرقبة

### المرحلة الثانية: للفترة من (١٩٨٠ - ١٩٩٠)

بدأت هذه المرحلة بإلغاء قانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ وصدور قانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ اذ تم بموجبه تحديد اهداف الديوان بشكل اكثر وضوحاً وتحديد نطاق عمله واستبعاد بعض النصوص التي وردت في القانون السابق غير قابلة للتطبيق تواصل العمل بذلك القانون حتى صدور القانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ اذ تميز بعدة سمات اهمها، وضوح اهدافه وتعزيز استقلال الديوان وتوسيع نشاطه وهذا يمثل مرحلة جديدة من مراحل تطور ديوان الرقابة المالية في العراق لغاية ايقاف العمل به وبعد الاقل عمراً من القوانين السابقة بالرغم من الاحداث السياسية والعسكرية التي مر بها العراق في حينها.<sup>١</sup>

### المرحلة الثالثة : للفترة من ١٩٩٠ - ٢٠١١

تمثل هذه المرحلة بإيقاف العمل في قانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ وصدور قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ الذي اشار الى رقابة الاداء التي يمارسها الديوان اضافة الى رقابته للحسابات، وقد اعطى هذا القانون الحق للديوان في اجراء تحقيق عن اكتشافه مخالفات في استغلال الاموال العامة، كما يتمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري للقيام بجميع التصرفات القانونية المطلوبة لتحقيق مهامه ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله.<sup>٢</sup> واستمر العمل بهذا القانون لغاية الاحداث العسكرية التي مر بها العراق في عام ٢٠٠٣ وما صاحبها من ايقاف لأغلب مؤسسات الدولة وبعد ذلك صدر الامر رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ من سلطة الائتلاف المؤقتة الذي اجري عدة تعديلات على القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ واستمر العمل بهذا القانون لغاية صدور قانون (ديوان الرقابة المالية) رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

### المرحلة الرابعة : صدور قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ<sup>٣</sup>

تمثل هذه المرحلة بصدور قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وايقاف العمل بالقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ ويمثل صدور القانون مرحله تحدي واضح لمواجهة المخالفات المالية الواقعة على المال العام وتطور المخالفات الى جرائم مالية كبرى متطورة ومستحدثة بأساليب ليس من السهل مواجهتها بالطرق التقليدية اذ لا بد من منح موظفي ديوان الرقابة المالية المزيد من الخبرات التدريبية والبرامج المهنية اسوة بالدول المتقدمة حماية للمال العام والحد حجم

١. جريدة الوقائع العراقية، ع ٢٨٠٧٤

٢. جريدة الوقائع العراقية، ع ٣٩٨٣٤، ١٠ حزيران ٢٠٠٤

٣. جريدة الوقائع العراقية، ع ٤٢١٧٤، ١٤ تشرين الثاني ٢٠١١



المخالفات المالية واستغلال النفوذ والمناصب في نهب واستنزاف ثروات البلد وفعلاً جاء قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ مجموعة من المواد التي من شأنها ان تحد من المخالفات المالية اهمها التوسع في اعمال الرقابة والتدقيق واحالة المخالفات المكتشفة الى جهات اخرى للتحقيق فيها متمثلة بالادعاء العام وهيأة النزاهة بالإضافة الى منح الديوان سلطة التحقيق في المخالفات المكتشفة من قبله في الجهات التي تخلو من مفتش عام او عدم التحقيق فيها بعد (٩٠) يوم من إبلاغهم بها , اضافة الى تقديم العون الفني والمهني وتطوير خبرات موظفي الجهات الخاضعة للرقابة عن طريق تقديم الدراسات والبحوث واشراكهم في الدورات التدريبية لغرض سير الاعمال بشكل سليم خالٍ من أي خطأ او سوء تصرف وتم تعديل تسمية القانون إلى (ديوان الرقابة المالية الاتحادي) وفق ما جاء في التعديل الأول رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢<sup>١</sup>.

وان الحاجة الى الرقابة المالية في القطاع العام مسألة في غاية الاهمية في كل بلدان العالم، لاسيما أن ضمان استقرارها وتطورها متوقفة على مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية المنشودة وعليه، لابد من القائم بالرقابة ان يتعرف على طبيعة الخطط الإنتاجية والخدمية، التي يجب ان تكون موضوعية وليست بعيدة عن الواقع، وبذلك يصل القائم بأعمال الرقابة والتدقيق بإمكانية التحقق من مستوى تنفيذ الخطط عن طريق مقارنتها بالمنفذ منها وفقاً للقوانين النافذة وتحديد الانحرافات وأسبابها وتقديم التوصيات بمعالجتها وفقاً للقوانين والتعليمات النافذة.

يمارس الديوان اعمال الرقابة على المال العام من خلال الهيئات المنتشرة في كافة الوزارات وتقوم تلك الهيئات بعملية الفحص والتدقيق وفقاً للمتطلبات القانونية لكافة معاملات المصروفات والإيرادات فضلاً عن أعمال تقويم وقياس كفاءة الأداء وهي كآلاتي:

أولاً: حددت المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة /٢٠١١ (المعدل) مهام الديوان الآتية:<sup>٢</sup>  
أ. تدقيق كافة النشاطات الحسابات للجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتحقق من سلامة تصرفاتها ومدى تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات و يشمل ذلك ما يأتي:

١- تدقيق معاملات الانفاق العام والتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، والإستخدام الامثل للأموال العامة وللأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء استغلال او تصرف فيها.

٢- فحص وتدقيق معاملات جباية الإيرادات العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها وانها تمت وفقاً للقوانين والتعليمات .

١. نص تعديلات قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١؛ قانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢، جريدة الوقائع

العراقية، ٤٢٦٥٤، ٢٨ كانون الثاني ٢٠١٣

٢. نص المادة (٢) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٣- إبداء الرأي المحايد في القوائم والبيانات المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت قد تم اعدادها وفقاً لمتطلبات اعداد البيانات المالية و القوانين والقواعد والمعايير المحاسبية المعتمدة وأنها تعكس الصورة الحقيقية للمركز المالي ونتيجة نشاطها.

- ب- تقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وفقاً لأحكام القانون والمعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال.
- ج- تقديم العون الفني للجهات الحكومية كافة والقطاع المختلط في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية والتنظيمية.
- د - نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة الى المعايير الدولية للمحاسبة والتدقيق ، لتحسين القواعد بشكل مستمر.

هـ- الكشف عن حالات الاحتيال او التلاعب والاستغلال للمال العام، وعدم كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة في الأمور التي تتعلق في تحصيل الايراد او الانفاق واستعمال الأموال العامة واحالتها الى الادعاء العام.

و- إحالة المخالفات المكتشفة و أدلة الفساد أو الاحتيال أو التبيد أو سوء الاستخدام أو عدم الكفاءة في إنفاق واستعمال الأموال العامة إلى هيئة النزاهة الاتحادية.

الفصل الثاني: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية الأموال العامة  
في الوقاية الوضعية من الجرائم المستحدثة

تباين موقف التشريعات العراقية من الرقابة المالية السابقة او الوقائية إلا انه وبإمعان النظر في نصوص قانون الديوان تَقودنا الى نتيجة مفادها ان المشرع العراقي وان لم ينص صراحةً على مُمارسة الرقابة السابقة إلا أنه أورد بعض الاختصاصات التي من شأنها أن تُوحي بممارسة العمل الرقابي بصورة سابقة في المادة (٦) من قانون الديوان (تقوم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة).<sup>١</sup>

نتحدث في هذا الفصل في مبحثين الاول منها عن الرقابة الوقائية الوضعية بموجب التشريعات الداخلية والمبحث الثاني عن الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانونه المرقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل).

١. نص المادة (٦) من قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

## ٢-١. الرقابة الوقائية الوضعية على المال العام بموجب التشريعات الداخلية

للحديث عن الرقابة الوقائية الوضعية يتوجب علينا بيان تعريفها وبيان موقف التشريعات العراقية من تلك المظاهر التي تتمثل في انتهاك القوانين والانظمة المالية التي تحكم سير النشاط الاداري والمالي في الدولة ومؤسساتها , ونتحدث عن ذلك في مطلبين المطلب الاول: التعريف بالرقابة الوقائية ودورها في حماية المال العام والمطلب الثاني : الرقابة الوقائية الوضعية في التشريعات الداخلية:

### ٢-١-١. التعريف بالرقابة الوقائية وانواعها ودورها في حماية المال العام

#### ٢-١-١-٢. تعريف الرقابة الوقائية

ويقصد بها الرقابة التي تتم قبل اتخاذ الاجراءات التنفيذية التي تؤدي الى صرف اموال الدولة اذ لا يمكن لأي جهة تنفيذية ان الدخول في التزام او دفع مبلغ معين الى أي طرف او جهة اخرى ما لم تحصل على الموافقات اللازمة من الجهة المختصة بالرقابة لغرض تلافي الوقوع في أي خطأ او حصول أي انتهاك للأموال العامة بقصد او من غير قصد.<sup>١</sup> وعرفها البعض "الاجراءات المتبعة في سير مختلف المراحل الادارية بهدف اخضاعها للتدقيق والمراجعة وبما يضمن بقائها سليمة و مطابقة للقانون".<sup>٢</sup>

وتسمى بالرقابة الوقائية كونها تمنع وقوع الخطأ او الانحرافات او المخالفات قبل وقوعها فتقوم بالوقاية من الاخطاء التي ممكن ان تقع منذ البداية.

وتعرف الرقابة الوقائية ( انها مجموعة الاجراءات المستخدمة في القطاع العام تتم عن طرق اشخاص متخصصين بهدف حماية الوظيفة العامة من كل أشكال الفساد المالي والإداري وتتصف هذه التدابير بالدور العلاجي وليس الردعي كما تعزز مجال المسؤولية في تسيير الأموال العامة).

#### ٢-١-١-٢. انواع الرقابة الوقائية

##### ١. الرقابة على التوظيف في القطاع العام :

و تتم من خلال اعتماد عدة مبادئ وهي كالآتي:

١. ياغي، مبادئ الادارة العامة: ص ٤٣٠

٢. مالكية، «التدابير الوقائية لمواجهة جرائم الفساد الإداري والمالي»: صص ١٦١-١٦٩

- أ- مبدأ الشفافية والنجاعة ومن هنا يتم ترجيح قاعدة الكفاءة والنجاعة والاختصاص على قاعدة الولاء والتملق والمداهنة.
- ب- اتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار المرشحين لتولي المناصب الادارية الهامة ومن أهمها إجراءات المسابقة والاختبار في التعيين بالإعلان عن الوظائف الشاغرة وتحديد المواصفات اللازمة وكتابة تقرير مفصل بإجراءات المقابلة وأسباب القبول والرفض من خلال اللجنة المحايدة ذات التمثيل المتوازن من المؤسسة مع وجوب توفر الوظائف بالقدر نفسه لجميع الأشخاص المؤهلين بغض النظر عن أي تمييز.
- ج- الأجر المناسب والتعويض الكافي بقصد بسط التدابير الشاملة للوقاية من الفساد لاسيما قبول الرشوة والاختلاس.
- د- إعداد برامج تطويرية وتعليمية مُتخصصة للموظف العام تمكنه من رفع وعيه بمخاطر الفساد ونتائج المدمرة على الاقتصاد و المجتمع وآليات مواجهته، وكيفية حماية المال العام.<sup>١</sup>

## ٢. التصريح بالامتلاكات (الكشف عن الذمم المالية) :

لا يوجد قانون يلزم الموظفين او الوزراء بالتصريح عن الامتلاكات الخاصة قبل توليهم المنصب ونحن بأمس الحاجة لتشريع يلزم الموظفين العموميين بالتصريح عن ذممهم المالية، ويتضمن التصريح وجود للأموال العقارية والمنقولة التي يجوزها الموظف العمومي في داخل العراق أو في الخارج وانما توجد قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة اذ نصت المادة (٦) منها على ((التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في اداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة)).<sup>٢</sup>

وانتقاد الباحث لهذا النص كونه حصر الكشف عن الامتلاكات الشخصية فقط التي لها تأثير في اداء واجباته ومن غير المتصور ان يكون هناك موظف يتمتع بمنصب رفيع المستوى ويستغل هذا المنصب للأغراض الشخصية ويجعل من الاموال التي جناها بسبب المنصب لها تأثير على منصبه او وظيفته، نرى ان يكون النص بالشكل الاتي (حصر الامتلاكات الخاصة للموظف العام واي تغيير يطرأ عليها خلال فترة توليه المنصب العقارية او المنقولة والاموال التي ألت اليه او التي نقل ملكيتها الى اشخاص اخرين)

١. صباح، جرائم إستغلال النفوذ: ص ٣٩

٢. نص المادة (٦) من قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي القطاع المختلط، رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، المعدلة برقم (١) لسنة ٢٠٠٦ والمنشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٢٦) في ٢٨/٩/٢٠٠٦



### ٣. الشفافية والنزاهة في التعاقدات الحكومية

من الضروري جداً ان تكون التعاقدات العامة على قدر كاف من العلانية والافصاح عن وقت ومحل التعاقدات العامة وان يكون الاعلان متاح للعامة بغرض ضمان نزاهة الاجراءات بالإضافة الى فسح المجال الى كافة الجهات الراغبة في التنفيذ دون قيود مع توافر الحق في الطعن بأي اجراء يراه البعض غير عادل أي مخالف للقانون.

### ٤. تمكين المنظمات المدنية للقيام بالدور الفاعل

تمكين المنظمات المدنية للقيام بالدور الفاعل في الرفع من مستوى الوعي العام عن ظاهرة الفساد وما تخلفه من مخاطر وتعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة وتتم من خلال المجهودات الإعلامية في مجال التثقيف عن خطورة قضايا الفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاربتة وذلك لحرمة الاموال العامة بالإضافة الى اعداد البرامج التعليمية والارشادية.

### ٢-١-٢. الرقابة الوضعية في التشريعات العراقية

وردت عبارة الرقابة المسبقة بشكل صريح في بعض التشريعات الداخلية وبشكل ضمني في البعض الاخر وتحدث عن التشريعات الداخلية ودورها في الرقابة الوقائية للمال العام في هذا المطلب وهي كالآتي:

#### ١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة /١٩٦٩ (المعدل):

نظم قانون العقوبات في الباب السادس جرائم الفساد بعنوان ( الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة) و التي تشمل جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، إذ عاجلت ذلك في المواد (٣٠٧ - ٣١٤) جريمة الرشوة، وتحقق عند قيام الموظف بقبول الرشوة بأي صورة كانت سواء بطلب الموظف أو قبوله لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك بقصد اداء عمل من أعمال وظيفته أو الإمتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، وقد نص المشرع العراقي بعقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الإمتناع عنه بقصد المكافاة على ما وقع من ذلك.<sup>١</sup>

وإن جريمة الاختلاس تُعد من أخطر جرائم الفساد المالي، وأن المقصود بالاختلاس هو (إستيلاء الموظف أو المكلف بخدمة عامة على الأموال التي تحت عهده)، وقد نص المشرع الجنائي على عقوبة للموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي يرتكب جريمة الاختلاس بالسجن عندما يكون قد اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقةً مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته وتكون العقوبة السجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير

١. المواد من (٣١٥ - ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة /١٩٦٩ (المعدل)

حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لإحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره.

يعد قانون العقوبات اول تشريع جنائي اشار الى الرقابة الوقائية ضمناً من خلال تجريم الافعال الضارة بالمصلحة العامة والجرائم الواقعة على المال العام وافرد لها نصوص خاصة لغرض الحد من تلك الجرائم ويأتي دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي وأثناء ممارسة عمله الرقابي في مؤسسات الدولة بمراعاة ما جاء بقانون العقوبات والتدقيق عن أي مخالفة تشكل جريمة وفق القانون واحالتها الى هيئة النزاهة او الى الادعاء العام إلا انه ما يؤخذ على قانون ديوان الرقابة المالية النافذ انه لم ينظم الحالات التي يمكن ان يلاحظها المكلف بالرقابة مثل جريمة الرشوة كونه يفتقر الى التحري عن الجريمة وان رقابته لاحقاً.

## ٢. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ (الملغي)

في المادة (٦) التي نصت ( للرئيس ان يقرر اجراء الرقابة السابقة على الصرف في دائرة او جهة خاضعة للرقابة يرى ان المصلحة العامة تدعو الى اجراء هذا النوع من الرقابة فيها , وحينئذ يجب ان تسبق عملية الصرف موافقة سلطة الرقابة عليها بكتاب رسمي او تأشير الموافقة على الاوراق الخاصة بالصرف التي يتقرر اخضاعها لهذا النوع من الرقابة)١<sup>١</sup> ويقوم هذا النوع من الرقابة على اساس التنبؤ او التوقع للأخطاء قبل حدوثها لذلك على اجهزة الرقابة المالية ان لا تنتظر الى تلك الافعال على انها مجرد اخطاء وانما هي جرائم خطيرة كظاهرة استغلال الوظيفة العامة لتحقيق المصالح الشخصية وظاهرة الاسراف في استخدام المال العام يعد الفساد المالي والإداري صورة الاكثر انتشاراً من صور الجرائم المستحدثة التي يصعب الحد منها ويعد المعرقل الرئيسي لخطط وبرامج التنمية إذ تتحول معظم الأموال المخصصة لتلك البرامج لمصلحة أشخاص معينين من خلال استغلال نفوذهم أو الصلاحيات الممنوحة لهم وبذلك تعرقل عملية التنمية ويتفشى التخلف والفساد وينعكس بدوره على مجالات الحياة لاقتصادية والاجتماعية وفي ذلك خسارة كبيرة للمال العام والجهد والوقت وضياع فرص التقدم والنمو والازدهار للبد بشكل عام.

## ٣. قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل)

جاء قانون الإنضباط بنصوص وقائية لحماية للمرفق العام بشكل عام وحماية للمال العام بشكل خاص من خلال النص على مجموعة من الواجبات التي على الموظف العام ان يلتزم بها إذ نصت المادة (٤) الفقرة ( سادساً ) ( يلتزم الموظف بالمحافظة على اموال الدولة التي في حوزته او تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة ) يفرض هذا النص على

١. نص المادة (٦) من قانون الديوان رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي



الادارة متابعة عمل الموظفين حمايةً للمال العام وهذا نص وقائي لذا يفترض على كل موظف ان يبذل العناية المطلوبة وإلا عرض نفسه للمسائلة القانونية.

ولم يكتفي المشرع بإلزام الموظف بمجموعة من الواجبات وانما تعدى الى النص على مجموعة من المحظورات على الموظف تجنبها إذ نصت المادة (٥) منه في الفقرات (٥ و ٦ و ٧) (يحظر على الموظف استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة لأغراض خاصة , و استعمال اي مكنة او جهاز او اي آلة من الآت الإنتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها , و عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الاعمال المناطة به او الإهمال او التهاون في العمل بما يؤدي الى الحاق ضرر بالإنتاج او الخدمات او الممتلكات) ان اهتمام المشرع والنص على الحماية الوقائية للمال العام في اكثر من قانون ماهي إلا تأكيد على حرمة الاستغلال السوي للمال العام ويتوجب المحافظة عليه .

#### ٤ . مكاتب المفتشون العموميين (الملغاة):

أنشأت مكاتب المفتشين بعد الاحداث العسكرية التي جرت في العراق عام ٢٠٠٣ استناداً الى أمر سلطة الائتلاف المرقم (٥٧) لسنة / ٢٠٠٤ في كافة الوزارات اذا تم تكليفها بمراجعة وتدقيق نشاط الوزارة أولاً بأول بهدف الرفع من مستوى المسؤولية والنزاهة والإشراف على كفاءة نشاط الوزارات بشكل مباشر لمنع وقوع مخالفات او الرشوة او إساءة استخدام المنصب بهدف حماية المرفق العام والمال العام.<sup>١</sup>

وطبيعة الرقابة التي يقوم بها المفتش العام تُعدّ من الإجراءات الوقائية لمكافحة الفساد بمعنى أنه يمارس رقابته قبل وقوع فعل الفساد، الأمر الذي يجعل مهمته تختلف عن مهمة بعض الأجهزة الرقابية الأخرى من خلال تقديم التقارير إلى الوزير المختص عن نشاط تلك الوزارة يتضمن نتائج اعمالها مع التوصيات المناسبة وفقاً للقانون.<sup>٢</sup>

وكان الهدف الاساس من انشاء هذه المكاتب لمنع وقوع الاحطاء او الاستغلال للمال العام واي صورة من صور الفساد او الجرائم المالية إلا انه لم يظهر بالصورة التي أنشأ من اجلها لعدة اسباب منها:

١- اجراءات تعيين موظفي هذه المكاتب من قبل الوزارة ذاتها التي يمارس اعمال الرقابة والتفتيش عليها مما يجعل الموظف في حرج من اثبات شيء مخالف للقانون على وزارته.

٢- عدم استقلالية المكاتب لارتباطها بالوزير مباشرة مما يجعلها عرضة للضغوطات السياسية وكان الافضل ارتباطها بالسلطة التشريعية.

١ . الأمر الصادر من سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤

٢ . علي، الرقابة الاستباقية لمكاتب المفتش العام ودوره في مكافحة الفساد: ص ١٩

٣- استمرار حالات الاستغلال غير المشروع للمال العام والرشوة والمناقصات الوهمية ومختلف الجرائم في اغلب الوزارات مع وجود مكاتب للمفتش العام مما دفع بالسلطة التشريعية الى ايقاف عمل تلك المكاتب بموجب قانون رقم ( ٢٤ ) لسنة ٢٠١٩<sup>١</sup>.

#### ٥. قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

نصت المادة (١) من القانون على (يتحمل الموظف او المكلف بخدمة عامة او الشركة العامة او الخاصة او المقاول مسؤولية التعويض عن الاضرار التي تكبدها المال العام)<sup>٢</sup>  
من خلال الامعان في النص اعلاه يتضح ان المشرع قد منح الادارة سلطة القضاء وهي خروج عن الاصل الذي يقضي بعدم الجمع بين صفتي الخصم والحكم في ان واحد فان الادارة في منازعات التضمين خصم وهي في الوقت نفسه قاضي إلا ان هذا الخروج عن الاصل له ما يبرره في المنطق والقانون لان اموال الدولة اصبحت في نظر البعض من الطامعين والمتنفذين كالأرباحاً لذا وجب على المشرع ان يفرض نصاً رادعاً لكل من تسول له نفسه ان يستغل المال العام.<sup>٣</sup>

وان التساؤل الذي يثار هل ان قانون التضمين كان كافياً للحد من ظاهرة الاستخدام او الاستغلال غير الصحيح لأموال الدولة التي اجتاحت اغلب مؤسسات الدولة , الاجابة على هذا التساؤل ومن وجهة نظر الباحث ان القانون المذكور لم قانوناً رادعاً بما يكفي كونه يحمل في طياته بعض النصوص التي تجعل منه شكلياً وان الممارسات الخاطئة والاستغلال غير الصحيح لأموال الدولة في نظر المشرع والغير جريمة لكنها في نظر اللجان التحقيقية التي يتم تشكيلها للتحقيق مع الموظف المتسبب في الاضرار في اموال الدولة هي مجرد اخطاء فنية او تصنيفية او بغير قصد كون اللجان المشكلة هي من نفس الدائرة التي يعمل فيها الموظف المكلف بخدمة عامة وبالتالي من الصعب ان تكون اللجنة حيادية بما يكفي لتوصي بفرض عقوبة على وان اغلبها تكون بغلق التحقيق لعدم اثبات مقصره الموظف المحال للتحقيق.

١. قانون رقم ( ٢٤ ) لسنة ٢٠١٩

٢. نص المادة (١) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦

٣. غازی، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ : ص ٩٩



## ٦. قانون مكافاة المُخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨ :

نصت المادة الاولى من القانون على (يهدف هذا القانون الى تشجيع من يُقدم إخباراً يؤدي الى إستعادة الإصول و الأموال المملوكة للدولة و القطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة او الإختلاس او تزوير المحررات الرسمية أو عن حالات الفساد الإداري و سوء التصرف من خلال مكافاة المخبر).<sup>١</sup>

وان هذا نوع من الرقابة الوقائية هدفها الحد من جريمة الفساد المالي الذي يعد بمثابة المرض الخبيث الذي ينخر الجهاز الاداري في الدولة، وينسف الثقة بما تقدمه مؤسساتها للمواطن وحسب ما جاء في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٢٠ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية فإن العراق احتل المرتبة ١٦٠ عالمياً بعد ان كان في المرتبة ١٦٢ من اصل ١٨٠ دولة الاكثر فساداً في العالم.<sup>٢</sup>

بالرغم من أن العراق يمتلك العديد من المؤسسات والهيئات الرقابية التي تحاول الحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي متمثلة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي وشدت التقرير على ضرورة تقوية ودعم وحماية الجهات الرقابية من خلال سيادة القانون وإنفاذ القانون والتشريعات الضرورية وفق اتفاقية مكافحة الفساد وبشأن ابرز ملفات الفساد يشير التقرير الى أنه مازال تحدي شفافية العقود والمشاريع والمشتريات الحكومية التحدي الأكبر في ملف الفساد والتي تسبب هدرا كبيرا واستحواذ على المال العام من قبل أطراف متنفذة، وتضخيم الأسعار التخمينية في العقود والمشاريع والمشتريات، وضعف السياسات العامة في إدماج القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وحماية الاستثمار.

## ٧. قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٨

نصت المادة (١) من قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها على (تحول وزارتات الدفاع والداخلية و جهاز المخابرات الوطني و الهيئة العامة للجمارك صلاحية ضبط الاموال المعدة للتهرب بجميع أنواعها و منها الأغنام و الحيوانات الاخرى و المنتجات النفطية وواسطة النقل المستخدمة في نقل تلك الاموال خلافا للقانون، و الاموال الممنوع تداولها في الأسواق المحلية)

ونص المادة (٤) الفقرة أولاً- ((يمنح المخبرون و الأشخاص الذين يقومون بالكشف عن الاموال المهربة و الاموال الممنوع تداولها في الأسواق المحلية المشمولة بهذا القانون أو ضبطها مكافأة مالية بنسبة (٣٠%) ثلاثين من المئة من قيمة الاموال المصادرة)<sup>٣</sup>

١. نص المادة (١) من قانون مكافاة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨

٢. «كشف مؤشرات الفساد لعام ٢٠٢٠»: الموقع الالكتروني

٣. نص المواد (١ و ٢) من قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨

يتضح من نصوص المواد اعلاه ان هدف المشرع هو رقابة وحماية للأموال العامة او الخاصة وهذا النوع من الرقابة الوقائية لمنع والحد من تهريب الاموال او التداول في الاموال الممنوعة ولم يقتصر على لجان المتابعة او الضبط وانما نص على منح مكافأة مالية الغرض منها التشجيع والمتابعة الحثيثة في الكشف عن الاموال المهربة.

#### ٨. قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١٠

يهدف لدعم المنتجات العراقية والمحافظة عليها من الآثار الضارة الناتجة عن الممارسات غير الصحيحة في مجال التجارة الدولية ومعالجة اثار الأضرار الناتجة عنها بهدف توفير الحماية للصناعة الوطنية لكي تكون قادرة على المنافسة المحلية والدولية بغية دعم الاقتصاد الوطني والنهوض بالصناعة الوطنية، ووضع حلول مناسبة للاعتماد على المنتج المحلي بدلاً من المنتج المستورد وتشجيع الصناعة الوطنية.

ونشير بهذا الصدد الى امكانية تقسيم آليات حماية المستهلك العراقي من خلال جانبين:

الأول: التشريعي : وهو الأساس الذي يوفر لنا القدرة على الحد من ظاهرة الفساد واعادة تنظيم بما يخدم المستهلك العراقي والاقتصاد الوطني على حد سواء.

الثاني: الحماية والدعم: وهو الجانب الذي يكمل الجانب المتعلق بتقوية الاقتصاد العراقي سواء بشكل مباشر عن طريق القروض والدعم للمشاريع الرائدة او للمشاريع الصغيرة او بشكل غير مباشر عن طريق الحماية الجمركية للمنتج المحلي او من خلال تقديم الدراسات والبحوث التي بدورها تقدم رؤيه واضحه لإقامة المشاريع وتطوير المشاريع الموجودة مقارنة بالدول المتقدمة والنهوض بواقع المنتج المحلي.

#### ٩. قانون مكافحة غسيل الأموال و تمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥:

نصت المادة (٢٦- أولاً) من القانون على تولى الجهات الرقابية تطوير اجراءات التفتيش ووسائل ومعايير متابعة التزام المؤسسات المالية والاعمال والمهن غير المالية المحددة بالتزامات مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب وفقاً للقانون.

#### ١٠. قانون مكاتب الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧:

ان الأسباب الموجبة لتشريعها، بعد ازدياد عدد وحجم الجرائم كما ونوعاً، واتساع نطاقها جغرافياً واجتماعياً وثقافياً عرقياً وطائفياً ومذهبياً سياسياً متميزاً، وبأشكال وصور غير مألوفة ولا معروفة من حيث سبق الإصرار والترصد، في



ظل نظام ديمقراطي اتحادي، أطلق عنان الممارسات والتصرفات المنفلتة من عقال الضوابط والأسس والمفاهيم المحمية بنصوص الدستور والقانون.

إذ نصت المادة (٢ - أولاً) من القانون الى الهدف الاساس من تشريعه اذ نصت (حماية نظام الدولة وأمنها والحرص على المصالح العليا للشعب والحفاظ على أموال الدولة والقطاع العام) ونصت الفقرة (ثاني عشر) من المادة نفسها على (التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري، وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩- المعدل، طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١- المعدل، على أن يحيل الدعوى خلال (٢٤) أربع وعشرين ساعة إلى قاضي التحقيق المختص من تأريخ توقيف المتهم)<sup>١</sup>

مما سبق عرضه من تشريعات قانونية يتضح أن مجلس النواب يمارس دوره في مُحاربة الفساد المالي والإداري من خلال تشريع القوانين اللازمة للقضاء على الفساد المستشري في مفاصل الدولة وتعتبر الرقابة البرلمانية حجراً أساسياً في البرلمانات الديمقراطية، إذ انها تُشكل مؤشراً على الحكم الجيد وهي تُهدف الى مُساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، لضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعالة فالرقابة البرلمانية الدقيقة على اعمال السلطة التنفيذية مؤشراً على سلامة الحكم وإلى جانب الوظيفة التشريعية له، ويتمكن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره بالدفاع عن المصلحة العامة. وان ممارسة الدور الرقابي على سلامة تطبيق القوانين من قبل الجهات المكلفة بتطبيقه بصورة سليمة وإلا مجرد سن التشريعات وتترك من غير تطبيق او تطبيق غير صحيح لا جدوى منها وبالتالي لن تتوقف عمليات انتهاك القوانين واستنزاف الاموال العامة مع وجود التشريعات التي تجرم ذلك ولاسيما في حداته طرق اقرار الجرائم كما اسميناها في محور دراستنا بالمستحدثة يتطلب من المشرع مواكبة حداثة الجريمة بسن التشريعات التي تحد منها او التعديل على نصوص التشريعات النافذة.

ومن المهم جداً بالنسبة الى الاطارين القانوني والمؤسسي للبرلمان تشجيع أعضاؤه على استخدام صلاحياتهم الرقابية بفعالية تامة إلى جانب تجهيز أدوات الرقابة، على اعمال السلطة التنفيذية وان هذا الإطار يؤمن استقلالية المؤسسة دون خوف من التعرض لشخصهم إلى جانب ذلك، على الإطار القانوني للبرلمان أن يتضمن حقوقاً مثل الوصول إلى المعلومات التي تعطيهم القدرة على القيام بالمهام الرقابية والتحقيقات التي تصب في مصلحة الحكومة.

١. نص المادة (٢) الفقرات ( اولاً و ثاني عشر ) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧؛ قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة

١٩٦٩- المعدل؛ قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١

حتى في سياق هذه الوظيفة، يُمكن لطبيعة هذه العلاقة بين البرلمان والمواطنين ان تُؤثر بشكل كبير على دوافع أعضاء السلطة التشريعية لتأدية وظيفتهم الرقابية بشكل فعال على سبيل المثال، في الأنظمة الانتخابية التي يُحدد فيها القادة السياسيون من يحتل المناصب العليا في اللائحة الانتخابية للحزب قد يدفع ذلك بالأشخاص الذين يحتلون المقاعد الأخرى بالعمل دون فعالية. وعندما يُعتمد إعادة انتخاب أعضاء البرلمان بشكل كامل مُعتمدين في ذلك على قرار قادة الأحزاب، فمن غير المتصور ان يُخرجوا عن رأي قادة احزابهم اما في الأنظمة التي يُحدد فيها الحزب مُرشحيه وفق التصويت، وذلك قد يسمح لعضو البرلمان بالتمتع بحرية أكبر لمحاسبة حزبه وقادة الحكومة وبالتالي من الممكن ان يمارس صلاحياته بنوع من الحرية بعيداً عن المصالح الشخصية او مصلحة الحزب او الكتلة.

## ٢-٢. الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانون رقم (٣١) لسنة /

٢٠١١ ( المعدل )

نتحدث في هذا المبحث عن الدور الوقائي والرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي استناداً للصلاحيات المخولة له بموجب قانونه النافذ ومن خلال عدة اجراءات واليات تمكنه من الرقابة الوقائية لحماية اموال الدولة من الجرائم المالية المستحدثة وتقسّم الدراسة في هذا المبحث الى مطلبين نتحدث في المطلب الأول عن الدور الوقائي في تقديم الاستشارات والبحوث وتخصّص المطلب الثاني عن الدور الوقائي في التدريب والتطوير.

### ٢-٢-١. الدور الوقائي في تقديم الاستشارات والبحوث

في ظل انتشار جرائم الفساد المالي والاداري و سوء ادارة الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية نتيجة لضعف الرادع الجزائي والديني والأخلاقي وأمام ضخامة المبالغ المالية المخصصة لتنفيذ خطط التنمية عن طريق الصفقات العمومية، حيث أن هذه الانحرافات أخذت منحى يبعث للقلق، وان المنافسة بين الشركات الخاصة بلغت درجة من المبالغة تصل أحيانا إلى مخالفة القانون والانظمة، في ظل تواطؤ بعض المسؤولين و الموظفين العموميين، مما أضعف قدرة أصحاب المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و قلة من فرص حصولهم على نصيب من هذه المناقصات و المشاريع.<sup>١</sup> إن الكثير من هذه الانحرافات و المخالفات في نفيذ القانون مردها بدرجة كبيرة إلى غياب المعلومات، أو إتاحتها لعدد محدود من الموظفين بطريقة غير قانونية لذا كان لزاماً على الادارة تقديم الاستشارات والبحوث في مجال محاربة الفساد المالي والاداري والتعريف بها في شتى المجالات التي قد تكون غير معلومة للكثيرين.

١. الجبالي، «الشفافية في المشتريات و المشروعات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة و المتوسطة»: ص ٩.



نصت المادة (٦) الفقرة ثالثاً من قانون الديوان (يقوم الديوان بالمهام التالية : منها تقديم العون الفني في المجالات

المحاسبية والرقابية والادارية و ما يتعلق بها من امور تنظيمية وفنية)<sup>١</sup>

يتضح من النص اعلاه ان المشرع قد منح الصلاحيات الرقابية والفنية للديوان في مجال حماية المال العام سواء من خلال رقابة وتدقيق الحسابات والنشاطات للتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة ومدى فاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات والتأكد من عدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها خيراً ففعل المشرع عندما منح تلك الصلاحية لجهاز رقابي يمتلك من الطاقات الرقابية والكفاءات من الموظفين في المجالات المحاسبية والقانونية لتقييم اداء ونشاط وزارات الدولة كافة وتقديم العون الفني وتقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية المقررة لتحقيق الاهداف المرسومة للدولة ومدى التزام تلك الوزارات بما يهدف النهوض بواقع البلد الاقتصادي وتحسين وضعه المالي من خلال ابداء الرأي في القوائم والبيانات المالية من خلال تقديم مختلف التقارير متضمنة نتائج اعمال الرقابة والتدقيق عن نشاط الجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمحاسبية وتعكس حقيقة المركز المالية ونتيجة النشاط ويأتي الدور الاساس للديوان في هذا المجال ان كانت نشاط تلك الوزارة وفق المتطلبات هذا جيد وتعد الوزارة ذات موقف ايجابي لمراعاتها القوانين والانظمة والتعليمات وان كان لا يعكس حقيقة المركز المالي او نتيجة حقيقة لنشاطها يأتي دور الديوان في تثبيت ذلك في تقرير يتضمن الملاحظات التي اكتشفها اثناء اعمال الرقابة والتدقيق والتوصية بمعالجة تلك الملاحظات من خلال ابداء الرأي الفني السليم وفقاً للقانون لمعالجة تلك الملاحظات وعدم تكرارها.<sup>٢</sup>

بعد اعتناق الكثير من الدول لأساليب التخطيط الاقتصادي، فإن الحاجة أصبحت ماسة جداً إلى اعتماد أسلوب الرقابة التقييمية كأسلوب ناجع لمتابعة الخطط الاقتصادية، ومدى كفاءة المؤسسات الحكومية في إدارة وتنفيذ هذه المشروعات والخطط وتقديم الدراسات والبحوث في مجال تطوير خطط تلك المؤسسات بما ينسجم مع التطور الحاصل في العالم وان هذا النوع من الرقابة الوقائية المختلفة نوعاً ما عن الرقابة التقليدية التي تتمثل بكتابة تقرير يتضمن الملاحظات السلبية المشخصة في تلك المؤسسة وانما أصبحت الضرورة الى تدخل الجهات الرقابية الى ابعد من ذلك من خلال ملاحظتها للسلبيات ان تقدم دراسة عن اسباب تكرار الاخطاء وماهي الحلول المناسبة لها بالاستناد الى القانون والتعليمات والمعايير الدولية.<sup>٣</sup>

١. نص المادة (٦) من قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٢. بدوي، الرقابة على المؤسسات الإدارية: صص ٨٧-٨٨

٣. صرامة، «الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي»: صص ١٣٧-١٣٨

وإذا امعنا النظر في قانون الديوان النافذ نرى أكثر من فقرة أكدت على ذلك لذا أصبح الموضوع اقرب الى المهام الوجوبية الملقاة على عاتق موظفي الرقابة المالية وبالأخص من حملة الشهادات العليا وبالرجوع الى قرارات مجلس الرقابة فانه ذهب بالاتجاه المؤيد اذ طالب الموظفين من حملة الشهادات العليا بتقديم دراسة او بحث لأغراض الترقية. نأمل من اصحاب القرار التأكيد على ذلك ومطالبة الموظفين بتقديم دراسة عملية عن اعمال الرقابة والتدقيق كلاً حسب نشاط المؤسسة التي يراقب فيها وان يكون البحث رقبائي وقائي بهدف حماية اموال الدولة والحد من الاخطاء والمخالفات المالية المتكررة في تلك المؤسسة. والخروج بنتائج وقائية وعلاجية لظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة لاسيما وان الجريمة المالية والمخالفات المالية المستحدثة تحتاج الى مواكبة التطور الحاصل في اقرانها وتطوير خبرات الموظفين المكلفين بالرقابة على المال العام لاسيما موظفي ديوان الرقابة المالية الاتحادي وللحديث عن انواع الدراسات الهامة التي يجب تسليط الضوء عليها في الفرع الاول والمعالجات السياسية والقانونية للفساد في الفرع الثاني.

## ٢-٢-١-١ المعالجات السياسية والقانونية للفساد في العراق

إذا ما اردنا معالجة الفساد السياسي لابد من عدة وسائل وهي كالآتي:

١. البحث في السياسات الملائمة لاجتثاث الفساد السياسي والإداري بوصفه ظاهرة مُدمرة لعملية التنمية الاقتصادية في العراق.
٢. تقديم دراسات عن آلية التدوير الوظيفي لكبار المسؤولين بين فترة وأخرى, لان بقاء المسؤول الإداري فترة طويلة في المنصب نفسه يتسبب في تفشي الفساد, لاسيما في المفاصل الرئيسية في المؤسسة العامة مثل الشؤون المالية والمشتريات والتعاقدات.<sup>١</sup>
٣. اعادة النظر بالعقوبات الانضباطية لمرتكبي الفساد من موظفي القطاع العام والتشدد في تلك العقوبات ومتابعة تطبيق القانون بحق المخالفين بالشكل السليم.
٤. الحياد في القرارات الإدارية الرسمية والغاء مفهوم الاستثناء من القاعدة العامة, لأن في اتساعها يتسع معها الفساد والعكس صحيح.
٥. تقديم بحوث عن القوانين والتعليمات النافذة والتوصية بتحديثها والتحقق من دقة القرارات الإدارية وتطوير منظومة المسؤولية والمحاسبة لتحسين الخدمات العامة للحد من الممارسات الخاطئة وغير القانونية.

١. الغانمي والخزرجي، «الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الامريكى للعراق عام»: ص ٩٩

## ٢-٢-١-٢. المعالجات الاقتصادية لظاهرة الفساد في العراق

عندما لا تكون هناك سلطة قادرة على رسم سياسة واضحة و خطة لمحاربة الفساد، فأنا نُدرك أن العملية السياسية واهدافها وبرامجها التي تم الاعلان عنها غير حقيقية والهدف منها الوصول الى السلطة لتحقيق المصلحة الشخصية.

ولهذا الفساد أنواع مختلفة تتمثل بالاتي:

١. الفساد في مجال العقود العامة ( المقاولات والمشتريات):

ان هذا النوع من الفساد يعد الاكثر انتشاراً كونه على تماس مع حاجات المواطن و يستشري كذلك في مفاصل مهمة في اغلب المؤسسات العامة.<sup>١</sup>

٢. الفساد في الوظائف الوهمية:

ان هذه الصورة من الفساد استمرت لسنوات طويلة وكانت نتائجها الاستهانة بالمقومات العلمية وعدم منحها الفرصة في مجال الحصول على الوظيفة العامة وان فساد الوظائف الحكومية يتم اما في وظائف وهمية لا وجود لها او من خلال منحها لأشخاص غير مؤهلين مقابل الحصول على المنافع المادية او المحاصصة السياسية، وتذهب اغلب المرتبات والأجور التي تخصص لها الى اشخاص متنفذين في الوزارات. والمصطلح العراقي على وصف هذا النوع من الموظفين بالوهميين او ( الفضائيين ) كل هذا نتيجة للفساد الحكومي الغرض منه استنزاف الموارد العامة تذهب لحساب الفاسدين.<sup>٢</sup>

٣. العمولات:

يتمثل هذا النوع من الفساد من خلال تفضيل بعض المؤسسات العامة الاستيراد للسلع والمستلزمات من خارج العراق مع وجود مثيلها في الداخل وعدم الشراء من الاسواق المحلية لعدم وجود هامش من العمولة للطرف المشتري لذا تلجأ المؤسسات العامة إلى الشراء من خارج العراق لقاء عمولات لحساباتهم الخاصة وأن اشتراط الحصول على العمولة

١. «حسائر البلاد من عقود التسليح توازي موازنات أربع سنوات»: في الموقع الصباح الجديد

٢. قانون الموازنة الاتحادية للعام ٢٠١٩

له اثاراً سلبية جمه منها أدى إلى التلكر في الكثير من المشاريع الانتاجية والخدمية التي كانت نتيجتها الهدر في المال العام.<sup>١</sup>

#### ٤. شبهات الفساد في مؤسسات الضريبة:

الكثير من الدول المتقدمة قد اعتمدت وبشكل مباشر واساس على الايرادات الناتجة من الرسوم في مؤسسات الضريبة وما تمثله من إيرادات عامة مهمة و تلجأ الحكومة الى فرضها بهدف تقليل نسبة العجز المالي في الموازنة العامة إلا أن الفساد في المؤسسات الضريبية في العراق، لم تترك هذا المورد أيضاً وهذا تفسير على أن حجم الفساد في الجمارك كبير جداً مقارنة بحجم الايرادات المتحققة منها في مقابل ذلك لا يوجد ما يدل على الاستفادة من تلك الايرادات.

#### ٢-٢-١-٢ التوصيف القيمي أو محاولة القياس الرقمي للفساد الاقتصادي

من الواضح أنه من الصعب الكشف رقمياً عما تم إحتلاسه أو استغلاله للمصلحة الشخصية من المال العام العراقي داخل وخارج العراق خلال السنوات الماضية وما أشرنا له في الفقرة أولاً أعلاه لا يعدو كونه توصيفاً نوعياً لا يُعد رقمياً عن حقيقة الفساد والهدر في اموال الدولة دون أي مسوغ شرعي.<sup>٢</sup>

بعد عام/٢٠٠٣، ظهر نظام سياسي مختلف كُلياً، في مُقابل نظام إقتصادي لم تتغير طبيعته منذ عام/٢٠٠٣، نظام يقوم على دوراً مركزياً للدولة العراقية والذي نواجهه اليوم فإنه تجربة مُعاكسة، فالنظام السياسي التعددي يتناقض مع النظم الإقتصادية المركزية ويتوجب على جميع الجهات المتخصصة تقديم الدراسات اللازمة عن البرنامج الحكومي في تلبية وعودها في تحقيق الرفاهية الاقتصادية وأعمار البني التحتية وتوفير الخدمات الأساسية للمواطن والمحافظة على الاموال العامة والحد من الجرائم المالية المستحدثة منها والتقليدية وهذا ما سوف نتحدث عنه في المطلب الثاني.

#### ٢-٢-٢. الدور الوقائي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في التدريب والتطوير

لم يقتصر دور الديوان على العمل الرقابي او التدقيق المحاسبي وانما تعدى الى اكثر من ذلك فمهمة المدقق والرقيب المالي تحتاج الى تحديث بما ينسجم مع التطور الحاصل في نشاط المؤسسات العامة والتطور الحاصل في الجريمة او

١. «هيئة النزاهة الاتحادية تعلن عن عدد المشاريع المملوكة في محافظة البصرة»: في الموقع روضة

٢. خوله، الرقابة الادارية والمالية في الدول العربية الاسلامية: ص ٣٠



المخالفات المالية ومن الجيد ان المشرع قد ذهب الى مواكبة ذلك التطور اذ نصت المادة (٢٥- الفقرة خامساً) من قانون الديوان (( يرتبط برئيس الديوان المركز التدريبي برأسه مدير عام حاصل على شهادة عليا يهدف الى التدريب وتطوير قدرات العاملين في الديوان والجهات الاخرى في المجالات المحاسبية والرقابية والادارية والقانونية التي لها علاقة بمهام الديوان. الخ ))<sup>١</sup>

إن استحداث وتطوير البرامج التدريبية للموظفين على مكافحة الفساد من أكثر الأساليب فعالية كما أن الأداء الوظيفي للموظفين في المؤسسة العامة هو حصيلة استثمار حقيقي من قبل المؤسسة لقدرات ومهارات ومعارف ودافعية العاملين داخل المؤسسة وخارجها، وما لا شك فيه أن مستوى الأداء للعاملين وللمؤسسة على حد سواء يمثل مقياساً حقيقياً لمدى نجاح إدارة الموارد البشرية في تلك المؤسسة ومدى سلامة برامجها المستخدمة نحو تحقيق ميزة تنافسية قوية راسخة تركز على الابتكار والابداع في الأداء، وتؤدي في النهاية الى تحقيق الأهداف المرسومة لتلك المؤسسة والعاملين معاً، والحفاظ على ممتلكات وموارد المؤسسة وبالتالي الحفاظ على الممتلكات العامة.<sup>٢</sup>

ويقصد بالتدريب هو الجهد المنظم والمخطط له لتزويد القوى البشرية بمعارف معينة، وتحسين قدراتها، وتغيير سلوكياتها واتجاهاتها على نحو إيجابي وبناء.<sup>٣</sup>

ويتمثل التدريب النظري بإلقاء المحاضرات من قبل مُحاضر مُتدرب ويتم النقاش قبل الأداء العملي او أثناءه او بعده، أما التدريب العملي فقد يكون فردياً او جمعياً كالعامل في مجموعات، أو البحث عن حل لمشكلة يتم طرحها وقد يكون التدخل فيما بين التدريب النظري والعملي في معظم البرامج التدريبية إن لم يكن جميعها ويتم اجراء تقييم لجودة البرنامج التدريبي وفقاً لنواح عدة منها مدى وضوح أهداف البرنامج، والشكل الذي تُقدم به المادة العلمية، والوسائل الأجهزة المستخدمة في التدريب ومدى كفايتها للإستعمال.

## ٢-٢-٢-١. أنواع التدريب ونتائجه

للتدريب أنواع مختلفة تتمثل في التدريب التوجيهي والتدريب لتحديد المعلومات، وهناك أمثلة شائعة في البرامج التدريبية المتعلقة في الوظيفة العامة وهي كآلاتي:

### ١- التدريب التعريفي:

١. نص المادة (٢٥ - الفقرة خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٢. حضراوي، «أثر الالتزام بأخلاقيات المهنة على الأداء الوظيفي في ظل تبني الإدارة بالأهداف في المؤسسات العمومية»: ص ١٧

٣. الدر، الحقائق التدريبية: ص ١٥

يهدف الى تعريف الموظف العام على البيئة الداخلية للمؤسسة العامة ومساعدتهم على تبسيط وفهم السياسات والإجراءات المطلوبة التي تتمثل في الواجبات التي على الموظف الالتزام بها بكل دقة واحتراف والمحظورات التي على الموظف تجنبها من خلال اداء واجبات الوظيفة العامة.

## ٢- في مجال القوانين والتعليمات الوظيفية:

يحصل الموظف على القدر الكافي من التعليمات والضوابط التي تمكنه من العمل بكل جدية وثقة كون هذا النوع من التدريب يمنح المتدرب نظرة عامة عن القوانين والتعليمات ذات الاتصال المباشر في الوظيفة العامة وتعد من مهام الادارة في تطوير كفاءة موظفيها في مجال تدريبهم على كافة القوانين والتعليمات المتعلقة في اداء واجباتهم بهدف سير المرفق العام بانتظام من جهة وحماية للمال العام من جهة اخرى.<sup>١</sup>

إن المؤسسات العامة عندما تنفذ وتطبق وتستخدم الأساليب الادارية الحديثة متمثلة بالتدريب والتطوير من أجل الاستمرار الى معرفة طرق الوصول الى أهدافها، لذا فانه من المفيد تبني الإدارة لأهداف من أجل الحصول على أثر التزام أخلاقيات المهنة على الأداء الوظيفي واحترام الممتلكات العامة وحمايتها من اي تصرف غير سليم.<sup>٢</sup>

وانطلاقاً من غاية المشرع واهداف قانون الديوان والخطط السنوية الموضوعة من قبل المركز التدريبي في تحقيق الهدف الاساس وهو تطوير كفاءة الموظف العام سواء من موظفي الديوان بغرض اداء مهام عملهم بالشكل المطلوب او من موظفي الجهات الاخرى من وزارات الدولة ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي.<sup>٣</sup>

وصف الدورات التي يقيمها المركز التدريبي وهدفها تعميق فهم المشاركين وإدراكهم لطبيعة واهمية دور القطاع العام وإمكاناته في مكافحة الفساد وتستخدم هذه الدورات معلومات نظرية ودراسات حالة معينة تتناول تجارب دول المنطقة، وتشجيع المشاركين على تبادل تجاربهم الوظيفية في هذا السياق وتوفر لدى المحاضرين في الدورة معارف ومعلومات عميقة ومتنوعة عن الموضوع من منظور القطاع العام ويتوخى المحاضرون نهجاً غير رسمي يتسم بالصراحة تشجيعاً للمشاركة وإثارة النقاش النشط.

## نتائج الدورات التي يقيمها المركز التدريبي:

١. اكتساب معرفة عميقة بكيفية تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص في سياق مكافحة الفساد.
٢. معرفة كيفية إدارة المشروعات التي تضم أطرافاً من القطاعين العام والخاص وسلامة التنفيذ بصورة صحيحة.

١. الركابي، «دور التدريب في تنمية رأس المال الفكري ، رسالة في الدبلوم العالي»: ص ٧٠

٢. منشور في الموقع الكتروني

٣. نص المادة (٤ - الفقرة ثانياً و رابعاً ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٣. توسيع نطاق شبكاتهم المهنية واطلاعهم على كافة القوانين والتعليمات الوظيفية ومدى التزام القطاع العام بها ونقاط الضعف وآلية معالجتها.

٤. وصف المؤسسات المستحدثة مؤخرًا لتعزيز فعالية سياسة المالية العامة.

تبدأ هذه الدورة باستعراض دور الديوان وأهدافه وسياسته الرقابية والبحث في الأدوات والمنهجيات الأساسية للمالية العامة للدولة ومساهمته في رسم السياسة المالية العامة للبلد وياشر في تنفيذ الدورات التدريبية والتشديد على الحاجة إلى المعلومات عالية الجودة ومستوى عالٍ من الشفافية والمسؤولية وتُختتم الدورة التدريبية بعروض ومواضيع يقدمها المشاركون في موضوعات مقترحة بالإمكان اقامتها في دورات اخرى.

## ٢-٢-٢-٢. ضوابط ممارسة الرقابة المالية للوقاية من الجرائم المستحدثة

لا بد من الإشارة إلى حقيقة مفادها أن هدف الرقابة المالية الاساس هو احترام القوانين والانظمة والتعليمات وتطبيقها بصورة صحيحة بغرض حماية اموال الدولة من التصرف غير الصحيح والتوفيق بين حرية عمل الجهات الخاضعة للرقابة في تصريف اعمالها المسندة لها وعدم التأثير في الظروف الخارجية او الضغوطات والسياسية او المصالح الشخصية.

وتكريساً لهذه الحقيقة ويهدف حمايتها، لا بد أن تُخضع المؤسسات الدولة التنفيذية كافة لمجموعة من الآليات والوسائل التي من خلالها يتم تصويب توجه الادارات التنفيذية في حال خروجها عن النهج المرسوم لها ووفقاً للمنظومة القانونية ويهدف الوصول إلى تقدم الدولة من خلال تنمية المصالح المحلية التي بموجبها ستؤدي لتحقيق تنمية وطنية شاملة<sup>١</sup>.

وكما للمشرع الحق في تقرير الرقابة فإنه يملك حق تحديد سلطاتها وشروط استعمالها، إذ لا يتصور أن يخول المشرع الجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على مؤسسات الدولة الخاضعة للرقابة. ومن ثم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة المالية تُحتم بالضرورة ألا تُمارس إلا في الحالات المحددة وبالوسائل ووفقاً الأغراض والاهداف التي تبينها النصوص القانونية لهذه الرقابة، وتأسيساً على ما سبق وطالما أننا خلصنا إلى أن الرقابة هي استثناء، فإنها تخضع للقواعد التي تمت الاشارة إليها سابقاً، وهي عدم إمكانية ممارسة الرقابة دون نص قانوني.

١. الحسبان، «حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة»: ص ٤٢٦

كذلك لا يمكن التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تخول السلطة الرقابية صلاحية الإشراف والرقابة على الهيئات المؤسسات الخاضعة للرقابة كافة، فمثل هذه النصوص يجب أن تُفسر تفسيراً ضيقاً، ويمكن إجمال القيود التي ترد على ممارسة أعمال الرقابة في النقاط التالية.

### ١. احترام النص القانوني (القيود التشريعي)

هذا القيد يعني ألا تُمارس المؤسسة الرقابية سلطاتها إلا بقانون ووفقاً لقواعد والاعراف المعتمدة في مجال الرقابة والتدقيق وينجم على ذلك أن جهة الرقابية لا تمارس سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الهيئات أو المؤسسات العامة وتلتزم الصمت حيالها في حالة انعدام النص المقرر لهذه الرقابة كما لو ان الموظف المكلف بأعمال الرقابة والتدقيق ومن خلال ممارسة عمله الرقابي شاهد وقوع جريمة الرشوة ومع تحقق اركان الجريمة إلا انه لا يمكن ان يتدخل بأي شكل من الاشكال لعدم وجود نص قانوني ينظم تلك الحالة وآلية مُعالجتها , كذلك الامر في حالة عدم قناعة المدقق او الرقيب المالي بالأسعار المثبتة في قوائم الشراء ومع علمه بانها اسعار فيها نوع من المبالغة فإنه يتقيد بالتدقيق ولا يمكن الحكم بعلمه الشخصي طالما مبررات الصرف متوفرة جميع اركانها.

فالأصل هو استقلال الهيئات الرقابية والقيود الذي يرد على عملها نابع من الاستقلال التام عن المؤسسات الخاضعة لرقابتها والتقييد بالنص القانوني المحدد لعملها ويطرأ عن هذه الصفة أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق، فالتوسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الاستثنائية. وتطبيقاً لمبدأ أو قاعدة يثور التساؤل حول طبيعة النص المقرر للرقابة، هل يجب أن يكون نصاً قانونياً أم يجوز أن يكون تنظيمياً؟

يرى الكثير من الفقهاء أنه يجب أن يكون النص المقرر للرقابة نصاً قانونياً، لأن كونه تنظيمياً يفرغ هذا القيد من محتواه ويخرج الرقابة من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الرقابة هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات، وبهذا فهي تُقرر صلاحياتها بنفسها، مما يجعلها حرة في مباشرة رقابتها التي تقررها وتباشرها وفقاً لإرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال عمل المؤسسات العامة من جهة ومن جهة اخرى والاهم لعدم التوسع في ممارسة اعمالها والتقييد في حماية اموال الدولة النابع من هدف المؤسسة الرقابية الاساس.

### ٢. احترام اختصاص وأغراض وأهداف الرقابة المالية

إن ما تسعى اليه الرقابة المالية لتحقيقه هو ضمان وصيانة وحدة الدولة القانونية والاقتصادية والسياسية، فالرقابة المالية لا تستهدف حماية مصالحها الذاتية كمؤسسة رقابية عليا في الدولة، فلا يجوز لها إذن أن تلجأ لاستعمال وسائل





معينة لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع، إذا كان يفرض عليها أغراضاً أو أهدافاً معينة، أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت عن أهدافها وأساءت استعمال سلطاتها<sup>١</sup>. وحتى تظل الرقابة المالية في حدودها الطبيعية المرسومة قانوناً، بحيث لا يُهدر استقلال الهيئات والمؤسسات العامة اللامركزية، فإن لمثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة أعمال الرقابة غير لم ينص عليها القانون أمام الجهات القضائية المختصة إضافة إلى ذلك فإن مسؤولية الجهة الرقابية تتقرر أيضاً قبل الأفراد حيث تُسأل سلطة الرقابية إذا ما أهملت في ممارستها لأعمالها أو انحرفت في استعمالها فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقاً لأحكام القانون.

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي القيام بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، أو انما ابدت رأياً لا يتفق مع القانون والزمّت الجهة التابعة لها العمل بذلك فإنها تكون في هذه الحالة، قد اسهمت في تنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان يمكن تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق، والمسؤولية تتقرر بالنسبة للشخص اللامركزي وجهة المسؤولة عنه على السواء، نتيجة تعدد الخطأ فيسأل الشخص اللامركزي نتيجة صدور التصرف ابتداء من جانبه، وتُسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة سلطاتها المخالفة للقانون<sup>٢</sup>.

### ٣. مهام الرقابة على مؤسسات الدولة والقيود التي تواجهها

على السلطة الرقابية ان لا تلجأ إلا للطريق والوسيلة التي نص عليها القانون ولا يمكن ان تلجأ لوسيلة رقابية أخرى وان كانت على تماس اقل بحرية واستقلال المؤسسات العامة الخاضعة للرقابة، وقد يثار التساؤل حول ما إذ كان للجهات الرقابية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة الخاضعة لرقابتها اذا كانت مخالفة للقانون او ان الامر متروك للجهة المركزية الاعلى في الدولة<sup>٣</sup>. إلا ان هذا الرأي له جانب من الصواب، إذ الاخذ به يكون من شأنه نقل كل السلطات الرقابية والوصائية إلى قضاء مختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، بالإضافة لعدم وجود مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعوى ما دامت لا تسبب أي ضرر لها<sup>٤</sup>.

١. عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلي: ص ١١٨

٢. شيحا، مبادئ واحكام القانون الاداري: ص ٢٣٤

٣. والي، «الاجراءات الجديدة لقمع جريمة اختلاس الاموال العمومية , جامعة المسيلة»: ص ١

٤. عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلي: ص ١٦٠

## ٢-٢-٣. الآليات القانونية والمؤسسية للوقاية من الجرائم المستحدثة

ان عدم الثقة في المؤسسة الحكومية ناتجاً عن الفساد المستشري في جميع مفاصلها ومما ينجم عنه من آثاراً سلبية، كذلك ينتج عنه نوع من الفراغ في مجال المخططات التنموية الإصلاحية من محتواها، وعلى الرغم من الخلاف الحاصل عن طبيعة الوظيفة القضائية فيما إذا كانت هي وظيفة علاجية أو أنها مجرد وظيفة وقائية أم تجمع الإثنين معاً، فإن المؤكد أن دور السلطات القضائية في مكافحة الجرائم الناتجة عن الفساد المالي والإداري يبقى مهم جداً ويتراوح فيما بين الدور العلاجي الذي يتمثل في الرادع الخاص عن طريق المسائلة وفرض العقوبة المناسبة وإسترداد المال العام من جانب وبين الدور الوقائي ويتمثل بالرادع العام.<sup>١</sup>

ويمكن تحقيق ذلك من خلال الآتي:

١. الالتزام في تطبيق القوانين بغرض تحقيق العدالة في مجال مكافحة الجريمة لاسيما المستحدثة موضوع الدراسة.
٢. العمل على تطوير آليات المؤسسات المعنية بغرض السرعة في الكشف عن الجريمة و تنفيذها وكافة الإجراءات التي تشجع الناس في الإبلاغ عنها كونها تعد من المبادئ الهامة في دعم العدالة الجنائية<sup>٢</sup> ان النهوض بالواقع القضائي وتطبيق القانون بشكل عادل بعيداً عن الضغوطات السياسية يتطلب ما يلي:

## ١. الاستقلال للمؤسسات القضائية و تخصصها في مجال جرائم الفساد

ان هذا المبدأ قد أكدت عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وركزت ايضاً على الاهمية في مجال استقلال القضاء لما له من الدور الحاسم في مكافحة هذا النوع من الجرائم<sup>٣</sup> تمت المصادقة عليها في سنة/ ٢٠٠٤ ودخلت الى حيّز التنفيذ في ديسمبر/ ٢٠٠٥ وحصلت على الامتثال في اغلب دول العالم تقريباً، إذ صدّقت عليها الدول الأعضاء كافة في الأمم المتحدة تقريباً، والبالغ عددها (١٨٩) دولة وانظم العراق الى هذه الاتفاقية بموجب القانون المرقم (٣٥) لسنة/ ٢٠٠٧ قانون ( انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد) لعام ٢٠٠٤ اذ نصت المادة (١/ الفقرة ثالثاً) منه على (تعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية) والمادة (٣/ الفقرة ثانياً) على (لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، مع انه لم يشترط أن تكون الجرائم قد ألحقت ضرراً أو أذىً بالأموال العامة باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك) إلا ان المشرع العراقي قد ذهب الى عدم اشتراط عنصر الضرر في الجريمة التي تمس الممتلكات العامة كان هدفه من ذلك الحد من كافة التصرفات غير المشروعة والنص على

١. العزاني، «السلطة التقديرية للمحكمة في جرائم الفساد في القانون اليمني»: ص ١٩

٢. العصيمي، «التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري في النظام السعودي»: ص ٧٨

٣. نص قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ قانون انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤

التدابير الوقائية حماية منه للأموال العامة<sup>١</sup> وعلى الدول التي التزمت بموجب الاتفاقية أن تقدم المساعدة لبعضها البعض ومن أوسع نطاقاً من المساعدة المتبادلة في مجال التحقيق والإجراءات والمتابعات القضائية، كما ان الدول قد اتفقت على التعاون فيما بينها على مجموعة من المسائل الجنائية المتنوعة و المتعلقة بالفساد، وهي مطالبة باتخاذ إجراءات التي من شأنها أن تعمل على دعم تعقب جرائم الفساد وتحميدها وضبطها ومصادرتها والعمل على استقلالية الهيئات المختصة بمكافحة الفساد لتمكينها من ممارسة مهامها دون أي مؤثرات، بالإضافة إلى تعدد و تزامم القوانين والهيئات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، وعدم جسامة العقوبات الجزائية لبعض جرائم الفساد بالرغم من أهمية الحق المعتدى عليه.<sup>٢</sup>

## ٢. توسيع دائرة التجريم و تشديد العقاب:

ان العامل الأخلاقي له التأثير المباشر الهام والمؤثر في الحد من جرائم الفساد، غير أن القانون يتدخل في كل الأحوال الى جانب الأخلاق ليعطي للمبادئ الأخلاقية الصفة الإلزامية ويدفع الأفراد الى إحترامها تحت طائلة المسائلة القانونية<sup>٣</sup> وبذلك كلما توسعت دائرة تجريم مظاهر الفساد وتشديد العقاب كلما تعمق الشعور بخطورة إقتراف هذا النوع من الجرائم، بحيث أن المسلم به في علم الإجرام ضرورة التناسب بين درجة الألم المصاحب للعقوبة ودرجة خطورة الفعل الإجرامي دون إفراط في الزجر او التفريط فيه. لذا أصبح لزاماً على المشرع العراقي العمل على تطوير وتحديث القوانين الهادفة الى مكافحة الجريمة المالية وفقاً لما يأتي:

أ- توسيع دائرة التجريم في القوانين لاسيما في مواجهة الجرائم المالية المستحدثة وصور الفساد المالي والاداري وما خلفته من اثار اقتصادية.

ب- إعطاء مفهوم واسع للموظف العمومي في المادة الجنائية، فرغم أن الموظف في فقه القانون الإداري هو الشخص الذي يعمل في مرفق عام تديره الدولة، بعد تعيينه على سبيل الدوام وفق الضوابط القانونية والإدارية المعمول بها، فإن الموظف في القانون الجنائي العراقي لاسيما في جريمة الرشوة لها معنى واسع يشمل الموظف العمومي سواء كان

١. نصوص المواد (٣١ و ٣٥) من قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧

٢. الفايز، «تعزير النزاهة والشفافية لمكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الأردني»: ص ٩٨

٣. براك، «الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني»: ص ٣٠

موظف على الملاك الدائم أم المؤقت يعمل بمقابل أو بدون مُقابل، مع إستمرار صِفة الموظف بعد إنتهاء خدمته إذا كانت هي التي سهلت له الجريمة أو مكنته من تنفيذها، فيما يخص الجرائم التي يرتكبها بهذه الصفة.<sup>١</sup>

ج- تضيق نطاق الحصانة و الامتياز القضائي فيما يتعلق بجرائم الفساد: نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة ٣٠ على ضرورة اتخاذ كل دولة طرف، وفقا لنظامها القانوني و مبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أية حصانات أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة، بعملية تحقيق وملاحقة ومقاضاة في حقهم.

### ٣. الآليات المؤسسية و الإجرائية للكشف عن الجريمة

تصنف جرائم الفساد من الجرائم التي يصعب كشفها كونها جرائم ذات طبيعة مالية معقدة وتستخدم في إخفاء معالمها وسائل متطورة، على نحو أصبح معه من اللازم الإهتمام برفد وتعزيز قدرات الأجهزة الرقابية وضمان إستقلالها الوظيفي، وتوفير الدعم في مجال الوصول إلى المعلومة المطلوبة في حماية المال العام وحماية المبلغين والشهود والخبراء، والعمل على تطويرها وفقاً لعدة عوامل مؤثرة جداً في مجال التعاون بين الأجهزة الرقابية والقضاء والتي نصت عليها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادتين (٦ و ٣٦) على أن تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة و أشخاصاً متخصصين في مكافحة الفساد و الوقاية منه و إنفاذ القانون، و تُمنح تلك الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الإستقلالية، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية و دون أي تأثير لا مُسوغ له.<sup>٢</sup>

١. بوطورة وسمالي، «تأثير ظاهرة الفساد الاداري على حقوق الانسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحة» : صص ١٢-١٦

٢. نصت المادة (٦ و المادة ٣٦) من الاتفاقية على ( ان تكفل وجود هيئة او هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد مثل زيادة في المعارف المتعلقة بمكافحة الفساد وتعميمها ومنح هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية)



## ٢-٣. خاتمة الفصل

مما لا شك فيه أن الاستقرار الاقتصادي والسياسي للشعوب والدول مرهون بمدى توفير الأمن لإفرادها، فهو الهاجس الأساس الذي يجعل من الدول تُكافح وتُسخر جميع إمكانياتها البشرية والمادية من أجل تحقيق سبل العيش الرغيد، ومن العوامل التي لازالت تُحدد استقرار الدول هو انتشار السلوك الإجرامي بمختلف أنواعه وإشكاله، فالجريمة أصبحت محط دراسة واهتمام لكل الباحثين سواء على الصعيد السياسي والاقتصادي أو الاجتماعي وذلك لإدراكهم مدى خطورتها واستفحالها داخل المجتمعات بل أصبح كيان هذه الدول مرهون بمدى توفير الأمن ومكافحة الجريمة، فمكافحة الجريمة هو في الأصل من اختصاص الأجهزة الأمنية لوحدها، لما سخرته لها الدولة لهذا الغرض من ترسانة قانونية وإمكانيات بشرية مؤهلة وإمكانيات مادية، لكن يبقى بالمقابل سبيل الوقاية من الجريمة هو الحل الأمثل للسلوك الإجرامي والقضاء عليه قبل وقوعه وهذا الخطوة الاستباقية لا يمكن أن تقوم بها الأجهزة الأمنية بمفردها دون تضافر الجهود مع المؤسسات الأخرى الرقابية والاجتماعية الفاعلة التي لا يستهان بدورها في المعادلة الأمنية ومن هذه المؤسسات الاجتماعية نجد الأسرة والمؤسسات التربوية والتعليمية والمسجد والإعلام، هذه الشراكة المؤسسية في العملية الأمنية أثبتت نجاعة اعمالها من خلال التجارب التي انتهجتها دول العالم المتقدمة مثل (فرنسا، بريطانيا و اليابان) و من اجل النهوض بمجتمعنا والتخلص من الجرائم التي انهكت كل سبل العيش والطمأنينة.

لذا ينبغي إعطاء صلاحيات أكبر لأجهزة مكافحة الفساد متمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادية وهيأة النزاهة الاتحادية، وضمن استقلاليتها في أداء مهامها، فقد أثبت الواقع أنها مُكبّلة ومقيدة لا تؤدّي مهامها كما يجب، والمثال

الواضح في هذا المجال ما يحدث في مؤسسات الدولة عامة وقطاع الخدمات خاصة متمثلة ب (الكهرباء والماء والطرق والمدارس الخ).



الفصل الثالث: دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الأموال العامة في

الوقاية العقابية من الجرائم المستحدثة





نتحدث في هذا الفصل عن الوقاية العقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي للأموال العامة ومدى تمتعه بفرض الجزاء المناسب بما يضمن حماية قانونية حقيقية لأموال الدولة من الجرائم المالية بشكل عام والحد من الجرائم المستحدثة بشكل خاص هذا ما سوف نتحدث عنه في مبحثين المبحث الاول: عن دوره العقابي والمبحث الثاني نتحدث عن دور التحقيق في الحد من الجرائم المستحدثة الواقعة على المال العام.

### ٣-١. الدور العقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في الحد من الجرائم المستحدثة

إن عملية الرقابة التي يمارسها الديوان هي نوع من الرقابة الإدارية ومازالت تعتبر المشكلة الرئيسة للعديد من النظم، فهي لا ترتبط فقط بالنظام الرقابي وبالميكال التنظيمي والأساليب القيادية، وإنما بالخطط والأهداف الاستراتيجية التي تعتبر القوة المركزية للإدارة أو المؤسسة.

وعلى الرغم من صعوبة إيجاد مفهوم محدد لرقابة الديوان على مؤسسات الدولة كونها تشمل جوانب مختلفة والتي يمكن ان تكون:

١. اتخاذ الاجراءات والتدابير الرقابية اللازمة التي تحول دون حدوث الاسباب المؤدية الى اقتراف الخطأ

٢. اتخاذ الاجراءات والتدابير الرقابية اللازمة التي تحول دون تطور الخطأ بعد اتخاذ عدة تدابير وقائية

٣. اتخاذ الاجراءات التي تؤدي الى التقليل من الاخطاء واثارها عند حدوثها

يمكن ان تسمى بالرقابة الوقائية او الوصائية<sup>١</sup>

وعرفها الفقيه البلجيكي "Jacques Dembour" الرقابة الوصائية بأنها: ((مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين)).

وللحديث أكثر عن هذا المبحث وبالتفصيل في مطلبين الاول نخصه للحديث عن : التدقيق السابق للصرف والمطلب الثاني عن التدقيق اللاحق للصرف في الجهات الخاضعة للرقابة:

### ٣-١-١. التدقيق السابق للصرف

توصف الرقابة التي يمارسها الديوان بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة التي تمارسها المنظمة من خلال تشكيلاتها بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال المنظمات المشمولة بالرقابة عن الجهات الخارجية، أي أنها تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الداخلية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد<sup>٢</sup>.

1. Dembour, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*: p.7

٢. القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية: ص ٧٨

أما بصدد رقابة الديوان السابقة على الصرف فأن القانون الحالي لديوان الرقابة المالية جاء خالياً من نص صريح يشير إليها، بخلاف قانونه السابق،<sup>١</sup> ومن المسلم به أن الامر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) قد علق هذه الصلاحية في القانون السابق، مما دفع مجلس الوزراء العراقي إلى منح الديوان صلاحية تدقيق كافة العقود التي تزيد كلفتها على (١٥٠) مليون دينار قبل ابرامها، والتي عدلت إلى مليار دينار،<sup>٢</sup> ثم انهى مجلس الوزراء تكليف الديوان القيام بمهمة الرقابة السابقة على العقود،<sup>٣</sup> وعلى الرغم من ذلك فان القانون الحالي لم يشير إليها.

ونرى ضرورة تعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي الحالي، بإضافة نصوص تشير إلى امكانية الديوان اجراء الرقابة السابقة كونها تمثل رقابة وقائية على عمليات الصرف، كما انها تحد وبشكل كبير من الهدر او سوء التصرف في المال العام.

وهذا ما تتميز به الرقابة التي يمارسها الديوان عن الرقابة التي تمارس من الجهات الداخلية في المنظمة نفسها (السابقة للصرف) في عدة جوانب منها:

١. تتصف بأنها رقابة خارجية: اي انها تتمتع بالاستقلال التام عن المنظمة الخاضعة للرقابة التي تسمى بالرقابة الداخلية كونها مرتبطة في الهيكل التنظيمي للمنظمة.
٢. ان الاعمال والمهام الرقابة السابقة تتصف بالشمولية او المطلقة، والتي بمقتضاها يكون دور الرئيس ذو هيمنة تامة في كافة التصرفات التي يجريها المرؤوسين من دون الحاجة إلى نصاً خاصاً يقرره، في حين ان الرقابة التي يجريها ديوان الرقابة المالية الاتحادي لا يمكن ان تجري ما لم يكن هناك نص صريح في القانون، وتكون المباشرة بإجراءات الرقابة في الحدود المضمونة فلا يتصور هناك رقابة من غير نص قانوني صريح، ومن ثم فهي تعد رقابة جزئية، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها قانوناً فهي نابعة منه وليست اختصاصاً عاماً ومطلقاً كما هو الحال في الرقابة الداخلية.<sup>٤</sup>

١. نصت المادة (٩/اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ على إن للمجلس وبموافقة رئيس مجلس قيادة الثورة ان يقرر اجراء الرقابة السابقة على التعاقد او بعض انواع الصرف في اية جهة خاضعة للرقابة يرى ان المصلحة العامة تدعو الى اجراء هذا النوع من الرقابة

٢. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٩ ، المرفق بكتاب المجلس المرقم (١٠٣٠٣)

٣. نصت الفقرة (اولاً) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٢١١) لسنة ٢٠٠٩ ، المرفق بكتاب المجلس رقم (١٨٣٦٨) بتاريخ ١٨/٦/٢٠٠٩ على ( ... ) ، صرف النظر بشأن تكليف ديوان الرقابة المالية بأداء مهمة الرقابة السابقة على العقود التي تزيد قيمة العقد فيها على (مليار) دينار مع استمراره بالتدقيق وفقاً للقانون والسياسات الاعتيادية)

٤. بوضياف، الوجيز في القانون الإداري: ص ١٧٩

٣. من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الديوان يجب أن تكون منصوص عليها قانوناً، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وادواتها القانونية وهذا على خلاف الرقابة الداخلية التي لا تحتاج إلى نص قانوني صريح فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية وضمن الهيكل التنظيمي لكل منظمة.<sup>١</sup>

٤. تمتاز الرقابة الداخلية بالشمول والاستمرارية في حين الرقابة الخارجية على العكس من ذلك فهي تتصف بالانحصار والجزئية والعرضية إذ من غير المعقول قيام الديوان بأعمال الرقابة والتدقيق على كافة نشاطات المنظمة وعلى مدار السنة وإنما يقوم بتدقيق عينات من نشاط المؤسسة العامة والزيادة في عينة التدقيق حسب خطورة التصرفات او المخالفات المكتشفة وبفترات زمنية تُحدد حسب نشاط كل مؤسسة.

٥. إن المؤسسات الحكومية لا يمكن أن تكون مُستقلة عن الاجهزة الرقابية بشكل تام لأنها جزء من مؤسسات الدولة العامة إلا انه ينبغي أن تتمتع بالاستقلال الوظيفي من حيث التعيين والترقية وفرض العقوبة للضرورة الملحة التي تطلبها بغرض تحقيق اهدافها بعيداً عن الضغوطات السياسية وان الاستقلال المطلوب لم يقصد به فقط الشخص المعنوي وإنما معه استقلال للموظف المكلف بأعمال الرقابة والتدقيق.<sup>٢</sup>

وان تتمتع الاجهزة الرقابية بالاستقلال المالي وأن تُمنح تلك الاجهزة بالإمكانات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها وأن تكون إن إقتضى الأمر قدرة على أن تطلب الموارد المالية التي تحتاجها أثناء قيامها بمهامها مباشرة من الجهاز المسؤول عن الميزانية العامة في الدولة وأن تكون قادرة على استخدام الأموال المسندة إليها ضمن فصل مُميز من فصول الميزانية حسب ما تراه مناسباً ويصعب في مصلحة حماية المال العام.

هذا فيما يخص أهم خصائص رقابة الديوان وما تتميز به عن الرقابة الداخلية للمنظمة، واستكمالاً لها يجدر بنا التطرق إلى التساؤل الذي يمكن ان يطرح والمتمثل في هل الرقابة الوصاية تراقب الشرعية أم الملاءمة؟ بعبارة أخرى هل تقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للمنظمة؟

يرى أغلب الباحثين أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية بقصد حمل الأشخاص على احترام القانون، وتراقب الملاءمة بقصد التحقق من مدى ملاءمة وموافقة التصرفات الصادرة عن أشخاص المنظمة لمقتضيات المصلحة العامة.<sup>٣</sup> إن الغرض الأساسي من فكرة الرقابة التي يقوم بها الديوان هو بسط رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة على المؤسسات العامة، وأعمالها وأعضائها بما يعود بالنفع العام على جميع الأطراف، فليس القصد من الرقابة التقليل من شأن الجهات

١. بوضياف، الوحيير في القانون الإداري: ص ١٨٠

٢. المناصير، «مدى تمتع ديوان المحاسبة الاردني بالاستقلالية»: ص ١٠٨

٣. جلول، «الرقابة الوصاية على أعمال الإدارة المحلية»: ص ٣٢



الرقابية الداخلية، أو المساس باستقلالية تلك الجهات، أو التقليل من فاعليتها، وإنما يتجلى القصد في ضرورة التأكد من صحة وسلامة الأعمال الصادرة عن المؤسسات العامة، وأن فيها مسايرة للقوانين والأنظمة وملاءمة للواقع العملي.<sup>١</sup>

كما تستهدف رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية، وبين المصالح العامة الجهوية او المحلية على ألا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي استقلال ذاتي للمؤسسات بما يولد لها فكرة لا رقابة وأنها الجهة الوحيدة التي لها الحق في مراجعة التصرفات والنشاطات اليومية المختلفة مما يدفع بضغفاء النفوس الى استغلال ذلك الفراغ الرقابي والعَبث في اموال الدولة واستغلالها للأغراض الشخصية.

وتبعاً لذلك أيضاً فإن آليات و وسائل الرقابة على الإدارة مُحددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة و المنظمة للإدارة، فلا يجوز للسلطات الرقابية المركزية أن تستخدم و تحرك امتيازات وسلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما يجب أن تُستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في إطار الضوابط والإجراءات المحددة قانوناً، ومنه فالرقابة الخارجية عند قيامها بمهام الرقابة الداخلية او السابقة للصرف تعد في هذا الجانب رقابة استثنائية تمارس في مجال ضيق جداً اما نتيجة وجود تصرف خطير يستوجب تدخل جهات خارجية غير الجهات السابقة في الرقابة.

او بناءً على توجيهات السلطة التشريعية كما نص على ذلك في قوانين الموازنة العامة للدولة للأعوام (٢٠١٨ و ٢٠١٩) في المواد (٣٦ و ٦٣) في تكليف الديوان بأعمال الرقابة والتدقيق على الشهادات الدراسية للموظفين الحاصلين عليها أثناء الوظيفة ومدى مطابقتها للقوانين والانظمة والتعليمات.<sup>٢</sup>

يمكن ان نستخلص ن الطبيعة القانونية للرقابة لتلخص في كونها رقابة قانونية تقتصر على المشروعية ولا تمارس إلا في الحدود التي رسمها لها المشرع.<sup>٣</sup>

تستهدف الرقابة الخارجية في ممارسة رقابتها تحقيق الأهداف التالية:

١. التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على مؤسسات وهيئات الدولة كافة حماية لوحدة الدولة إدارياً ومالياً.

١. رشا، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها: ص ١٦٢

٢. نصوص المواد (٣٦ و ٦٣) من قوانين الموازنة العامة للدولة للسنوات ٢٠١٨ و ٢٠١٩ المنشورة في الوقائع العراقية ع ٤٤٨٥ في

٢٠١٨/٤/٢ و ع ٤٥٢٩ في ٢٠١٩/٢/١١

٣. بوضياف، «الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي»: ص ١٦

٢. كشف الانحراف الإداري: والانحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض خاصة، بعيدة عن المصلحة العامة.
٣. كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الرقابة الخارجية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
٤. التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها.
٥. الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها.
٦. التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة مُمكنة وتحقيق أكبر قدر مُمكن من الكفاءة والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة.<sup>١</sup>
٧. حماية حُرَيَات الأفراد وحقوقهم:

تتمثل في أن المؤسسات المحلية تتمتع بسلطات وامتيازات لممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه السلطات والامتيازات، مما يهدد حقوق ومصالح الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية السابقة للصرف لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.<sup>٢</sup>

وكما اسلفنا في منح الاستثناء لديوان الرقابة المالية الاتحادي في الرقابة على مؤسسات الدولة بصفة استثنائية وقبل عمليات الصرف يعد نوع من الاطمئنان لما يقدمه الجهاز الرقابي في الدولة ومدى ثقة السلطة التشريعية والتنفيذية والحكومة بشكل خاص وحتى القضاء في العديد من الحالات التي يسترشد برأي ديوان الرقابة المالية قبل الفصل في القضايا المعروضة امام قاضي النزاهة او الادعاء العام في المواضيع التي تتطلب تدقيق مالي واداري وابداء الرأي السليم و المحايد في تلك القضايا ايماناً من السلطة القضائية بدقة وحقيقة النتائج التي تقدم لهم من قبل الديوان وان تكليف ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالرقابة السابقة للصرف يتوجب توفر مجموعة من الركائز واهمها التمتع بالاستقلال الاداري هذا ما نتحدث عنه في الفرع الاول الاستقلال الاداري لديوان الرقابة المالية الاتحادي وفي الفرع الثاني عن الاستقلالية في تعيين موظفي ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

### ٣-١-١-١. الاستقلال الإداري لديوان الرقابة المالية الاتحادي

يتحقق مبدأ الاستقلال الاداري في وجوب توفر كل الضمانات التي تكفل للمؤسسة الرقابية القيام بمهامها بصورة مستقلة كجهاز عالي للرقابة المالية دون تدخل أي سلطة من سلطات الدولة في اموره الادارية وذلك لأبداء الرأي

١. العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية: ص ٣٣٣

٢. العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية: ص ٣٣٤

المحايد في مدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة في القوانين والتعليمات النافذة , وكذلك يتمثل هذا الاستقلال في وجوب توفر الاستقلال الكامل بشأن عمل كل العاملين في المؤسسة الرقابية<sup>١</sup> فسوف نتحدث في هذا الفرع من خلال النقاط الآتية:

ان الدور الذي يجريه الديوان يقتضي فيه ممارسة رقابته المالية بعيداً عن كل اشكال التأثيرات والضغوط الناشئة من التبعية السياسية والادارية ولأمكن تحقق ذلك إلا إذا كان الديوان هيئة تتمتع بالاستقلال التام ويتمتع بالصلاحيات التي تمكنه من القيام بالمهام الموكلة له في الجهات الخاضعة لرقابته ليؤدي دوره الرقابي بكل حيادية بعيداً عن الضغوطات بهدف الوصول الى النتائج الرقابية المطلوبة وتشخيص الملاحظات وابداء التوصيات المطلوبة<sup>٢</sup> ظهرت في هذا المجال ثلاثة اتجاهات وهي كالآتي:

١. ذهب الى ان الحاق الرقابة المالية برئاسة الجمهورية خاصة في الدول التي تأخذ دساتيرها بالنظام الرئاسي لكي لا يمس من استقلاليته بل ذهبوا الى أبعد من ذلك عندما اعتبروا ان هذا النوع من الاحاق يتفق مع ضرورة عدم تبعية الجهة الرقابية لسلطات الخاضعة لرقابته، وبالتالي يعزز من استقلاله.<sup>٣</sup>
  ٢. ذهب أصحاب هذا الاتجاه الى عدم تبعية الجهاز الرقابي بالسلطة التنفيذية كرئاسة الجمهورية وانما يتم الحاقه بالسلطة التشريعية كونها صاحبة الاختصاص الاصيل، ويمثل هذا الاتجاه الرأي السائد لأكثر الفقهاء والمعتمد من أكثر الأنظمة السياسية وقد اخذت به معظم قوانين دول العالم منها العراق.<sup>٤</sup>
  ٣. ذهب هذا الاتجاه الى مبدأ جديد وهو الاستقلال الكامل التام للأجهزة الرقابية عن كافة السلطات الأخرى في الدولة مع مراعاة القواعد الكفيلة بتنظيم علاقتها مع هذه السلطات بما يضمن الاستقلال التام في عملها بالتنسيق مع السلطة القضائية بغرض إحالة كافة الملفات التي تتضمن مخالفات مالية مباشرة ومن دون تعقيد.<sup>٥</sup>
- وتبرز استقلالية الديوان عند اعداد تقارير التدقيق عن نشاط السلطات التنفيذية من حيث المحتوى والمضمون والوقت ونشرها والسماح للجميع بالاطلاع عليها هذا ما نص عليه معيار التدقيق الدولي رقم (١٠) الحقوق

١. النجار واخرون، الرقابة المالية في الاقطار العربية: ص ٢٦١

٢. احمد، «المؤتمر الدولي الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية المنعقد في تونس عام ١٩٩٣»: ص ٥٣

٣. الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات: ص ٣٦

٤. محمد، الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام: ص ٤٦١

٥. المناصير، «مدى تمتع ديوان المحاسبة الاردني بالاستقلالية»: ص ١٠٩

والالتزامات المتعلقة بالتقرير حول الاعمال وحرية اتخاذ القرار بشأن مستوى وتوقيت التقارير الرقابية ونشر وتوزيع التقارير وتوفير آليات متابعة فعالة بشأن التوصيات لأجهزة الرقابية المالية.<sup>١</sup>

نلاحظ ان المشرع العراقي قد منح ديوان الرقابة المالية الاتحادية صلاحيات رقابية واسعة إلا ان هذه الصلاحية يعاد تقييدها بموجب المادة (١٧) من قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ والتي نصت ( يلتزم الديوان اشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته و تدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسمه فعليه اشعار مجلس النواب)<sup>٢</sup> ان ما نلاحظه على هذا النص تعارضه مع المعيار رقم (١٠) من حيث الالتزام في التوقيت الزمني للتقارير المالية وان ما ذهب اليه المشرع العراقي في الزام لديوان بالإشعار فيه هدر للوقت وضياح للجهد الذي يقدمه موظفي الديوان بعد احواله الموضوع الى السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية لان الخلاف الحاصل ان كان في موضوع تدقيقي او رقابي فإنه من صلاحيات الديوان نفسه بموجب الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانونه وان كان الخلاف موضوعة مخالفة مالية فان من صلاحية الديوان التحقيق فيها او احواله الموضوع الى هيئة النزاهة او الادعاء العام ونرى تعديل المادة (١٧) باتجاه ( ابلاغ القضاء عن أي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة للرقابة وعدها مخالفة مالية ).

كما لديوان الرقابة المالية الاتحادي أيضا خصوصية في النظام القانوني، حيث منح قانونه السلطة الواسعة لرئيس الديوان عند منح صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بعمل الديوان الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال المالية العامة تصل إلى تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الرقابة وله حق المتابعة و التنفيذ و الرقابة على المال العام، و الديوان منحت له نوع من الخصوصية هي التنسيق في برنامجه السنوي للرقابة والتدقيق بحرية تامة دون أي تدخلات او تأثيرات خارجية لكن مع ذلك نرى ان تتم الخطط السنوية بالتشاور مع الجهات الرقابية الاخرى متمثلة بهيئة النزاهة والادعاء العام بغية تكامل أعماله و تجنب تكرار عمليات الرقابة لنفس الهيئات، وعلى المشرع ان يوفر الأرضية المناسبة لتفعيل هذا التعاون الرقابي، والسعي الى ابعاد من ذلك من خلال الاطلاع على الاجهزة الرقابية في الدول الكبرى وتوفير المناخ القانوني الملائم لأداء عمله بشكل أكثر تطور ومواكبة التطور الحاصل في المخالفات الادارية و الجريمة المالية المستحدثة وتقديم الدراسات الملائمة بما يخدم حماية المال العام من حيث الدقة والسرعة والشفافية والاستقلالية في كافة جوانب ونشاطات ومهام الديوان.

١. المعيار رقم (١٠) ، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية ٢٠١٤

٢. نص المادة (١٧) من قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)





### ٣-١-١-٢. الاستقلال في تعيين موظف الديوان

#### تعيين رئيس الجهة الرقابية وطريقة مساءلته

من خلال الاطلاع على نص على تعيين رئيس الديوان ونوابه بموجب قانون الديوان النافذ ( يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة واللجنة القانونية واللجنة المالية لإختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الديوان , على أن يُصادق مجلس النواب على أحد من المرشحين الثلاث بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه) إلا أنه تم إجراء تعديل على هذه المادة بموجب قانون رقم ( ١٠٤ ) لسنة ٢٠١٢ لتعديل الاول لقانون الديوان ليكون النص على تعيين رئيس الديوان بناءً على إقتراح يقدمه مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ويستمر في عمله لمدة أربع سنوات.<sup>١</sup>

نرى ان المشرع العراقي عند تعديله لهذا النص لم يكن موفقاً لان آلاية التي كانت متبعة في التعيين قبل التعديل تتصف الاكثر ضماناً من حيث الاستقلالية لرئيس الديوان لانفراد السلطة التشريعية في الترشيح والتعيين لمنصب رئيس الديوان على الخلاف فيما جاء به التعديل الذي اعطى فرصة واسعة للسلطة التنفيذية في ترشيح من تريده لهذا المنصب بمعنى تختار الشخصية المناسبة لها ليكون في رئاسة المؤسسة التي تراقب عملها.

أن ما يمكن ملاحظته في ان المشرع العراقي لم يُعالج حالة غياب رئيس الديوان أو بقاء منصبه شاغراً لذا على المشرع معالجة هذا القصور التشريعي بان ينص : "الرئيس الديوان ان ينيب عنه احد نوابه في حالة غيابه , فاذا لم ينيب احدهم , ناب عنه اقدمهم فاذا تساوا في القدم ناب عنه اقدمهم في الخدمة العامة, ولا يجوز ان يبقى منصب رئيس الديوان شاغراً اكثر من ستة اشهر".<sup>٢</sup>

اما طريقة محاسبة او مساءلة رئيس الديوان فقد خصها المشرع بالسلطة التشريعية دون التدخل من أي سلطة اخرى وبأي شكل من الاشكال نفهم من ذلك ان المشرع قد عامل مُساءلة رئيس الديوان مُعاملة الوزير في هذا الشأن

١. نص المادة (٢٢) الفقرة اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل

٢. المادة (٢٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

, حيث لها ان توجه السؤال البرلماني له وطلب الاستيضاح منه في أي موضوع يدخل ضمن نطاق عمله وهي ذات الطريقة التي يتم فيها تحويل السؤال الى استجواب في حالة عدم قناعة مجلس النواب بجواب رئيس الديوان.<sup>١</sup> كذلك تتم وفقاً للإجراءات المتبعة في استجواب الوزراء المنصوص عليها في دستور ٢٠٠٥ وللمجلس اعفاء رئيس الديوان من منصبه وفقاً للنص الدستوري " لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء اما اعفاء رئيس الديوان من منصبه فلم يشترط الدستور سوى موافقة الأغلبية اعضاء مجلس النواب دون الحاجة الى سلك الطريق الذي رسمه الدستور بموجب (الفقرة (أ)/ثامنا من المادة (٦١)) (٥٦).<sup>٢</sup>

### ٣-١-٢. التدقيق اللاحق للصراف في الجهات الخاضعة للرقابة

بعد ان انتهينا من الحديث في الرقابة الاستثنائية الممنوحة للديوان الرقابة المالية الاتحادي (السابقة للعمليات الصراف) والنتائج التي توصلنا اليها نتحدث في هذا المطلب عن المهمة الرئيسة للديوان وعمله الاساس في الرقابة على المال العام جباية او انفاقاً بعد ان تتم عملية الصراف من قبل مؤسسات الدولة العامة.

نظم المشرع العراقي، الصلاحيات الممنوحة للديوان بموجب قانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، كما رسم الوسائل الرقابية التي يتبعها موظفي الديوان في نطاق ممارسة مهامهم الرقابية لتحقيق الاهداف التي بينها القانون، إذ نصت المادة (٤/اولاً) من قانون الديوان على (يسعى الديوان لتحقيق الأهداف واهمها الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه،..).<sup>٣</sup>

لذا سنتناول دراسة هذا الموضوع في فرعين، الفرع الاول: الوسائل الرقابية للديوان الرقابة المالية الاتحادي، و الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تلك الممارسات.

### ٣-١-٢-١. الوسائل الرقابية للديوان الرقابة المالية الاتحادي

اشار قانون الديوان الى الوسائل التي يلجأ إليها عند القيام بمهامه الرقابية على انشطة المؤسسات العامة او المختلطة الخاضعة لرقابته، وهذه الوسائل هي التدقيق وابداء الرأي في القوائم المالية المتعلقة بالجهات الخاضعة لرقابته، والتحقق من مطابقتها للقوانين والانظمة والمعايير والاعراف الدولية المعنية بالرقابة المالية، وستناولها تباعاً كما يلي :-

١. المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٧

٢. الفقرة (أ/ثامنا) من المادة (٦١) من الدستور العراقي ٢٠٠٥، والتي تنص (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه)

٣. المادة (٤/اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

## ١. التدقيق

المقصود بالتدقيق هو عملية الفحص والاطلاع على كافة السجلات والبيانات والوثائق والعمليات المالية للجهات الخاضعة للرقابة، حيث يلجأ ديوان الرقابة المالية إلى استخدام هذه الوسيلة في نطاق ممارسة مهامه الرقابية، بصورة مختلفة فأما أن تكون رقابته سابقة أو معاصرة كما بينا ذلك مسبقاً أو ان تكون رقابة لاحقة للصرف. وقد نصت المادة (٦/أولاً) من قانون الديوان على ( يقوم الديوان بالمهام التالية :- أولاً : رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك :-

أ- تدقيق معاملات الانفاق العام للتأكد من صحتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في موازنة الجهة الخاضعة للرقابة وان التصرف في المال العام قد تم وفقاً للغرض المخصص له وعدم حصول اي نوع من المخالفات المالية او سوء تصرف فيها.

ب- القيام بتدقيق وفحص معاملات التخمين والجباية الخاصة بالإيرادات العامة للتأكد من سلامة الاجراءات المعتمدة ومدى مطابقتها للقانون والتعليمات النافذة.<sup>٢</sup>

كما نصت المادة (١٠) من ذات القانون (تشمل رقابة الديوان فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً او جباية او انفاقاً والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وادامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والامور الادارية ذات العلاقة بمهام الرقابة).<sup>٣</sup>

١. الصالح، «الاختصاص الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق»: ص ٢٥٥

٢. المادة (٦ /أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة / ٢٠١١ ( المعدل)

٣. المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة / ٢٠١١ ( المعدل)

ومن خلال قراءة لهذه النصوص يتبين أن الرقابة التي يمارسها الديوان تكون بصورة لاحقة لكافة العمليات المتعلقة بالصرف او الايراد للجهات الخاضعة لرقابته.

إلا ان نص المادة (١٣) من ذات القانون جاءت بشكل اخر لتؤكد رقابته المعاصرة على انشطة الجهات الخاضعة لرقابته والتي تظهر بصور مختلفة كإجراءات الجرد السنوي او الجرد المبني على شكوى او تكليف من السلطة القضائية او التفتيش المفاجئ اثناء التدقيق،<sup>١</sup> التي نصت ( للديوان الصلاحيات الآتية ) :-

١. الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله اجراء الجرد الميداني او الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والاجابات من المستويات الادارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه.

٢. تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني ولرئيس الديوان تحويل من ينوب عنه لأجراء التدقيق واعداد التقارير المتعلقة به.

٣. القيام بعمليات الفحص استنادا لقرار من المجلس للمنع والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من اجلها).<sup>٢</sup>

## ٢. ابداء الرأي في الامور المالية للجهات الخاضعة لرقابته

اشار قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى منح الديوان صلاحية ابداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الاعمال والاوزاع المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وبيان مدى تنظيمها وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتطابقها مع حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية، وكذلك تقديم العون الفني والاستشاري إلى هذه الجهات في الأمور المالية والرقابية والادارية والمحاسبية.

وقد انفرد قانون الديوان بالنص على صلاحية ابداء الرأي في القوائم والبيانات المالية عن باقي قوانين الهيئات الرقابية الاخرى في العراق، ويصدر الديوان آرائه بهذا الشأن أما بشكل مقيد عندما يظهر له ومن خلال تدقيقه ان البيانات المالية غير منظمة أو غير مطابقة مع حقيقة المركز المالي، أو بشكل غير مقيد عندما يظهر له ان البيانات والقوائم المالية مستوفية كافة المتطلبات الرقابية، أو بشكل سلبي عندما يظهر إنها لا تتطابق مع نص القانون.<sup>٣</sup>

١. عصام، «الرقابة على الايرادات العامة توزيعاً وانفاقاً في التشريع العراقي»: ص ١٦٣

٢. المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة / ٢٠١١ (المعدل)

٣. علي، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي: ص ٢٤٠

ويرى البعض أن دور الديوان في نطاق صلاحية في ابداء الرأي لا يعدو أن يكون دوراً استشارياً إلا أن ما نلاحظه على خلاف ذلك بأن الديوان يتمتع بصلاحية ابداء الرأي، وتظهر بشكل واضح في مجالات مختلفة منها تقديم العون الفني والتدريب والاستشارات للجهات الخاضعة للرقابة، وذلك من خلال مخاطباته مع الدوائر التي تتضمن آرائه واستشاراته المتعلقة بالأموال المالية عندما يكون هناك خلل أو بناءً على طلبها، كما تكفل النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي<sup>١</sup> بتحديد دوائر الديوان التي تتولى مهمة ابداء الرأي لهذه الجهات.

وقد اشار قانون ديوان المحاسبة اللبناني إلى هذه الصلاحية لكن بطريقة مختلفة عن التي اوردها المشرع العراقي، إذ انه لم يحدد الدوائر التي تتولى القيام بهذه المهمة، بيد أنه عالج مسألة تباين الاجتهاد في الرأي بين دوائره، ومنح الصلاحية لرئيس الديوان بعرض الموضوع على الهيئة العامة لاتخاذ القرار المناسب بشأنه، على خلاف القانون العراقي الذي لم يتطرق إلى هذا الموضوع.<sup>٢</sup>

### ٣-١-٢-٢. الأثار القانونية المترتبة عن ممارسة الرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي

أشار قانون الديوان النافذ إلى مجموعة من الوسائل التي يلجأ إليها الديوان عند القيام بمهام الرقابة و التدقيق، وإشترط أن يتم العمل الرقابي وفقاً للقواعد القانونية والمعايير والأعراف المحلية والدولية المعتمدة وبالطرق والوسائل المتعارف عليها،<sup>٣</sup> كما أناط بموظفيه الذين يتمتعون بالكفاءة والقدرة العالية مهمة التدقيق في المخالفات التي يرتكبها الموظفين والعاملين في الجهات الخاضعة لرقابته والتي تؤدي إلى هدر في المال العام،<sup>٤</sup> كما ان دوره لم يعد يقتصر على اكتشاف المخالفة المالية فحسب، بل تعدا ذلك ليشمل متابعة هذه المخالفات وتصفيتها وتقديم تقرير سنوي بها الى مجلس النواب و اشار قانون الديوان إلى صور المخالفة المالية،<sup>٥</sup> دون أن يضع تعريفاً محدداً لها، أو يميزها عن المخالفة التأديبية التي تعرف : بأنها كل فعل ايجابياً كان أو سلبياً يصدر من الموظف أو المكلف بخدمة عامة اثناء تأدية وظيفته

١. المادتين (٣/ اولاً/ ج ، سابعاً/ هـ) ، (٤/ اولاً/ أ ، ع) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢

٢. الدعوي، «دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام»: ص ١٢٠

٣. المادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

٤. الصالحى، «فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري»: ص ١٣٨

٥. نصت المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل على أن (تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون : اولاً : خرق القوانين والانظمة والتعليمات . ثانياً- الاهمال والتقصير المؤدي الى ضياع او هدر المال العام او الاضرار بالاقتصاد الوطني. ثالثاً- الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها او عدم توفيرها للديوان او الجهات التي يخولها )

أو خارجها، يؤدي إلى الاخلال بواجبات الوظيفة العامة،<sup>١</sup> كما أن المشرع العراقي صنّف بعض الافعال التي تعد من قبيل المخالفات الادارية ضمن مفهوم المخالفة المالية<sup>٢</sup> وكان الاجدر بالمشرع أن يسير على ذات النهج الذي اتبعه المشرع الفرنسي والمصري في التمييز بين المخالفة التأديبية والمخالفة المالية، فعلى الرغم من إن المشرع الفرنسي لم يضع تعريفاً محدداً للمخالفة المالية، إلا انه قد صنّف الافعال التي تعد من قبيل المخالفات المالية على سبيل الحصر.<sup>٣</sup> كما إنه ذهب إلى التمييز بين المخالفة التأديبية والمخالفة المالية وكالاتي:

- ١- اختلاف الجهة المعنية بالمسألة عن المخالفات التأديبية عن الجهة المختصة في النظر بالمخالفات المالية.
  - ٢- اختلاف طبيعة الجزاء الذي يُفرض على مُرتكب الفعل في كلا الحالتين.
  - ٣- كما إن مفهوم المخالفة التأديبية اوسع نطاقاً من مفهوم المخالفة المالية.<sup>٤</sup>
- أما المشرع المصري فقد اشار في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات إلى التمييز بين المخالفات التأديبية والمالية.<sup>٥</sup> وعليه نرى من الضروري على المشرع العراقي أن يتم تعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي وضرورة التمييز وبشكل واضح بين المخالفات المالية والمخالفات التأديبية.

لذا فإن الآثار القانونية الناتجة عن الوسائل التي يلجأ اليها ديوان الرقابة المالية الاتحادي عند اكتشافه مخالفة مالية وهو بصدد ممارسة مهامه الرقابية، فالديوان إما أن يقوم بتضمينها بتقاريره الرقابية ومتابعتها، أو اذا كانت هذه المخالفة تشكل نوعاً من الخطورة او الجريمة مما يستوجب ضرورة مباشرة التحقيق مع مُرتكبها، أو اللجوء إلى القضاء وستتناول هذه الآثار كما يلي :-

١. اعداد التقارير الرقابية :- وتعرف التقارير الرقابية بأنها: (وثيقة اساسية وجوهرية تحررها الادارة المركزية للجهاز القائم بالرقابة، وتتضمن كل ما توصلت اليه من نتائج دقيقة وتفصيلية عن تنفيذ الموازنة وسائر القوانين والانظمة والتعليمات المالية التي تختص بها، مع توجيهه الملاحظات والتوصيات بضرورة معالجة ما تم اكتشافه من مخالفات).
- وتحظى التقارير الصادرة عن الهيئات الرقابية بأهمية كبيرة، لأنها تعبر عن الرأي الفني والمحايد لمؤسسات الدولة، كما انها تتضمن أهم النتائج التي توصلت اليها خلال ممارسة مهام الرقابة والتدقيق على أعمال ونشاطات الجهات الخاضعة لرقابتها، علاوةً على ذلك فإنها تُعد سلاحاً فعّالاً تُستطيع الهيئات الرقابية بموجبه من بسط سلطانها وتثبيت وجودها

١. احمد، «المخالفة التأديبية وادلة اثباتها في التحقيق الاداري»: ص ٢٢٨

٢. علي، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي: ص ٦٠

٣. المواد (٤، ٥، ٧، ٨، ٩) من قانون محكمة المحاسبات الفرنسية رقم (٥٦٣) لسنة ١٩٧١ المعدل

٤. ثروت عبد العال احمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٦٩

٥. المادتين (١١، ١٢) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل

على كافة المؤسسات العامة التي تخضع لنطاق رقابتها، لأنها تتضمن اهم الملاحظات عن المخالفات المالية المكتشفة والتوصيات اللازمة بشأن اجراءات معالجتها.<sup>١</sup>

كما تصدر الهيئات الرقابية تقارير متعددة ومتنوعة وذلك لاختلاف الأهداف والغايات التي من اجلها تم اعدادها، وكذلك لاختلاف الأغراض المنشودة منها والجهات التي ترفع اليها هذه التقارير.<sup>٢</sup>

إذ يقدم الديوان إلى الجهات المسؤولة مجموعة من التقارير الرقابية المختلفة منها اولية واخرى نهائية، تتضمن هذه التقارير وقائع ومعلومات تفصيلية دقيقة عن الاوضاع المالية والحسابية للجهات الخاضعة لرقابته، وما افرزته العملية الرقابية من نتائج لدى تدقيق تلك الاعمال، ومدى مطابقة هذه الاعمال مع الاهداف المخطط لها، واهم الملاحظات والمخالفات المكتشفة من قبله.<sup>٣</sup>

وقد أشارت المادة (٢٨ - أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي التي نصت (أ- يقدم المجلس تقرير سنوي الى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الاساسية التي افرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالمواضيع المالية والادارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية اجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الايرادات وانفاق الاموال العامة. ب- للمجلس ان يقدم تقريراً الى مجلس النواب بكل امر هام في مجال الرقابة وتقويم الاداء المالي والاداري والاقتصادي وله نشر ما يراه ضرورياً بموافقة مجلس النواب).<sup>٤</sup>

ومن قراءة النص أعلاه يتضح لنا أن الديوان يُقدم إلى مجلس النواب نوعين من التقارير اولها التقرير السنوي، والآخر التقارير الخاصة كلما دعت الحاجة اليها أو بناءً على توجيهات أو تكليف من قبل مجلس النواب، بالإضافة الى قيامه بتقديم تقارير خاصة إلى السلطة القضائية عندما يكلف بمهام خاصة ومحددة، أو إلى الجهات الحكومية الاخرى مثل مجلس الوزراء ويتم ذلك بناءً على طلب او قرار من مجلس الوزراء يوجه الى الديوان لغرض التدقيق في موضوع معين، أو في حالة قيام الديوان بتقديم دراسة او رأي في بعض الحالات أو التشريعات التي تتعلق بالمواضيع المالية والاقتصادية للدولة، مما يستدعي معها ضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة بصددها وعدم الانتظار لحين انجاز اعمال الرقابة والتدقيق بشأنها.<sup>٥</sup>

١. عمر، «رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي»: ص ١٤٥

٢. الجميلي، «رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة»: ص ٥٢

٣. الصالح، «الاختصاص الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق»: ص ٢٥٩

٤. المادة (٢٨ / أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٥. الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة: ص ٢٣٢

كما اشار النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية إلى أن يتولى قسم متابعة المخالفات المالية في الدائرة القانونية مهمة القيام بمتابعة المخالفات المالية المثبتة في تقارير الديوان الرقابية واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها، وكذلك فحص وتدقيق عينات من المخالفات المالية المكتشفة من قبل الهيئات الرقابية للتأكد من استيفائها الاجراءات القانونية المطلوبة، وفتح ملف للإخبار عن المخالفات المالية ومتابعة تنفيذ نتائج التحقيق المتعلقة بها، وكذلك اقتراح الاجراء المناسب الواجب اتخاذه بشأن من اقترف تلك المخالفة.<sup>١</sup>

وان التقرير السنوي الذي يقدم الى مجلس النواب يتضمن نوعين من البيانات الاول يتعلق بالرقابة على الحسابات الختامية ويتضمن على الملاحظات المتعلقة بالحساب الختامي، والملاحظات المتعلقة بالنتائج التي اسفرت عنها عملية الرقابة والتدقيق، والملاحظات المتعلقة بالموازنة ومدى مطابقتها مع حقيقة المركز المالي، والتقرير الثاني يتعلق برقابة الاداء يتم من خلاله تقييم مؤسسات الدولة.

أما التقارير الدورية التي يُقدمها الديوان إلى الجهات الخاضعة لرقابته، فأما تتضمن على الملاحظات المتعلقة بنشاط تلك الجهة خلال الفترات المحددة في التقرير، اما مسألة نشر التقارير حيث انه لم يمنح الديوان صلاحية نشر تقاريره الرقابية إلا بموافقة السلطة التشريعية أو بناءً على طلب وسائل الاعلام، كما انه شدد على عدم نشر التقارير المتعلقة بالأمن الوطني.<sup>٢</sup>

ونرى ضرورة تعديل القانون الحالي لديوان الرقابة المالية الاتحادي ومنحه صلاحية نشر تقاريره الرقابية إلى الرأي العام اسوة بالتشريع الفرنسي، وتماشياً مع مبدأ الشفافية المالية الذي تنادي به الاعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية المختصة بحماية المال العام.

الرقابة اللاحقة: هي نوع من الرقابة المالية التي تُجرى بعد حدوث الواقعة للأنشطة الإدارية والمالية فهي التي تكون بعد عملية صرف المبلغ المالي، وهي الأساليب التي تركز على مخرجات الأنشطة التنظيمية بعد الانتهاء من عملية التشغيل اي تركز علي المنتج النهائي، وتكون هذه الرقابة عادة في الجهات الحكومة من قبل هيئة حكومية مسؤولة عن هذا النوع من الرقابة متمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق و الديوان العام للمحاسبة في المملكة العربية

١. المادة (٤/ ثانياً) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢

٢. نصت المادة (٢٨/ ثانياً، ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل على أن (ثانياً: ينشر المجلس قائمة بالتقارير الرقابية والتدقيقية المنجزة ويوفر لوسائل الاعلام ولأية جهة محتصة نسخاً منها بناء على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب . ثالثاً: لرئيس الديوان بموافقة المجلس نشر اي من تقارير الديوان في وسائل الاعلام،...)



السعودية وديوان المحاسبة في ليبيا ومجلس المحاسبة في الجزائر فالرقابة للاحقة او ما تسمى بالرقابة البعدية من الناحية

القانونية يمكن تعريفها بأنها رقابة تقوم على مراقبة النشاط المالي والاداري لمؤسسات الدولة كافة.<sup>١</sup>

تعتبر الرقابة البعدية أحد أنواع أو أشكال من أشكال الرقابة، والرقابة هي الوظيفة الأخيرة من الوظائف الإدارية الأساسية حيث تتمثل وظيفة الرقابة على الأنشطة والعمليات المالية والادارية التي يتم من خلالها التحقق من أن الأعمال تجري وفقاً للخطة الموضوعة وتنفيذها يتم على النحو الصحيح، ومراقبة الأداء الفعلي ومقارنته بالأداء المخطط له للكشف عن الانحرافات ونقاط الخلل والعمل على تصحيحها ومن أجل تفاديها مستقبلاً، حيث تتم هذه الأنشطة باستخدام معايير ومقاييس محددة.<sup>٢</sup>

إن الرقابة على الأموال العامة هي عبارة عن ملاحظة ومتابعة النفقات واليرادات التي يقوم بصرفها وتخصيلها الأشخاص أو الهيئات الذين خولهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الحاصل لنفقة معينة قد تم صرفه أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة، فالمرقب يقيم المسؤولية على عاتق مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بتوقيع العقوبات اللازمة أو يقوم هو بذلك إذا كان في سلطته، ويسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء.<sup>٣</sup>

تمثل الحماية القانونية للمال العام بجميع صورها، وسائل تقليدية تهدف إلى المحافظة على المال العام من انواع الهدر والتبذير والضياع كافة، أو حتى الأضرار به، كما إنها لا تعدو أن توصف ( بالوسائل العلاجية ) لان سريانها يبدأ بعد أن يتم التصرف بالأموال العامة بصورة غير صحيحة أو يقع الاعتداء عليها.<sup>٤</sup>

لذلك ذهب المشرع ومن خلال القوانين والأنظمة الداخلية الى منح الجهات الرقابية وسائل متعددة وإن اختلفت تسميتها<sup>٥</sup> تمكنها من القيام بأعمالها وتحقيق اهدافها التي تتجلى بالمحافظة على المال العام ويطلق عليها (بالوسائل الوقائية)،<sup>٦</sup> وهذه الوسائل متنوعة منها التدقيق والإشراف، وفحص التقارير، والمتابعة، والتحري، والتحقق، والشكاوى،

١. جديلات، «الرقابة المالية القبلية والبعدية على تنفيذ النفقات العمومية»: ص ٢٢

٢. بن سليم، «تقدير فاعلية الرقابة في مجال الصفقات العمومية»: ص ١٥

٣. جعرون، «شيوط رابح امين , اجهزة الرقابة المالية على البلدية»: ص ٣٦

٤. الساكني، «حماية الاموال العامة باستخدام وسائل الضبط الاداري»: ص ٥٢

٥. إن مصطلح الوسائل يندرج تحت مفهومه جميع المصطلحات التي تؤدي إلى ذات المعنى والمدلول فتارة تسمى اساليب أو طرق وتارة

اخرى تسمى اجراءات أو وسائل، وهذه المصطلحات مجتمعة تتضمن معالجات فعلية لجميع حالات المحافظة على المال العام

٦. العزاوي، «النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق دراسة مقارنة»: ص ٦٩

كما إن الهيئات الرقابية تتمتع بسلطة تقديرية عند مزاوله اعمالها الرقابية، فقد تلجأ إلى استخدام احدي هذه الوسائل أو جميعها في معالجة الحالة المعروضة امامها.<sup>١</sup>

وتقترب الرقابة البعدية مع نوع اخر من انواع الرقابة المالية وهي الرقابة المتزامنة: والتي تتمثل في ممارسة أنشطة الرقابة على نحو متزامن مع عمليات التنفيذ للخطط والأعمال، حيث تقوم بالكشف عن الأخطاء حال وقوعها والعمل على تصحيحها في أثناء الأعمال وليس بعد انتهائها، وتمارس عدة أنشطة:

١- التوجيه والإشراف والمتابعة أثناء العمل.

٢- عمل الاختبارات وقياس الأداء على نحو مستمر وعدم الاعتماد على التقارير النهائية فقط.

واكدت المنظمات الدولية على اهمية الرقابة الخارجية في حماية المال العام ومنها منظمة الانتوساي.<sup>٢</sup>

مما تقدم يتضح لنا أن أهداف الرقابة المالية، تتركز في المحافظة على الأموال العامة من خلال مراقبة نشاط وتصرفات الإدارات العامة وضمان عدم مخالفتها للقوانين والأنظمة، وضمان تحقيق الأهداف المحددة لكل إدارة، وتحقيق أفضل النتائج بكل كفاءة وفعالية إلا أن هذا الهدف لم يقف عند هذا الحد بل أتسع ليكون وسيلة لتقديم يد العون والمساعدة للسلطة التنفيذية على إصلاح النظام وبرنامج السياسة المالية المطبقة ومعالجة ما ينجم عنها من عيوب وأخطاء ومخالفات للقوانين والأنظمة وذلك من خلال مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات ومدى فعالية الأجهزة الخاضعة للرقابة.<sup>٣</sup>

كما قد تبين لنا مما سبق أن قوانين ديوان الرقابة المالية الاتحادي من لحظة تأسيسه ولغاية القانون رقم (٣١) لسنة/ ٢٠١١ النافذ اتفقت على أن الهدف الأساس لأجهزة الرقابة المالية هو الحفاظ على الأموال العامة لمؤسسات الدولة الإدارية و الاقتصادية المختلفة وضرورة التصرف الامثل لها من خلال متابعة التنفيذ ومدى موافقته للقوانين والأنظمة

١. الجبوري، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية: ص ١٨٢

٢. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبية المنظمة الدولية للرقابة المالية العليا الانتوساي هي منظمة دولية مهنية للأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول المنتمية الى منظمة الامم المتحدة او احد وكالاتها المتخصصة، تأسست في عام ١٩٥٣ ومركزها مدينة فيينا في النمسا، تحدف الى التعاون وتبادل الآراء والخبرات فيما بين الاجهزة العليا للرقابة المالية في مختلف دول العالم، وتعد هذه المنظمة جهازا استشاريا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الامم المتحدة، وفي اطار هذه المنظمة تم انشاء سبع منظمات إقليمية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، كمجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة «أرابوساي» التي تأسست في عام ١٩٧٦م، كمنظمة اقليمية خاصة بالأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول العربية، تحدف الى اقامة العلاقات اللازمة بين الهيئات العربية للرقابة المالية، وتبادل الدراسات والمعلومات المختصة بها، وذلك بهدف تطور هذه الهيئات، وتعد جميع الاجهزة العليا للرقابة المالية في الدول الاعضاء في جامعة الدول العربية اعضاء في هذه المنظمة.

٣. الزهاري، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي: ص ٧٧



والتعليمات التي تصدر في هذا الشأن، لمعرفة مدى انتظام وكفاية وسائل التنفيذ المعتمدة لذلك، وتحديد المسؤولية تجاه التقصير والإهمال والخطأ الذي قد يحدث.

### ٣-٢. دور التحقيق في الحد من الجرائم الواقعة على المال العام

من اجل ادراك مفهوم التحقيق الاداري لا بد لنا من أن نتناول بالبحث مسائل عديدة كل منها يبحث في جانب معين الى أن نصل الى صورة متكاملة للتحقيق الاداري الذي يجريه ديوان الرقابة المالية الاتحادية، وهذه المسائل هي ماهية التحقيق الاداري وأهميته من قبل الجهات الاخرى التي سنبحثها في المطلب الاول، والاساس القانوني للتحقيق الاداري وخصائصه لدى ديوان الرقابة المالية الاتحادية في المطلب الثاني وكما يأتي:

#### ٣-٢-١. التحقيق في الجرائم الواقعة على المال العام من قبل جهات أخرى

التحقيق الإداري لا يُمثل في حد ذاته الغاية التي تتوخاها الإدارة إنما هو الوسيلة التي يُراد من خلالها تمحيص الحقائق وإستجلاء الوجه الحق وصولاً إلى كشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها بالإستناد الى السلطات التي مَنحها المشرع متمثلةً في سلطة التحقيق الإداري مع الموظف العام مُقتزف الفعل الخاطيء، وإعمالاً بمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد وسعياً لتحقيق المصلحة العامة التي تُمثل الغاية المرجوة دائماً من كل فعل أو امتناع تتخذه الإدارة.<sup>١</sup> لذا يجب ان نعرف ماهية التحقيق الاداري في الفرع الاول واهميته في الفرع الثاني من هذا المطلب:

١. مغاوري، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام: ص ٢٥٧

## ٣-٢-١-١. ماهية التحقيق الإداري

إن المتفحص لقوانين الوظيفة العامة في العراق يجد أنها لم تضع تعريفاً محدداً للتحقيق الإداري وهذا منهج يُحمد عليه المشرع، لما لإيراد التعاريف في نصوص جامدة من تقييد للأمر المعرف ووجوب الإلتزام بحرفية النص الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً لاجتهاد الفقه ورجال القضاء.<sup>١</sup>

وفعلاً عُرف التحقيق الإداري فقها بأنه "اجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والنهمة المنسوبة إليه".<sup>٢</sup>

أن هذا التعريف قد جاء بمبدأ مهم لا يُمكن إغفاله في كل تحقيق إداري وهو "تحقيق الضمان وتوفير الإطمئنان للموظف" فكل تحقيق إداري يُخالف هذا المبدأ يكون عرضة للطعن او النقض من قبل القضاء. وبالرغم من أن المشرع العراقي لم يأت بتعريف للتحقيق الاداري إلا أنه قد جاء بجملة من الشروط والصوابط من الواجب إتباعها فيما يتعلق بتشكيل اللجنة التحقيقية وعمل هذه اللجنة.

وقد وردت هذه المعايير في نص المادة ( العاشرة ) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة /١٩٩١، إذ نصت الفقرة (أولاً) من هذه المادة "على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون".<sup>٣</sup> وتُشير الفقرة ثانياً من المادة ذاتها على الكيفية التي تتم بها عمل اللجنة , وعند الرجوع إلى التعاريف السابق ذكرها نستطيع ان نستنتج تعريفاً للتحقيق الاداري بأنه (مجموعة من الاجراءات التي تتم وفقاً للقانون من اجل البحث والتحري عن الحقيقة وصولاً للفاعل الحقيقي وإدائته في بما يكفل الضمانات الكافية للمصلحة العامة وقناعة الموظف إلى عدالة الاجراءات المتخذ بحقه).

من خلال بيان ماهية التحقيق الاداري يتوجب علينا بيان أهمية التحقيق الإداري في ضمان سير المرفق العام والطريق الرادع لمن تسول له نفسه استغلال المال العام وللتحقيق الاداري اهمية خاصة يمكننا ان نلمسها من خلال محاور عدة، وكما يأتي ذكرها في الفرع الثاني:

## ٣-٢-١-٢. اهمية التحقيق الاداري

١. للتحقيق أهمية كبيرة تجاه مصلحة وحماية الموظف العام وتظهر تلك الأهمية في عدة جوانب اهمها ما يأتي:

١. المولى، «السلطة المختصة في فرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام»: ص ١٨٠

٢. الحلوى، القضاء الإداري: ص ٥٧٠

٣. نص المادة (١٠) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

## أ. الحق في الدفاع

لموظف من خلال عمله فانه قد يكون في أغلب الأحيان هدف لجهات أخرى بالضد من المصلحة العامة بقصد النكاية او الاستغلال سواء من جانب باقي الموظفين او المواطنين مما يترك له الفرصة الكافية لإثبات براءته واثبات عكس ما وجه له من أنهم بما يملك من الأدلة كون لتحقيق يمنحه الوقت الكافي ليجمع ما يحتاج من الأدلة ومن ثم ممارسة حقه للدفاع عن نفسه.<sup>١</sup>

## ب. التناسب فيما بين المخالفة والعقوبة

تبرز أهمية التحقيق الإداري عندما تكون النتائج سلبية أو انها غير مرضية للموظف أي عند فرض الجزاء عليه، فالعقوبة الانضباطية تختلف من فعل الى اخر وكلما كان لفعل أكثر جسامة كانت العقوبة اشد فعقوبة لفة النظر ليست كعقوبة الفصل او العزل من الوظيفة حتماً في عدة جوانب من حيث لأثر المترتب عند فرض أي منهما، فالتحقيق الإداري يؤدي الى الكشف عن الحقيقة الكاملة وإيجاد نوع من الموازنة الدقيقة بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التي يستحقها.<sup>٢</sup>

## اهميته بالنسبة للإدارة

تظهر الاهمية في مجال للتحقيق تجاه الإدارة كونه يعد الموظف هو الركيزة الأساس في مجال الوظيفة العامة فهو اداة الدولة التي من خلالها تسيير كافة الإجراءات المطلوبة.<sup>٣</sup>

من حيث الجزاء المفروض وتظهر هذه الأهمية في امرين وهما كالآتي:

أ. من خلال تكييف الخطأ:<sup>٤</sup>

توجد بعض من المخالفات الوظيفية يشوبها نوعاً من عدم الوضوح لان المشرع لم يحدد أغلب تلك المخالفات او يقننها في تشريع معين مما يضاف ثقلاً اخر على القائمين بالتحقيق الاداري.

١. عُمر، السلطة التأديبية: ص ٢٨٨

٢. علي، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي: ص ٢٦٠

٣. ماهر، الشرعية الإجرائية في التأديب: ص ٢٥٠

٤. ويذهب البعض إلى اطلاق مصطلح الجريمة التأديبية على الخطأ الوظيفي، الا انه في الحقيقة لم تتبلور فكرة الجريمة التأديبية لتصل إلى مفهوم الجريمة الجنائية التي تشكل مفهوماً محددًا بصريح نص القانون

ب. في فرض الجزاء اذ أن العلاقة بين الجريمة والعقوبة المقررة لها بموجب نصاً قانونياً صريحاً في المجال الجنائي هذا غير متوفر كقاعدة عامة في المجال الإداري مما يتطلب من المحقق الإداري العمل على تكييف الفعل الذي اقترفه الموظف العام على انه مخالفة تأديبية ومن ثم تحديد عقوبة مناسبة لهذه المخالفة من بين العقوبات التي نص عليها المشرع في القوانين الوظيفية.

كما يعد من الضمانات المهمة للموظف لكي تُتاح له الفرصة لإبداء دفاعه ونفي التهم عنه لذلك فأساس التحقيق الاداري يُمكننا أن نجد في مصادر المشروعية الإدارية بوصفها القاعدة العامة.

### ٣-٢-٢. التحقيق في الجرائم الواقعة على المال العام من قبل الديوان نفسه

لحديث عن التحقيق الاداري الذي يجريه الديوان لا بد من البحث عن اساس القانوني للتحقيق الاداري في الفرع الاول ومتابعة نتائج التحقيق في الفرع الثاني وكما يأتي:

#### ٣-٢-٢-١. الأساس القانوني للتحقيق الاداري من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي

جاء قانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ الناخذ على خلاف سابقه،<sup>١</sup> حيث نص على منح الديوان صلاحية التحقيق وعلى قسمين الاول التحقيق المباشر، في الأمور التي يطلب منه مجلس النواب التحقيق فيها بشكل مباشر وان هذا النص يكتنفه الغموض لأنه لم يبين المخالفات المالية التي يمكن للديوان التحقيق فيها وهل النص يشمل المخالفات المكتشفة من الديوان نفسه او في الحالات التي تصل عن طريق الاحبار السري.<sup>٢</sup>

الحالة الاخرى يمكن للديوان التحقيق في حالة اكتشافه مخالفة مالية في الجهات الخاضعة لرقابته وثناء قيامه بمهامه الرقابية لكن هذه الصلاحية مقيدة بفترة زمنية بعد مرور فترة (٩٠) يوم ولم يجز التحقيق فيها من قبل مكتب المفتش العام.<sup>٣</sup>

١. لم يتضمن القانون السابق لديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ على نص يشير إلى منح الديوان سلطة التحقيق الاداري ، وإنما جعل وظيفته تنحصر بمجرد اكتشاف المخالفة واحالتها إلى الجهة المختصة

٢. المادة (٦/خامسا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل

٣. قبل صدور القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩؛ المتضمن على الغاء الامر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة)، والخاص بإنشاء مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات العراقية، كان الديوان يحيل إلى مكاتب المفتشين العموميين المخالفات المالية المكتشفة من قبله لإجراء التحقيق فيها التي لا يوجد فيها مكتب مفتش عام، المادة (٢٨/خامساً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل



والسؤال الذي يثار هنا خصوصاً بعد الغاء مكاتب المفتش العام هل للديوان اجراء التحقيق بشكل مباشر لعدم وجود مكتب للمفتش العام او احالة الموضوع للقضاء او الى هيئة النزاهة , للإجابة على هذا التساؤل يرى الباحث من الافضل اجراء التحقيق بشكل مباشر يحتاج الى تعديل النص من قبل السلطة التشريعية ومنح الديوان صلاحية التحقيق بشكل مباشر متى ما اكتشف مخالفة مالية او فعلاً فيه اساءة تصرف او تقصير من شأنه الاضرار بالمال العام كما اشار النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ إلى أن يتولى قسم التحقيق الاداري التابع إلى الدائرة القانونية مهمة اجراء التحقيق الاداري، وهذا ما اكدته المادة (٤/ ثانياً) منه التي نصت على: ( أ- المساهمة في مهام التحقيق الاداري التي يقرر الديوان اجراؤها في المخالفات المالية المكتشفة من الديوان بشكل مباشر او التي وردت الى الديوان بإخبار او شكوى وذلك في الجهات الخاضعة لرقابته، .. )<sup>١</sup>

إلا ان الحالتين السابقتين لم تكن بالشكل المطلوب وقد تكون غاية المشرع منح الديوان صلاحيات شبه قضائية وترك امر تنفيذها للديوان نفسه في مدى علاقته مع السلطة القضائية او هيئة النزاهة الاتحادية كونهما تملكان صلاحيات قضائية وان منهج الديوان المتبع من تاريخ صدور القانون والى الان و بعد مرور اكثر من (١٠) سنوات على نفاذ القانون لم يشهد الديوان اي اجراء تحقيقي وانما تحال المخالفات المكتشفة من قبله الى هيئة النزاهة او الادعاء العام.

### ٣-٢-٢-٢. متابعة نتائج التحقيق الاداري من قبل الديوان

كما اسلفنا فأن المشرع العراقي منح الديوان صلاحية إجراء التحقيق الاداري بشكل مباشر في حالات محددة عينها القانون، إذ إن الاصل احالة الموضوع إلى الادعاء العام او هيئة النزاهة الاتحادية أو الجهات المختصة لإجراء التحقيق في المخالفات المالية المكتشفة من قبله مثل مكاتب المفتشين العموميين (الملغاة)، إذ أنه يهدف من ذلك إزالة المخالفة المالية ومحو آثارها<sup>٢</sup> بيد أنه قد وسع من هذا النطاق بعض الشيء إذ منح رئيس الديوان صلاحية الطلب من الوزير المختص أو رئيس الجهة الخاضعة للرقابة إحالة الموظف المخالف إلى التحقيق بالإضافة إلى طلب سحب يده،<sup>٣</sup> كما اشار إلى صلاحية الجهات الخاضعة لرقابته في اتخاذ الاجراء المناسب بصدد المخالفة المالية المكتشفة من قبلها، مع ضرورة اشعار الديوان بالمخالفة المالية حال وقوعها وتبذل الاجراءات المتخذة بشأنها.<sup>٤</sup>

١. نص المادة (٤/ ثالثاً) أ) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (١) لسنة ٢٠١٢

٢. الجبوري، مبادئ القانون الاداري: ص ١٠

٣. المادة (١٥/ اولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)

٤. المادة (١٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)

ومن المسلم به إن جميع ما ذكر يدور في دائرة المخالفة المالية، أما إذا شككت المخالفة المالية جريمة جنائية فأن الديوان يلتزم بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة الاتحادية أو الجهات التحقيقية المختصة بذلك وإحالة كافة التفاصيل اليها.<sup>١</sup>

ويتولى قسم التحقيق الاداري في الديوان مهمة فحص ومتابعة نتائج التحقيق وإبداء الرأي في محاضر اللجان التحقيقية بشأن المخالفات المالية، والتوصيات الصادرة بحق المسؤولين عنها في الجهات الخاضعة لرقابته للتأكد من اتخاذ الاجراء القانوني المناسب بشأنها.<sup>٢</sup>

إلا أن الواقع العملي يشير الى خلاف ذلك حيث ان مجلس الدولة العراقي منع الديوان من طلب اعادة التحقيق الذي قام به مكتب المفتش العام (الملغى) في المخالفات المكتشفة في حالة عدم قناعة الديوان بنتائج التحقيق المقترنة بمصادقة الوزير المختص.<sup>٣</sup>

أما في مصر على الرغم من ان المشرع المصري لم يمنح الجهاز المركزي للمحاسبات صلاحية إجراء التحقيق في المخالفات المكتشفة من قبله، بل أوجب عليه إحالة الموضوع الى الجهات المختصة إلا أنه منح الجهاز صلاحية الاعتراض على القرارات والاحكام الصادرة من تلك الجهات فيما يتعلق بالمخالفات المالية المحالة اليها.<sup>٤</sup>

وعليه نرى من الضروري تعديل قانون الديوان وإضافة نص يقضي بصلاحيه الديوان في متابعة نتائج التحقيق في المخالفات المحالة إلى الجهات الاخرى للتحقيق فيها، والاعتراض عليها في حالة عدم كفاية او ملائمة الاجراءات المتخذة بصددھا مقارنة بحجم المخالفة المالية.

وان الجانب الاخر من واجبات الديوان هو احالة المخالفات الى القضاء او الطلب بالتضمين :- منح المشرع العراقي رئيس الديوان صلاحية الخصم للمتسبب في المخالفات المالية امام القضاء إذا نشأ عنها حقاً للدولة، كما منحه صلاحية الطلب من الوزير المختص أو رئيس الجهة الخاضعة لرقابته تضمين الموظف الاضرار التي لحقت بالمال

١. المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)

٢. المادة (٤/٤) ثالثا/هـ) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢

٣. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٢٠١٥ /٣٩) بتاريخ ٢٠١٥/٤/١

٤. أحمد، الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري: ص ١٦٣





العام في تلك الجهة،<sup>١</sup> كما اشار النظام الداخلي للديوان إلى أن يتولى قسم الدعاوى مهمة المثول أمام القضاء ومتابعة الدعاوى التي يقيمها الديوان.<sup>٢</sup>

وان الاثار الناتجة عن هذه الصلاحيات في غاية الاهمية كونها تؤدي إلى حماية المال العام من الهدر والاستغلال، بينما نجد أن المشرع المصري لم يشير اليها في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات وعليه تُعد الاجراءات المتخذة من قبل محكمة المحاسبات الفرنسية في معالجة آثار المخالفات المالية هي الامثل كونها تأخذ طابعاً قضائياً على خلاف الاجراءات المتخذة من قبل الهيئات الرقابية في العراق ومصر التي تأخذ طابعاً إدارياً.

### ٣-٢-٢-٣. علاقة ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالسلطة القضائية نوع من الرقابة العقابية

تذهب بعض الدول من أجل تعزيز دور الاجهزة العليا للرقابة المالية الى إعطائها سلطات وصلاحيات القضاء من خلال النص في قوانينها على منح هذه الاجهزة وظيفة قضائية عند ممارستها أعمال الرقابة المالية في مؤسسات الدولة العامة وعلى الموظفين الذين يديرون المال العام , حتى ان هذه الدول استحدثت محاكم خاصة تتولى الرقابة القضائية، حيث يكون لقراراتها وأعضائها الصفة القضائية شأنها في ذلك شأن السلطة القضائية من غير ان تكون مرتبطة ادارياً بهذه السلطة حيث يعتقد مؤيدو هذا النهج أن إضفاء الصفة القضائية على الأجهزة الرقابية يكفي لضمان الاستقلالية عن السلطة التنفيذية والتشريعية، الا انه ما يؤخذ على هذا الاتجاه انه يبعد الاجهزة الرقابية عن السلطة التشريعية مما يؤثر على التعاون بينهما , ويؤدي الى تعقيد اجراءات الاتصال بينها في حين ان بعض الدول تكتفي بالنص في قوانينها على تولى تلك الاجهزة التدابير الادارية والقضائية اللازمة بحق الموظفين الذين يرتكبون مخالفات مالية وكذلك الطلب من السلطة القضائية ان تلاحقهم جزائياً لأي موظف ارتكب جريمة من الجرائم التي من شأنها ان تلحق الضرر بالأموال العامة.<sup>٣</sup>

بالنسبة لتوجه المشرع العراقي في قانون الديوان فانه لم يتطرق الى تنظيم العلاقة فيما بين السلطة القضائية وديوان الرقابة المالية، وكما يأتي:

١. المادة (١٥/ثانياً / ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)  
٢. نصت المادة (٤/ رابعا / أ) من النظام الداخلي للديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ على إن (الدعاوى ويتولى ما يأتي : أ- تمثيل الديوان امام المحاكم والجهات التحقيقية الاخرى في كل ما يتعلق بالدعاوى والقضايا التي يقيمها الديوان او المقامة عليه ومتابعتها)

٣. صدقي، مبادئ المالية العامة، النفقات والايادات العامة: ص ٥١٣

١. تعد السلطة القضائية إحدى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية في كافة الإجراءات والتصرفات المالية والادارية باستثناء ما يتعلق في الاختصاص القضائي.<sup>١</sup>
٢. ان يقوم الديوان بالتدقيق والتحقق من ان الافعال التي تشكل جريمة او مخالفة مالية جسيمة يجيلها الى جهاز الادعاء العام ويقوم الاخير بالإجراءات القضائية المخصصة لمثل هذه الحالات.
- إلا انه يثار التساؤل لماذا لم يحقق الديوان بالجرائم والمخالفات المكتشفة من قبله كما هو معمول به من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات المصري فانه لم ينص على هكذا علاقة وكذلك في القانون الاماراتي فانه منح ديوان المحاسبة السلطة في اجراء التحقيق في اي مخالفات مالية فاذا اسفرت نتائج التحقيق عن وجود مخالفة او فعل يشكل جريمة جزائية يجيلها بدوره الى النائب العام على ان تختص تلك المحاكم بالفصل فيها دون الاخلال بإجراءات المسؤولية التأديبية، كما انه يحق للسلطة القضائية بالاستعانة من الخبرات من قبل أحد موظفي الجهات الرقابية لإبداء رأيه في الموضوع المتعلق بالتحقيقات ويكون الطلب اما على صورة استيضاح شفهي او عن طريق تقريراً مكتوباً وبطبيعة الحال لا تتم هذه المهمة إلا بحصول الموافقة المسبقة من رئيس الديوان او من يخوله.<sup>٢</sup>
- من خلال ما تقدم تبين لنا انه لم يمنح المشرع العراقي أي اختصاصاً قضائياً لديوان الرقابة المالية الاتحادي بالإضافة الى انه لم يخول برفع أي دعوى بشكل مباشر امام القضاء المدني او الجزائي ولا يمكن ان يعد خصماً في الدعاوى التي يجيلها إلى القضاء وانه لا يمثل الحق العام والاهم من ذلك لا يوجد نص قانوني ينظم موضوع متابعة القضايا التي يتم احالتها الى السلطة القضائية او أي جهة أخرى لها علاقة في معرفة ما اسفرت عنها تلك التحقيقات أي انه يقتصر دوره في اجراء الاحالة من دون المتابعة.<sup>٣</sup>

١. المواد ( ٨ و ٩ ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل)

٢. عز الدين، «دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة بحث تطبيقي في عينة من الشركات الصناعية العامة»:

ص ٢٠

٣. نص قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل



### ٣-٣. الخاتمة

بعد أن إنتهينا من دراسة موضوع ( دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في الحد من الجرائم المستحدثة ) أصبح من الضروري وضع خاتمة تتضمن أهم الإستنتاجات والتوصيات التي توصل اليها الباحث من خلال دراسته لهذا الموضوع، والتي يمكن إيجازها بالاتي:-

#### ٣-٣-١. الاستنتاجات

١- ان التطور الذي حصل في العالم منها ظاهرة العولمة و التغيرات المتنوعة التي حصلت متمثلة بالتقدم العلمي التكنولوجي، وظهور مفاهيم جديدة ومختلفة في مجال العلاقات الدولية القائمة على التحرر الاقتصادي والتحرر في مجال التجارة العالمية , و أيضاً تدويل الأنماط السلوكية الثقافية عالمياً من خلال غزو الثقافات الخاصة بالدول الأقوى إقتصاديا و علمياً التي تملك سلطة التحكم في مجريات الأمور , كل هذا أدى إلى إيجاد نمط متسارع من التقدم و النمو في بعض البلدان صاحبه آثار سلبية على الجانب الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي و الأمني، مما أدى إلى إبراز أنماط

مُستحدثة من الجرائم غير التقليدية , و ظهور طوائف جديدة من التركيبات الاجرامية تختلف تماما عن تلك النمطية المعتادة سابقا.

٢- ضَعف السُلطات المركزية في العديد من مناطق العالم إلى جانب تعاضم عائدات الأنشطة غير المشروعة و بصفة خاصة المستحدثت أو المستجد منها، في ظل تعاضم و تنامي ظاهرة الفساد و ما أظهرته من أشكال جديدة أسهمت في وجود أنماط جديدة من الضغوط على الهيئات الحكومية و المؤسسات العامة في مختلف أنحاء العالم , كُل هذا و غيره أدى الى ظهور عصابات الإجرام المنظم و التزايد في سَطوتها و إنتشارها والتوسع في أنشطتها والتطوير في مجال الجريمة و بصفة خاصة في مجال الجرائم المستحدثة الماسة بالمال العام.

٤- إعتقاد هذا النوع من الجريمة بشكل أساس على الابتكار الفني و الأساليب العلمية الحديثة في التخطيط و الإعداد في كافة المراحل من التنفيذ و كيفية إخفاء آثار الجريمة الدالة على ارتكابها و علمها التام بالثغرات التي من خلالها تتمكن من ارتكاب الجريمة وكذلك امكانياتها في اخفاء الوسائل القانونية والمادية المستخدمة.

٥- تتمتع الجرائم المستحدثة بمجموعة من السمات و الخصائص تتمثل في الصعوبة في ضبط أدلة ارتكابها بما يُخرجها من دائرة الإثبات الجنائي، و بالتالي عدم إمكانية الادارة من اللحاق بمرتكبيها و تقديمهم إلى المحاكمة.

٦- ضعف الجانب الثقافي للكثير من موظفي الدولة و المكلفين بالخدمة العامة في إدارة و حماية المال العام ويتجه فُهم هذا البُعد في ضوء ما يُسمى بالثقافة الفرعية و الذي قد تدفع بالشخص لإرتكاب الجريمة و أن هذا الضعف الثقافي الناتج عن ثقافة الفقر الذي يعني عدم الكفاية في مستوى مُعين من العيش وكذلك عدم المساواة في توزيع الدخل و الثروات و المناصب بالإضافة إلى عدم قدرة البعض على تحقيق بعض الطُمُوحات.

٧- البُعد التشريعي ومدى صياغة النصوص القانونية وتضمينها كافة صور الجريمة المستحدثة التي تمثل مجموعة الأساليب الإجرامية تتوافر فيها نفس أركان الجريمة التقليدية ( الجاني و المجني عليه و الفعل الإجرامي ) لكن بأساليب وأشكال مستحدثة، و قد حددها الفقه الجنائي ( الجرائم الاقتصادية و الجرائم المنظمة و المخالفات التي لا تندرج تحت نص عقابي مُحدد ) و هي كل فعل يُشكل خطراً على المصلحة العامة و المال العام و يجب على المشرع حمايتها بنصوص عقابية تواكب حدوثها لذا جعلت علماء الإجرام يقولون : أن الجريمة تسبق القانون.

٨- لا يوجد مظهراً مادياً خارجياً ملموساً للبعض من أشكال الجرائم المستحدثة مما يستوجب تغيير مفهوم الركن المادي للجريمة مثال على ذلك في ( الجرائم المعلوماتية ) و هو ما يخلق صعوبة في عدم التمكن من الوصول إلى الشهود في هذا النوع من الجريمة خاصة في ظل عدم وجود مظهراً مادياً خارجياً لها , إضافة الى الصعوبة في الملاحقة الأمنية لمرتكبيها في حال اشتراك عناصر إجرامية من داخل وخارج الدولة في ارتكاب الجريمة المستحدثة.

٨- عدم الإستعمال الصحيح للصلاحيات والسلطات الممنوحة للمسؤول عن التصرف في المال العام وحرفها بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق المصالح الشخصية وإضرار بالإقتصاد الوطني.

٩- إن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي لا يتضمن نصاً بشأن متابعة المخالفات التي يتم إحالتها الى الإدعاء العام أو هيئة النزاهة لمعرفة ما أسفرت عنه تلك القضايا إذ يقتصر دور الديوان على الإحالة دون المتابعة.

١٠- إن النصوص التشريعية التي تُقرر الحماية الجنائية للأموال العامة لا يجمعها تشريعاً واحداً وإنما تكون منتشرة في قوانين مختلفة مثل قانون العقوبات وغيره من القوانين الاخرى والقرارات والتعليمات المختلفة وعادة ما تكون تلك النصوص التي تقرر هذه الحماية متفاوتة من حيث شدة العقاب و حسب أهمية المال وحسامة الإعتداء وخطورته وهذا واجب السلطة التشريعية لعدم التزامها بنص الفقرة الثانية من المادة (٢٧) من دستور / ٢٠٠٥

١١- إن موضوع الرقابة المالية من المواضيع المهمة و إزدادت تلك الأهمية في الوقت الحاضر وذلك لارتباطها بتقدم الدول والمحافظة على إستقرارها وكيانها، فكلما كانت المؤسسة الرقابية في الدولة مُتطورة، كلما كانت الهيئات الرقابية فيها مُتطورة، كانت تلك الدولة أكثر تقدماً وإستقراراً.

١٢- على الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي في دستور / ٢٠٠٥ حاول مواكبة التطورات الدستورية الحديثة لحماية المال العام، إلا أنه لم يكن موفقاً في صياغة نص الفقرة الاولى من المادة (٢٧)، حيث جعل موضوع حماية المال العام من واجب الأفراد فقط وفي الفقرة الثانية من واجب السلطة التشريعية ان تسن قانوناً ينظم حفظ وادارة اموال الدولة إلا انه لم يشرع هذا القانون.

١٣- المشرع العراقي أقر قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة، كصورة من صور الحماية المدنية لتلك الأموال إلا أنه تناقض معها عندما شَرع قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة/ ٢٠١٣ النافذ الذي أجاز للإدارة التصرف بأموالها المنقولة وغير المنقولة وهذا يتناقض مع مضمون هذه القاعدة ويذهب الباحث الى عدم دقة رأي المشرع.

١٤- إن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة التي أقرها المشرع العراقي تُعد صورة من صور الحماية المدنية لتلك الأموال، إلا أنه في بادئ الأمر جعل نطاق تطبيقها مُقتصر على الأموال العامة للدولة دون أموالها الخاصة ثم بعد ذلك عاجلها بموجب المادة (٢٤٨) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة/ ١٩٦٩ (النافذ) لتشمل جميع أموال الدولة العامة والخاصة.

١٥- إن الصورة الثانية من صور الحماية المدنية للأموال العامة التي أقرها المشرع العراقي هي (قاعدة عدم جواز تملك الاموال العامة بالتقادم) إلا أنه لم يتبع النهج الذي سار عليه المشرع الفرنسي والمصري، إذ جعل نطاق تطبيقها مُقتصر على أموال الدولة العامة فقط دون أن تشمل أموالها الخاصة.

١٦- ذهب المشرع العراقي في اتجاه التوسع في مفهوم الأموال العامة عندما أقر الحماية الجزائية لها، إذ جعلها تشمل جميع أموال الدولة العامة والخاصة على حد سواء، كما أنه لم يجعل تلك الحماية مقتصره على النصوص القانونية الواردة في قانون العقوبات (النافذ)، بل أشار إليها في نصوص متفرقة نظمها المشرع في القوانين الخاصة ذات الصلة كقانون التضمنين النافذ، وقانون بيع إيجار أموال الدولة.

١٧- واكب المشرع العراقي التطورات التي شهدتها دول العالم المتقدمة والمتطورة في نطاق العمل الرقابي، أهمها تلك الممثلة بتعدد الهيئات الرقابية في الدولة، فبعد أن كان ديوان الرقابة المالية وحتى عام/ ٢٠٠٣ هو الجهاز الرقابي الوحيد في العراق الذي يتولى مهمة المحافظة على المال العام إلا ان الظروف السياسية التي جرت بعد عام/ ٢٠٠٣ ادت الى استحداث هيئة النزاهة الاتحادية لتمارس العمل الرقابي ذات اللجنة القضائية الى جانب الديوان من أجل إحكام الرقابة على المال العام وحماية.

١٨- إن الأساس القانوني في مزاولة أعمال الهيئات الرقابية الاتحادية في العراق من نص المادتين (١٠٢) و (١٠٣) من الدستور العراقي (النافذ)، والتي أكدت على ضرورة إستقلال تلك الهيئات.

١٩- إن المشرع العراقي منح الهيئات الرقابية الصلاحيات والوسائل المتنوعة اللازمة التي تكفل لتلك الهيئات القيام بمهامها الرقابية في نطاق أعمالها الموكلة إليها، من أجل الوقوف على المخالفات المالية والانحرافات والجرائم التقليدية والمستحدثة التي تؤدي الى الهدر في المال العام.

٢٠- ان اعمال الرقابة والتدقيق والتفتيش هي الوسائل التي يلجأ اليها الديوان والتي بموجبها يُمارس رقابته السابقة في حالات خاصة أو المعاصرة أو اللاحقة على نشاطات وحسابات الجهات الخاضعة للرقابة.

٢١- ان المشرع قد منح الديوان بموجب قانونه النافذ صلاحية التحقيق الإداري مع الموظف المخالف في الجهات الخاضعة لرقابته إلا ان هذه الصلاحية لاتزال غير واضحة خاصة مع الغاء مكاتب المفتش العام.

٢٢- أشار قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (النافذ) الى المخالفة المالية وتوسع في انواعها دون أن يضع تعريفاً لها او يميزها عن المخالفة التأديبية.

٢٣- ذهب المشرع العراقي الى إدراج نصاً في قانون الموازنة العامة السنوية يحدد بموجبه الفترة الزمنية المتعلقة بتقديم الحسابات الختامية الخاصة بالجهات الخاضعة للرقابة الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي كان من الافضل ان يدرج في قانون الديوان كما ان المشرع اغفل معالجة الفترة الزمنية التي تقدم فيها الحسابات الختامية للدولة الى مجلس النواب ولم يعالج موضوع الفترة الزمنية التي تلزم مجلس النواب النظر في الملاحظات الرقابية.

٢٤- ان المشرع العراقي قد نظم العلاقة بين الهيئات الرقابية المركزية متمثلة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قوانين خاصة، إلا أنه لم يكن موفقاً في معالجة حالة التداخل في الصلاحيات فيما بينها خاصة في

مرحلي الكشف عن المخالفات المالية والتحقيق فيها كونه أعطى صلاحية التحقيق لكلاهما هذا أدى الى شبه تعطيل سلطة التحقيق الاداري لدى الديون ومبهما إلا ان رأي الباحث في تفسير ذلك ان التحقيق الذي يقوم به الديوان تحقيقاً ادارياً والتحقيق الذي يمارس من قبل هيئة النزاهة جنائياً.

### ٢-٣-٢. التوصيات

١- نقتح على المشرع أن يوضح معنى الهدر في المال العام، وأن يقوم بتحديد أساليبه، لأن القاعدة العامة تقضي بعدم جواز معاقبة مُرتكب الفعل ما لم ينص القانون على ذلك، ولأن هنالك بعض الأفعال التي تقع من الموظفين وتؤدي إلى الهدر في المال العام دون أن يكون هنالك نصاً يعاقب عليها.

٢- ندعو المشرع الدستوري الى إعادة صياغة الفقرة الاولى من المادة (٢٧) من الدستور الحالي بالشكل الذي يتلائم وأهمية المال العام، وأن لا يجعل واجب حماية المال العام وحُرْمته مقتصره على الأفراد فقط، بل يمتد ليشمل الدولة أيضاً.

٣- نقتح على المشرع أن يُعالج تطبيق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، ويجعلها تشمل أموال الدولة الخاصة أيضاً.

٤- ندعو المشرع الى تعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي (النافذ)، وتضمنه الصلاحية في الرقابة السابقة على أي نشاط يراه الديوان مناسباً، وإيلاء الأهمية القصوى للعقود الحكومية.

٥- ندعو المشرع العراقي إلى تعديل قوانين الهيئات الرقابية، ومنح تلك الهيئات الصلاحية في نشر تقاريرها الرقابية دون أن يكون هذا الموضوع مُقيداً بإستحصال مُوافقة مجلس النواب، كما نقتح أن يتم نشرها في وسائل الإعلام المختلفة و بشكل دوري منتظم ليتسنى للرأي العام الإطلاع على مضمونها.

٦- ندعو المشرع العراقي أن يجرّ تعديلاً لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وتضمنه نصاً يلزم كافة الوزارات ومؤسسات الدولة بالالتزام بالفترة الزمنية الخاصة بتقديم حساباتها الختامية للديوان.

٨- نقتح على المشرع تعديل قوانين الهيئات الرقابية، ومعالجة المدة الزمنية التي بموجبها يلتزم مجلس النواب النظر في الملاحظات الواردة في التقارير الرقابية وان تكون قبل نهاية الفصل الاول من السنة المالية اللاحقة كأقصى فترة وان هذا التعديل بدوره يلزم الجهات الرقابية بتقديم تقاريرها ضمن السنة نفسها بإستثناء التقارير التي تتضمن البيانات المالية ان تقدم في الشهر الاول من السنة المالية اللاحقة ولا جدوى من إصدار التقرير بعد مرور عدة سنوات خاصة مع التغيير الذي يحصل في الموظفين المسؤولين عن تلك البيانات المالية .

- ٩- نقتراح على المشرع أن يقوم بإعادة النظر في النصوص القانونية الواردة في قانوني الديوان وهيأة النزاهة الاتحادية، خاصة فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بينهما مما يُفضي معه الى منع حالة التعارض والتداخل بينهما عند أداء مهامها الرقابية.
- ١٠- نقتراح على المشرع أن يقوم بتنظيم العلاقة بين الهيئات الرقابية الاتحادية والهيئات الرقابية في إقليم كردستان - العراق بشكل أكثر دقة، مما يُعزز مسألة إحكام الرقابة على المال العام.
- ١١- نقتراح على المشرع إصدار قانون خاص لحماية الأموال العامة وتوحيد قواعدها ونص على الحماية القانونية (المدنية والجنائية) بالشكل الذي يمنع شتى صور الاعتداء على حرمة الاموال العامة .
- ١٢- نقتراح على المشرع تنظيم تأسيس الجمعيات الأهلية لحماية الأموال العامة تتولى توعية الجمهور بأهمية الأموال العامة وضرورة الإسهام الشعبي في حماية تلك الأموال من أي استغلال او هدر او إنتهاك أو سوء تصرف من أي جهة كانت.
- ١٨- تنمية القيم المعنوية الدينية والأخلاقية والوطنية بمختلف وسائل الإعلام والتربية والتعليم والإرشاد الديني في تثقيف الافراد بما يُعزز الوعي بوجوب المحافظة على الملكية العامة وحمايتها ضد كل انتهاك لحرمتها او عدوان عليها كونها ملك الشعب ومصدر رفاهية.



## المصادر والمراجع

### القرآن الكريم

#### القوانين الأساسية

١. دستور العراق لسنة /١٩٧٠.
٢. دستور العراق لسنة /٢٠٠٥.
٣. القانون المدني العراقي المرقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
٤. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.
٥. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
٦. لائحة قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠١٦.
٧. الأمر الصادر من سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤.
٨. قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩.
٩. قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ المادة (١).
١٠. قانون ضبط الاموال المهريه والممنوع تداولها في الاسواق المحلية رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨.
١١. قانون حماية المنتجات العراقية رقم ١١ لسنة ٢٠٢٠.
١٢. قانون مكافحة غسيل الأموال و تمويل الإرهاب المرقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥.
١٣. قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.
١٤. قانون مكافأة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨ المادة (١).
١٥. قانون انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٤.
١٦. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المادة (٩/اولاً).
١٧. قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٩.
١٨. قوانين الموازنة العامة للدولة للسنوات ٢٠١٨ و ٢٠١٩ نصوص المواد (٣٦ و ٦٣).
١٩. قرار مجلس الوزراء رقم (١٦١) لسنة ٢٠١٦ الخاص بمستحقات المقاولين.
٢٠. دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٣.

٢١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، المادة ٧٧.
٢٢. قانون محكمة المحاسبات الفرنسية رقم (٥٦٣) لسنة ١٩٧١ المعدل المواد (٤، ٥، ٧، ٨، ٩).
٢٣. النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠١٢ المادة (٤/ ثانياً).
٢٤. قرار مجلس الدولة العراقي رقم (٣٩/ ٢٠١٥).

### الكتب العربية

١. جبران، مسعود. (١٩٦٧). *معجم الرائد*. بيروت: دار العلم للملايين.
٢. ابن منظور، محمد. (١٤١٠ هـ). *لسان العرب*. بيروت: دار المعارف.
٣. فتوح، عثمان. (١٩٨٧). *أصول القانون الإداري*. دون بلد نشر: دون دار نشر.
٤. حسنين، عُبيد. (١٩٨٦). *دروس في قانون العقوبات*. بيروت: دار النهضة العربية.
٥. محمد، فُطب. (٢٠٠٦). *الموسوعة القانونية والامنية في حماية المال العام*. القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع.
٦. نواف، كنعان. (٢٠٠٦). *القانون الإداري الكتاب الثاني*. عمان: دار الثقافة.
٧. الخلايلة، علي. (٢٠١٥). *التوسط في القانون الإداري*. عمان: دار الثقافة.
٨. الجاوشلي، رشيد. (١٩٦٢). *مبادئ الادارة العامة*. بغداد: دار مطبعة التمدن.
٩. الجنابي، طاهر. (٢٠٠٨). *علم المالية العامة والتشريع المالي*. بغداد: مكتبة السنهوري.
١٠. وليد، كرسون. (٢٠١٦). *الحماية المدنية والجنائية للمال العام*. القاهرة: دار الفكر الجامعي.
١١. البرزنجي، عبد الوهاب. (١٩٩٣). *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. القاهرة: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر.
١٢. صبيح، مسكوبي. (١٩٧١). *تاريخ القانون العراقي القديم*. بغداد: مطبعة شفيق.
١٣. محمد، جران. (١٩٤٣). *تاريخ القانون العراقي القديم*. حق الدولة والأفراد على المال العام: دون دار نشر.
١٤. البناء، عاطف. (دون سنة نشر). *مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة*. دون بلد نشر: دار الفكر العربي.
١٥. الزعبي، عاطف. (١٩٩٨). *القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية*. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
١٦. الطماوي، محمد. (١٩٧٩). *مبادئ القانون الإداري*. دون بلد نشر: دار الفكر العربي.
١٧. محمد، أبو زهرة. (دون سنة نشر). *الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي*. دون بلد نشر: دار الفكر العربي.
١٨. العتيبي، معجب. (١٤١٣ هـ). *حقوق الجنائي بعد صدور الحكم في الشريعة الإسلامية*. الرياض: مطبعة سفير.
١٩. محمد، حسني. (١٩٧٧). *شرح قانون العقوبات القسم العام*. القاهرة: دار النهضة العربية. ط ٤.

٢٠. السعيد، كامل. (٢٠٠٢). شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات دراسة مقارنة. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٢١. نسرين، عبد الحميد. (٢٠٠٨). الجرائم الاقتصادية التقليدية المستحدثة. دون بلد نشر: المكتب الجامعي الحديث.
٢٢. ابو هالة، احمد. (٢٠٠٦). الجريمة المنظمة اسبابها تنظيماتها انشطتها مكافحتها ووضعها. دون بلد نشر: حصاد للطباعة.
٢٣. الهيتي، حماد. (٢٠١٠). التكنولوجيا الحديثة والقانون الجنائي. الأردن: دار الثقافة.
٢٤. ناجي، سليم. (٢٠١٤). الجرائم المستحدثة تحليل اجتماعي. مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
٢٥. بلال، زين الدين. (٢٠٠٩). ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الاسلامية. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
٢٦. محمد، إسماعيل. (٢٠١٤). الفساد الإداري في العالم العربي. دون بلد نشر: المنهل للطباعة.
٢٧. أحمد، صبيح. (٢٠١٦). الرقابة المالية و الإدارية و دورها في الحد من الفساد الإداري. سوريا: دار الفكر للطباعة.
٢٨. التسخيري، محمد. (٢٠٠٦). الاقتصاد الاسلامي دروس في المذهب وتأصيل للمسائل المستحدثة وتركيز على المصرفية الاسلامية. طهران: المجتمع العالمي للتقريب بين المذاهب الاسلامية.
٢٩. المصري، يوسف. (٢٠١١). الجرائم المعلوماتية والرقمية للحاسوب والانترنت. القاهرة: دار العدالة.
٣٠. الالفي، بدير. (١٩٧٩). خير وسائل حماية المال العام هو علاج الاسباب المؤدية الى العبث به. مصر: الجهاز المركزي المصري للتنظيم والادارة.
٣١. سامي، سعيد. (٢٠١٥). المسؤولية الجنائية في حماية المال العام في السودان. السودان: دون دار نشر.
٣٢. السعيد، بلوم. (دون سنة نشر). أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية. الجزائر: جامعة منتوري - قسنطينة.
٣٣. بلال، زين الدين. (٢٠٠٩). ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الاسلامية. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
٣٤. عبود، سالم. (٢٠٠٨). ظاهرة الفساد الاداري والمالي. بغداد: المكتبة الوطنية.
٣٥. الشمري، هاشم. (٢٠١١). اثار الفتلي، الفساد الاداري والمالي واثارة الاقتصادية والاجتماعية. الاردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
٣٦. الموسوي، سالم. (دون سنة نشر). دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد. بغداد: مكتبة الصباح.
٣٧. محمد، عصفور. (٢٠٠٨). اصول الموازنة العامة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.

٣٨. عبد الله، أمين. (٢٠٠٤). علم تدقيق الحسابات، الناحية النظرية والعلمية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. ط٣.
٣٩. القبيلات، حمدي. (١٩٩٨). الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية دراسة تحليلية وتطبيقية. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٤٠. النفيش، صادق. (٢٠١٨). الرقابة على الانفاق العام دراسة مقارنة. الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث.
٤١. الجنابي، علي. (٢٠١٥). الرقابة على الموازنة العامة. بغداد: منشورات الحلبي الحقوقية.
٤٢. نصر الدين، محمد. (٢٠١٨). جريمة اختلاس المنفعة وتقاضي العمولات من اعمال الوظيفة العامة. مصر: المركز العربي للنشر والتوزيع.
٤٣. حمدي، عامر. (٢٠١٩). الوسيط في اصول ومبادئ الادارة العامة. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.
٤٤. حامد، دراز. (١٩٨٤). المالية العامة. الاسكندرية: مكتبة شباب الجامعة.
٤٥. النجار، عبد الهادي. (١٩٨٢). اقتصاديات الحكومي. الكويت: جامعة الكويت.
٤٦. فيصل، فرج الله. (٢٠٢٠). الوافي في شرح المخالفات المالية. بيروت: مطبعة زين الحقوقية.
٤٧. ياغي، محمد. (١٩٨٣). مبادئ الادارة العامة. الرياض: دون دار نشر.
٤٨. صباح، شعبان. (١٩٨٣). جرائم إستغلال النفوذ. البصرة: دار الحكمة.
٤٩. علي، فالح. (٢٠١٩). الرقابة الاستباقية لمكاتب المفتش العام ودوره في مكافحة الفساد. بغداد: كلية القانون جامعة بغداد.
٥٠. بدوي، عبد السلام. (دون سنة نشر). الرقابة على المؤسسات الإدارية. القاهرة: مكتبة الأجلو المصرية.
٥١. الهموندي، حيدر. (٢٠١٤). جرائم الاموال العامة والوظيفة العامة في الشريعة الاسلامية والقانون العراقي. العراق: مكتبة زين الحقوقية والادبية.
٥٢. خوله، صالح. (٢٠٠١). الرقابة الادارية والمالية في الدول العربية الاسلامية. بغداد: بيت الحكمة.
٥٣. الدرة، عبدالباري. (١٩٨٨). الحقائق التدريبيه. بيروت: الدار العربية للموسوعات.
٥٤. عادل، حلمي. (١٩٨٠). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلي. القاهرة: دار الفكر.
٥٥. شبحا، إبراهيم. (١٩٩٤). مبادئ واحكام القانون الاداري. الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر.
٥٦. بوضياف، عمار. (٢٠٠٧). الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.
٥٧. رشا، جعفر. (٢٠٠٩). الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٥٨. العبادي، محمد. (١٩٩٥). الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٥٩. الساطي، حمدي. (١٩٦٨). رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات. القاهرة: دار الفكر العربي.

٦٠. علي، نعيم. (٢٠١٦). الدور الرقابي لهيئة الرقابة المالية المستقلة دراسة مقارنة. بغداد: مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي.
٦١. ثروت، احمد. (٢٠٠٢). النظام القانوني للمخالفات المالية. القاهرة: دار النهضة العربية.
٦٢. الجبوري، سعد. (٢٠١٦). الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
٦٣. الزهاري، سيروان. (٢٠٠٨). الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي. بغداد: الدار الاعلامية لمجلس النواب العراقي.
٦٤. مغاوري، شاهين. (١٩٧٤). المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام. القاهرة: دار الهنا للطباعة.
٦٥. أحمد، جُمعة. (١٩٧٤). مُنازعات القضاة التأديبي. دون بلد نشر: مطبعة أطلس.
٦٦. سامي، جمال الدين. (١٩٨٦). تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية. بغداد: مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب.
٦٧. الجبوري، علاوي. (١٩٩٦). مبادئ القانون الاداري. بغداد: المكتبة القانونية.
٦٨. صدقي، عاطف. (١٩٦٨). مبادئ المالية العامة، النفقات والايادات العامة. دون بلد نشر: دون دار نشر.
٦٩. عُمر، بركات. (١٩٧٦). السُلطة التأديبية. القاهرة: دار غريب للطباعة.
٧٠. علي، ابراهيم. (دون سنة نشر). جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي. بغداد: الدار العربية.
٧١. ماهر، عبد الهادي. (١٩٨٦). الشريعة الإجرائية في التأديب. القاهرة: دار غريب للطباعة.
٧٢. غازي، مهدي. (٢٠٠١). شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. بغداد: مطبعة العزة.
٧٣. عبد الفتاح، عبد البر. (دون سنة نشر). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. بغداد: مطبعة دار التأليف.
٧٤. الحلو، ماجد. (١٩٨٥). القضاء الإداري. بيروت: الفنية للطباعة والنشر.
٧٥. النجار، احمد، و اخرون. (٢٠٠٩). الرقابة المالية في الاقطار العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

### المجلات والبحوث والمؤتمرات

١. كيارجي، مصطفى. (١٩٨٥). «الهدر». مجلة نصح الاسلام ١(٦): ٢٠-٢٥.
٢. المعموري، ثجيل. (٢٠١٧). «أثر تعدد مصادر التمويل على كشف التدفق النقدي وتفعيل إجراءات الرقابة عليه». مجلة الدراسات المالية والمحاسبية ١٢(٤١): ١٧٤-١٨٦.
٣. صرامة، عبد الوحيد. (٢٠٠٥). «الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي». جامعة ورقلة ٨(٩): ٢٥-٣٦.

٤. الحسبان، عيد. (٢٠٠٧). «حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة». علوم الشريعة والقانون ١(٣٤): ٢٥-٣٦.
٥. والي، عبد اللطيف. (٢٠٢٠). «الاجراءات الجديدة لقمع جريمة اختلاس الاموال العمومية , جامعة المسيلة». مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية ٧(١): ٢٥-٣٦.
٦. براك، احمد. (٢٠٢٠). «الحصانة من منظور المواجهة الجزائية لظاهرة الفساد في التشريع الفلسطيني». دار جامعة احمد بن خليفه للنشر ١(١): ٢٥-٣٦.
٧. بوطورة، فضيلة، ونوفل سمايلي. (٢٠١٩). «تأثير ظاهرة الفساد الاداري على حقوق الانسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته». دار جامعة حمد بن خليفة للنشر ١(١): ٢٥-٣٦.
٨. بوضياف، عمار. (٢٠٠٩). «الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي». مجلة الاجتهاد القضائي ١(٦): ٢٥-٣٦.
٩. المرعني، أحمد. (٢٠٢١). «الجريمة المستحدثة معالمها و أبعادها و آثارها». بموقع الحياة ٩(١٥٨): ١٤١-١٤٥.
١٠. الصالحي،. (٢٠٠٧). «الفساد الإداري في العراق أسبابه و الأليات الاستراتيجية لمكافحته». جريدة الصباح ١٢(٣): ١٤٥-١٤١.
١١. العنزي، سعد. (٢٠٠٢). «وجهة نظر تحليلية في الفساد». مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية ٦(٢): ١٤٥-١٤١.
١٢. مالكية، نبيل. (٢٠١٢). «التدابير الوقائية لمواجهة جرائم الفساد الإداري والمالي». مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ١(٢٣): ١٤٥-١٤١.
١٣. سامر، عبد اللطيف. (٢٠٢٠). «مضى محمد عبد الرزاق, صفاء محمد عبد , دور البرلمان في مكافحة الفساد الاداري». المؤتمر العلمي السنوي ١(١٣): ١٤٥-١٤١.
١٤. الجبالي، عبد الفتاح. (٢٠٢٠). «الشفافية في المشتريات و المشروعات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة و المتوسطة». مركز المشروعات الدولية الخاصة ١(١٣): ١٤٥-١٤١.
١٥. الغانمي، تركي، ومحمد الخزرجي. (٢٠١٧). «الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الامريكى للعراق عام». المؤتمر العلمي السنوي ١(١٣): ١٤٥-١٤١.

١٦. الصالح، قتادة. (٢٠١٥). «الاحتصاص الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق». مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية (١١): ١٤١-١٤٥.
١٧. احمد، سعود. (٢٠١٨). «المخالفة التأديبية وادلة اثباتها في التحقيق الاداري». مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ١(٩): ١٤١-١٤٥.
١٨. عمر، حامد. (٢٠١٢). «رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي». مجلة الرافدين للحقوق ١٦(٥٨): ١٤١-١٤٥.
١٩. صلاح، خلف، وزكريا ارجوان. (٢٠١٥). «اثر العلاقة بين المدقق الخارجي والمدقق الداخلي في الحد من ظاهر الفساد الاداري والمالي». مجلة الدراسات المحاسبية والمالية ١(٣٢): ١٤١-١٤٥.
٢٠. عز الدين، محمود. (٢٠٠٩). «دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة بحث تطبيقي في عينة من الشركات الصناعية العامة». المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ١(٣٢): ١٤١-١٤٥.
٢١. المناصير، منير. (٢٠١٨). «مدى تمتع ديوان المحاسبة الاردني بالاستقلالية». مجلة جامعة القدس المفتوحة ٣(٩): ١٤١-١٤٥.

### الرسائل والأطروحات

١. المخلافي، محمد. (٢٠١٣). «دور الجهاز المركزي اليمني للرقابة والمحاسبة في كشف الفساد المالي والاداري». اطروحة دكتوراه. جامعة دمشق.
٢. هيثم، حسن. (١٩٩٨). «الأساس الدستوري لمبدأ دوام سير المرافق العامة». رسالة ماجستير. جامعة التهرين.
٣. البيضاوي، حاتم. (٢٠١٥). «اوجه الحماية المدنية والادارية للأموال العامة». رسالة ماجستير. جامعة الكوفة.
٤. الساعدي، كاظم. (٢٠١٣). «وسائل الحماية الادارية للمال العام في القانون العراقي». رسالة ماجستير. جامعة بغداد.
٥. قطاف، حفيظ. (٢٠٠٦). «جريمة الابهال الواضح , مذكرة لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء». رسالة ماجستير. جامعة الجزائر.
٦. العزاوي، إبراهيم. (٢٠٠٥). «المسؤولية الجنائية الناشئة عن إساءة استخدام الانترنت». رسالة ماجستير. جامعة بغداد.

٧. العابدي، انوار. (٢٠١٧). «هدر المال في الشريعة الاسلامية دراسة مقارنة مع الانظمة الاقتصادية والوضعية». رسالة ماجستير. جامعة الكوفة.
٨. الهرمزي، حبيب. (١٩٧٧). «الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي دراسة مقارنة». رسالة ماجستير. جامعة بغداد.
٩. الساعدي، صباح. (٢٠٠٨). «دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق». اطروحة دكتوراه. جامعة بغداد.
١٠. العسكري، الهام. (٢٠١٦). «الرقابة على الاختصاصات المالية للوحدات الادارية اللامركزية». رسالة ماجستير. جامعة ذي قار.
١١. الجبوري، عبد الحسين. (٢٠١٤). «الرقابة الادارية للمفتش العام على عقد الاشغال العامة في العراق». رسالة ماجستير. جامعة بابل.
١٢. كلاب، سعد. (٢٠٠٤). «واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي». رسالة ماجستير. الجامعة الإسلامية غزة.
١٣. خضراوي، عامر. (٢٠١٩). «أثر الالتزام بأخلاقيات المهنة على الأداء الوظيفي في ظل تبني الإدارة بالأهداف في المؤسسات العمومية». رسالة ماجستير. جامعة محمد بوضياف.
١٤. الركابي، مهدي. (٢٠١٤). «دور التدريب في تنمية رأس المال الفكري , رسالة في الدبلوم العالي». رسالة ماجستير. جامعة بغداد.
١٥. العزاني، أحمد. (٢٠١٩). «السلطة التقديرية للمحكمة في جرائم الفساد في القانون اليمني». رسالة ماجستير. جامعة نايف العربية.
١٦. العصيمي، صالح. (٢٠١٩). «التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري في النظام السعودي». رسالة ماجستير. جامعة نايف العربية.
١٧. الفايز، جديع. (٢٠٢١). «تعزيز النزاهة والشفافية لمكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الأردني». رسالة ماجستير. جامعة نايف العربية.
١٨. جلول، عبه. (٢٠١٣). «الرقابة الوصاية على أعمال الإدارة المحلية». رسالة ماجستير. جامعة محمد خيضر.
١٩. عصام، حسين. (٢٠١٦). «الرقابة على الإيرادات العامة توزيعاً وانفاقاً في التشريع العراقي». اطروحة دكتوراه. جامعة بغداد.



٢٠. الدعيمي، حامد. (٢٠١٥). «دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في حماية المال العام». رسالة ماجستير. جامعة بابل.
٢١. الصالح، خيرو. (٢٠١٨). «فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري». أطروحة دكتوراه. جامعة القادسية.
٢٢. الجميلي، أنجاد. (٢٠٠٤). «رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة». رسالة ماجستير. جامعة النهدين.
٢٣. جديلات، حنان. (٢٠١٦). «الرقابة المالية القبلية والبعدية على تنفيذ النفقات العمومية». رسالة ماجستير. جامعة زيان عاشور.
٢٤. بن سليم، عبد الرحمن. (٢٠٢٠). «تقدير فاعلية الرقابة في مجال الصفقات العمومية». رسالة ماجستير. جامعة زيان عاشور الجفلة.
٢٥. جعرون، خليل. (٢٠٢٠). «شيوط رايح امين , اجهزة الرقابة المالية على البلدية». رسالة ماجستير. جامعة زيان عاشور الجفلة.
٢٦. الساكني، زينة. (٢٠٠٤). «حماية الاموال العامة باستخدام وسائل الضبط الاداري». رسالة ماجستير. جامعة النهدين.
٢٧. العزاوي، إقبال. (٢٠١٥). «النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق دراسة مقارنة». أطروحة دكتوراه. جامعة بغداد.
٢٨. المولى، مصطفى. (٢٠٠٠). «السُلطة المختصة في فرض العقوبة الإنضباطية على الموظف العام». أطروحة دكتوراه. جامعة الموصل.
٢٩. كوثر، سلطان. (٢٠٠٠). «إمميزات الموظف العام وأثرها في زيادة فاعلية الإدارة». رسالة ماجستير. جامعة بغداد.

#### المصادر الأجنبية

1. Larousse, P. (1982). *Petit Larousse illustré*. Paris: Larousse.
2. Ayoub, Eliane. (1988). *La Fonction Publiqu en Vingt Principes*. Paris: Feison Roch.

3. Lenhart, A., & Madden, M. (2007). Teens, privacy and online social networks: How teens manage their online identities and personal information in the age of MySpace. *The Pew Internet* 12(23) 2-29.
4. Chapus, R. (2001). *Droit administratif général* (Vol. 14). Montchrestien: Domat Droit public.
5. Philips, James. (1978). *General Principle of Law of Torts*. London: Oxford Publications.
6. Albert, Claude. (1972). *Liberté Publique*. France: Dalloz.
7. Carreau, D., & Marrella, F. (1986). *Droit international*. Paris: Dalloz.
8. William, H. & Ann Michael. (2012). *Law Victoria Nach Liberté de connexion liberté d'expression*. USA: UNESCO.
9. Bonte, O., & Renard, D. (2014). *Parrainage ET congruence, l'utilisation d'un club de sport au service de l'image de marque d'un pays*. Février: Cacioppo.
10. Toumia, A., & Szoniecky, S. (2018). Prétopologie et protection de la vie privée dans l'Internet des Objets. *Open Science-Internet des objets* 2(1): 88-102.

#### المصادر الإلكترونية

- (١) اياد، محسن ضمد. «القذف والسب عبر مواقع التواصل الاجتماعي فيسبوك». موقع مجلس القضاء الأعلى. متاح على الرابط:  
<http://www.hjc.iq>
- (٢) الجزيرة. «الجرائم الإلكترونية». احذر حاسوبك، متاح على الرابط:  
<http://www.aljazeera.net>
- (٣) الحسيني، علياء عبود. «جريمة التهديد». موقع كتابات. متاح على الرابط:  
<http://www.kitabat.com>
- (٤) الشبكة العراقية المعلوماتية على موقعها الإلكتروني:  
<http://www.iraqiblogs.blogspot.com>
- (٥) عبد الحمزة، سامر محي. «المسؤولية القانونية عن اساءة استخدام وسائل التواصل الاجتماعي». جامعة واسط على الموقع:  
<http://www.uowasit.edu.iq>

- ٦) عبد المجيد، محمد. والحيطي ممدوح. (٢٠١٣). «الشبكات الاجتماعية الالكترونية والثقافة السياسية للشباب الجامعي، دراسة ميدانية». استخرجت من الرابط التالي:  
<http://www.researchgate.net/profile/mohamed.../559501d508@e5d8f392f94fa>
- ٧) العبيدي، ابراهيم. «سلبيات وإيجابيات مواقع التواصل الاجتماعي». مقال منشور على الموقع (موضوع). متاح على الرابط التالي:  
<http://www.mawdoo3.com>
- ٨) غنيمات، طلال. «خبراء: الجرائم الإلكترونية أشد خطورة من التقليدية». مقال منشور على الرابط خبراء الجرائم الالكترونية اشد خطورة:  
<http://www.alghad.com>
- ٩) اللبان، شريف درويش. «الضوابط الاخلاقية والتشريعية لشبكات التواصل الاجتماعي في الدول العربية». المركز العربي للبحوث والدراسات، ٢٥ يونيو ٢٠١٥ على الموقع:  
<http://www.acrseg.er>

## **Abstract**

Since the Republic of Iraq is an independent federal state and its sovereignty is complete and the system of government in it is a parliamentary republic, and the federal system in it consists of a capital, regions and governorates, there must be powers and authorities granted by the Constitution of the Republic of Iraq that are consistent with the form of the state based on the federal system, which is based on the political decentralization administration In which the powers are divided between the center and the governorates that are not organized into a region. As for the oversight of the constitutional judiciary stipulated in Article (93) of the Constitution, it represents the main pillar for the establishment of the administrative decentralization system, and its importance is in preserving the political and legal unity of the state. The constitution has been updated in Article (110) About the exclusive powers of the government to the federal authorities, and that the federal government has no direct authority over the governments of governorates that are not organized in a region other than its exclusive powers first, and that it has the authority to legislate laws other than the exclusive powers of the federal government and these supreme laws over federal laws, and in the section on executive procedures the article stipulated 122/ Third of the Constitution, stating that the Governor He is the supreme chief executive in the province, to exercise his powers authorized by the provincial council. In this study, the focus will be on the constitutional judiciary's oversight of the executive procedures of the provincial councils, which represent the elected authorities therein in the Republic of Iraq. As for the temporal dimension of the study, it will be limited to the years 1926 and 2019 In order to solve the problems related to the issue of the executive procedures of the provincial councils, the study of the role of the Federal Supreme Court in supervising those procedures was discussed.

**Keywords:** oversight, the judiciary, the constitution, procedures, provincial councils, the supremacy of laws.



**University of Religions and Denominations**

**Faculty of Law**

**MA Thesis**

**Major: Law**

**Federal Financial Supervision Bureau's  
Oversight of Public Funds and Its Role in  
Curbing Emerging Crimes**

**Student**

**Hasanain Naji Obaid Maamra**

**Supervisor**

**Dr. Mahmoud Mir Khalili**

**June 2022**