

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي (*)

أ.م.د. عبدالباسط علي جاسم

أستاذ قانون المالية العامة المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

أن دور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد التحضير والاعتماد والتنفيذ بل لابد من المرور في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة على ما تحقق منها فعلاً . وتتنوع أوجه الرقابة المالية فهي رقابة سابقة أو لاحقة أو معاصرة لها إذ نظرنا إليها من حيث توقيتها وهي رقابة إدارية أو تشريعية أو مستقلة إذ نظرنا إليها من حيث مصدرها .

Abstract

The role of general balance does not get completed by just preparation, dependence, and application, but it should get through the stage of supervision on applying the general

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

balance in order to make sure of the extent of conformity of the estimations of general balance with what has been really achieved.

The sides of financial supervision vary, there is a precedent, subsequent, or contemporary supervision. If we look at it from the timing view, we can see an administrative, legislative, or dependent supervision, since we took its source in consideration.

إلقدمة :

للموازنة العامة أهمية كبيرة في تحقيق الأهداف المخطط لها في حياة المجتمع فمن خلالها يمكن معرفة توجه الدولة فهي بحق تعد مرآة عاكسة لفلسفة النظام السياسي الحاكم في الدولة ومن اجل المحافظة على قدسية الأموال العامة التي تتضمنها الموازنة العامة سواء أكان ذلك بتحصيل الإيرادات أم بإنفاقها وضرورة المحافظة عليها الأمر الذي يتطلب فرض جهاز رقابي محكم . أي أن دور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد التحضير والاعتماد والتنفيذ بل لابد من المرور في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة على ما تحقق منها فعلاً . وتتنوع أوجه الرقابة المالية فهي رقابة سابقة أو لاحقة أو معاصرة لها إذ نظرنا إليها من حيث توقيتها وهي رقابة إدارية أو تشريعية أو مستقلة إذ نظرنا إليها من حيث مصدرها .

أولاً : أهمية البحث

تأتي أهمية البحث بصفة أن الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة لها دور كبير في تحقيق النتائج المرجوة مع ما جاء في وثيقة الموازنة فضلاً عن أن الرقابة ضرورة لازمة لكي تتم عمليات التنفيذ طبقاً للقواعد القانونية والمالية السائدة ووفقاً للخطة العامة للدولة وتحقق الأهداف العامة التي تتضمنها الموازنة العامة بكفاية عالية وحماية المال العام وما يعكسه ذلك من آثار ايجابية على الاقتصاد القومي والاستقرار الاقتصادي .

ثانياً : مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في الإشكالات التي يثيرها قانون الموازنة العامة للدولة ولاسيما في الوقت الحاضر وخاصة وان هناك صرف مبالغ طائلة وقلة في الخدمات أي إنفاق كبير لا يتناسب مع مستوى الخدمات أي وجود هدر في المال العام قياساً إلى تعدد الأجهزة الرقابية في البلد مما أدى إلى حصول فجوة كبيرة يتطلب الأمر معالجتها من خلال وضع جهاز رقابي كفوء .

ثالثاً : فرضية البحث

يستلزم البحث في موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الإجابة على السؤال الآتي :

ما هو السبب في قلة الخدمات المقدمة من قبل الدولة قياساً إلى الإنفاق الكبير الذي يفترض أن يكون هناك تناسب طردي بين الإنفاق والخدمات ، حيث أذ زاد الإنفاق زادت معه الخدمات والعكس صحيح ، فهل يكون السبب في ضعف الجهاز الرقابي بصوره المختلفة الذي بدوره يؤدي إلى ضعف عمل السلطة التنفيذية وبالتالي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي .

رابعاً : هدف البحث

يهدف البحث إلى دراسة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي مع إجراء دراسة مقارنة للتشريعات (الأردني ، المصري ، السوري واللبناني) مع الإشارة للأساس التاريخي المعتمد لهذه التشريعات (كالتشريع الانكليزي والفرنسي) للوقوف على ما تضمنته هذه التشريعات من أحكام سواء أكان ذلك في المجال النظري أم العملي (التطبيقي) والوصول لمعرفة

مدى اتفاق هذه التشريعات مع التشريع الضريبي العراقي من عدمه من اجل تفعيل دور الرقابة وتطويره .

خامساً : منهجية البحث

اعتمد البحث أسلوب المنهج الوصفي التحليلي المقارن بين القانون العراقي والقوانين العربية المتمثلة بالقانون الأردني والمصري والسوري واللبناني وكذلك القوانين الأجنبية كالقانون الانكليزي والفرنسي فضلاً عن إجراءات تطبيقية للأنظمة المشار إليها أعلاه .

سادساً : نطاق البحث

تركز نطاق البحث على جانب نظري يشمل دراسة قانونية مقارنة للموضوع وجانب عملي يشمل دراسة تطبيقية مع عدم إغفال الجوانب الاقتصادية للموازنة وذلك لاستكمال الفائدة المرجوة لهذه الدراسة .

سابعاً : هيكلية البحث

لبلوغ ما تقدم تتوزع مادة البحث العلمي على ثلاثة مباحث يسبقها مطلب تمهيدي وكما يأتي :

المطلب التمهيدي : لمحة تاريخية عن نشوء الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثاني : الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثالث : الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

الخاتمة : وتحتوي على عرض لأهم الاستنتاجات التي توصل إليها الباحث والمقترحات التي تمثل إسهاماً متواضعاً في البحث العلمي .

المطلب التمهيدي:

لمحة تاريخية عن نشوء الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عرفت الرقابة في العصور القديمة بوصفها ذات دور رئيس في تنظيم المجتمع ومؤسساته ، فقد عرفها المصريون القدماء والإغريق والرومان ، ووردت في مسلة حمورابي الكثير من الأحكام المتعلقة بتنظيم المعاملات المالية والتجارية والتي كانت تقتضي مسك سجلات المعابد وأموالها وعرفت مفهوم نقدية النفقة للفقراء في ظل وجود نظام عقوبات رادع ومشدد لكل من يسرق أو يعتدي على أموال المعابد تلك^(١) ، وعندما تولى الملك (نبوخذ نصر Nebuchan dnezzor) الحكم ٦٠٥-٥٦٢ ق.م. اوجد نظام الرقابة على المخزون ، ففي فترة حصاد المحاصيل الزراعية كانت توضع أنية فخارية يميز غطاؤها بلون معين كل عام ، ويختلف هذا اللون عن ألوان الأعوام السابقة وبهذا الأسلوب كان يتم معرفة عدد سنوات تخزين تلك المحاصيل^(٢) .

وفي العهد اليوناني جاء في كتاب أرسطو (السياسة من اجل حماية الخزينة ضد السلب عن طريق الاحتيال ينبغي صرف الأموال العامة جهاراً تحت سمع وبصر المدينة بأكملها ، كما يجب إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ

(١) فهمي محمود شكري (الرقابة المالية العليا) ، دار مجدلوي للنشر والتوزيع ، ط ٢ ، عمان ، ١٩٨٥ ، ص ١١ وما بعدها .

(٢) د. مصطفى ممدوح محمد (الرقابة على أداء الخدمات العامة) ، دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية ، أطروحة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة ، كلية الدراسات العليا ، ١٩٩٠ ، ص ٩ .

المختلفة^(١) ، أما سقراط فقد تحدث عن الرقابة بمضمون إدارة أو توجيه وحدات منظمة كالجيوش والهيئات الاجتماعية السياسية^(٢) . وبهذا يمكن القول إن الرقابة التي كانت تمارس على الإدارة العامة في المدن اليونانية هي رقابة شعبية ، يمارسها المواطنون في المدينة كافة أما الرقابة الإدارية فكانت تمارسها لجنة خاصة في وقت لاحق تتم عند نهاية خدمة الموظف من خلال لجنة خاصة تتولى فحص سجلاته وحساباته السابقة ، ثم تقديمها إلى محكمة شعبية^(٣) . وفي العهد الروماني تولى والي مصر مهمة المراقب المالي النشط على جباية الضرائب ومسؤول عن ذلك أمام الإمبراطور بشخصه ، يساعده في ذلك المشرف المالي (Dollxels) الذي كان ينفذ أوامر الوالي ولاسيما في مجال الرقابة على تقدير الضرائب وتحصيلها ، كما ظهرت وظيفة مراقب مالي للحسابات الخاصة وهي المسائل المالية غير العادية لتحصيل الغرامات التي تترتب على عدم احترام القوانين ، وله أن يوقع العقوبات التي تمكنه من القيام بهذا الاختصاص^(٤) ، وبجانب وظيفة الرقيب وجد في العصر الروماني أيضا وظيفة المحتسب في عام ٣٦٧ ق.م وهي وظيفة رقابية مالية تشبه وظيفة ديوان المحاسبة في العصر الحالي ومنذ عام ٣١٧ ق.م وجدت وظيفة المحققين ، وكانت تمارس اختصاصات مالية

(١) د. طارق الساطي ود. صادق الحسني (استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا) ، دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة ، المجلة العربية للإدارة ، تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان ، الأردن ، المجلد ١٤ ، عدد ٤ ، ١٩٩٠ ، ص ١٤ .

(٢) د. مصطفى ممدوح محمد ، المصدر السابق ، ص ١١ .

(٣) عيد مسعود الجنهي (الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ ، ص ١٢٩ .

(٤) د. فتحي المرصفاوي (تاريخ القانون المصري) ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

وجنائية ، إذا كان مجلس الشيوخ يختص بممارسة الرقابة على الحكام بعد انتهاء مدة ولايتهم عن أعمالهم السابقة^(١) .

أما في العصر الإسلامي فقد أطلق على الرقابة المالية بمصطلح (الحسبة) وهي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله ، والمعروف هو كل قول وفعل وقصد حسنه الشارع وأمر به ، والمنكر هو كل قول وفعل وقصد قبحه الشارع ونهى عنه ، وتشتمل الحسبة على جوانب عديدة لا حصر لها من حياة الفرد والجماعة في المجتمع الإسلامي ، حيث أن مجال المعروف أو المنكر يمكن أن يمتد إلى مختلف العلاقات والسلوكيات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والسياسية وغيرها ، ومن الطبيعي ان تكون الرقابة على الأموال العامة الإسلامية مشمولة بهذا المعنى الواسع للحسبة^(٢) .

أما في أوربا فكانت بريطانيا هي أول دولة أوربية حدثت بها تطورات أدت إلى ظهور الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة بالمفهوم الحقيقي لهذه الرقابة والذي تطلب وجود دولة موحدة وسلطة تشريعية منفصلة عن الحكومة ، فكان الفضل الكبير يعود لوثيقة العهد الأعظم (Magna charta) والصادرة عام ١٢١٥ التي وضعت الحجر الأساس لنشأة الرقابة البرلمانية ، كما أكد هذا المبدأ أيضاً في إعلان الحقوق (Petition of Rights) الصادر عام ١٦٢٨ ، ثم وثيقة دستور الحقوق (The Bill of Rights) عام ١٦٨٨-١٦٨٩ والذي اعتبره الفقهاء

(١) عبد الرؤوف جابر (دور رقابة ديوان المحاسبة) ، دراسة قانونية مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ١٤ وما بعدها .

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع : د. نائل عبد الحافظ العواملة (الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ط ٢ ، ١٩٩٠ ، ص ٢٦٧ ؛ د. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام (المالية العامة والنظام المالي في الإسلام) ، دار المسيرة ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣٤ وما بعدها .

الانكليز هو دستور انكلترا الحديث^(١) ، وبهذا امتازت انكلترا عن سائر الدول بمظهرين هما الرقابة البرلمانية على الحكومة وحرية الرأي والصحافة والفرد^(٢) . كما وعرفت الرقابة المالية في فرنسا بشكل واضح ولاسيما بعد نشوء غرفة محاسبة باريس كسلطة مراقبة مالية وقد أنشأها الملك سانت لويس سنة ١٢٥٦م وأوكل إليها مهمة فحص الحسابات وإصدار الأحكام المتعلقة بهذه الحسابات ثم أصبح مفهوم الرقابة حقاً للشعب في فرنسا بعد الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ اذ أعطيت السلطة التشريعية صلاحية الرقابة على النفقات العامة وان كان ليس بالصورة التي ستمارس عليها الرقابة بعد ذلك من حيث نطاقها ودلالاتها إذ لم تكن آنذاك قد ظهرت فكرة موازنة الدولة وبنودها كما هي عليه الان^(٣) . أما في الولايات المتحدة الأمريكية فان معالم وأسس الرقابة المالية وجدت بشكل منظم منذ بدايات القرن الماضي اذ كانت مهمة الرقابة المالية تستند إلى المراقب المالي للخزانة حتى عام ١٩٢١ اذ تم إنشاء جهاز المحاسبات العامة ثم صدر قانون مراقبة الشركات سنة ١٩٤٥ وقانون إحكام رقابة الكونجرس على الموازنة^(٤) . أما في العراق فقد بدأت الرقابة المالية بتأسيس دائرة في وزارة المالية وذلك عام ١٩٢٠ باسم (دائرة عموم الحسابات) تولت أعمال التدقيق على المصروفات

- (١) أ.ل. راوس (التاريخ الانكليزي) ، نقله للعربية : د. محمد مصطفى زيادة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٤٦ ، ص ١١٠ وما بعدها .
- (٢) د. ادموند سيدون (اقتصاديات المالية العامة) ، ترجمة : د. معن عبد القادر آل زكر ، د. عادل فليح العلي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٥ ، ص ١١ .
- (٣) د. عباس العبودي (شريعة حمورابي) ، ط ١ ، جامعة الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ٦٤ .
- (٤) فهمي محمود شكري ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٨ .

من الناحية الحسابية^(١) . ثم صدر بعد ذلك قانون دائرة الحسابات العامة ذو الرقم ١٧ لسنة ١٩٢٧^(٢) والذي استند في إصداره إلى القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ في مادته (١٠٤) أما الرقابة البرلمانية فقد أنشأت بموجب القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ أيضاً وتحديداً في مادته (٥٤) التي نصت على حق البرلمان من توجيه أسئلة واستيضاحات من الوزراء . بعد هذه النبذة التاريخية عن تطور الرقابة المالية لا بد من معرفة مفهوم الرقابة الأمر الذي يتطلب تعريفها لغة واصطلاحاً للوقوف على ماهيتها وكما يأتي :

أولاً : الرقابة لغة :

تعني الرقابة لغة معاني عدة فهي تعني قوة أو سلطة التوجيه أو الأمر ، وهي تعني المراجعة أو التفتيش أو الاختبار كما تأتي بمعنى السهر والملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو الانتظار أو الرصد^(٣) . وجميعها تعني المحافظة على الشيء وحراسته ، وتعني أيضاً الاحتراز ، التحوط والرعاية والتتبع للأمور والإشراف عليها .

(١) لمزيد من التفصيل حول نشوء الرقابة المالية في العراق راجع : د. عبد الله النقشبندى (الرقابة المالية ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم) ، ط ١ ، مطبعة العاني ، ١٩٦٤ ، بغداد ، ص ٣٤ وما بعدها .

(٢) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ذي الرقم (٥١٥) بتاريخ ١٩٢٧/٢/٢٣ .

(٣) ينظر : لسان العرب ، المجلد الأول ، بيروت ، ١٩٥٩ ، ص ٤٢٤ ؛ القاموس المحيط ، ج ١ ، ١٩٥٢ ، القاهرة ، ص ٧٧ ؛ معجم متن اللغة ، المجلد الثاني ، بيروت ، ١٩٥٨ ، ص ٦٢٧ ؛ المنجد ، بيروت ، ١٩١٣ ، ص ١٧٦ ؛ محيط المحيط للبستاني ، ص ٨٠٣ .

وفي اللغة الانكليزية جاء لفظ رقابة (Control) من أكثر المصطلحات التي تحمل معانٍ متعددة ومختلفة في الوقت ذاته نذكر منها ما يأتي^(١) :

Y تحمل معنى مراجعة الشيء أو فحصه للتأكد من صحته أو حسن سيره أو مقارنة شيء بما ورد في مصدر أو أصل (To check or verify) .

Y تحمل معنى المقارنة مع معيار أو مستوى (To compare with a standard) .

Y تحمل معنى القوة أو سلطة التوجيه (Power of directory) .

Y تحمل معنى السهر والملاحظة (Surveillance) .

Y وتحمل معنى التنظيم أو الضبط أو التعديل (To regulate) .

Y وتحمل معنى التفتيش (Inspection) .

وبالرغم من تعدد معاني كلمة الرقابة في اللغة الانكليزية فإنه يمكن لنا مما تقدم تحديد ثلاث اتجاهات متميزة لمعنى كلمة الرقابة هي :

الاتجاه الأول : المراجعة أو الفحص أو المقارنة للتأكد من صحة شيء ما أي يهتم بالجانب الوظيفي ويركز على الأهداف .

الاتجاه الثاني : التوجيه أو القيادة .

الاتجاه الثالث : الضبط أو التنظيم أو التعديل .

أما المعنى اللغوي للكلمة الانكليزية (Control) فيشير إلى أن هذه الكلمة مشتقة من الكلمة الفرنسية (Controis) وتتألف من مقطعين المقطع الأول (Contre) أما المقطع الثاني (role) وكان يقصد به السجل الذي يتضمن أسماء معينة أما المقطع (Contre) فكان يقصد به السجل الآخر الذي يحتوي أسماءً يراد مطابقتها مع الأسماء الواردة بالقائمة الأولى للتحقق من سلامتها ، أي أن كلمة (Control) تحمل معنى الرقابة^(٢) . وبالرغم من وجود عدة معانٍ للمصطلح

(١) رمضان محمد بطيخ (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الإسلامية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٤ ؛ مصطفى ممدوح محمد ، مصدر سابق ، ص ٤٠ .

(٢) د. رمضان بطيخ ، مصدر سابق ، ص ١٤ ؛ د. عيد الجهني ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .

الانكليزي (Control) مثل تحكم وضبط وسيطرة إلا أن هذا المصطلح قد تم تعريبه وبالإجماع بمعنى رقابة^(١) .
ثانياً : الرقابة اصطلاحاً :

لقد أورد الفقهاء عدة تعاريف للرقابة بمعناها العام ، اختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها ، وتميزت هذه التعاريف في ثلاثة اتجاهات هي :
الاتجاه الأول : يهتم هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة ويركز على الأهداف التي تعمل الرقابة إلى تحقيقها فهو يهتم بتوافر عمليات معينة تمكن من تحقيق الرقابة وتضمن تحديده الأهداف المقررة^(٢) ، لذا فقد عرفت بأنها (التحقق من أداء العمل وتنفيذ البرامج وفق الأهداف المنوطة بالتنظيم ووفق القواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التي تصدر من المستويات المختلفة في التنظيم لتنفيذ ما تقدم)^(٣) .

وعرفت أيضاً بأنها (مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الخطة وتسجيل الأرقام التي تتحقق ، وتحليلها للتعرف على مدلولاتها ثم اتخاذ ما يلزم من

(١) منير البعلبكي ، قاموس انكليزي - عربي ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٨٤ .

(٢) عبد السلام بدوي (الرقابة على المؤسسات العامة) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٦٥ ، ص ٨٨ .

(٣) د. إبراهيم درويش (الإدارة العامة في النظرية والممارسة) ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٥٧٢ .

إجراءات لتنمية أي اتجاه يساعد على تحقيق الأهداف ، أو معالجة أي قصور^(١) . أما هنري فايول (Henri Fayol) فقد عرف الرقابة بأنها (التحقق مما إذا كان كل شيء يسير على وفق الخطة المرسومة ، وللتعليمات الصادرة وللقواعد المقررة وذلك لكشف نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها)^(٢) ، وقد جعل الرقابة احد واهم وظائف الإدارة فهي ضرورية ولازمة ليست للخدمات العامة والمشروعات فقط وإنما لكل جهد جماعي مهما كان هدفه .

الاتجاه الثاني : وهو الاتجاه العملي الذي يركز على العملية الرقابية من الناحية التطبيقية فيهتم بالخطوات اللازمة لتنفيذها ، ولكي تتم عملية الرقابة لابد من وجود بيانات كافية عن أوجه النشاط كشرط أساسي لممارسة الرقابة على أن يتم إعدادها بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ، ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها^(٣) ، وفي هذا المجال فقد عرف الرقابة (Raman ohandram) بأنها تتمثل في القيام بالخطوات الآتية^(٤) :

- تحديد الأهداف المراد قياسها .
- وضع المعايير الرقابية .
- قياس الأداء .
- مقارنة الأداء وتقييمه .

(١) د. عبد الفتاح الصحن (الرقابة المالية) ، دراسة ونقد وتحليل ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ ، ص ١ .

(2) Henri Fayol, General and management, Pitman and Co., London, 1946, 107 .

(٣) د. عبد السلام بدوي ، مصدر سابق ، ص ص ٨٧-٨٨ .

H. Ramanch and Ran, Financial planning and control , S. Chandan

(4) Co., New Delhi, 1972, pp.7-8.

٧ اتخاذ الإجراءات لتصحيح الاختلالات التي ظهرت نتيجة التقييم ومتابعة التصحيح .

وبنفس الاتجاه عرفت الرقابة بأنها (التأكد من أن كل شيء قد أنجز حسب الخطط المحددة وإذا لم يتم فلا بد من إجراء التعديلات الضرورية ومتابعتها)^(١) .

وعرفت أيضاً بأنها (مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية وتحليل أسباب الانحراف في التنفيذ وعلاج نقاط الضعف وتلافي تكرار الخطأ)^(٢) .

الاتجاه الثالث : ويهتم بالأجهزة التي تمارس عملية الرقابة وتقوم بعمليات المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج^(٣) .

فالرقابة تعرف حسب هذا الاتجاه بأنها (النشاط الذي يقوم به فرد أو مجموعة من الأفراد للتأكد من تنفيذ السياسات الموضوعية وتقييمها والعمل على علاج ما قد يعترضها من قصور حتى يمكن تحقيق الأهداف المرجوة)^(٤) ، وعرفت

(1) Hicks, H and C. Gullett, Management of organization, New York, Mc-Gaw-Hill, 1976, p.497.

(٢) عبد الله العودان ود. عبد العزيز الإمام (الرقابة على تنفيذ الميزانية) من بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية من ١٠-١٣ ربيع الثاني ١٤٠١هـ ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ص ٩٥ .

(٣) عوف محمود الكفراوي (الرقابة المالية في الإسلام) ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالإسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ١٦ .

(٤) موسى عماد الدين محجوب (الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧١ ، ص ١١٠ .

أيضاً (بأنها أجهزة معينة ، للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة)^(١).
 من خلال الاتجاهات الثلاثة السابقة يتضح لنا صعوبة وضع تعريف محدد للرقابة بمعناها الواسع وذلك بسبب تنوع استعمال مصطلح الرقابة واختلاف مجالاتها وتنظيمها وصورها . ولكنها متقاربة من حيث الهدف إلا وهو المحافظة على المال العام ومنعه من الهدر والضياع. لذا يمكننا وضع تعريف جامع لهذه الاتجاهات ومتفقة مع المعنى اللغوي للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وبالشكل الآتي :

(هي مجموعة من الإجراءات والوسائل التي تقوم بها أجهزة مختصة بالدولة سواء أكانت إدارية أم تشريعية أم قضائية أم مستقلة ، الهدف منها متابعة عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتأكد من سلامة تنفيذها والتحقق من الإيرادات والنفقات العامة تجبى أو تنفق طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها ، وتقوم هذه الأجهزة بإجراء وقائي وهو منع الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها وإجراء علاجي وهو الكشف عن الأخطاء ومحاولة علاجها والعمل على تلافيتها مستقبلاً) .
 يتضح بان التعريف قد جاء شاملاً أي جامع للاتجاهات الثلاثة السابقة فهو شمل الأجهزة والوظائف فضلاً عن الجانب العملي ، كما منع من الالتباس أو التداخل لمعان أخرى، فهو إذن جامع ومانع بالوقت ذاته ، أما الأجهزة فهي قد تكون إدارية أو تشريعية أو مستقلة، لذا ارتأينا تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث وكما يأتي :

- المبحث الأول : الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .
- المبحث الثاني : الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .
- المبحث الثالث : الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

(١) قطب إبراهيم محمد (الموازنة العامة للدولة) ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ،

ط ٤ ، ١٩٩٤ ، ص ١٩٤ .

المبحث الأول الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة

تمارس الرقابة الإدارية داخل الوحدة الإدارية من قبل السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة أو من قبل وزارة المالية عن طريق مديرياتها المتخصصة أو من قبل موظفيها التابعين لها ، وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه لجميع المخالفات للقواعد المالية واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها ، فهي التي تمارسها السلطة التنفيذية على أعمالها ولهذا يطلق عليها تسمية الرقابة الذاتية^(١) وعرفت أيضاً بأنها الرقابة التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الحكومة على رؤوسهم وتقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة القسم المالي في كل وزارة أو مصلحة والذي يشمل المراقب المالي ومديري الحسابات^(٢) ، كما عرفها معهد المراقبين الماليين في الولايات المتحدة الأمريكية كما يأتي : (الرقابة الداخلية تشمل الخطة التنظيمية وجميع الطرق والمقاييس المنسقة التي تتبناها المنشأة لحماية أصولها ، ومراجعة دقة البيانات المحاسبية ومدى إمكان الاعتماد عليها والنهوض بالكفاية الإنتاجية وتشجيع الموظفين على التمسك بسياسة الإدارة العليا)^(٣) .

وعرفها معهد المحاسبين القانونيين في انكلترا : (تشير الرقابة الداخلية إلى نظام يتضمن مجموعة عمليات مراقبة مختلفة من مالية وتنظيمية ومحاسبية

(١) د. عادل فليح العلي (المالية العامة والتشريع المالي) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، موصل ، ٢٠٠٢ ، ص ٦٣٧ .

(٢) د. مجدي محمود شهاب (الاقتصاد المالي) ، الدار الجامعية ، بم ، ١٩٨٨ ، ص ٣٧٨ .

(3) Internal Control : Special report by the committee on Auditing procedure published by the American institute of accountants . New York, 16. N. Y. 1949 .

وضعتها الإدارة ضماناً لحسن سير العمل في المنشأة ، وتقديم تقارير دورية للإدارة وتقديم إحصائيات ورسوم بيانية^(١) .

كما أقرت لجنة قواعد الرقابة الداخلية للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية (انتوساي) خلال المؤتمر الثاني عشر للمنظمة المنعقد في سدني في شهر نيسان من عام ١٩٨٦ التعريف الآتي للرقابة الداخلية (هي النظام الكلي للرقابة المالية أو غيرها من أنواع الرقابة بما تشمله من هيكل تنظيمي وأساليب وإجراءات ورقابة داخلية أنشأتها الإدارة ضمن أهدافها المحددة للمساعدة في عملية القيام بإدارة أعمال المشروع بأسلوب منتظم واقتصادي فعال وكفاء ، بحيث يضمن الالتزام بالسياسات الإدارية ويؤمن دقة وكمال السجلات الحسابية وتقديم معلومات إدارية ومالية موثوقة في حينها)^(٢) . ومن خلال هذا التعريف يتضح بان الرقابة الداخلية تشمل كل أنواع الرقابة التي تمارسها الإدارة وذلك بهدف المحافظة على أموال المشروع من الهدر والضياع ، وضمان دقة تسجيل البيانات والمعلومات عن أنشطة المشروع وكون الرقابة الداخلية تتم كما ذكرنا سابقاً داخل

(1)Shettim. V. : Auditing principles and practice. Sultan chand sous publisher. 1990, New Delhi.

(٢) المنظمة العالمية للأجهزة العليا للمحاسبة (انتوساي) ، مركزها مدينة فينا بالنمسا ، وتهدف إلى تبادل الآراء والخبرات بين مختلف الأجهزة العليا للمحاسبة في مجال رقابة الأموال العامة ، وتعقد مؤتمراتها كل ثلاث سنوات ، وقد أقرت خلال المؤتمر الثاني عشر المنعقد في سدني عدداً من مبادئ الرقابة المالية ، عرف باسم بيان سدني بشأن رقابة الأداء والرقابة المالية على المشروعات = = للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة) ، السنة السابعة ، العدد الأول ، حزيران ١٩٨٨ ، ص ص ١٢-٢٤ .

الوحدة الإدارية وتمارس من خلال المراقبين الداخليين الذين يخضعون لها في التنمية الإدارية ، فهي تعد مهمة السلطة العليا في الجهة التنفيذية^(١) .
وتمارس الرقابة الداخلية من الناحية العملية بطريقتين هما رقابة مكانية التي تعني انتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوس ليدقق في عمله^(٢) ، ورقابة مستندية التي تعني فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرسلها هؤلاء إلى الأخير^(٣) . وتقسم الرقابة الداخلية إلى سابقة ومرافقة ولاحقة للتنفيذ وكما يأتي :

أولاً : الرقابة السابقة على التنفيذ (المانعة أو الوقائية) Prior Control :
تعد الرقابة السابقة على التنفيذ رقابة وقائية وتعرف بأنها : (الرقابة التي تتناول أساساً الارتباطات المالية التي يرتبط بها الوزراء في حدود وظائفهم وهي تهدف بعدم السماح بصرف أي مبلغ وفقاً لهذه الارتباطات إلا إذا كان مطابقاً للقواعد المالية ومطابقاً لاعتمادات الوزارة في الموازنة)^(٤) . وعرفت أيضاً بأنها عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف والتي لا يجوز بموجبها لأي وحدة تنفيذية

(١) قاسم جميل قاسم (المؤسسة العامة كإستراتيجية إدارية للتنمية) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، ١٩٨٥ ، ص ٣١ .

(٢) د. عادل فليح العلي (المالية العامة والتشريع المالي) ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٦٣ ؛ د. علي محمد خليل ود. سليمان احمد اللوزي (المالية العامة) ، دار زهران ، عمان ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٨ .

(٣) د. عادل فليح العلي (المالية العامة والتشريع المالي) ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٦٣ ؛ د. علي محمد خليل ود. سليمان احمد اللوزي (المالية العامة) ، دار زهران ، عمان ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٨ .

(٤) د. مجدي محمود شهاب ، مصدر سابق ، ص ٣٧٨ .

الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف^(١). ويمكن القول بان الرقابة السابقة هي اخذ موافقة الجهة المختصة بالرقابة على المعاملات المالية قبل الصرف وتكون قاصرة على النفقات العامة دون الإيرادات على أساس انه من المستحيل ممارسة رقابة سابقة على إيرادات قبل تحصيلها^(٢). ويعد بعض الكتاب الرقابة السابقة شكلاً من أشكال العمل الإداري الموكول إلى السلطة التنفيذية للقيام به ويبررون ذلك بكون هذه الرقابة منوطة بإجراء يتعلق بعمل من أعمال الإدارة^(٣). ومن إيجابيات الرقابة المالية السابقة على الإنفاق أنها تعمل على تلافي الأخطاء المالية قبل وقوعها وتحول دون الإسراف في الإنفاق العام فضلاً عن كونها تمنع وقوع الانحراف في العمليات المالية أثناء انجاز هذه العمليات^(٤)، مما يساهم في التخفيف من هذه الانحرافات التي قد يكون تصويبها بعد وقوعها ليس بالسهولة التي تتوفر في حال وجود الرقابة السابقة.

ويؤخذ على الرقابة السابقة أنها تجعل من جهاز الرقابة المالية الذي يقوم بها قيماً أو مسؤولاً إدارياً عن جميع الإدارات الخاضعة للرقابة المالية مما قد يعيق عمل هذه الإدارات وكذلك في كونها تنتقص من استقلالية بعض المؤسسات العامة التي يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية بحيث تصبح صلاحيات إقرار العمليات المالية المتعلقة بالإنفاق منوطة بالجهاز الذي يتولى إجراء الرقابة السابقة دون الهيئات الموجودة ضمن هذه المؤسسات، وقيل فيها أيضاً أنها تعمل على خلق وزيادة الإحساس بالإحباط لدى القائمين على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في

(١) د. حامد عبد المجيد دراز (مبادئ المالية العامة)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ١٠٤.

(٢) د. محمد سعيد فرهود (علم المالية العامة)، بم، ١٩٨١-١٩٨٢، ص ٥٦٥.

(3) Felix A. Nigro, Modern public administration Harper and row publishers. New York, 1984, p.375.

(٤) فهمي محمود شكري، مصدر سابق، ص ٢٥.

الأجهزة الإدارية وتفشي روح اللامبالاة بينهم وعدم الإحساس بالمسؤولية بسبب إحساسهم بأنهم لا يملكون خلال قيامهم بانجاز المعاملات المالية كامل الصلاحية المتعلقة باتخاذ القرارات ذات الصلة بالإنفاق العام^(١) . وبالرغم مما قيل من سلبيات في هذه الرقابة ولاسيما فيما يتعلق بتعارضها مع العمل الإداري وصلاحيات الإدارات التنفيذية، إلا أنها أداة فاعلة من أدوات الرقابة القانونية على المال العام وتتلاءم مع تحقيق أهداف هذه الرقابة في ضمان الالتزام بان تكون النفقة والعمليات المالية المرتبطة بها موافقة للقواعد القانونية شكلاً وموضوعاً ، مما يدعم صرف هذه النفقات طبقاً للبنود والاعتمادات المقررة لها في الموازنة العامة للدولة تحقيقاً للهدف الرئيس إلا وهو المحافظة على المال العام من أي هدر أو ضياع أو انحراف وهذا بدوره يتطلب ضرورة ممارسة الرقابة السابقة بشكل مرن لا يؤثر على الأعمال المتعلقة بالإدارة .

ثانياً : الرقابة المرافقة للتنفيذ (Accompaniment Control) :
وتتمثل هذه الرقابة بعمليات المتابعة التي تجريها أجهزة الرقابة المختصة في الدولة على نشاطات السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات العامة الواردة في موازنة الدولة^(٢) ، وهي عادة ما تأخذ شكل التقارير الشهرية أو الفصلية أو السنوية حول سير عمليات الإنفاق العام في إدارات وأجهزة الدولة المختلفة ، ويتم بواسطة هذه الرقابة مطابقة الخطوات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وأجهزتها مع الخطة مسبقاً ، وهي غالباً ما تكون الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق بالنفقات العامة على وجه الخصوص . وتمارس هذه الرقابة داخل الوحدة الإدارية ذاتها ومن قبل

(١) د. خليل هيكل (الرقابة على المؤسسات العامة) ، دار المعارف ، ط٢ ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٣٩ .

(٢) جامعة القدس المفتوحة ، المقرر ذو الرقم (٤٣٤٢) ، المالية العامة ، ١٩٩٥ ، منشورات جامعة القدس ، ص ٢١١ .

الوزارة المشرفة على أعمال الوحدة التنفيذية ومن قبل الأجهزة الرقابية المتخصصة^(١).

ويعتمد هذا النوع من أنواع الرقابة المالية على توفر معلومات دقيقة حول أداء الوحدة الإدارية في العمليات المالية وذلك لتلافي حدوث الانحرافات والأخطاء في العمليات المالية المتعلقة بالإنفاق .

ثالثاً : الرقابة اللاحقة على التنفيذ (Posterior Control) :

تعرف الرقابة اللاحقة بأنها (الرقابة التي تبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وذلك من خلال تدقيق الوثائق والمستندات للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ مع الاعتماد الوارد في الموازنة)^(٢) ، كما عرفت أيضاً بأنها (الرقابة التي يكون الغرض منها إعداد الحساب الختامي وتقديمه إلى البرلمان)^(٣) وكذلك عرفت بأنها (مراجعة وفحص المعاملات الحسابية والمالية وأي نشاط اقتصادي في الفترة اللاحقة لإتمام عملية تنفيذ هذه المعاملات)^(٤) . من خلال التعريفات يتضح بان الرقابة اللاحقة هي إجراء علاجي يتمثل بمراجعة مستندات الصرف والقيود الحسابية الختامية كما قد تصل لأكثر من ذلك كعدم تجاوز الصرف للاعتمادات الموجودة في الموازنة والحصول على موافقة هيئة الرقابة السابقة على الصرف وقد تصل إلى رقابة الأداء ومدى موافقة هيئة الرقابة السابقة على الصرف وقد تصل إلى رقابة الأداء ومدى كفاية الجهة الإدارية في استخدام نفقاتها العامة ، وكذلك التأكد من أن الإيرادات العامة قد تم جبايتها أو تحصيلها طبقاً للقانون والتي يصب في نهاية المطاف في خزانة الدولة .

(١) فهمي محمود شكري ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .

(٢) د. حامد عبد المجيد دراز ، مصدر سابق ، ص ١٠٦ .

(٣) د. هشام محمد صفوت العمري (اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية) ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣٩١ .

(٤) فهمي محمود شكري ، المصدر السابق ، ص ٢٢ .

ويؤخذ على الرقابة اللاحقة أنها لا تكشف الأخطاء إلا بعد وقوعها ، وهذا بدوره يؤدي إلى هدر المال العام أو سوء استخدامه ، فضلاً عن أن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية أي هي رقابة السلطة التنفيذية على أعمالها لذا فهي رقابة ضعيفة وغير حازمة بسبب ترك الأمر للإدارة تراقب نفسها بنفسها .

وبالرغم من وجود هذه المآخذ على الرقابة اللاحقة إلا أنه لا يمكن إغفال أهميتها فيمكن التخفيف من هذه العيوب بتنظيم دقيق لعملية ممارسة هذه الرقابة كالسرعة في إجرائها وفرض العقوبات الجزائية المناسبة بحق مرتكبي المخالفات المالية ، وعدم اقتصر العقوبات على الأموال التي لا تكفي في معظم الأحيان وإسناد الأعمال ذات الطبيعة المالية إلى ذوي الخبرة والاختصاص .

وعلى أية حال فإن الأنواع الثلاثة للرقابة الداخلية يكمل بعضها البعض وان الجمع بينهما يحقق الرقابة الدائمة والمستمرة على الإنفاق العام من جهة ، ويحول دون العبث بأموال الدولة من جهة أخرى ومن خلال ما أوردناه من مآخذ وإيجابيات لكل منها ، فيمكن معالجة موضوع الرقابة بإتباع ما يأتي^(١) :

- أن يكون عدد الموظفين مساوياً بقدر الأعمال الموكلة إليهم وتدريبهم على مهامهم ، وإخضاعهم لنظام صارم من حيث المسؤولية والعمل على إعطائهم الاستقلال عن الإدارات التي يراقبونها .
- تحديد مهام وصلاحيات الجهات المنفذة بشكل دقيق وواضح .
- أن تكون الرقابة سريعة فيما يتعلق بالأمر الأساسية .
- جعل الرقابة اللاحقة قاصرة على الأعمال والقرارات ذات النتائج التطبيقية لما سبق تقريره ومراقبة أساسه .
- إعطاء الحرية للإدارة في اتخاذ القرار والتنفيذ ولكن مع تطبيق رقابة متشددة ، وملاحقة المخالفين ومعاقبتهم بالنسبة للأمر العاجلة .

(١) عبد الأمير شمس الدين (الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٤٩ .

٧ تسهيل وسائل العمل ضمن مسؤوليات تتدرج إلى أعلى المستويات وفي مختلف الضمانات .
بعد هذا العرض الموجز عن الرقابة الإدارية سوف نتكلم عن الأجهزة التي تباشرها وحسب المطالب الآتية :

المطلب الأول

الأجهزة التي تباشر الرقابة الإدارية في التشريع العراقي
تشتمل الأجهزة الرقابية في النظام العراقي على جهات مختلفة أهمها وزارة المالية والمفتشون العموميون وسوف نتناولهما كما يأتي :

أولاً : الرقابة الذاتية والداخلية للجهاز التنفيذي
يتولى هذه الرقابة في النظام العراقي مجلس الوزراء والوزراء والمسؤولون في التسلسل الرئاسي التنظيمي في الأجهزة الإدارية المختلفة (الهرم الوظيفي- مراقبة الأعلى للأدنى ، أو كما يسمى سلسلة المراجع) .
فقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٠/أولاً) على انه :
(يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة) . كما يتولى الوزراء كل في نطاق وزارته وفقاً للنظام التسلسلي في المسؤولية والإدارة بحيث يشرف الوزير فضلاً عن الأمور الإدارية الاعتيادية مراقبة جميع الأعمال التي يفرضها تنفيذ الموازنة العامة للدولة سواء كان ما يتعلق بالارتباط بنفقة ام القيام بصرف اعتماد ام التحقق من إيراد ومن ثم جبايته ، وهذه الرقابة الإدارية الذاتية تكون بطبيعتها سابقة على التنفيذ لأنها تستهدف التأكد من توفر الاعتماد وعدم تجاوزه وصحة نسبة النفقة إلى الاعتماد المرصد لها عند الارتباط بالنفقة وصحة تقدير قيمة الحقوق الواجب تحصيلها للدولة من مصادر الإيرادات العامة وصحة مستندات الاستلام ، وهذه الرقابة الذاتية في نطاق كل وزارة تتحقق أيضاً بالفصل بين الجهة الإدارية والجهة الحسابية وما يترتب على ذلك من إلقاء

مسؤولية تدقيق أوامر الصرف على الموظفين الحسابيين وبالأخص عند الارتباط بالنفقة والتأكد من صحتها واستيفائها للشروط القانونية الموضوعية والشكلية قبل تنفيذها ، وعليه ولغرض تحقيق هذه الرقابة في نطاق كل وزارة . اخذين بنظر الاعتبار قاعدة الفصل بين الجهة الإدارية والجهة الحسابية لتحديد الجهة المسؤولة عند عدم الالتزام بأحكام الموازنة فتقع المسؤولية على عاتق الموظفين الحسابيين بصفتهم المسؤولين عن صحة المعاملات المالية والحاسبية وملزمين بتدقيقها والامتناع عن قبول صرف المبالغ إذا كانت شروط الصرف التي نصت عليها القوانين والأنظمة والتعليمات غير مستكملة^(١) . هذا يعني إن العراق اخذ بالرقابة الإدارية المتسلسلة حيث نصت المادتان (٢٨، ٢٩) من قانون أصول المحاسبات العراقي ذو الرقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠^(٢) المعدل على أن للرئيس المباشر على الوحدة الحسابية متابعة خطوات تنفيذ العمل وانجازه مع التوجيه والإرشاد وتصحيح الأخطاء عند منشئها كما وتمارس هيئات التفتيش والتدقيق رقابة ترمي إلى التأكد من صحة معاملات الصرف واكتشاف الأخطاء وهي تقوم بواجباتها في فترات دورية منظمة أو متقطعة كما ونصت المادة (٣٦) من القانون ذاته على انه : (يجب أن يحتوي كل مستند صرف على تصديق الأمر بالصرف وتوقيع الموظف المسؤول عن إحضار المستند ولا يجوز حصر صلاحية الأمر بالصرف وصلاحية إحضار مستند الصرف في شخص واحد وعلى الوزارات والدوائر أن تلاحظ على الدوام تحويل صلاحية الأمر بالصرف إلى غير الموظف المسؤول عن إحضار مستندات الصرف ويمنع الأمر بالصرف عن تصديق مستندات الصرف التي تختص بشخصه إلا إذا كان هو الرئيس الأعلى للدائرة) . ويستفاد من هذا النص هو أن الغرض من عدم جواز حصر مستندات الصرف وتحضيرها بشخص واحد لتعزيز سلطة رئيس الدائرة في فرض رقابته ومتابعته الإدارية

(١) د. إبراهيم عبد الكريم الغازي (الموازنة العامة للدولة) ، كلية القانون والسياسة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ ، ص ص ١٧٦-١٧٧ .

(٢) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ذي الرقم (١٧٩٣) بتاريخ ١٩٤٠/٤/٢٩ .

والتحقق من صحة أعمال الصرف المهيأة من قبل الأقسام والشعب المالية التي هي بأمراته .

أما رقابة وزارة المالية فمصدرها نص المادتان (٢٣، ٣٣) من قانون أصول المحاسبات العامة إذ نص القانون على انه : (يراقب وزير المالية معاملات الدولة مراقبة عامة وهو المسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري من قبل جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء أكانت عائدة إلى الموازنة العامة أم إلى غيرها وله الحق في تفتيش وتدقيق المعاملات المالية الحسابية وإيفاد المفتشين والمدققين لإجراء التفتيش والتدقيق لهذا الغرض وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية المرعية) .

ثانياً : رقابة وزارة المالية

تتولى وزارة المالية وأجهزتها بالعراق المهمة الأساسية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لاعتبارها الجهة المسؤولة عن نفقات الدولة وإيراداتها، وتقوم بتنفيذ هذه الرقابة عن طريق وحدات الرقابة المالية التابعة لها في كل دائرة وعن طريق أجهزتها المركزية في الوزارة والدوائر الرئيسية التابعة لها وكما يأتي :

١. الرقابة السابقة :

لقد اخذ المشرع العراقي بمبدأ الرقابة السابقة على الصرف وذلك من خلال إجراء التدقيق المالي والحسابي اللازم من قبل الأجهزة المالية والحسابية في المؤسسات والدوائر الحكومية وهذا ما أكدته نص المادة (٢٩) من قانون أصول المحاسبات العامة ذو الرقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل الذي جاء فيه (على مديري الحسابات ورؤساء وملاحظي الحسابات والمحاسبين ومديري الخزائن أن يمتنعوا عن قبول صرف المبالغ متى كانت شروط الصرف المعينة في القوانين والأنظمة والتعليمات غير مستكملة ويجب أن يؤشروا على أوراق الصرف أسباب الامتناع عن الصرف... الخ) كما أكد قرار مجلس قيادة الثورة السابق ذو الرقم ٢٥٥ لسنة ١٩٨٠ على ضرورة قيام الأجهزة والمسؤولين عن المعاملات التي جرت خلافاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية تبعات مخالفتهم لذلك ، كما أن قانون الرقابة

المالية ذا الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي قد نص في المادة (٦) منه على انه (للرئيس أن يقرر الرقابة السابقة على الصرف في أية دائرة أو أية جهة خاضعة للرقابة يرى أن المصلحة العامة تدعو إلى إجراء هذا النوع من الرقابة فيها.. الخ) .

٢. الرقابة اللاحقة :

تقوم وزارة المالية بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في النظام العراقي حيث نصت المادة (٣٣) من قانون أصول المحاسبات العراقي النافذ على انه : (وزير المالية مسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء أكانت عائدة إلى الميزانية العامة أم الميزانيات الملحقة بها وله أن يراقبها ويدقق معاملاتها المالية والحسابية وان يوفد الموظفين لهذا الغرض) . كما نصت المادة (٣٨) من القانون المذكور على (تدقيق حسابات مديرو الحسابات ورؤساء ملاحظي الحسابات والمحاسبين ومعاونيهم ومديري الخزائن في نهاية كل سنة أو عند انتهاء وظيفتهم من قبل مدققي الحسابات على أن ذلك لا يمنع من إجراء التدقيق في أي وقت كان سواء من قبل المفتشين الماليين أو مراقبي وديوان مراقب الحسابات العام ... الخ) كما نصت المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ الملغي على هذا النوع من الرقابة حيث جاء فيه (تشمل الرقابة المالية الالتزامات والموجودات بأنواعها كافة والتحقق من سلامة استخدامها والمحافظة عليها وفحص الوثائق والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والحسابات الختامية والقرارات والأوراق وتحقيقاً لذلك لسلطة الرقابة حق الاطلاع والمعاملات كافة عادية كانت أم سرية ... الخ) .

ثالثاً : رقابة المفتشين العموميين

المفتشون العموميون هي مكاتب أنشئت داخل الوزارات العراقية^(١) ، الغرض منها القيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش وأي نشاط آخر للمراجعة على الأداء على وفق المعايير المهنية المعترف بها عموماً^(٢) ، أما تقاريرهم فترفع إلى الوزير المختص مباشرة في الوزارة التي يعمل فيها ، إلا إذا كان تقريره متضمناً شكوى أو ادعاءات على الوزير الذي يعمل في وزارته فيرفع إلى مفوضية النزاهة ، ويكون عمله مستقلاً داخل الوزارة بحيث لن يحاول أي فرد أو أي تنظيم منع أو عرقلة المفتش العام من القيام بالأعمال المصرح له القيام بها^(٣) ، أما مهامهم فهي فحص وتدقيق ومراجعة سجلات وتلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير من أي مصدر وممارسة أي نشاط الغرض منه منع أعمال الغش وإساءة التصرف والتعاون مع الجهات الإدارية والنيابية والمحاكم والمحققين والهيئات وهيئة النزاهة العامة بمساعدتها في تأدية مهامها^(٤) ، والسلطات الممنوحة لها إمكانية الوصول دون قيد إلى جميع مكاتب الوزارة وإلى المواقع التابعة لها وسلطة إصدار استدعاء الشهود والاستماع لهم فضلاً عن لها سلطة الوصول إلى الوزير الذي يعمل في وزارته لأغراض تتعلق بعمل المكتب^(٥) ، أما تقاريرهم فترفع إلى الوزير التابع له يبين فيه ملاحظته وتوصياته المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب ويتاح هذا التقرير للجمهور أو أجهزة الإعلام بناءً على طلبهم

(١) استناداً للأمر ذو الرقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف والذي

نشر في الوقائع العراقية بالعدد ذي الرقم (٣٩٨٢) في حزيران ٢٠٠٤ .

(٢) القسم (٢٠١) من الأمر نفسه .

(٣) القسم (٣) من الأمر نفسه .

(٤) القسم (٥) من الأمر نفسه .

(٥) القسم (٦) من الأمر ذو الرقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ .

باستثناء ما قد يتضمنه من معلومات حساسة^(١). يتضح مما تقدم إن مكتب المفتش العام أسس لتدقيق وتفتيش مكاتب الوزارة أي نطاق عمله محصور ضمن عمل وزارته أي ملاحظة تطبيق النظام الداخلي للوزارة التي يعمل بها وهذا ما أكده الأمر ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الذي أنشئت بموجبه هيئة النزاهة حيث نصت الفقرة (ج) من القسم (٢) منه (يتفهم مجلس الحكم ان للمفوضية والهيئة والمفتشون العموميون مسؤوليات حددت مجالاتها بوضوح ... وان المفتشون العموميون بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزارتهم والمحافظة عليه ، وعليهم علاوة على ذلك ، التحقيق في جميع الأمور المحالة إليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم إلى الوزير صاحب العلاقة والى المفوضية للمراجعة النهائية واتخاذ التدابير الملائمة) من هذا يتضح بان مكتب المفتش العام يعتبر جهاز ساند لديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة .

وإذا رجعنا إلى الفقرة (٢) من القسم (٢) الذي ينص على (يعين المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المفتش العمومي الذي يشغل هذا المنصب لأول مرة في كل وزارة ... الخ) ماذا يقصد لأول مرة ؟ هل أن العراق لم يعرف هذا العمل سابقاً ، فإذا كان ذلك فهذا غير صحيح لان العراق أنشأ جهاز التفتيش المالي لأول مرة سنة ١٩٢٨ بموجب قانون تفتيش الأمور المالية ذي الرقم ٤٣ لسنة ١٩٢٨ الذي الغي بموجب قانون التفتيش المالي ذو الرقم ١٤٣ لسنة ١٩٥٩ وقد انشأ هذا القانون هيئة تفتيشية ترتبط بوزارة المالية وتتلقى منها التعليمات والأوامر وترفع إليها جميع التقارير والأوراق التحقيقية^(٢) ، أما تعيين وإقالة المفتش العام فتكون من قبل رئيس الوزراء بناء على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة

(١) القسم (٩) من الأمر نفسه .

(٢) الغي المشرع جهاز التفتيش المالي وأحقه بديوان الرقابة المالية بموجب قانون إلغاء قانون التفتيش المالي ذو الرقم ١٠٦٥ لسنة ١٩٧٥ المنشور بالوقائع بالعدد (٢٤٨١) في ١٩٧٥/٧/٢١ .

وإقالته يتم بناءً على اقتراح مسبب من المفوضية العامة للنزاهة أيضاً^(١). ومما تجدر الإشارة إليه ان هناك أجهزة أخرى تباشر الرقابة الإدارية في العراق منها وزارة التخطيط^(٢) ولاسيما متابعة تنفيذ مشاريع البرامج الاستثمارية .

المطلب الثاني

الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية في التشريع المقارن

إن الرقابة الإدارية في التشريع الانكليزي تتمثل بالرقابة التسلسلية بين المستويات الإدارية كافة ، إذ يقوم نظام الوظيفة العامة في انكلترا على أساس التدرج الرئاسي الذي يمكن السلطة الأعلى من حق ممارسة الإشراف والرقابة بحق المستويات الأدنى ، أما الصورة الهامة والرئيسة للرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع الانكليزي فتتمثل في وزارة الخزانة البريطانية (British Treasury) التي أنشئت عام ١٩٦٠ وتمثل هذه الوزارة مكانة مرموقة وتعد المركز الرئيس لوحدات الإدارة كافة وهي المسؤولة إلى درجة كبيرة عن كافة شؤون الجهاز الإداري وممارسة الإشراف والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة .

ومما تجدر الإشارة إليه إن رقابة وزارة الخزانة لا تستند إلى سند قانوني وإنما تستند إلى العرف وإلى أسباب تاريخية ودستورية وإلى مسؤولية وزارة الخزانة من تنسيق السياسات المالية والاقتصادية للحكومة ولا يتوقف دور وزارة

(١) الفقرات (أولاً وثانياً) من الأمر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥) في ٢٠٠٥/٣/٣ .

(٢) المادة (٣) من قانون وزارة التخطيط العراقي نو الرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤١٣٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٩ .

الخزانة عن تنفيذ عمليات الصرف والتحويل بل يمتد ليشمل شؤون الخدمة المدنية^(١). أما الرقابة الإدارية في التشريع الفرنسي فتتمثل بما يأتي :
أولاً : رقابة المراقب المالي :

إذ نصت المادة (١) من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١/٢٣ على انه :
(يدير المراقبون الماليون دائرة المحاسبة ورقابة النفقات المعينة ، ويمارسون الرقابة المالية على المكاتب الإدارية والهيئات الخاصة التي تستفيد من دعم حكومي، ويوضع هؤلاء المراقبون تحت سلطة وزير المالية ويعينون بقرار منه) .
أي أن المراقب له صفة مراقب مالي أثناء عقد النفقة وأثناء مرحلة الأمر بالدفع كما انه يتمتع بصفة مستشاراً باعتبار انه ممثلاً لوزير المالية^(٢) .

ثانياً : رقابة المحاسب العام :

وقد حدد الأمر المالي الصادر في ١٩٥٩/١٢/٢ وظيفة المحاسب العام عندما نص على أن: (كل الوثائق المقدمة والمجمعة من أمر الصرف ترسل إلى المحاسب المكلف بالدفع) كما نصت المادة (١) من المرسوم الصادر في ١٩٦٢/١٢/٢٩ على انه (يقوم المحاسبون العاملون بتنفيذ أوامر الجباية والواردات ، ويدققون المصاريف أما بفعل أوامر الأمر بالصرف ، وأما بناء على أمور يقدمها الدائنون أو الإدارة ، ويحافظون على أسماء الهيئات العامة وقيمها ويمسكون حسابات كل العمليات ويتحققون من حفظ جميع الأوراق الثبوتية للعمليات) . يتضح بان المحاسب العام له دور فاعل في الرقابة على أمري

(١) عطا الله سالم جويعد الصرايرة (الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ ، ص ٣٥٣ وما بعدها .

(٢) المادة (٤) من القانون الصادر في ١٩٢٢/٨/١٠ مشار إليه في :

M. Duverge : Les Finances Publiques, P.U.F., Paris,1984.

الصرف ، ولا يقوم بتنفيذ أي أمر بالدفع إلا بعد التأكد من الشروط الشكلية والمادية الضرورية من أجل تنفيذه^(١) .

ثالثاً : رقابة هيئة التفتيش المالي العام :

وهي جهاز رقابي يرتبط مباشرةً بوزير المالية ، وقد أحدثت في عهد الإصلاح بموجب المرسوم الصادر في ١٠/٣/١٨٣١ ويعود أصلها إلى التفتيش العام للخزينة الموجود بشكل دائم منذ عام ١٨٠١ ولكنها اليوم تمارس عملها بموجب أحكام المرسوم الصادر في ١٤/٣/١٩٧٣ ، وتعد هذه الهيئة وسيلة للتقدم في السلك الوظيفي نحو الأفضل وكانت رقابتها في الأصل تمارس على المحاسبين ، أما الآن فقد امتدت إلى قطاعات واسعة في الإدارة المالية العامة ، وكونها لم تصدر أية عقوبة بشكل مباشر فان رقابتها تمثل بشكل أساسي مراقبة تقييم فهي تبدأ من الشكل الرقابة التقليدي المتمثل بـ(مراقبة المحاسبين العاميين) إلى أكثر تطوراً متمثلاً بـ(التحقيقات ، محضري الأحكام ، منفذي القوانين) وتتميز هذه الهيئة بملاكها المختصر ومهامها الواسعة^(٢) .

أما في مصر فيوجد العديد من الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية منها الرقابة الذاتية والداخلية للجهاز التنفيذي المتمثلة بالوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية ورقابة وزارة المالية السابقة واللاحقة^(٣) . ورقابة وزارة التخطيط التي تقوم بمتابعة تنفيذ الخطة الاقتصادية على مسؤولية وزارة التخطيط ومتابعتها فضلاً عن متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة^(٤) . ورقابة بنك الاستثمار القومي

(١) د. يوسف شباط (الوسيط في الرقابة المالية والإدارية) ، ط ١ ، ١٩٩٨-١٩٩٩ ، ص ١٩ وما بعدها .

(2) Michel Bouvier, Mari Christine Esciassan, J. P. Lassale, Finance Pubiques, L. G. D. J, 5ed, 2000, p:399.

(٣) المواد (١٩، ٢٠، ٢٤) من القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية .

(٤) السيد عبد المولى (المالية العامة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٦٧٨ .

الذي أنشئ بموجب نص المادة (٢) من القانون ذي الرقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ ، ورقابة البنك المركزي ورقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي صدر بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ورقابة هيئة الرقابة الإدارية التي فصلت عن النيابة الإدارية بموجب القانون ذو الرقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ أما النيابة الإدارية فقد أنشئت بموجب القانون ذو الرقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ كهيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية ثم ألحقت بوزير العدل بموجب القانون ذو الرقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨ وكذلك رقابة أجهزة المباحث والمخابرات العامة المصرية^(١) . أما الرقابة في الأردن فتتمثل أيضا بالرقابة الذاتية والداخلية للجهاز التنفيذي حيث يتولى هذه الرقابة مجلس الوزراء والوزراء والمسؤولين في التسلسل الرئاسي التنظيمي في الأجهزة الإدارية المختلفة ورقابة وزارة المالية السابقة واللاحقة^(٢) ، ورقابة وزارة التخطيط التي تقوم بتوفير مصادر التمويل الأجنبية للمشاريع الحكومية التنموية الواردة في الموازنة ومتابعة تنفيذها^(٣) ، ورقابة البنك المركزي الذي يعتبر بنك الحكومة ووكيل مالي لها ورقابة ديوان الرقابة والتفتيش الذي أنشئ بموجب النظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ ويرتبط برئيس الوزراء ويمارس صلاحيات الوزير في إدارة الشؤون المتعلقة بالديوان^(٤) .

أما في سوريا فتولى أجهزة الرقابة الإدارية رقابة (محاسب الإدارة) إذ يوجد في كل وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة محاسب إدارة أو أكثر مسؤول أمام وزارة

(١) الصرايرة ، مصدر سابق ، ص ٣٨٦ وما بعدها .

(٢) المادة (٤٩) من النظام المالي رقم ٣ لسنة ١٩٤٩ ؛ المادتان (١٣٦، ١٣٧) من التعليمات المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٥ .

(٣) المادة (١٧) من قانون وزارة التخطيط الأردني لسنة ١٩٧١ .

(٤) المادة (٤) من نظام الديوان رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢ .

المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية عن جميع الأعمال الموكولة إليه^(١). ورقابة (الإدارة المركزية لوزارة المالية) التي ليس لها اختصاص في الرقابة بشكل مباشر وإنما تتولى بعض جوانب موضوع الرقابة من خلال معالجتها أمور الكفالات والحجز والدعاوى بصورة عامة^(٢). ورقابة (الجهاز المركزي للرقابة المالية) والجهاز عبارة عن هيئة مستقلة ترتبط بوزارة المالية ويهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية فهو يمارس رقابة داخلية تتصف بأنها مالية ورقابة محاسبية ثانياً واقتصادية ثالثاً وتشمل رقابته كافة الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها^(٣).

أما في لبنان فتنتمثل أجهزة الرقابة الإدارية برقابة (وزارة المالية) فهي تشمل رقابة تنفيذ كل من الواردات والنفقات، فضلاً عن مراقبة عقد النفقات ويتم ذلك من خلال مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، مديرية الصرافيات، مديرية الخزينة والدين العام، مديرية المحاسبة العامة، مديرية الواردات فضلاً عن وجود وحدات إقليمية جميعها تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وكذلك يوجد في لبنان نوع ثاني مهم يمارس الرقابة إلا وهو رقابة (التفتيش المالي) وهي هيئة مستقلة عن أية وزارة ومرتبطة بالتفتيش المركزي الذي انشئ لدى رئاسة الوزراء

(١) الفقرة (ز) من المادة (٣٣) من المرسوم رقم (١٦٤٨) بتاريخ ١٩٧٧/٨/٧ .

(٢) لمزيد من التفصيل حول الرقابة الإدارية في سوريا يراجع :

مي عبد المطلب محرز (الرقابة على تنفيذ النفقات العامة)، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٢، ص ٢٥٥ وما بعدها .

(٣) المادتان (٢٠١) من قانون الجهاز الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٣ بتاريخ

١٩٦٧/٧/١٩ .

عام ١٩٥٩ ولها صلاحيات واسعة جداً تشمل جميع مراحل تنفيذ النفقات والإيرادات^(١).

مما تقدم وبعد استعراضنا للأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية في التشريع العراقي والمقارن يتضح بان هناك تشابه إلى حد كبير فيما يتعلق بالأجهزة التي تمارس الرقابة الداخلية ولاسيما ما يتعلق بوزارة المالية ودورها بالرقابة والأجهزة المرتبطة بها حيث يمارس هذه الرقابة أشخاص أو هيئات ترتبط بالإدارة نفسها وعملها ينصب على تنفيذ الموازنة العامة سواء ما يتعلق بالإيرادات أم النفقات ولا تتضمن هذه الأجهزة أية عقوبات لذا فهي رقابة وقائية تحول دون وقوع الانحرافات .

أما الاختلاف فقد لاحظناه في هيئة التفتيش المالي إذ يلاحظ انه في كل من مصر وفرنسا ترتبط بوزير المالية وفي الأردن ترتبط برئيس الوزراء وفي لبنان ترتبط بالتفتيش المركزي لرئاسة الوزراء أما في العراق فيلاحظ أن المفتش العام يرتبط بكل وزارة يعمل بها وترفع تقاريرهم إلى الوزير المختص مباشرة إلا إذا كان تقريره يتضمن شكاوى أو ادعاءات على الوزير الذي يعمل في وزارته فيرفع إلى مفوضية النزاهة .

ونحن نرى انه من الأفضل أن ترتبط هذه المكاتب بوزارة المالية مباشرة أسوة بالقانون الفرنسي والمصري للأسباب الآتية :

- إن وزارة المالية هي المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في الدولة .
- إن الأشخاص العاملين في وزارة المالية لديهم خبرة كبيرة في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة فيمكن الاعتماد عليهم .
- للتخلص من القيود المفروضة داخل الوزارة والعمل بحرية وبشكل مستقل عن الوزارة التي يعمل بها .
- وكذلك التخلص من الارتباط بجهتين (الوزارة التي يعمل بها ، المفوضية العامة للنزاهة) في ان واحد .

(١) مي عبد المطلب محرز ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ وما بعدها .

٧ وفيما يتعلق بالكادر الوظيفي للمفتش العام أيضا يشكل عبء على الموازنة العامة لذا يمكن ترشيح موظفين من وزارة المالية من الذين يتمتعون بالخبرة والنزاهة والسمعة الحسنة فضلاً عن الشهادة (القانون ، المحاسبة ، علوم مالية مصرفية ، اقتصاد) .

ونحن كنا نأمل من المشرع العراقي أن يقوم بإلغاء أو تعديل القوانين التي صدرت في ظل الاحتلال الأمريكي للعراق ولاسيما بعد إنشاء برلمان استناداً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلا انه لم يتطرق لهذه القوانين . لذا نحن نقترح : إلغاء أو تعديل مكتب المفتش العام وارتباطه مباشرة بوزارة المالية .

المبحث الثاني

الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

يقصد بالرقابة التشريعية هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة في الدول الديمقراطية وهي رقابة سابقة لتنفيذ الموازنة ولاحقة لتنفيذها^(١) ، وتعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابات لكونها تمارس من جهة مستقلة عن الجهة التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة وتباشر السلطة التشريعية هذه الرقابة بطرائق مختلفة منها^(٢) :

(١) صلاح الدين مصطفى أمين (الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله) ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ص ٢٨-٢٩ .

(٢) د. احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب (المالية العامة) ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص ٣٠٥ .

٥ ١- تتم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق السلطة التشريعية مباشرة أثناء السنة المالية عند طلب نقل الاعتمادات من باب إلى آخر أو عند طلب إدراج اعتمادات إضافية .

٥ ٢- منحت دساتير الدول الحق لأعضاء السلطة التشريعية في توجيه الأسئلة واستجواب الوزراء المختصين وقد يعرض تلك الوزارة إلى حجب الثقة وإسقاطها إذا لم تحصل على الأغلبية اللازمة دستورياً لاستمرارها وقد تتجاوز مسؤولية الوزراء عن المخالفات المالية حدود المسؤولية السياسية لتصل في بعض الدول مثل فرنسا إلى المسؤولية المدنية والجزائية .

٣- حق السلطة التشريعية بعد انتهاء السنة المالية من تدقيق ومراجعة ومناقشة الحساب الختامي ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة .

ويرجع حق السلطة التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى جذور تاريخية كانت بريطانيا أول دولة أوربية حدثت بها تطورات أدت إلى ظهور الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة ، فبعد أن كان الحاكم حراً في تحصيل الواردات وإنفاقها جاء مجلس العموم وطالبه بعدم فرض أية ضريبة إلا بعد اخذ موافقته وكانت أول شرارة لها سنة ١٢١٥ وثيقة العهد الأعظم (Magnacharta) ثم تلتها ثورات كان من نتائجها إعلان الحقوق (Petition of Rights) سنة ١٦٢٨ ووثيقة الحقوق (Bill of rights) سنة ١٦٨٨ ومن خلالهما أعلن الملك عدم شرعية جباية أية أموال لم يوافق البرلمان على نوعها ومقدارها ومدتها وأوجه استعمالها ، وكانت تلك بداية الموافقة على النفقات^(١) .

ويمكن القول إن هذا الحق قد تقرر منذ الثورة الفرنسية وصدور إعلان حقوق الإنسان إذ أعلن في المادة الرابعة منه : (إن حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه التأكد من ضرورة الضرائب ، والموافقة عليها بملء حريته ومراقبة استعمالها وتقدير أسسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها) وتؤكد هذا الحق في المرسوم الصادر عام ١٧٨٩ ودستوري ١٧٩١ و ١٧٩٣ ، إلا أن هذا الحق لم

(١) خطار شبلي (العلوم المالية / الموازنة) ، دار الكتب اللبناني ، بيروت ، ١٩٦٥ ،

يستقر إلا بعد سقوط نابليون ، ودعوة الملكية و صدور دستور ١٨١٤ ، الذي أكد هذا الحق في المادة ٤٨ منه ، وتعاقبت بعد ذلك الدساتير الفرنسية إلا أن تكرر حق ممثلي الشعب في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة^(١) .

أما في التشريع العراقي فكانت البداية الأولى له منذ تأسيس الدولة العراقية وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ إذ نصت المادة (٥٤) منه على : (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات ، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها على الوجه الذي يبينه النظام الداخلي ... الخ) ثم تعاقبت بعد ذلك الدساتير العراقية على النص على هذا الحق^(٢) .

ومما تجدر الإشارة إليه إن الرقابة التشريعية هي جزء من الرقابة السياسية لكون الرقابة السياسية تشتمل على الرقابة التشريعية ورقابة الأحزاب المعارضة ورقابة الإعلان والصحافة ورقابة الرأي العام لذا فإن الأمر يتطلب دراسة الرقابة التشريعية في التشريع العراقي والتشريع المقارن وحسب المطالب الآتية :

المطلب الأول

الرقابة التشريعية في التشريع العراقي

يمارس البرلمان العراقي الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ويستمد حقه في هذه الرقابة من نصوص دستور ٢٠٠٥ التي تقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكما يأتي :

(١) د. احمد الجعيني (اقتصاديات المالية العامة) ، ١٩٦٧ ، ص ٢٨١ .

(٢) المادة (٣٤) من دستور عام ١٩٥٨ ؛ المادة (١٦/أ) من دستور ١٩٦٣ ؛ المادة

(١/٥٥) من دستور ١٩٧٠ ؛ المادة (٧/٦١) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ .

الفرع الأول

رقابة مجلس النواب العراقي أثناء تنفيذ الموازنة العامة

يمارس (مجلس النواب) سلطاته في الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة وفي أكثر من صورة وكما يأتي :

أولاً : جاء في الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب ، إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات ، وبهذا الحق كفل الدستور ضمان تنفيذ الموازنة العامة على وفق إجازة مجلس النواب لها^(١) .

ثانياً : وجاء في الدستور الرقابة على أداء السلطة التنفيذية^(٢) ، وهذه هي النتيجة المنطقية لمبدأ الفصل بين السلطات إلا وهي مراقبة السلطة التشريعية للتنفيذية من اجل القيام بعملها بشكل صحيح وتجنب الانحراف بالسلطة وتلافي الخطأ قبل وقوعه .

ثالثاً : قرر الدستور لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة^(٣) ، وان حق عضو البرلمان في السؤال لا يقتصر عند رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإنما يشمل أعضاء مجلس الرئاسة ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير مرتبطة

(١) المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٦١/ثانياً) من الدستور نفسه .

(٣) المادة (٦١/سابعاً - أ) من دستور ٢٠٠٥ .

- بوزارة^(١). هذا وان أهم ما يميز حق السؤال البرلماني عن غيره من الحقوق البرلمانية هي :
- ٧ حق السؤال حق شخصي : أي انه مقصور على العضو السائل ولا يمتد إلى غيره من الأعضاء ويجوز للسائل التنازل عنه ، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه^(٢).
- ٧ حق السؤال وسيلة فعالة وأداة فنية : ويأتي ذلك من خلال أهميته في الكشف عن أعمال وتصرفات الإدارات العامة ضمن الحكومة خلال عمليات تنفيذ الموازنة العامة ومن خلال طرح الأسئلة التي تدفع الوزارة دائماً إلى التفكير مسبقاً بان أعمالها سوف تكون محل سؤال فتلتزم بالقيام بواجباتها بأمانة وإخلاص لكي تجنب نفسها المسألة^(٣).
- ٧ السهولة واليسر في تقديم السؤال : لا يترتب على السؤال مناقشات واسعة وإنما يطرح السؤال من قبل العضو ويجب عليه الوزير المختص أو من ينوب عنه وللعضو فقط حق التعقيب عليه^(٤).
- ٧ لا يؤدي السؤال إلى المساس بالحكومة أو طرح الثقة فيها بصورة مباشرة : إلا انه له أهمية كبيرة لأنه يستخدم من قبل الأغلبية الحكومية في الغالب وأعضاء المعارضة على حد سواء إذ يعد وسيلة للكشف عن الكثير من الأمور فيما يخص تنفيذ الموازنة العامة ولفت نظر البرلمان إليها والتنبيه إليها بالنسبة

(١) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

(٢) المادة (٥٤) من النظام نفسه .

(٣) مصطفى سالم مصطفى النجيفي (الاختصاص التشريعي والرقابي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الشعب في كل من سوريا ومصر / دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة الموصل ، ١٩٩٩ ، ص ٦٨ .

(٤) د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٨٦١ .

- للمعارضة وهي تمارسه ان كان الهدف يختلف عن بقية الأعضاء^(١). أما عن شروط وإجراءات توجيه حق السؤال البرلماني فتتمثل بما يأتي :
- Ÿ يوجه السؤال من عضو واحد : يستفاد من لفظ (لكل عضو) إن حق السؤال لا يجوز أن يقدم إلا من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان ويحق له أن يوجه
- Ÿ السؤال إلى أكثر من وزير إذا كان السؤال يتعلق أو يدخل ضمن اختصاص وزارتين^(٢).
- Ÿ يجب أن يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها : لقد جاء هذا الشرط في النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ولم نجد له مثيل في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي^(٣).
- Ÿ ألا يمس السؤال الأفراد والهيئات أو مختلف الجهات من خلال عبارات غير لائقة : لان ذلك سوف يؤدي إلى تغير الغرض من السؤال وانحرافه عن هدفه وإن الهدف من السؤال في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة هو التأكد من صحة الإجراءات ومطابقتها للقوانين^(٤).
- Ÿ أن يكون السؤال مكتوباً : وهذا ما نصت عليه المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي بان يكون السؤال خطياً أما الإجابة فقد تكون

(١) مصطفى النجيفي ، المصدر السابق ، ص ٦٨ .

(٢) ينظر : نص المادة (٥٤) من القانون الأساس العراقي سنة ١٩٢٥ والمادة (٣٤) من دستور ١٩٥٨ والمادة (١) من دستور ١٩٦٣ والمادة (٥٥) من دستور ١٩٧٠ والمادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

(٣) المادة (٩٤/ثانياً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق الذي نص على (يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها خالياً من التعليق والجدل والمساس بالشؤون الخاصة بالأشخاص)

(٤) مصطفى النجيفي ، مصدر سابق ، ص ص ٧٣-٧٤ .

شفوية أو مكتوبة وكذلك يمكن أن يكون السؤال مكتوباً أو شفاهاً حسب ما يقرره الدستور أو النظام الداخلي للمجالس النيابية^(١).

أما عن إجراءات مباشرة هذا الحق فهي بسيطة وغير معقدة وأياً كانت طريقة السؤال سواء أكانت مكتوبة أم شفوية فهي تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة من إجراء المناقشات بين الأبواب وبنودها وأبوابها وما يتعلق بتحصيل الإيرادات العامة أي أن تكون محصورة ضمن الاختصاص الرقابي لأعمال الحكومة ولا تمس أشخاص الحكومة ويشترط أن لا يكون السؤال قد عرض على القضاء وكذلك أن لا يكون موضوعه قد عرض على اللجان التحقيقية^(٢).

وأجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي أن تكون الإجابة على السؤال شفاهاً وان يدرج في جدول أعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوعين من التبليغ^(٣)، وإذا كان الموضوع يتعلق بأمور عامة فيحق لأي عضو من غير العضو السائل إبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة^(٤).

رابعاً: وجاء في الدستور بأنه يجوز لـ(٢٥) عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته^(٥).

(١) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٨٦١.

(٢) المادة (٥٧/ثانياً) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ والمادة

(٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي.

(٣) المادة (٥١) من النظام نفسه.

(٤) المادة (٥٣) من النظام نفسه.

(٥) المادة (٦١/سابعاً - ب) من دستور ٢٠٠٥ وكذلك المادة (٥٥) من النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي الحالي.

خامساً : وجاء في الدستور أيضاً إن لكل عضو من مجلس النواب ، وبموافقة (٢٥) عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه^(١) .

أما عن شروط وإجراءات الاستجواب فتتمثل بالاتي :

٧ يعد وسيلة مباشرة لتحريك المسؤولية الوزارية لما يتضمنه من معنى الاتهام والمحاسبة في الوقت ذاته^(٢) .

٧ يؤدي إلى إثارة مناقشة عامة لا تقتصر على العضو السائل والوزير الذي وجه إليه الاستجواب ، ونظراً لخطورة النتائج المترتبة على الاستجواب فإنه محاط بضمانات منها اشتراط عدد محدد من النواب في توجيهه وكذلك لا يحق للوزير المستجوب الإجابة إلا بعد مضي فترة معينة يحددها الدستور^(٣) .

٧ لا يعد حق شخصي للعضو المستجوب فالأصل انه لا ينتهي الأمر بتنازله عنه أو زوال صفة العضو أو من وجه إليه فيجوز لغيره من الأعضاء تبنيه^(٤) .

٧ الاستجواب يتناول جميع أعمال الحكومة لذلك تجد عضو البرلمان غالباً ما يلجأ إليه بشرط أن يكون في حدود الدستور^(٥) .

(١) المادة (٦١/ سابعاً - ج) من دستور ٢٠٠٥ ، أما عن آلية الاستجواب فيمكن الرجوع

إلى المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

(٢) د. إبراهيم درويش (الدولة) ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ ، ص ٣٤٤ .

(٣) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ؛ المادة (٦١/ سابعاً - ج) من دستور

٢٠٠٥ ؛ المادة (٥٧) من قانون المجلس الوطني السابق ذو الرقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ ؛

المادة (٥٤) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٤) د. محمد كامل ليلة ، مصدر سابق ، ص ٨٦٢-٨٦٣ .

(٥) المادة (٦١/ سابعاً - ج) من دستور ٢٠٠٥ ؛ المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس

النواب العراقي الحالي .

أما عن إجراءات الاستجواب فتبدأ بتوجيه الاستجواب ويكون تحريراً (مكتوباً) وهذا شرط نجده غالباً في اغلب الأنظمة البرلمانية دون تمييز لأهمية الاستجواب وخطورته وخطورة الآثار المترتبة عليه ، وان يوجه الاستجواب بموافقة عدد معين من الأعضاء في البرلمان وقد اشترط الدستور العراقي (٢٥) عضواً) حسب ما ينص الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان .

ويوجه الاستجواب إلى وزير واحد ويكون على درجة من الأهمية والخطورة ، وان لا يمس شخص الوزير أي ما يدخل في أعمال الوزارة وتصرفاتها واختصاصاتها فقط أي في حدود المصلحة العامة والدستور ، وأجازت معظم الأنظمة البرلمانية للوزير المستجوب حق عدم الإجابة في الجلسة نفسها وإنما تأجيل ذلك إلى الجلسة التي تليها أو خلال فترة محددة ضمن الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان^(١) .

ومن أهم الأمثلة التطبيقية على إجراء الاستجواب في النظام العراقي ما حصل من استجواب الدكتور (صادق علوش) وزير الصناعة عام ١٩٨٨ والاستجواب الثاني عام ١٩٩٨ لوزير الصحة ضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي السابق والتي أدت إلى إعفاء وزير الصحة من منصبه وإجراء التصويت على إعفاء وزير الصناعة والمعادن من منصبه إلا انه لم يحصل التصويت لعدم اكتمال النصاب اللازم (الثلاثين) فلم يعفى من منصبه^(٢) .

ومن الأمثلة الحديثة على الاستجواب ما حصل لوزير الكهرباء في الجلسة الاعتيادية السابعة بتاريخ ٤ تشرين الأول ٢٠٠٩ (كريم وحيد) والتي لم تثمر إلى نتيجة بسبب استقالة الوزير من منصبه ، واستجواب وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) والتي لم تثمر هي الأخرى عن نتيجة واضحة بسبب تقديم الوزير استقالته وقبلت وتم إحالته إلى القضاء وتم إطلاق سراحه بكفالة وأصبح مجهول

(١) المادة (٩٧) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

(2) www.iraqcanter.net

المصير فلا توجد أي تصريحات أو نتائج تعلن عن نتيجة الاستجواب أو التحقيق مع هذا الوزير^(١) .
وكذلك استجواب المفوضية العليا للانتخابات في الجلسة الاعتيادية الثامنة للمجلس في ٥ تشرين الأول ٢٠٠٩ والتي لم تعرف لها نهاية ولا نتيجة^(٢) .
كل هذه الأمثلة تدل على ضعف هذه الوسيلة من الرقابة أي ضعف الرقابة التشريعية (مجلس النواب العراقي) بسبب هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة التي تقوم بترشيح الوزراء من قبلها فالوزير الذي ينتمي إلى كتلة برلمانية كبيرة يكون في مأمن من هذه الطريقة ولا سيما عند إجراء التصويت فيكون لصالحه . لذا نحن نرى من اجل تفعيل هذا النوع من الرقابة لا بد من اختيار الوزراء من المستقلين أي الذين لا ينتمون إلى الأحزاب من اجل خضوعهم لهذه الطريقة ومحاسبتهم وسحب الثقة إذا التزم الأمر ذلك وعدم الدفاع عنهم بالبرلمان أو الجهات الرقابية الأخرى .
ومما تجدر الإشارة إليه انه يحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة^(٣) وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزارة وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة^(٤) .
سادساً : يحق للبرلمان من تشكيل لجان مؤقتة لأغراض تحقيقية في موضوع يطرأ على البرلمان لأنه لا يمارس البرلمان بكامل هيئاته إجراءات التحقيق وإنما يوكل ذلك لأحد لجانه ، وتنتهي هذه اللجان بانتهاء التحقيق في

(1) www.albasrah.net/ar-articles-2009/.../faraj241009.htm

(2) www.intekabat.org/look/printotpl2.17.1

(٣) الهيئات المستقلة هي : (المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، هيئة النزاهة ، البنك المركزي العراقي ، ديوان الرقابة المالية ، هيئة الإعلام والاتصالات ، دواوين الأوقاف). ينظر : المادتان (١٠٢، ١٠٣) من دستور ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٦١/ثانياً-هـ) من دستور ٢٠٠٥ .

الموضوع المطروح عليها أو بانتهاء المدة المحددة لها^(١) ، وتشكيل هذه اللجان مبدأ قانوني معترف به للمجالس النيابية وسلطات هذه اللجان تخولها الاطلاع على جميع الأوراق والوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق واستدعاء الموظف المختص للحضور أمام هذه اللجان^(٢) .

وكذلك أيضاً يحق للبرلمان من تشكيل لجان دائمة تختص بمهمة التحقيق والمراقبة على أعمال الحكومة والأجهزة التابعة لها ، إذ أن كل لجنة تختص بمتابعة ومراقبة حفظ التوازن في المؤسسات التي تدخل ضمن اختصاصها^(٣) . وعليه فإن هذه اللجان لا تختص بأمور التحقيق وإنما تحال إلى اللجان المؤقتة لأنها من صميم اختصاصها ولأنها تشكل لهذا الغرض^(٤) .

ومن بين اللجان الدائمة ذات العلاقة بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة لجنة النزاهة التي تختص بمتابعة الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة ومتابعة ومراقبة عمل الهيئات ومؤسسات النزاهة (هيئة النزاهة ، دائرة المفتش العام ، ديوان الرقابة المالية ، ... الخ) ، واقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالنزاهة^(٥) . واللجنة المالية التي تختص بمتابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها واقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسوم ومتابعة البنوك والائتمان والقروض والتأمين والإشراف على إعداد ميزانية مجلس النواب

(١) المادة (٥١) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادتان (٨٣،٨٢) من النظام

الداخلي لمجلس النواب الحالي .

(٢) المادة (٥٥) من النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق ؛ المادة (٨٤) من النظام الداخلي

لمجلس النواب الحالي .

(٣) المادة (٨٧/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي .

(٤) ينظر : النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي / الفصل الثالث عشر ، اختصاص اللجان

الدائمة .

(٥) المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

ومتابعة إعفاء الديون والتعويضات التي فرضت سابقاً ، ومتابعة السياسة المالية لمختلف وزارات ومؤسسات الدولة^(١) .

سابعاً : كما أجاز الدستور لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من (٥٠ عضواً) ، اثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه^(٢) ، وكذلك يجوز لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٣) ، كما يحق لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب^(٤) ويقر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٥) .

(١) المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي .

(٢) المادة (٦١/ثامناً -أ) من دستور ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٦١/ثامناً -ب-١) من دستور ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٦١/ثامناً -ب-٢) من الدستور نفسه .

(٥) المادة (٦١/ثامناً/ب-٣) من الدستور نفسه .

الفرع الثاني الرقابة التشريعية اللاحقة

تعد هذه الرقابة رقابة شاملة لكونها تتناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهي من الناحية المبدئية رقابة لاحقة لأنها تأتي بعد التنفيذ من خلال فحص الحساب الختامي وإقراره ولكن ذلك لا يمنع مجلس النواب من مراقبة تنفيذ الموازنة خلال فترة التنفيذ عن طريق اللجان المالية داخل المجلس نفسه . حيث نصت المادة (٦٢/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ على أن : (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) ، وان المدة المحددة لتقديم الحساب الختامي تبدأ من ١/١ وتنتهي في ٦/٣٠ من السنة الجديدة^(١) . ويعتبر عرض الحساب الختامي على مجلس النواب أمر ضروري لأن السلطة التشريعية هي التي أقرت الموازنة العامة لذا يتطلب الأمر التأكد من أن التخصيصات الممنوحة قد نفذت بالفعل ، وان الغرض الأساسي من عرض الحساب الختامي على البرلمان هو لضمان تحقيق النفقات العامة لأقصى قدر ممكن من المنافع للمجتمع ويعرض الحساب الختامي بأساليب مختلفة ، أما عرض تفصيلي أي عرض تفصيلي للنفقات والإيرادات على مستوى الفصول والمواد وهذا العرض بدوره يتيح للسلطة التشريعية تتبع مدى التزام الحكومة بالتخصيصات التي خصصت بالموازنة ، ويؤمن للسلطة التشريعية عرض شامل ودقيق لنتائج الموازنة ، والعرض الإداري الذي يستند على مفردات التصنيف الإداري للنفقات في الموازنة العامة ، وأيضاً العرض النوعي الذي يعتمد على عرض النفقات العامة المتكررة حسب أنواعها في حساب واحد ، والعرض الوظيفي الذي يستند على تجمع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات التي غذتها النفقات نفسها ، والعرض الجغرافي ويعتمد تجميع البيانات للنفقات والإيرادات حسب المناطق الجغرافية ، والعرض النسبي فيكون بشكل عرض بنسبة مئوية ،

(١) المادة (٢) من قانون أصول المحاسبات العامة ذي الرقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل .

والعرض البياني ويتم وضع الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية أو خطوط^(١).
ومما تجدر الإشارة إليه ان هناك نوع آخر من الرقابة التشريعية يمارسها مجلس
المحافظة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء الدوائر ذات
الاختصاص الاتحادي^(٢). فضلاً عن دوره في إعداد مشروع الموازنة الخاصة
بمجلس المحافظة والمصادقة عليها وإجراء المناقلة بين أبوابها^(٣) كما يمارس
المجلس حق استجواب المحافظ أو احد نائبيه^(٤).

المطلب الثاني

الرقابة التشريعية في التشريع المقارن

تتمثل الرقابة التشريعية في انكلترا في مجلس العموم البريطاني لكونه ممثلاً
للشعب ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يسود في النظام البرلماني الذي تعد
انكلترا مهدياً لهذا النظام إذ يقوم برقابية أثناء التنفيذ استناداً لحقه بالرقابة على
أعمال السلطة التنفيذية حيث تخصص الساعة الأولى في بداية كل جلسة من
جلسات مجلس العموم للإجابة عن الأسئلة المقدمة من أعضائه، وحق المجلس في
إثارة المسؤولية الوزارية التي تؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة بإكمالها أو من
احد الوزراء عن خطأ أو تقصير ارتكب أثناء تنفيذ الموازنة ، إلا أن هذا الحق
أصبح غير مطبق من الناحية العملية نظراً لسيادة نظام الحزبين في المملكة

(١) د. طاهر الجنابي (علم المالية العامة والتشريع المالي) ، دار الكتب للطباعة والنشر ،
جامعة الموصل ، بت ، ص ص ١٣٠-١٣١ .

(٢) المادة (٧/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نو الرقم (٢١) لسنة
٢٠٠٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٣/٣١ .

(٣) المادة (٧/خامساً-٢٠١) من القانون نفسه .

(٤) المادة (٧/ثامناً) من القانون نفسه .

المتحدة ، فحزب الأغلبية يسعى إلى مساندة حكومته مما أدى إلى ندرة حدوث مسألة البرلمان^(١) .

أما حق الاستجواب فلم يعرفه النظام الانكليزي بالرغم من كونه مهد النظام البرلماني ، كما أن لمجلس العموم سلطة الموافقة على عقد القرض الخارجي وله أيضاً الحق في تكوين لجان متخصصة من أعضائه ، أما رقابته اللاحقة فيمارس مجلس العموم البريطاني رقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال فحصه للتقرير السنوي عن الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية^(٢) .

أما في فرنسا فان البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) يمارس دوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وقد ازداد دوره الرقابي بصدور القانون الأساسي في الأول من أغسطس ٢٠٠١ الذي حل محل الأمر الدستوري الصادر في ٢ كانون الثاني / يناير ١٩٥٩ الذي كان الدستور الحالي لفرنسا الذي أدى بدوره إلى تطوير المناقشات البرلمانية للموازنة العامة وتدعيم حق البرلمان في المعلومات ورقابة البرلمان على الموازنة من خلال قانون الحساب الختامي وتقوية العلاقة بين البرلمان ومحكمة المحاسبات وتعزيز دور سلطات اللجان البرلمانية في رقابة الموازنة العامة^(٣) .

أما في مصر فيمارس مجلس الشعب المصري الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ويستمد حقه في هذه الرقابة من نصوص دستور ١٩٧١ التي تقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية فهو يمارس الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة التي تتمثل بضرورة موافقة مجلس الشعب على عقد أي

(١) د. سعاد الشرقاوي (النظم السياسية في العالم المعاصر) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٣ ، ١٩٨٨ ، ص ٤٤٣ .

(٢) عطا الله سالم جويعد الصرايرية ، مصدر سابق ، ص ٣٥٧ وما بعدها .

(٣) لمزيد من التفصيل يراجع : د. محمد محمد عبد اللطيف (الأسس الدستورية لقوانين الميزانية) ، ط ١ ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣١ وما بعدها .

قرض خارجي ، وموافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر عن أبواب الموازنة العامة ، وحق أعضاء البرلمان من توجيه أسئلة وكذلك طرح موضوع عام للمناقشة وتشكيل لجان تحقيقية فضلاً عن حق أعضاء مجلس الشعب من توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو إلى الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في المسائل المالية ، وكذلك رقابة مجلس الشعب اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة عن طريق الحساب الختامي^(١) .

أما في الأردن فتتمثل الرقابة التشريعية بمجلس النواب الذي يباشر الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة ورقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة العامة^(٢) .

أما في سوريا فتتولى الرقابة التشريعية السلطة التشريعية (مجلس الشعب) الذي يقوم بممارسة الرقابة أثناء التنفيذ تتمثل بـ(توجيه الأسئلة ، طلب إجراء المناقشات ، الاستجواب ، تشكيل لجان للتحقيق ، مناقشة بيان الوزارة وخطط التنمية ، حجب الثقة) ورقابة لاحقة تتمثل بعرض الحساب العام الإجمالي أو الختامي على مجلس الشعب لمناقشته واعتماده^(٣) .

أما في لبنان فالأمر لا يختلف عما سبقه إذ يقوم البرلمان بممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومنها تنفيذ النفقات العامة بصورة مسبقة عند تصديق الموازنة وفتح الاعتمادات . ولاحقة عند تصديق الحسابات الختامية (قطع الحساب) وعن طريق الأسئلة والاستجوابات وإثارة المسؤولية الوزارية^(٤) .

مما تقدم يتضح بان الرقابة التشريعية متشابهة إلى حد كبير بين القوانين المقارنة فهي رقابة سابقة أو مرافقة لتنفيذ الموازنة العامة ولاحقة لتنفيذ الموازنة العامة فهي ضرورية لتحقيق السيادة الشعبية عن طريق إشراك الأمة في مراقبة

(١) المواد (١٢١، ١٢٤، ١٥، ١٢٩، ١٣١، ١٢٦، ١٢٧، ٨٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ .

(٢) المواد (١١٢، ٣٣، ٩٦، ٥١، ١١٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .

(٣) لمزيد من التفصيل يراجع : مي عبد المطلب محززي ، مصدر سابق ، ص ٣١٩ وما بعدها ؛ الدستور السوري لعام ١٩٧٣ وتعديلاته .

(٤) المصدر نفسه ، ص ١٩٧ وما بعدها ؛ دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ وتعديلاته

الأموال العامة ، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فغياب الرقابة يؤدي إلى طغيان السلطة التنفيذية وإساءة استعمالها وبالتالي هدر المال العام ، ولأجل المحافظة على المال العام لابد من تعزيز دور السلطة التشريعية بالرقابة على السلطة التنفيذية وما يؤكد ذلك تشريع القانون الأساسي في فرنسا لعام ٢٠٠١ الذي يعد الدستور المالي لفرنسا ، فهو أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية ، فعلى المشرع عند إقرار الموازنة العامة الرجوع إلى القانون الأساسي فإذا ما خالف القانون (مشروع قانون الموازنة العامة) القانون الأساسي فيعد باطلاً استناداً لمبدأ المشروعية (الدستور الفرنسي ثم القانون الأساسي ثم القوانين العادية وأخيراً التعليمات) وقد انفرد المشرع الفرنسي بهذا الاتجاه عن بقية التشريعات المقارنة .

مراجع البحث

أولاً : المعاجم اللغوية

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

ثانياً : الكتب باللغة العربية

١. د. إبراهيم درويش (الإدارة العامة في النظرية والممارسة) ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
٢. د. إبراهيم درويش (الدولة) ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
٣. د. إبراهيم عبد الكريم الغازي (الموازنة العامة للدولة) ، كلية القانون والسياسة ، جامعة البصرة ، ١٩٧٠ .

٤. أ. ل. راوس (التاريخ الانكليزي) ، نقله للعربية : د. محمد مصطفى زيادة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٤٦ .
٥. د. احمد حافظ الجعويني (اقتصاديات المالية العامة/ دراسة في الاقتصاد العام) ، ١٩٦٧ .
٦. د. احمد زهير شامية ود. خالد الخطيب (المالية العامة) ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ .
٧. د. ادموند سيدون (اقتصاديات المالية العامة) ، ترجمة : د. معن عبد القادر آل زكر ، د. عادل فليح العلي ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٥ .
٨. السيد عبد المولى (المالية العامة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
٩. د. حامد عبد المجيد دراز (مبادئ المالية العامة) ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨ .
١٠. د. خليل هيكل (الرقابة على المؤسسات العامة) ، دار المعارف ، ط ٢ ، القاهرة ، ١٩٧١ .
١٢. خطار شبلي (العلوم المالية / الموازنة) ، دار الكتب اللبناني ، بيروت ، ١٩٦٥ .
١٣. رمضان محمد بطيخ (الرقابة على أداء الجهاز الإداري دراسة علمية وعملية في النظم الإسلامية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
١٤. د. سعاد الشرقاوي (النظم السياسية في العالم المعاصر) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ٣ ، ١٩٨٨ .
١٥. صلاح الدين مصطفى أمين (الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله) ، بغداد ، ١٩٧٩ .
١٦. د. طاهر الجنابي (علم المالية العامة والتشريع المالي) ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، بت .
١٧. د. عادل فليح العلي (المالية العامة والتشريع الحالي) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٢ .
١٨. د. عباس العبودي (شريعة حمورابي) ، ط ١ ، جامعة الموصل ، ١٩٩٠ .

١٩. عبد الرؤوف جابر (دور رقابة ديوان المحاسبة) ، دراسة قانونية مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط ١ ، عمان ، ١٩٩٧ .
٢٠. د. عبد الفتاح الصحن (الرقابة المالية) ، دراسة ونقد وتحليل ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٧٩ .
٢١. د. عبد الله النقشبندى (الرقابة المالية ومشروع مجلس الأشراف والتنظيم) ، ط ١ ، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٤ .
٢٢. عوف محمود الكفراوي (الرقابة المالية في الإسلام) ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالإسكندرية ، ١٩٨٣ .
٢٣. د. فتحي المرصفاوي (تاريخ القانون المصري) ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٢٤. فهمي محمود شكري (الرقابة المالية العليا) ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط ٢ ، عمان ، ١٩٨٥ .
٢٥. قاسم جميل قاسم (المؤسسة العامة كإستراتيجية إدارية للتنمية) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، ١٩٨٥ .
٢٦. قطب إبراهيم محمد (الموازنة العامة للدولة) ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ط ٤ ، ١٩٩٤ .
٢٧. د. مجدي محمود شهاب (الاقتصاد المالي) ، الدار الجامعية ، بم ، ١٩٨٨ .
٢٨. د. محمد سعيد فرهود (علم المالية العامة) ، بم ، ١٩٨١-١٩٨٢ .
٢٩. د. محمد كامل ليلة (النظم السياسية) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ .
٣٠. د. محمد محمد عبد اللطيف (الأسس الدستورية لقوانين الميزانية) ، ط ١ ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠٠٧ .
٣١. د. محمود حسين الوادي وزكريا احمد عزام (المالية العامة والنظام المالي في الإسلام) ، دار المسيرة ، ط ١ ، عمان ، ٢٠٠٠ .
٣٢. د. نائل عبد الحافظ العواملة (الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ط ٢ ، ١٩٩٠ .
٣٣. د. هشام محمد صفوت العمري (اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية) ، بغداد ، ١٩٨٦ .

٣٤. د. يوسف شباط (الوسيط في الرقابة المالية والإدارية) ، ط ١ ، ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .

ثالثاً : الاطاريح والرسائل الجامعية

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

رابعاً : البحوث المنشورة في الدوريات

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

خامساً : الدساتير والقوانين والقرارات والتعليمات

١. القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
٢. الدستور العراقي لعام ١٩٥٨ .
٣. الدستور العراقي لعام ١٩٦٣ .
٤. الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ .
٥. الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ .
٦. الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ .
٧. الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ .
٨. الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤ .
٩. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .
١٠. الدستور المصري لعام ١٩٧١ .
١١. الدستور السوري لعام ١٩٧٣ المعدل .

١٢. إعلان حقوق الإنسان والمواطنين الفرنسي لعام ١٧٨٩ .
١٣. القانون الأساسي الفرنسي (الدستور المالي) لسنة ٢٠٠١ .
١٤. قانون الحسابات العامة ذو الرقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٥١٥) بتاريخ ١٩٢٧/٢/٢٣ .
١٥. قانون أصول المحاسبات العراقي ذو الرقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (١٧٩٣) بتاريخ ١٩٤٠/٤/٢٩ .
١٦. قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغي والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٨٠٧) بتاريخ ١٩٨٠/١٢/١٥ .
١٧. قانون تفتيش الأمور المالية ذو الرقم (٤٣) لسنة ١٩٢٨ .
١٨. قانون التفتيش المالي ذو الرقم (١٤٣) لسنة ١٩٥٩ .
١٩. قانون إلغاء التفتيش المالي ذو الرقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٤٨١) في ١٩٧٥/٧/٢١ .
٢٠. قانون المجلس الوطني السابق ذو الرقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ .
٢١. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي ذو الرقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (١٥٦١) بتاريخ ١٩٦٨/٤/٢٧ .
٢٢. القانون ذو الرقم (١٥) لسنة ١٩٥١ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٢٩٥٢) بتاريخ ١٩٥١/٣/٣١ .
٢٣. قانون ديوان الرقابة المالية ذو الرقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٢٩٣) بتاريخ ١٩٩٠/٢/٥ .
٢٤. قانون وزارة التخطيط العراقي ذو الرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤١٣٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٩ .
٢٥. قانون وزارة التخطيط الأردني لسنة ١٩٧١ .
٢٦. قانون ديوان الرقابة والتفتيش الأردني ذو الرقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢ .
٢٧. قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري ذو الرقم (٩٣) لسنة ١٩٦٧ .
٢٨. قانون المحاسبة الحكومية المصري ذو الرقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ .
٢٩. المرسوم الاشتراعي السوري ذو الرقم (١٦٤٨) بتاريخ ١٩٧٧/٨/٧ .

٣٠. النظام المالي الأردني ذو الرقم (٣) لسنة ١٩٩٤ .
٣١. الأمر ذو الرقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٢) لعام ٢٠٠٤ .
٣٢. الأمر ذو الرقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥) في ٢٠٠٥/٣/٣ .
٣٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في ضوء الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ .
٣٤. قرار مجلس قيادة الثورة السابق ذو الرقم (٥٦٧) بتاريخ ١٩٧٣/٧/١٢ .
٣٥. الأمر ذو الرقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٣) بتاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ .
٣٦. الأمر ذو الرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن ما يسمى بسلطة الائتلاف المؤقتة والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) بتاريخ ٢٠٠٤/١/٢٧ .
٣٧. دليل الرقيب المالي لديوان الرقابة المالية لسنة ١٩٩٠ .
٣٨. قرار مجلس الأمن الدولي ذو الرقم (١٤٨٣) بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٢ .

سادساً : الكتب باللغة الانكليزية

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

سابعاً : المواقع الالكترونية

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