

آلية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ظل قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019

د. شداد خليفة خزعل حاتم

كلية الإمام الجامعة بلد / العراق

الملخص

نجد انه لغرض تنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم الإدارة المالية والمحاسبية في مجال الرقابة على الموازنة العامة الاتحادية، كأحد المجالات التي سعى من ورائها المشرع المالي العراقي إلى إصدار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ، سعياً منه لتوجيه جميع الإيرادات الاتحادية إلى الخزينة العامة لتغطية الإنفاق العام، وبما للرقابة على الموازنة العامة من أثر في ضمان حسن استخدام الأموال العامة والتثبت من احترام وحدات الإنفاق لقواعد الإدارة المالية النافذ وعدم خروجها عما هو مرسوم ومصادق عليه من قبل السلطة التشريعية، وما يكون لذلك من أثر في مكافحة الفساد المالي والإداري، وبالنظر إلى أهمية هذا الموضوع، فقد بحثنا موضوع آلية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ظل قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019، وبحثنا ذلك في بحثين، تناولنا في المبحث الأول الرقابة التي تمارس من قبل السلطة التنفيذية، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى الرقابة التي تمارس من قبل السلطة التشريعية، ودور الهيئات المستقلة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

الكلمات المفتاحية: الرقابة التنفيذية، الرقابة التشريعية، الموازنة العامة، رقابة الهيئات المستقلة، قانون الادارة المالية

The mechanism for monitoring the implementation of the public budget in light of the federal financial management law No. 6 of 2019

Dr. shaddad khalifa khazaal

Abstract

For the purpose of organizing the rules and procedures that govern the financial and accounting management in the field of monitoring the federal public budget, as one of the areas that the Iraqi financial legislator issued the federal financial management law No. 6 of 2019 in force, to direct all federal revenues to the public treasury and to cover Public spending, including the impact of controlling the public budget in ensuring the proper use of public funds and ensuring that spending units respect the rules of enforceable financial management and that they do not deviate from what is approved by the legislative authority, and the impact of this on combating financial and administrative corruption. For that, we discussed the issue of the oversight mechanism on the implementation of the public budget in light of the financial management law No. 6 of 2019, and we discussed this in two sections. The first section includes the control practiced by the executive authority. The second section explores the control exercised by the legislative authority, and the role of independent bodies in monitoring the implementation of the public budget.

Keywords: executive monitoring, legislative monitoring, public budge, supervision Of independent bodies, financial management law

مقدمة

أولاً - أهمية البحث : لا شك أن لموضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أهمية بالغة لما له من اثر بالغ ومساهمة فاعلة ورئيسة لمكافحة الفساد المالي، فعلاقة الرقابة المالية بالفساد المالي علاقة عكسية لازمة، فكلما زادت فاعلية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة يقل الفساد المالي في البلد، ولا يخفى على أحد ما يمر به العراق من أزمة اقتصادية كان السبب الرئيسي ورائها هو تفشي الفساد المالي والإداري وسوء الإدارة المالية، سواء كان ذلك راجعاً للقصور التشريعي أم لضعف الدور الرقابي، ونجد أن المشرع المالي العراقي قد خطى خطوة سعياً منه إلى تنظيم الإدارة المالية والمحاسبية فاصدر قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019، هادفاً إلى تحقيق الاستقرار المالي وتعزيز تخصيص موارد الموازنة العامة، لعل ذلك يكون أكثر تنظيماً للإدارة المالية بما يحقق أهدافها ورفد الخزينة العامة بالموارد لمواجهة تلك الأزمة المالية، وقد أولى المشرع العراقي في القانون المذكور موضوع الرقابة أهمية وخصص له الفصل الخامس تحت عنوان الرقابة والتدقيق ونظم ذلك بمجموعة من إحكام التي تبين الجهات التي تتولى الرقابة وآلية تلك الرقابة، ولتسليط الضوء على تلك الإحكام ولأهميتها قد اخترنا البحث فيه والخوض في تفاصيله والوقوف على ما جاء به المشرع العراقي من إحكام في القانون المذكور سعياً منه لكبح الفساد المالي والإداري .

ثانيا - سبب اختيار البحث : لا يخفى على احد أن الاقتصاد المتطور هو الدعامة الأساسية الأولى لرقى الدولة وتقدمها في جميع المجالات ، وهو الدعامة الأساسية لبناء دولة قوية آمنة ومستقرة، وواضح أن الفساد المالي ينخر اقتصاد البلد ويدمره ويهز أركانه، والرقابة الفعالة هي الضمانة الأساسية للحفاظ على المال العام وعدم استباحته عن طريق مكافحة الفساد أو الحد منه ، ومعلوم أن العراق يأتي في مقدمة الدول التي تعاني من الفساد المالي ، إن وجود الرقابة على تنفيذ الموازنة قد يحد من الفساد ويؤدي إلى الحفاظ على اقتصاد الدولة وتسخيره في سبيل النفع والمصلحة العامة.

ثالثا - إشكالية البحث : تتجسد إشكالية البحث بالأسئلة الآتية :- ما هي أوجه الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة المقررة بموجب قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ ؟ ما آلية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة المقررة بموجب قانون الإدارة المالية النافذ ومدى كفايتها ؟ ما هي آلية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وأوجه رقابتها ومدى كفايتها في مكافحة الفساد المالي ؟ ما دور الأجهزة الرقابية المستقلة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ومدى ملائمة المعالجة التشريعية لها وأثرها في الحد من الفساد المالي ؟

رابعا - منهجية البحث : اعتمدنا في دراستنا لموضوع الرقابة على الموازنة المنهج الاستنباطي التحليلي ، وذلك باستقراء اغلب النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية في العراق، وعرضها وتحليلها ، والوقوف على نصوص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 .

خامسا - هيكلية البحث : تم تقسيم البحث على مبحثين : تناولنا في المبحث الأول رقابة السلطة التنفيذية على الموازنة العامة وفق قانون الإدارة المالية النافذ، وفي

المبحث الثاني تطرقنا إلى رقابة السلطة التشريعية والهيئات المستقلة على الموازنة العامة وفق أحكام قانون الإدارة المالية النافذ، وخاتمة بينا فيها أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الاول

آلية رقابة السلطة التنفيذية على تنفيذ الموازنة العامة وفق قانون الإدارة المالية النافذ

تسمى هذه الرقابة بالرقابة الإدارية وتتولاها السلطة التنفيذية ، وبمقتضاها تمارس هذه السلطة الرقابة على أعمال الجهة التي اضطلعت بمهمة إعداد وتحضير الموازنة العامة وهي الوزارات ودوائر الحكومية المختلفة⁽¹⁾، وتسمى هذه الرقابة بالذاتية أو الحكومية ، والغاية من هذه الرقابة هي التأكد من أن الأعمال المنوطة بها تسير طبقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي وضعتها السلطة العليا⁽²⁾، تقادياً للمساءلة من جانب السلطة التشريعية والرأي العام ، وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه لجميع المخالفات للقواعد المالية واكتشاف

(1) - د. حسين عبد العال محمد : الرقابة الإدارية بين علم التطبيق ولقانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، مصر ، 2004 ، ص 44.

(2) - د. حمدي سليمان سميجات القبيلات : الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط1 ، عمان - الأردن ، 1998 ، ص 113.

الأخطاء قبل وقوعها⁽¹⁾، وتمارسها الإدارة على نفسها لتفادي كثرة الأخطاء وضمن سير المرفق العام، وهناك من يعرف هذا النوع من الرقابة بأنها: (الإشراف والمراجعة من بعض الجهات الإدارية المختصة بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للأهداف والخطط الموضوعة من قبلها والتي تم إقرارها من السلطة التشريعية وذلك تفادياً للمساءلة والرقابة التي تفرضها عليها السلطة التشريعية والرأي العام)⁽²⁾. وفي العراق تتمثل الأجهزة التي تتولى مهمة الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة بـ (مجلس الوزراء - وزارة المالية) ، لذا سنبين ذلك في ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

رقابة مجلس الوزراء على الموازنة العامة

يقوم مجلس الوزراء والوزراء والمسؤولون في الأجهزة الإدارية المختلفة بمهمة الرقابة الإدارية الذاتية على الموازنة العامة ونجد سند ذلك في دستور 2005 النافذ، إذ نصت المادة (80/ رابعا) منه على: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ...). كما نصت المادة (80/ أولاً) من الدستور المذكور على: (يمارس مجلس الوزراء

(1) - ينظر د. رائد ناجي أحمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط3، دار السنهوري، العراق، 2018، ص 152.

(2) - خالد محمد صالح: قاعدة سنوية قانون الموازنة العامة في العراق - دراسة مقارنة، بحث لنيل شهادة الدبلوم العالي في القانون الإنساني وخدمة المجتمع، مقدم إلى كلية الحقوق - جامعة تكريت، 2019، ص 61.

صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة , والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات , والجهات غير المرتبطة بوزارة) .

وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل النافذ ، حيث نصت المادة (11) من قانون الإدارة المالية النافذ المذكور على : (يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وإقراره وتقديمه إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة) . ونجد هنا أن المشرع العراقي أعطى دوراً رقابياً لمجلس الوزراء في مناقشة المشروع النهائي لقانون الموازنة العامة وله صلاحية إجراء التعديل اللازم عليه قبل إحالته إلى البرلمان لإقراره وتتأخذ هذه الرقابة صورة الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة .

وفي مجال تنفيذ الموازنة العامة فيما يتعلق باستخدام احتياطي الطوارئ نجد أن المشرع العراقي قد أعطى صلاحية استخدام هذا الاحتياطي لمجلس الوزراء فقط ، حيث نصت المادة (20) من قانون الإدارة المالية النافذ على : (أولاً : لمجلس الوزراء ان يستخدم تخصيصات احتياطي الطوارئ لتغطية نفقات عاجلة غير متوقعة وطارئة ترتبت بعد إصدار قانون الموازنة العامة الاتحادية وقرها مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء او وزير المالية . ثانياً : على وزير المالية الاتحادي بتقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب ومجلس الوزراء حول استخدام تخصيصات احتياطي الطوارئ) . وحسنا فعل المشرع العراقي عندما حصر صلاحية استخدام احتياطي الطوارئ بيد مجلس الوزراء للحد من الفساد المالي عند حدوث كوارث طبيعية تتطلب زيادة الإنفاق لمواجهتها .

وفي مجال إدارة العوائد النفطية المنصوص عليها في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ ، نجد أن المشرع العراقي قد اشار الى دور رقابي لمجلس

الوزراء على التقارير الخاصة بحساب عائدات النفط الغاز المقدمة من وزير المالية ، حيث نصت المادة (38) من قانون الادارة المالية الاتحادية المذكور على : (اولاً : يرفع وزير المالية الى مجلس النواب ولجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء ما ياتي : أ - تقريراً تفصيلياً عن حساب عائدات النفط والغاز ومن ضمنها الرصيد الافتتاحي ورصيد الغلق للحساب المذكور والموجودات الأساسية وخلاصة الحركات على النشاط خلال (3) ثلاثة اسابيع من تاريخ نهاية كل شهر . ب - نتائج التدقيق الفصلية على وضع الاستثمارات قبل نهاية الشهر الذي يلي نهاية كل فصل . ج - تقرير ديوان المالية الاتحادي على بيانات المالية لكل سنة يتضمن تفاصيل حركة الأموال لحساب عوائد النفط والغاز . ثانياً : تتولى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها دراسة التقارير المنصوص عليها في البند (اولاً) من هذه المادة ورفعها الى مجلس الوزراء . ثالثاً : تقدم كل شركة من شركات العامة التي تمارس نشاطات تتعلق بالنفط او الغاز الى وزير المالية ووزير النفط خلال شهر واحد بعد نهاية كل ثلاثة اشهر من السنة تقريراً يتضمن كميات ومبالغ جميع عمليات انتاج وبيع وتصدير النفط والغاز والمدفوعات والمطالبات القائمة لشركات النفط الدولية نقداً او عيناً خلال هذه الفترة . رابعاً : يعد وزير المالية تقريراً مطابقة يرفعه الى مجلس الوزراء خلال شهر واحد من تاريخ تقديم التقارير المنصوص عليها في البند (ثالثاً) من هذه المادة ، يبين فيه نتائج مطابقة تقارير الشركات العامة مع تقارير حساب عائدات النفط والغاز عن هذه الفترة) . وحسنا فعل المشرع العراقي هنا في اعطاء دور رقابي فعال على أهم مورد من موارد الخزينة العامة العراقية .

المطلب الثاني

رقابة وحدات الانفاق الحسابية داخل الوزارات

تحقق هذه الرقابة في نطاق كل وزارة عن طريق الفصل بين الجهة الإدارية والجهة الحسابية وما يترتب على ذلك من إلقاء مسؤولية تدقيق أوامر الصرف من الموظفين المحاسبين وبالأخص عند الارتباط بالنفقة والتأكد من صحتها واستيفائها للشروط القانونية والموضوعية والشكلية قبل تنفيذها , وتعد هذه الرقابة سابقة على التنفيذ لأنها تستهدف التأكد من توفر الاعتماد وعدم تجاوزه وصحة نسبة النفقة (1). وقد أشار قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 النافذ في المادة (19/ اولاً) على : (لا يجري صرف اي مبلغ ما لم يستند الى امر بالصرف يصدر من الرئيس الاعلى او من رئيس وحدة الانفاق او من يخوله) , نجد ان هذا النص يوضح مدى صلاحية الرئيس الاعلى في الوزارة او رئيس وحدة الانفاق في الدائرة في الرقابة على عمليات الصرف والانفاق العام لضمان مطابقة ذلك لما هو محدد في قانون الموازنة العامة . كما ونصت المادة (32) من القانون المذكور على : (اولاً - يحتوي كل مستند صرف على تصديق الأمر بالصرف وتوقيع الموظف المسؤول عن الصرف والمدقق ولا يجوز لأي من الجهات الثلاثة الإحلال محل الآخر والقيام بصفته . ثانياً - لا يجوز لأمر الصرف من المصادقة على مستندات

(1) - منذر خليل اسماعيل البياتي : اصلاح النظام المالي في العراق , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة تكريت , 2018 , ص 146 .

الصرف الخاصة به إلا اذا كان هو الرئيس الأعلى للدائرة) . وهذا يظهر دور رئيس الدائرة في فرض رقابته ومتابعته الإدارية والتحقق من صحة أعمال الصرف المهياً من قبل الأقسام والشعب المالية التي هي تحت إمرته . كما نلاحظ هنا أن المشرع المالي العراقي قد أشتراط أن يحتوي مستند الصرف على توقيع وتصديق ثلاث جهات إدارية وهم (الأمر بالصرف - والموظف المسؤول عن الصرف - المدقق) ، ولغظ المدقق يوحي على وجود موظف يقوم بعملية تدقيق مستندات الصرف من خلال ملاحظة مشروعية الإنفاق وفق ما هو مخصص في أبواب الموازنة وهذه وجه من أوجه الرقابة الداخلية ودورها في مكافحة الفساد المالي والإداري، وحسنا فعل المشرع العراقي بهذه الحبكة القانونية لكبح الفساد المالي والإداري، وأن عدم احتواء مستند الصرف على وجود هذه الجهات الثلاثة يعد هذا المستند باطلاً وفي شبهة ومظنة الفساد المالي، كما نستنتج من نص المادة (32) سالفه الذكر أن المشرع المالي العراقي جعل مسؤولية مخالفة أوجه الصرف فيما يحتويه المستند قائمة بحق الأشخاص الثلاثة (الأمر بالصرف - والموظف المسؤول عن الصرف - المدقق) ، وهذا أيضاً وجه من أوجه كبح الفساد المالي والإداري . كما نجد أن المشرع العراقي ذكر في عجز الفقرة الأولى من المادة (32) سالفه الذكر أنه لا يجوز لأي من الجهات الثلاثة الإحلال محل الآخر والقيام بصفته ، وحسناً فعل المشرع العراقي لمواجهة ما قد يحدث من تلاعب في أوجه الإنفاق من خلال التعدي على الاختصاصات الإدارية لتغطية أوجه الفساد المالي والإداري وفي هذا كبح للفساد المالي والإداري . كما نجد أيضاً أن المشرع العراقي أورد في المادة (32) في الفقرة الثانية أنه لا يجوز لأمر الصرف من المصادقة على مستندات الصرف الخاصة به إلا إذا كان هو الرئيس الأعلى للدائرة ، وفي هذا تفسير لتوجه ارادة المشرع العراقي بأن يفصل ما بين جهة الأمر بالصرف وما بين

الجهة التي تتولى المصادقة على هذا الصرف لكي تراقب عملية الصرف ومدى مطابقتها لقواعد المشروعات المالية ، وحسنا فعل المشرع العراقي لكبح الفساد المالي والإداري .

وتجدر الإشارة إلى انه من خلال قراءة نص المواد (19 و 32) سألغة الذكر نستنتج أن الرقابة الإدارية الداخلية على تنفيذ الموازنة العامة التي أشار إليها المشرع المالي العراقي هنا هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، وهذا يستدل من الألفاظ المستعملة في دلالة النصوص القانونية الواردة سلفاً ، لذا كان من الأفضل على المشرع العراقي أن يضمن تلك النصوص عند الصياغة من الألفاظ ما يضمن ممارسة رقابة الملائمة على صرف وحدات الإنفاق، بما يضمن عدم فتح المجال أمام الفساد المالي والإداري، واستخدام الموارد المالية في أحسن أوجه الإنفاق، بما يحقق النفع العام وتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على الخزينة العامة من الإفلاس.

وفي وجه آخر من أوجه مواجهة الفساد المالي والإداري التي سعى المشرع العراقي إلى تحقيقها من خلال أحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ، هو حصر صلاحية إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة بنسبة محددة للوزراء ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، حيث نصت المادة (25) من القانون المذكور على : (اولا : لوزير المالية الاتحادي صلاحية إجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية على مستوى الأبواب بناء على طلب وحدات الإنفاق . ثانيا : للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او رئيس مجلس المحافظة ، صلاحية إجراء المناقلة ضمن موازنتهم السنوية المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية من وحدة صرف الى وحدة صرف أخرى تابعة له

حتى نسبة (10%) عشرة من المائة من تخصيصات وحدة الإنفاق المرصودة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية والتي تم تخفيض تخصيصاتها على مستوى الأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع ولكل حالة على حدة . ثالثا : لا يجوز إجراء المناقلة في الحالات الآتية . أ - المناقلة من تخصيصات تعويضات الموظفين الى باقي النفقات الجارية . ب - المناقلة من النفقات الجارية الى النفقات الاستثمارية . ج - المناقلة من النفقات الجارية الى النفقات الرأسمالية . د - المناقلة من تخصيصات المشاريع الاستثمارية الى تخصيصات النفقات الجارية . هـ - المناقلة من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم بين المحافظات . رابعا : تزويد وزارة المالية بأوامر المناقلات التي تجري شهريا استنادا للصلاحيات المخولة لهم بموجب إحكام البند (ثانيا) من هذه المادة) . نجد أن المشرع العراقي بموجب المادة المذكورة وزع وحدد صلاحيات إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة وأشار إلى حالات التي يمنع فيها إجراء المناقلة ، وما يخرج من تلك الصلاحيات يدخل في صلاحية مجلس النواب، وقد ختم المشرع المالي العراقي إحكام هذه المادة بالتزام يقع على عاتق من يمتلك صلاحية المناقلة أن يزود وزارة المالية بأوامر المناقلات التي تجري شهريا، حتى تمارس وزارة المالية دورها الرقابي على تلك المناقلات ومدى مطابقتها لقواعد المشروعية المالية. وهنا أراد المشرع سد الثغرات أمام الفساد المالي والإداري وكبح ذلك، وحسنا فعل المشرع العراقي حتى يوازن بين مصلحة استمرار عمل المرفق العام باستمرار وانتظام من خلال مواجهة أوجه الإنفاق المستجدة وصلاحية إجراء المناقلة لمواجهة ذلك، وبين مصلحة الحفاظ على الخزينة العامة من الإفلاس من خلال مواجهة أوجه الفساد المالي والإداري وحصر صلاحية المناقلة بيد السلطة التشريعية التي أجازت قانون الموازنة العامة ومارست دورها الرقابي على أوجه الإنفاق الواردة فيه .

المطلب الثالث

رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة العامة وفق أحكام قانون الإدارة المالية النافذ

تعد وزارة المالية الجهة المسؤولة عن نفقات الدولة وإيراداتها , لذا فإن المهمة الأساسية لها هي الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة , وتمارسها من خلال وحدات الرقابة المالية التابعة لدوائر الدولة المختلفة⁽¹⁾, وعن طريق أجهزتها المركزية في الوزارة والدوائر الرسمية التابعة لها , ونجد أن المشرع العراقي قد ألقى التزام على عاتق وزير المالية ووزارة المالية بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بموجب قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 النافذ , في الفصل الخامس منه تحت عنوان الرقابة والتدقيق , حيث نصت المادة (30) منه على : (يكون وزير المالية مسؤولاً عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم العائدة إلى الموازنة العامة الاتحادية وعليه إن يراقب معاملاتها المالية والمحاسبية بالطرق التي تحددها وزارة المالية) , كما ونصت المادة (33) من القانون المذكور على : (تكون وزارة المالية مسؤولة عن تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة الموازنة

(1) - احمد السيد النجار وآخرون : الرقابة المالية في الأقطار العربية (بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد) , ط1 , مركز دراسات الوحدة العربية , بيروت , 2009 , ص 122.

والإشراف على الخزينة في الأمور المنصوص عليها في هذا القانون) , كما ونصت المادة (34) من القانون المذكور على : (أولاً - أ -) تلتزم وحدات الإنفاق بتقديم بياناتها المالية الشهرية الى وزارة المالية خلال الأيام العشرة الأولى من الشهر اللاحق لغرض تدقيقها وتوحيدها مع بقية حسابات الدولة . ب- تتولى وزارة المالية إعداد بيانات مالية أولية كل (4) اشهر تقدم الى مجلس الوزراء والى مجلس النواب) . وبالرجوع الى المادة (1/خامس عشر) من القانون المذكور عرفت وحدات الانفاق بأنها : (الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للحكومة الاتحادية والجهات الادارية التابعة للحكومة الاتحادية والمحلية والجهات التي تخصص لها اموال ضمن الموازنة العامة الاتحادية المخولة صلاحية صرفها وجباية الايرادات المكلفة بتحصيلها وفقا للقانون) .

وتجدر الاشارة الى ان المادة (34/اولاً - أ) سالفه الذكر , اقت التزم على عاتق وحدات الانفاق بتقديم بياناتها المالية الشهرية الى وزارة المالية خلال الايام العشرة الاولى من الشهر اللاحق لغرض تدقيقها وتوحيدها مع بقية حسابات الدولة , الا إننا نتسأل ما هو الأثر المترتب في حالة عدم تقديم تلك البيانات في الموعد المحدد ؟ هذا ما سكت عن اجابته المشرع العراقي في قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019 النافذ , وكذلك نفس التسأل ينطبق على نص المادة (34/اولاً- ب) بالنسبة لوزارة المالية في تقديم بياناتها المالية الى مجلس الوزراء . للإجابة على هذا التساؤل لا بد من الوقوف على الغاية من تشريع قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019، حيث جاء هذا القانون لغرض تنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم الإدارة المالية والمحاسبية، وفي سبيل ذلك ألزم المشرع وحدات الإنفاق بتوقيعات زمنية لإجراء الالتزامات الملقاة على عاتقها، لذا إن عدم الالتزام بتلك التوقيعات يترتب عليها اندثار كثير من البيانات المالية وتراكمها وضياع الهدف من الرقابة عليها أو

صعوبة إجرائها من مضي مدة من الزمن ومرور السنوات المالية عليها وتداخل الموازنات العامة، وبما أن المشرع المالي العراقي سكت عن الجزاء المترتب على تأخير تقديم البيانات المالية في الميعاد المحدد أو عدم تقديمها بشكل مطلق، لا يكون هنا إمامنا حسب رأينا إلا الرجوع إلى قواعد المسؤولية الانضباطية الإدارية وما يستتبعها من أثار، لتحمل وحدات الإنفاق تبعة ذلك الإهمال في التأخير إذ كان لهذه المسؤولية موجب. لذلك ندعو المشرع العراقي إلى تلافى هذه الثغرة التشريعية وعدم ترك الأمر للقواعد العامة.

وتجدر الإشارة أيضا إلى انه بالرجوع إلى قانون الإدارة المالية النافذ نجد أن المشرع العراقي جعل ارتباط وحدات الإنفاق المالية فنيا بوزارة المالية ، وهذا يعزز دور رقابة وزارة المالية على تنفيذ الموازنة ، حيث نصت المادة (31) من القانون المذكور على : (اولا : أ - ترتبط الدوائر المالية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم ومجلس المحافظة ، إداريا بالجهات التي ينتمون إليها وفنيا بوزارة المالية . ب - ترتبط دائرة الخزينة في المحافظة فنيا بوزارة المالية الاتحادية وتكون مسؤولة عن صحة المعاملات المالية والحسابية التي تقوم بها . ثانيا : ترتبط تشكيلات الرقابة والتدقيق الداخلي العاملة في وحدات الإنفاق كافة فنيا بوزارة المالية الاتحادية . (....

المبحث الثاني

آلية رقابة السلطة التشريعية والهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة
وفق قانون الإدارة المالية النافذ

سنتطرق في هذا المبحث إلى الدور الرقابي للسلطة التشريعية الذي أورد إحكامه المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية النافذ وذلك في المطلب الأول ، كما سنقف على الدور الرقابي للهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في ضوء إحكام قانون الإدارة المالية النافذ في المطلب الثاني ، وذلك على النحو الآتي:-

المطلب الأول

آلية رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة وفق قانون الإدارة المالية النافذ

يتولى البرلمان في الدول الديمقراطية الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة ، ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة والمصادقة على قانونها ، حتى يتأكد من سلامة تنفيذها على النحو الصادر به إجازته لها ، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة السياسية⁽¹⁾، وقد تكون الرقابة التشريعية سابقة لهذا التنفيذ أو معاصرة له أو لاحقة عليه⁽²⁾، وهو ما سنتولى بحثه في ثلاثة أفرع وعلى النحو الآتي :

(1) - د.خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شاميه : أسس المالية العامة ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان - الأردن ، 2003 ، ص 62.

(2) - محمد رسول المعموري : الرقابة المالية العليا ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، 2005 ، ص 69.

الفرع الأول

رقابة السلطة التشريعية السابقة على تنفيذ الموازنة

نصت المادة (62) من دستور 2005 العراقي النافذ على : (اولا - يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره . ثانيا- لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات) .

وبالرجوع الى قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل النافذ ، نجد أن المشرع المالي العراقي أشار الى الرقابة السابقة للبرلمان على تنفيذ الموازنة ، حيث نصت المادة (11) من القانون المذكور على: (يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية واقراره وتقديمه الى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الاول من كل سنة) .

يتضح هنا من هذا النص مدى الصلاحية الممنوحة للسلطة التشريعية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في جميع مجالاتها بشكل عام والجانب المالي بشكل خاص ، إذ بعد تقديم مشروع الموازنة الى البرلمان يقوم الاخير بدوره بمتابعة وصياغة مشروع قانون الموازنة من قبل اللجنتين المالية والقانونية ، وبعد أخذ مقترحات اللجان الدائمة كلاً حسب إختصاصها ، ومن ثم عرضه على المجلس لقراءته قراءة اولى وثانية وبالتالي مناقشة بنود الموازنة وتدقيقها وتمحيصها وسد

الثغرات فيها , والمنافذ التي يمكن أن تكون باباً للفساد , إذ تعقد جلسات لمناقشة ما جاء في هذا المشروع قبل اقراره . (1)

وتجدر الإشارة الى أن نص المادة (11) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 , لم يحدد فيها المشرع المالي العراقي المدة اللازمة لمجلس النواب لاقرار الموازنة , وإنما ترك المدة مفتوحة , وهذا ما يسبب الإرباك في عمل وزارة المالية والوزارات الأخرى , اضافة الى أن ذلك هو ترغيب لمجلس نواب للمماطلة في إقرارها في مدة زمنية محددة وخضوعها الى المساومات السياسية , لذا ندعو المشرع العراقي الى تعديل تلك المادة وتحديد تلك المدة , لما لذلك من أثر على الصالح العام واستقرار الأوضاع المالية .

وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية النافذ نجد أن المشرع العراقي ذكر المعالجة التشريعية لحالة تأخر إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية ومدى الرقابة عليها , حيث عالج المشرع العراقي تلك الحالة بموجب المادة (13) من التعديل الأول لقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 النافذ حيث نصت على : (في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة الاتحادية حتى 31/ كانون الأول من السنة السابقة لسنة إعداد الموازنة يصدر وزير المالية أعماماً وفق الآتي : اولاً : الصرف بنسبة (12/1) (واحد / اثني عشر) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة على اساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية . ثانياً : الصرف على المشاريع الاستثمارية المستمرة استناداً لذرات العمل المنجزة او التجهيز الفعلي للمشروع بعد التأكد من توفر السيولة النقدية والتي لها تخصيصات ضمن مشروع

(1) - سيروان عدنان ميزرا الزهاوي : الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي , ط1 , بغداد , 2008 , ص 122 , منشور على موقع النت : w.w.w – parliament.iq

قانون الموازنة للسنة اللاحقة . ثالثاً : في حالة عدم اقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية المصروفة فعلاً أساساً للبيانات المالية للسنة التي لم تقرر فيها الموازنة وتقدم الى مجلس النواب لغرض المصادقة عليها) . ونجد أن المشرع العراقي هنا قد أصاب في هذه المعالجة التشريعية التي كانت ثغرة في قانون الإدارة المالية الاتحادية قبل هذا التعديل .

الفرع الثاني

رقابة البرلمان المعاصرة وفق الآليات المحددة في قانون الإدارة المالية النافذ

تمارس السلطة التشريعية الرقابة المعاصرة أثناء تنفيذ الموازنة العامة فتكون عند طلب نقل الاعتمادات من فصل الى فصل آخر أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية⁽¹⁾، وهذا الأمر يفسح المجال للسلطة التشريعية الاطلاع على تنفيذ الموازنة العامة ومناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهة الحكومية⁽²⁾ . حيث يتولى البرلمان الرقابة على تنفيذ الموازنة في الحالات التي تقوم بها الحكومة بطلب اعتمادات إضافية لتغطية نفقاتها ، عند ذلك يطلب البرلمان من الدوائر التي طلبت اعتمادات إضافية ،

(1) - اكرم إبراهيم حماد : الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، ط1 ، دار جهيئة للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، 2004 ، ص 66 .

(2) - د. جيهان حسن سيد احمد خليل : دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 98 .

أن تقدم ما يبين مقدار الاعتمادات الأساسية المخصصة لها وبيان أسباب عدم كفايتها وواجه انفاقها إلا أنها هي الأخرى غير دورية.⁽¹⁾ آلية الرقابة هنا تكون بناءً على طلب الحكومة لنقل اعتمادات من باب إلى آخر من أبواب الموازنة ، ولا يجوز القيام بذلك إلا بناء على موافقة البرلمان ، وهذه الرقابة عارضة غير دورية ، وقد أشار المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ بموجب المادة (12) من على : (مجلس النواب : اولا : إجراء المناقلة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية المرسلة من مجلس الوزراء . ثانيا : تخفيض إجمالي سقف الموازنة . ثالثا : الاقتراح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي نفقات الموازنة . رابعا : المصادقة على القروض والضمانات السيادية والاتفاقيات الدولية) . إضافة إلى ما سبق ممكن ان يمارس البرلمان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة خارج إطار قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ ، من خلال وسائل الرقابية الدستورية بالرجوع إلى دستور 2005 كالسؤال والاستجواب والتحقق البرلماني⁽²⁾ .

(1) - فارس عبد الكريم الغرة : التنظيم القانوني للموازنة العامة للتشريع الفلسطيني (دراسة وصفية تحليلية) ، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، 2016 ، ص 130 .

(2) - القاضي أفرام خوري : الرقابة البرلمانية على الموازنة ، بحث منشور على موقع النت : <http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload> ، تاريخ الزيارة في 22 / 6 / 2020 .

الفرع الثالث

الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة ومن خلال تقديم التقارير

سنتطرق في هذا المطلب الى دور مجلس النواب في الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة ، وذلك في فرعين وعلى النحو الآتي :-

اولا - دور البرلمان في الرقابة على الحساب الختامي :

نصت المادة (62/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على :
(يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) . كما وأشار المشرع المالي العراقي في قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 المعدل النافذ ، على الرقابة اللاحقة للبرلمان على تنفيذ الموازنة، حيث نصت المادة (34) منه على : (... ثالثاً : ب - يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي تقريراً عن البيانات المالية الاتحادية يقدمه إلى وزير المالية الاتحادي في الخامس عشر من شهر أيلول لإرساله الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها لدراسته ورفعته إلى مجلس الوزراء لعرضه على مجلس النواب قبل الثلاثين من شهر أيلول لمناقشته وإقراره ...) . وتعد الرقابة اللاحقة لتنفيذ الموازنة ومناقشتها امراً ضرورياً ، في سبيل التعرف على مدى التزام السلطة التنفيذية بقانون الموازنة العامة وتعليماتها ، ومدى تحقيق أهداف هذا القانون، على الرغم من إن الحساب الختامي لجمهورية العراق يتأخر كثيراً في الصدور مما يؤدي الى فقدان هذا الحساب لأهميته في الرقابة على نتائج تنفيذ الموازنة ويؤخر مسائلة الحكومة عن التجاوزات إن وجدت أو عن مدى تحقيق أهداف الموازنة .

وتجدر الإشارة إلى انه دور البرلمان في الرقابة على الحسابات الختامية لا يكون بالشكل القانوني المطلوب في مكافحة الفساد المالي والإداري ، حيث من خلال مراجعتنا للحسابات الختامية للموازنات العامة العراقية التي تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان وجدنا أن هناك مضي فترة زمنية طويلة ما بين انتهاء السنة المالية وما بين المصادقة على الحساب الختامي لتلك السنة المالية، وقد تتم المصادقة على حساب سنتين ماليتين في آن واحد ، حيث تمت المصادقة على الحساب الختامي لجمهورية العراق للسنتين (2005-2006) بموجب قرار مجلس النواب رقم (24) لسنة 2015⁽¹⁾، حيث نلاحظ هنا مرور عشر سنوات على السنة المالية حتى تمت المصادقة على حسابها الختامي . كما نلاحظ أن الحساب الختامي لسنة المالية (2011) تمت المصادقة عليه بقرار مجلس النواب رقم 25 لسنة 2016⁽²⁾، كما إن الحساب الختامي لجمهورية العراق لسنة 2010 تمت المصادقة عليه بقرار مجلس النواب رقم 26 لسنة 2016⁽³⁾. ومن هنا يتضح أن هناك فترة زمنية بعيدة فاصلة ما بين انتهاء السنة المالية وما بين المصادقة على حسابها الختامي وهذا يسوده شبهة ومظنة الفساد المالي والإداري، أضافه إلى مخالفة ذلك للتوقيتات الدستورية وما جاء به قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 من أحكام.

ثانيا / الرقابة البرلمانية من خلال تقارير ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة :

- (1) - منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4433 في 30 كانون الثاني 2017 ، س 57 .
- (2) - منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4450 في 5 حزيران 2017 .
- (3) - منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4450 في 5 حزيران 2017 .

يمارس البرلمان الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بصورة عامة والجانب المالي بصورة خاصة من خلال التقارير الي تصله عن طريق ديوان الرقابة المالية والتي تتضمن ملاحظاته على أداء الوزارات ، حيث نصت المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 النافذ على: (أولاً: - أ- يقدم المجلس تقرير سنوياً الى مجلس النواب خلال (120) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وأنفاق الأموال العامة . ب- للمجلس ان يقدم تقريراً إلى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقييم الأداء المالي والإداري والاقتصادي و له نشر ما يراه ضروريا بموافقة مجلس النواب) . كذلك ما تعرضه هيئة النزاهة من تقارير التي يكون لها صدى في البرلمان والاستفسارات التي تقدم للوزارات بهذا الشأن تعتبر هي الأخرى لمراقبة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ، حيث نصت المادة (26) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 النافذ على : (يقدم رئيس الهيئة تقريراً سنويا الى مجلس النواب و مجلس الوزراء خلال (120) يوما من تاريخ انتهاء السنة ، يتضمن ملخصا حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي ، وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة ، وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع ، وتتيحه لوسائل الاعلام والجمهور) .⁽¹⁾

(1) - صباح حسن خلف : مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في العراق ، دون مكان نشر ، 2017 ، ص 479 .

المطلب الثاني

آلية رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة وفق قانون الإدارة المالية النافذ

بالرجوع الى نصوص قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل النافذ ، نجد أن المشرع العراقي جاء على ذكر دور ديوان الرقابة المالية فقط كهيئة مستقلة تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وقد اغفل دور هيئة النزاهة كجهة مستقلة يكون من صميم اختصاصها هو مواجهة الفساد المالي والإداري . وبالرجوع إلى قانون الإدارة المالية المذكور وقانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 النافذ، نجد أن ديوان الرقابة المالية يمارس هذه الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة على النحو الآتي :

الفرع الاول

الرقابة المتزامنة لتنفيذ الموازنة العامة

وهي الرقابة التي يقوم بها الديوان ، إذ تكون مواكبة لمرحلة تنفيذ الموازنة ، وهذه الرقابة تأخذ شكل التفتيش أو الجرد أو شكل متابعة التنفيذ ، وقد اخذ قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 بهذه الصورة من صور الرقابة في المادة (6) على : (يقوم الديوان بالمهام التالية:- أولاً : رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك :- أ - فحص

وتدقيق معاملات الأنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها . ب - فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها⁽¹⁾ . كما نصت المادة (10) منه على: (تشمل رقابة الديوان فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو جباية أو أنفاقاً والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وأدامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة) . كما وأشارت المادة (13) من القانون المذكور على هذا النوع من الرقابة .⁽²⁾

(1) -رياض شعلان حيرو الصالحي : فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة القادسية , 2018 , ص 272 .

(2) - تنص المادة (13) على : (للديوان الصلاحيات الآتية :- اولا : الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والاورام والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله اجراء الجرد الميداني والاشراف عليه او الحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والاجابات من المستويات الادارية الفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه) .

الفرع الثاني

رقابة ديوان الرقابة المالية اللاحقة على الصرف

تجري هذه الصورة من صور الرقابة بعد أن تكون المعاملات والإعمال المالية قد أنجزت وثبتت في المستندات والسجلات , واكتملت الإجراءات الإدارية والقانونية كافة , ونجد أن قانون ديوان الرقابة المالية النافذ قد وقف على هذه الصورة في أكثر من موضع تشريعي , حيث أشارت المادة (6/أ/ب ج) من القانون المذكور الى الرقابة اللاحقة للصرف سوى من ناحية التأكد من مدى سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية عن سلامة الإنفاق العام، واستخدام الاقتصادية العامة في الأغراض المخصصة لها، وعدم وجود تبذير أو سوء تصرف وفحص وتدقيق معاملات تخمين وجباية الإيرادات العامة للتأكد من صحة إجراءاتها وسلامة تطبيقها من خلال السجلات , فضلا عن تبويب الإيرادات وفق ما هو وارد في قانون الموازنة للسنة المالية المعنية وسلامة استخدام وصولات القبض , وكذلك تولي الديوان إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير التي تتعلق بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة , كما يقوم بالتأكد من سلامة وتوحيد العمليات الحسابية والقيود والدفاتر ولا يتقيد الديوان بالفحص المستندي والدفترية لها فحسب , بل يقوم بالتحقيق من سلامة التصرفات المالية من جوانبها الموضوعية والشكلية . وفي حالة عدم ابداء الديوان الرأي في البيانات المالية لجهة معينة يترتب عدم صدور الحسابات الختامية لتلك الجهة⁽¹⁾ , إذ ان الفقرة (5) من القسم الأول

(1) - حامد جسوم حمزة : دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام, رسالة ماجستير , جامعة بابل - كلية القانون , 2015 , ص 45 .

من تعليمات قانون رقم (1) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019 قد نصت على : (يقتضي على وحدات الإنفاق الالتزام بتقديم الحسابات الختامية لسنة 2019 إلى ديوان الرقابة المالية في موعد أقصاه 2020/1/31 لغرض إجراء أعمال الرقابة والتدقيق عليها)، وقد رصد ديوان الرقابة المالية كثير من المخالفات استناداً الى أحكام قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى ، وهذا ما أظهرته التقارير الصادرة عنه، ومنها تقرير الفصل الرابع لعام 2019 للفترة 2019/10/1 ولغاية 2019/12/31 ، والذي رصد فيه إن العديد من دوائر الدولة والشركات العامة لم تقدم بياناتها المالية للسنة المنتهية في 2018/12/31 الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتدقيقها وبيان الرأي فيها الى غاية 2019/12/31 ، وفي هذا مخالفة لما جاء بقانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى الذي يتوجب تقديمها قبل 2019/2/1 . اما في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 النافذ ، فقد اشار فيه المشرع الى الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادي على الموازنة العامة ، إذ نصت المادة (34) منه على : (ثانياً / أ - تدقق البيانات المالية لوحدة الانفاق والبيان الختامي الاتحادي من ديوان الرقابة المالية الاتحادي ثالثاً / أ - يقدم وزير المالية البيانات المالية الاتحادية في موعد اقصاه نهاية شهر اذار من السنة اللاحقة الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي في ضوء المتطلبات التي يحددها الديوان لتدقيقها . ب- يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادية تقريراً عن البيانات المالية الاتحادية يقدمه الى وزير المالية الاتحادي في الخامس عشر من شهر ايلول لإرساله الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها لدراسته ورفعها الى مجلس الوزراء لعرضه على مجلس النواب قبل الثلاثين من شهر ايلول لمناقشته وقراره. ج - ينشر التقرير المقر من مجلس النواب بالجريدة الرسمية وعلى المواقع الرسمية لوزارة المالية

ومجلس الوزراء) . ويبدأ نفاذ قانون الإدارة المالية المذكور من تاريخ 2020/1/1 ، لذلك بالرجوع الى تقارير ديوان الرقابة المالية نجده لم يؤشر المخالفات للقانون المذكور لعدم انتهاء السنة المالية والقيام بدوره الرقابي اللاحق لتنفيذ الموازنة العامة استنادا إلى القانون المذكور وإنما مجمل التقارير تؤشر المخالفات استنادا الى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الملغى.

وتجدر الإشارة الى ما سبق ان دور ديوان الرقابة المالية هو ليس قضائي او إصلاحي وإنما فقط يكون لكشف الاخطاء والمخالفات التي تكون في الحساب الختامي وهذا ما يؤخذ على تلك التشريعات لذا كان على المشرع منحه دور قضائي اصلاحي باعتباره جهة مستقلة مهمة الاساسية الرقابة .⁽¹⁾

الخاتمة

بعد أن انهينا البحث في موضوع آلية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ظل قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ ، تبين لنا بعض النتائج والتوصيات التي يمكن إيرادها على النحو الآتي :-

أولا - النتائج :

(1) - عز الدين محمد محمود : دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة بحث تطبيقي في عينة من الشركات الصناعية العامة ، بحث مقدم الى هيئة الأمناء في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين كجزء من متطلبات الحصول على شهادة المحاسبة القانونية ، بغداد ، 2009 ، ص 22.

1- إن تنوع أسباب الفساد المالي والإداري وانتشاره بشكل واضح وملحوس ، دفع بالمشروع المالي العراقي أن يضمن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 أساليب متنوعة للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، لعل ذلك يقضي على الفساد المالي أو يحد منه .

2- تبين أن الرقابة الإدارية الواردة في قانون الإدارة المالية النافذ تمارسها الجهات المتمثلة بمجلس الوزراء ووحدات الإنفاق الحسابية في داخل الوزارات ووزير المالية ووزارة المالية . حيث يمتلك مجلس الوزراء دورا رقابيا بارزا ، وقد يشكل للجنة الاقتصادية للممارسة هذا الدور، وهذا ما أشارت إليه المواد (11-20-38) من قانون الإدارة المالية النافذ ، كما ظهر دور وحدات الإنفاق الحسابية الرقابية بين ثنايا القانون المذكور بموجب المواد (19-32) منه.

3- جعل المشروع المالي العراقي بموجب قانون الإدارة المالية النافذ وزير المالية مسؤولا عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في الوزارات والجهات غير المرتبطة في وزارة والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في إقليم العائدة الى الموازنة العامة الاتحادية، وعلى الوزير واجب مراقبة معاملاتها المالية والمحاسبية. كما ان وزارة المالية تكون مسؤولة عن تنظيم وتنفيذ ومراقبة الموازنة والاشراف على الخزينة ويقع التزام على وحدات الانفاق تقديم بياناتها المالية الشهرية الى وزارة المالية لغرض تدقيقها ، كما جعل المشروع الدوائر المالية مرتبطة فنيا بوزارة المالية للقيام بالمهام المؤكده على عاتق الوزارة بالرقابة .

4- وجدنا ان للسلطة التشريعية دورا رقابيا على الموازنة العامة في قانون الإدارة المالية النافذ ، ويكون لها كلمة الفصل في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة وإخراجه الى حيز التنفيذ ، كما لم يغيب عن ذهن المشروع المالي العراقي بموجب

قانون الإدارة المالية النافذ إعطاء صلاحية لمجلس النواب في اجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة، كما حصر صلاحية المناقلة ما بين الأبواب بيد السلطة التشريعية، وفي هذا ابراز للدور الرقابي لمجلس النواب من اجل كبح الفساد المالي والإداري .

5- من خلال قراءة نصوص قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 النافذ ، نجد أن آلية الرقابة المتواجدة بين ثناياه وخاصة الرقابة الإدارية الداخلية الواردة في المواد (19 ، 32)، هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، بمعنى اذا تم صرف مبالغ مالية معينة من قبل وحدات الانفاق في وجه من أوجه الانفاق (مشروع معين) ليس هناك نصوص واردة في القانون المذكور تجيز الرقابة لمعرفة ان هذا المشروع افضل من غيره ليتم الصرف عليه دون غيره ؟

6- من خلال البحث توصلنا الى أن الرقابة التي تمارس من قبل البرلمان أو مجلس الوزراء او ديوان الرقابة المالية على الحسابات الختامية لم تكن مفعلة بالشكل القانوني السليم، لان في أغلبها تأتي مصادقة البرلمان عليها بعد مضي مدة طويلة من الزمن، وهذا فيه مخالفة قانونية ودستورية يجب تداركها ، وتجاهل ذلك يفتح الباب بمصراعيه إمام الفساد المالي والإداري .

7- من خلال الاطلاع على قانون الإدارة المالية النافذ نجد أن المشرع المالي العراقي لم ينسب ببنت شفاه على دور هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، وأحال ذلك ضمنا الى القانون الخاص قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم 30 لسنة 2011 .

8- من خلال البحث وجدنا ان المشرع المالي العراقي لم ينظم بشكل مفصل دور ديوان الرقابة المالية في الرقابة على تنفيذ الموازنة ، مما سحبنا في البحث عن ذلك

الدور بين ثنايا قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 النافذ للوقوف على دوره في الحد من الفساد المالي والإداري .

ثانياً - التوصيات :

1- من قراءة نص المادة (34/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 ، نجد أن المشرع العراقي لم يبين المدة الزمنية التي يلتزم بها ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتدقق البيانات المالية لوحدات الإنفاق والبيان الختامي الاتحادي المقدمة إليه من هذه الجهات الأخيرة . لذلك نقترح على المشرع إضافة الفقرة الآتية إلى نص المادة (34/ثانياً) ، وتكون الفقرة (ج) لها ، وتكون بالشكل الآتي : (ج- على ديوان الرقابة المالية الاتحادي أن يعلن نتائج التدقيق للبيانات المالية لوحدات الإنفاق والبيان الختامي الاتحادي المقدمة إليه ، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ ورودها إليه) .

2- لم يبين المشرع العراقي المدة الزمنية التي يلتزم بها مجلس النواب لوضع تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي موضع التنفيذ . لذلك نقترح على المشرع إضافة الفقرة الآتية إلى نص المادة (34/ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ ، وتكون الفقرة (د) لها ، وتكون على الشكل الآتي : (د - على مجلس النواب أن ينظر بتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ ورودها إليه) .

3- إن كثرة أجهزة الرقابة المالية في العراق ، قد تضعيف الهدف من الرقابة المالية أحياناً، والذي هو الحفاظ على المال العام من خلال مكافحة الفساد. لان تعدد هذه الأجهزة وكثرتها ، قد يخلق نوعاً من التعارض والتضارب بين أعمالها من الناحية الواقعية، على الرغم من عدم وجود هذا النوع من التعارض من الناحية القانونية .

4- من أجل إيجاد جهاز مستقل رقابي فعال على تنفيذ الموازنة العامة ، نقترح توحيد كلا من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة في جهاز رقابي مالي وإداري مستقل موحد وقوي، يتمتع بصلاحيات هذه الأجهزة من تدقيق وتقويم وتحقيق، إضافة إلى منحه صلاحيات المحاكمة في قضايا الفساد المالي ، لما في ذلك من اختصار في الوقت وقلة في التكاليف وتوحيد الجهود وكفاءة الأداء ويكون له دور في كبح الفساد المالي .

5- ندعو المشرع العراقي إلى تلافي النقص التشريعي الحاصل في نص المادة (34/أولا / أ- ب) من قانون الإدارة المالية النافذ ، وذلك بتحديد الأثر المترتب على عدم التزام وحدات الإنفاق ووزارة المالية بالمدة القانونية اللازمة لتقديم بياناتها المالية .

6- ندعو المشرع المالي العراقي إلى تعديل المادة (11) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 ، وذلك بتحديد المدة التي يجب على البرلمان أقرار الموازنة فيها ، وجعلها مدة لا تتجاوز شهرين من تقديمها إليه ، لما لذلك من أثر على الصالح العام واستقرار الأوضاع المالية .

7- ندعو المشرع العراقي إلى تضمين قانون الإدارة المالية النافذ نصوصاً أكثر تنظيماً وإلزامية فيما يتعلق بتقديم الحسابات الختامية للجهات الرقابية المعنية ، ووضع جزاءات تترتب عند التأخير في تقديمها بالمواعيت المحددة ، لما لهذا الإجراء من الحد من الفساد المالي والإداري .

8- ندعو المشرع المالي العراقي إلى تضمين قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 النافذ، نصوصاً تضمن إعطاء الجهات الرقابية ممارسة رقابة الملائمة

على عمليات الصرف والإنفاق إلى جانب رقابة المشروعية ، لما لذلك من أثر في الحد من التلاعب بأوجه الإنفاق المحددة لتغطية جوانب الفساد المالي .

9- نلاحظ على التوجهات التشريعية المعاصرة والمتطورة أنه عندما تنظم نشاط معين من نشاطات الدولة ، تضع باب خاص للجرائم والعقوبات والقواعد الإجرائية الخاصة بالمخالفات لتلك الأحكام ، إلا أننا وجدنا هذا التوجه قد غاب عن ذهن المشرع العراقي في قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ رغم انه ينظم اعظم نشاط من نشاطات الدولة ، وهو الادارة المالية الذي تقف عليه جميع نشاطات الدولة الاخرى، لذلك ندعو اضافة باب خاص للجرائم والعقوبات في ذلك القانون ، والتي تظهر عند مخالفة احكام ذلك القانون وعدم ترك الامر للقواعد العامة ، حتى يكون هناك تكامل تشريعي بين الرقابة المقررة فيه وتنظيم الاثار والنتائج المترتبة على الرقابة .

المصادر

أولاً - الكتب :

- 1- احمد السيد النجار واخرون : الرقابة المالية في الأقطار العربية (بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد) ، ط1 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2009 .
- 2- اكرم إبراهيم حماد : الرقابة المالية في القطاع الحكومي ، ط1 ، دار جبهة للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، 2004 .
- 3- د. جيهان حسن سيد احمد خليل : دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 .

- 4- د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم التطبيق ولقانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، مصر ، 2004 .
 - 5- د. حمدي سليمان سمحان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط1 ، عمان - الأردن ، 1998 .
 - 6- د. خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شاميه : أسس المالية العامة ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان - الأردن ، 2003 .
 - 7- د. رائد احمد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط3 ، دار السنهوري ، العراق ، 2018 .
 - 8- سيروان عدنان ميزرا الزهاوي : الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، ط1 ، بغداد ، 2008 ، ص 122 ، كتاب منشور على موقع النت : w.w.w - parliament.iq .
 - 9- صباح حسن خلف ، مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في العراق ، دون مكان نشر ، 2017 .
 - 10- محمد رسول المعموري : الرقابة المالية العليا ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، 2005 .
- ثانيا - الرسائل والاطاريح :
- 1- حامد جسوم حمزة ، دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل - كلية القانون ، 2015 .

2- خالد محمد صالح ,قاعدة سنوية قانون الموازنة العامة في العراق - دراسة مقارنة , بحث لنيل شهادة الدبلوم العالي في القانون الانساني وخدمة المجتمع ,مقدم الى كلية الحقوق -جامعة تكريت , 2019 .

3- رياض شعلان حيرو الصالحي , فاعلية تعدد الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والاداري , اطروحة دكتوراه , كلية القانون , جامعة القادسية , 2018 .

4- عبد الستار حمد انجاد الجميلي : رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة , رسالة ماجستير , مقدمه الى كلية الحقوق - جامعة النهرين , العراق , 2004 .

5- فارس عبد الكريم الغزة , التنظيم القانوني للموازنة العامة للتشريع الفلسطيني (دراسة وصفية تحليلية) , رسالة ماجستير , كلية الشريعة والقانون , الجامعة الاسلامية , غزة , 2016 .

6- منذر خليل اسماعيل البياتي , اصلاح النظام المالي في العراق , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة تكريت , 2018 .

ثالثا - البحوث :

1- القاضي أفرام خوري : الرقابة البرلمانية على الموازنة , بحث منشور على موقع النت : <http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload>

2- عز الدين محمد محمود : دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة بحث تطبيقي في عينة من الشركات الصناعية العامة , بحث مقدم الى هيئة الأمناء في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين كجزء من متطلبات الحصول على شهادة المحاسبة القانونية , بغداد , 2009 .

رابعاً : التشريعات :

- 1- دستور العراقي لسنة 2005 النافذ .
- 2- امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (55) لسنة 2004 المتعلق بتشكيل هيئة النزاهة العراقية .
- 3- قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 النافذ .
- 4- تعليمات قانون الموازنة العامة رقم (1) لسنة 2019 .
- 5- قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ .