

جدوى مكتب المفتش العام باعتباره سلطة رقابية

د. بتول عبد الجبار

د. زهراء عبد الحافظ محسن

حسين

الجامعة التقنية

هيئة التعليم التقني

الوسطى

المعهد الطبي التقني في المنصور

قسم الشؤون القانونية والإدارية

المقدمة

صدر أمر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ تحت مسمى المفتشون العموميون العراقيون لغرض "إنشاء برنامج فعال يتم بموجبه إخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف في أداء الوزارة" (١) ، وبناءً على ذلك تم إنشاء مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام بالمهام المكلفين بها .

وبتفحص أمر سلطة الائتلاف وعمل مكتب المفتش العام الرقابي يلاحظ بأنه ليس بالأمر الغريب من حيث طبيعته الرقابية حيث يشترك في الكثير من جوانبه مع عمل جهات رقابية أخرى سابقة له في النشأة والوجود منها ديوان الرقابة المالية ، بالإضافة إلى تداخل عمله مع عمل قسم الشؤون القانونية في كل وزارة أو دائرة غير مرتبطة بوزارة .

إن فكرة المفتش العام تم تطبيقها في العراق من قبل سلطة الائتلاف وهي نسخة لما موجود في الولايات المتحدة من نظام رقابي منذ سنة ١٩٧٨ حيث يتم تعيين المفتش العمومي عن طريق رئيس الجمهورية (٢) ، وأول من عرف هذا النظام الرقابي السويدي تحت مسمى الأمبودسمان والذي يراد به الوسيط أو حامي حقوق المواطنين وحرياتهم ، والأمبودسمان (حامي الحقوق) هو شخص يتم تعيينه وعزله من قبل البرلمان وترتبط مدة عمله بمدة الدورة البرلمانية (٣) ، كما أنه يعدّ جهاز رقابي ينبثق عن البرلمان يختص بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم من تلقاء نفسه أو بناءً على شكوى يتلقاها من الأفراد وله امتياز الرقابة على الإدارة ضمن مبدأ الشرعية ،

والسؤال الذي يطرح هنا هل إن النظام الرقابي للمفتش العام فعال في النظام القانوني العراقي ؟ وهل أضفى قيمة حقيقة للرقابة الإدارية ؟ وهل حقق الغاية المبتغاة من انشاءه ؟ نعتقد انها اسئلة مهمة تحتاج اجابة شافية لغرض تقييم هذا النظام ودوره واهميته ، وعليه قسمنا البحث الى ثلاثة مطالب نتناول في الاول منه التوصيف القانوني لمكتب المفتش العام وفي الثاني منه الجهات الرقابية المشابهة لعمل مكتب المفتش العام وفي الثالث منه مهام وصلاحيات مكتب المفتش العام ، وسيتم بحثها تباعاً .

(١) مقدمة امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر في ذلك الموقع في شبكة الانترنت : <https://www.oig.dot.gov/about-oig/oig-history>

(٣) ينظر في تفصيل ذلك كلاويش مصطفى أبراهيم الزلمي - نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق (دراسة مقارنة) - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين - ٢٠٠٦ - ص ٨٢ وما بعدها .

المطلب الأول

التوصيف القانوني لمكتب المفتش العام
التفتيش لغةً : أصلها (فتش) أي فتش الشيء وفتشه تفشيًا أي بحث عن حقيقته ،
أو التقصي عن حقيقة من الحقائق أو أمر من الأمور ^(١)، أما التفتيش اصطلاحاً فهو
اجراء تقوم به السلطات الادارية بمقتضى نص في القوانين والانظمة ويقصد به التحقق
من تنفيذ ما تأمر به تلك السلطات وما تنهى عنه ^(٢). وتبعاً لذلك يكون التفتيش صورة من
صور الرقابة الإدارية وهذه الأخيرة تعرف بأنها (وظيفة تقوم بها السلطة المختصة
بقصد التحقق من ان العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد له)
^(٣) ، كما عرفها البعض الآخر بأنها (وسيلة تتأكد بها الادارة مما اذا كانت الاهداف قد
تحققت بكفاية في حينها) ^(٤)، وعليه تكون الغاية من ممارسة الإدارة للرقابة هو تحقيق
الهدف من أعمالها من خلال مراقبة النشاط الاداري والبحث في مشروعيتها من حيث
موافقتها للقانون ^(٥).

والرقابة الإدارية اما ان تقوم بها الادارة من تلقاء نفسها وتسمى الرقابة التلقائية او من
خلال تظلم يقدم اليها من صاحب مصلحة وتسمى بالرقابة بناءً على تظلم ^(٦) ، فعندما
تقوم الادارة بمراجعة تصرفاتها لبيان مدى توافقها مع القانون وتصحيح تصرفاتها الغاء
او تعديلاً تكون عندها رقابة تلقائية ، اما اذا اكتشفت الإدارة خطئها نتيجة تظلم يقدم اليها
من صاحب المصلحة فتتحقق عندها الرقابة بناءً على تظلم ^(٧).

ان امر سلطة الائتلاف اعلاه لم يحدد على وجه الدقة الوصف القانوني لمكتب المفتش
العام هل هو هيئة مستقلة بذاتها ام هو من ضمن تشكيلات الوزارة ، ولو أمعنا النظر في
امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ لوجدنا ان المشرع قد وقع في تناقض بالنسبة
لتحديد طبيعة مكتب المفتش العام فهو اعتبره جهة مستقلة عن الوزارة تارة ، واعتبره
تابعاً للوزير تارة اخرى ، فهو ذكر في القسم الاول (الغرض) من الامر اعلاه (ينشأ هذا
الامر مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام باجراءات التحقيق والتدقيق
...) ، وهذا دلالة صريحة على الاستقلالية ، والدلالة الثانية تعيين المفتش العمومي
(رئيس المكتب) من قبل رئيس مجلس الوزراء ^(٨) وهذا دليل على استقلالية مكتب

^(١) مختار الصحاح - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي - مكتبة لبنان - سنة النشر ١٩٨٦ - المجلد
الأول - باب الفاء .

^(٢) ينظر الموقع على شبكة الانترنت:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=56777>

^(٣) د. فؤاد العطار - القانون الاداري - دار النهضة العربية - الاسكندرية - ١٩٧٣ - ص ١٥١

^(٤) د. حمدي أمين عبد الهادي - نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دار الفكر العربي - الطبعة الاولى -
١٩٦٦ - ص ٦٥٩ .

^(٥) د. ابراهيم درويش - الادارة العامة في النظرية والممارسة - القاهرة - ١٩٧٥ - ص ٥٥٧ .

^(٦) ينظر د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة دهوك ، دهوك ، ٢٠١٠ ، ص ٥٣ .

^(٧) ينظر المصدر اعلاه ص ٥٣ .

^(٨) ينظر القسم ٢ / انشاء المكاتب من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ المعدل بموجب الامر
الديواني رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٨

المفتش العام عن الوزارة فلو كان تابعاً للوزارة لكان تعيينه او ترشيحه يكون من قبل الوزير في الوزارة التابع لها المكتب .

ومن مظاهر التبعية الواضحة في ذات النصوص التشريعية المنشئة لتلك المكاتب هو أن مكتب المفتش العام يخضع أدارياً لسلطة الوزير وانه يعد جزء لا يتجزأ من الإدارة ، اذ اعتبر تشكيل من تشكيلات الوزارة ^(١) ، والقول بخلاف ذلك يخلق منه وزيراً آخر وهذا يخالف النصوص التشريعية المنظمة لعمل الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة حيث يعد الوزير أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة هو المسؤول الاول والاعلى لوزارته أو دائرته، وما يؤكد ذلك امكانية الوزير اقالة المفتش العمومي من منصبه في حال وجود اسباب تبرر الاقالة بالرغم من ان قرار الاقالة قد يبطله رئيس مجلس الوزراء او اغلبية اعضاء مجلس النواب في حال عدم اقتناعهم بأسباب ومبررات الاقالة^(٢) .

مما تقدم يمكن القول ان الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ استخدم مفردة (مستقلة) في انشاء مكاتب المفتشين العموميين ، وأن الاستقلالية هنا ليست مطلقة ولا تعني منح مكتب المفتش العام الشخصية المعنوية التي يترتب عليها الاستقلال المالي والاداري ، وانما الاستقلال في طبيعة العمل (اي ينحصر عمل المكاتب على عمل معين ضمن تشكيل معين) ، وما يؤكد تبعية مكتب المفتش العام للوزير هو الزام مكتب المفتش العام بتقديم توصياته إلى الوزير ، وكما هو معلوم أن التوصية لا تعد ملزمة بل هي استشارية وبهذا فإن مكتب المفتش العام في حقيقته يمثل جهة رقابية استشارية في الوزارة تخضع الى سلطة الوزير حسب الاصل .

المطلب الثاني

الجهات الرقابية المشابهة لعمل مكتب المفتش العام

أن الهدف الأساس من عمل مكتب المفتش العام هو المحافظة على المال العام وحمايته من العبث وضمان حسن ادارته واستخدام موارده ، وهذا الأمر يستلزم ابتداء أن تكون الموارد محل الرقابة قد تم تحصيلها وفق التشريعات النافذة ، وان يصار الى التحقق من أن الانفاق قد تم وفقاً لما هو مقرر له مع متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة من قبل الادارة وتقييم ادائها ، وهذه الغاية والهدف يماثل الى حد كبير عمل ديوان الرقابة المالية في العراق ، الى جانب ما تم استحداثه من جهة رقابية يتعلق عملها بالفساد المالي والاداري الا وهي هيئة النزاهة وسيتم بحثهما على النحو الاتي:-

الفرع الاول

^(١) ينظر على سبيل المثال لا الحصر قانون وزارة العلوم والتكنولوجيا لسنة ٢٠١٢ المادة (٩/اولا) منه وهذا ما يؤيده ما ذكر ببداية الأمر (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ على أن : (اعترافاً بحاجة الوزراء لملاكات من المحققين المؤهلين المتسمين بالموضوعية) وهذا يعني أن استحداث مكاتب المفتشين العموميين جاءت لتلبية حاجة الوزراء كلاً في وزارته إلى هذه المكاتب.

^(٢) ينظر القسم ٤ من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ .

طبيعة عمل ديوان الرقابة المالية
يعد ديوان الرقابة المالية اقدم مؤسسة رقابية على المال العام في العراق ، حيث يرجع تاريخ استحداثه إلى عام ١٩٢٧ ، وقد تعاقبت القوانين المنظمة لعمل الديوان واخرها القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ الملغى بالقانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١^(١) والتي نصت المادة (١) منه على أنه يعد ديوان الرقابة المالية أعلى هيئة رقابية ومالية مستقلة ويرتبط بمجلس النواب ، كما نصت المادة (٦) من القانون المذكور على مهام الديوان ومنها :
أولاً : رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية وتطبيق القوانين والتعليمات والأنظمة .
ثانياً : رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان .
ثالثاً : تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية .
رابعاً : تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها .
خامساً : إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها .^(٢)
يتضح من النصوص التشريعية سالفه الذكر أن عمل ديوان الرقابة المالية ينصب على المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من الهدر مع ضمان حسن استخدامها ، وهذا الأمر يستلزم أن تكون الموارد المالية محل الرقابة قد تم تحصيلها بطرق قانونية وفق التشريعات النافذة بالإضافة إلى ضرورة التأكد من أن الأنفاق العام لمؤسسات الدولة قد تم وفقاً لما هو مقرر له .
كما أن من المهام المناطة بالديوان متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم أداء الوحدات الإدارية ، وتزويد السلطة التشريعية بالمعلومات والتقارير الدقيقة ليتسنى لها مراقبة ما تم تطبيقه من تشريعات مالية وفق ما هو مطلوب .
وجاءت المادة (١٣) من القانون المذكور لتنظم صلاحيات ديوان الرقابة المالية وفق الآتي :
أولاً : الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات والإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه .
ثانياً : تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن القومي .
ثالثاً : القيام بعمليات الفحص استناداً لقرار المجلس للمنع والاعانات والقروض .

^(١) تم نشر القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في ١٤/١١/٢٠١١ .
^(٢) تم تعديل البند خامساً من هذه المادة بموجب قانون التعديل الأول رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ .

ولو تفحصنا النصوص التشريعية المنظمة لصلاحيات ديوان الرقابة المالية لتبين لنا جلياً أن هذه الصلاحيات واسعة وتتمركز في ثلاث نقاط أساسية هي الفحص والتدقيق وحسن الاداء.

مما تقدم يتبين أن طبيعة عمل ديوان الرقابة المالية تتشابه في بعض جوانبها مع رقابة مكتب المفتش العام وهذا ما سنوضحه على نحو مفصل لاحقاً^(١).

الفرع الثاني

طبيعة عمل هيئة النزاهة

اول انشاء لهيئة النزاهة كان في ظل امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وكانت الغاية من انشائها ايجاد جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة^(٢) ، وقد تم الغاء هذا الامر بصدور القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ تحت مسمى قانون هيئة النزاهة^(٣) ، وهي هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ويمثلها رئيسها او من يخولها^(٤) . ان الهدف من انشاء هيئة النزاهة هو منع الفساد ومكافحته من خلال المهام التي تقوم بها والمتمثلة بالاتي^(٥) :-

- ١- التحقيق في قضايا الفساد بوساطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية.
- ٢- متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة.
- ٣- إصدار مدونة قواعد سلوك موظفي القطاع العام لمعايير السلوك الأخلاقي في ميدان الوظيفة العامة .
- ٤- اعداد مشروعات القوانين التي تساهم في منع الفساد او مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية .
- ٥- تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف .
- ٦- إلزام القادة العراقيين بالكشف عن مصالحهم المالية .

والذي يمكن ملاحظته من النصوص أعلاه ان اهداف هيئة النزاهة جاءت مشابهة لأهداف مكتب المفتش العام والمتمثلة برقابة اداء الدولة ومحاربة ومنع الفساد بكل صوره من خلال سلطة التحقيق الممنوحة لها بموجب هذا القانون^(٦) ، وقد جعل مكتب المفتش العام حلقة الوصل بين الهيئة وبين ديوان الرقابة المالية اذ نص على ان (يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديوان ويجري التحري والتحقيق الاداري اللازم فيما يودعه الديوان اليه ويقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس الجهة غير

^(١) ينظر في تفصيل ذلك ص ٧ وما بعدها من البحث .

^(٢) ينظر في ذلك المادة (١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة اعلاه .

^(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤٢١٧ في ١٤/١١/٢٠١١ .

^(٤) المادة ٢ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ .

^(٥) ينظر في ذلك المادة ٣ من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

^(٦) ينظر في تفصيل ذلك الفصل الثالث (الاجراءات التحقيقية) من القانون اعلاه.

المرتبطة بوزارة وعليه اخبار الهيئة والجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق احكام القوانين النافذة (١).

المطلب الثالث

صلاحيات مكتب المفتش العام واهميتها
ان الهدف الاساس والغاية المنشودة من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ هو (استعادة الثقة في المؤسسات الحكومية العراقية) (٢)، من خلال رفع مستوى النزاهة ومنع اعمال التبذير والغش واساءة استعمال السلطة (٣). ومن اجل الوصول الى هذا الهدف تم استحداث مكتب للمفتش العام داخل كل وزارة من الوزارات العراقية أو دائرة غير مرتبطة بوزارة، وتم تكليفه بمهام معينة، ومنحت له الصلاحيات لتنفيذ هذه المهام، وعليه خصص المطلب الاول لمهام مكتب المفتش العام والثاني للبحث في السلطة الممنوحة له انسجاماً مع امر سلطة الائتلاف اعلاه وسيتم بحثها تباعاً:

الفرع الاول

مهام مكتب المفتش العام
حددت المادة (٥) من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ مهام مكتب المفتش العام وعلى النحو الاتي:-

اولاً: الرقابة والتدقيق على أعمال الوزارة: جاء في الفقرة (١) من الأمر أعلاه (فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها وإجراءاتها)، وهنا يجب ان نقف عند كلمة فحص ومراجعة فهي عامة وواسعة غير محددة، وبالرجوع الى اصل النص باللغة الانكليزية نجد ان الكلمة هي "Audit" والترجمة العامة لهذه الكلمة هي تدقيق وفحص رسمي للحسابات التجارية او مراجعة الحسابات، وفي الترجمة القانونية لكلمة "Audit" نجد انها تعني بيان نهائي عن نتيجة التدقيق او المراجعة او الفحص الرسمي للحسابات التجارية (٤) من هذا يمكن القول ان كلمة فحص تعود الى السجلات المالية للوزارة وكلمة مراقبة تنصرف لنشاط الوزارة في عملها الإداري.

ان مهمة الرقابة والتدقيق ذكرت في اكثر من فقرة من المادة (٥) من أمر سلطة الائتلاف (٥). حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة اعلاه (فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط) اذ يكون الفحص والمراجعة لجميع سجلات الوزارة وكافة المهام التي تقوم بها من اجل ضمان النزاهة والكفاءة في عملها،

(١) المادة ٢١/رابعاً من القانون اعلاه.

(٢) ينظر المقدمة في امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) ينظر المادة ١ من الامر اعلاه.

(٤) ينظر الموقع على شبكة الانترنت: <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/audit>

(٥) ينظر المادة ٥ / ١ و ٣ / ٥ و ٨ / ٥ من امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٥.

وتبعاً لما ذكر فإن هذه المهمة جاءت عامة ومطلقة لمراقبة كافة جوانب عمل الوزارة المالية والإدارية .

وذكرت نفس المهمة في الفقرة (٣) من المادة اعلاه (المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الاداء ، والمراجعة على اي من أنظمة الوزارة بغية قياس الاداء) فهي تنصب ايضاً على مهمة المراجعة والتدقيق لكنها تختلف في الغاية إذ حددتها بحسن التدبير وكفاءة الاداء .

والذي يمكن ملاحظته ان هذه الغاية تماثل الغاية المذكورة في الفقرة (١) من المادة (٥) المتمثلة بالكفاءة والنزاهة فهي استزادة وهي تنصب جميعاً على موضوع المراقبة والمراجعة المالية على نحو خاص وعمل الوزارة ككل على نحو عام من اجل تحقيق غايات محددة وهي تحسين كفاءة أداء الوزارة وعليه كان يمكن ان تدمج الفقرتين بفقرة واحدة .

كما ذكرت مهمة المراجعة والتدقيق في الفقرة (٨) من المادة اعلاه إذ جاء فيها : (ممارسة نشاط الغرض منه منع اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف وعدم الكفاءة ، ويشمل هذا النشاط على سبيل المثال لا الحصر مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والاجراءات والمعاملات، وتقديم برامج التدريب والتثقيف) وهنا جاءت الغاية اكثر تحديداً من خلال مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية وهي تندرج ضمن موضوع حسن ومقياس الاداء لغرض منع التبذير واساءة التصرف .

والسؤال الذي يطرح هنا هل ان هذه المهمة جديدة على النظام الرقابي في العراق؟ ان مهمة الفحص والتدقيق للجوانب المالية في دولة العراق ليست بأمر مستجد في تشريعاتها فهي موجودة ومعمول بها منذ صدور أول قانون لديوان الرقابة المالية عام ١٩٢٧ ، كما جاء النص في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل بأن : (تشمل الرقابة المالية فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو جباية أو إنفاقاً ، والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقويمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة استخدامها وإدامتها والمحافظة عليها ، وفحص المستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والحسابات الختامية والقرارات وغيرها من الوثائق ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية)^(١) .

ثانياً : استقبال الشكاوى : من المهام الأساسية التي تقع على عاتق مكتب المفتش العام فتح ابوابه للشكاوى التي ترفع له من قبل الاشخاص والتي تؤثر على مصالح الوزارة وتقييم فحواها واتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها ، وهذه المهمة ليست امراً جديداً فهي صورة من صور التظلم الإداري وخير دليل على ذلك ذكر اتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها والمقصود بالمعتاد هو ما اعتاد عليه من اجراء فيمكن للجنة التدقيقية ان تدقق في موضوع الشكاوى ومدى صحتها فان توصلت الى ان الشكاوى صحيحة اوصت بتشكيل لجنة تحقيقية ، ويعتبر التحقيق من مهام عمل مكتب المفتش العام وهو اجراءً مكملًا للشكاوى التي يستمع اليها المكتب^(٢) ، الى جانب انه يمكن الإحالة اذا وجد المكتب ان

^(١) المادة ١٠ من القانون اعلاه .

^(٢) ينظر المادة ٢/٥ من امر سلطة

الموضوع يستدعي احالته الى الجهات الادارية المناسبة لاستكمال اجراءاتها المدنية والجنائية والادارية فيمكن له ذلك استنادا الى المهام المناطة به بموجب امر سلطة الائتلاف^(١) وهذا ما يتطلب التعاون التام مع تلك الجهات (محققين) لمساعدتهم على تأدية مهامها من اجل الوصول الى الغاية ذاتها وهي الرقابة والتقويم^(٢).

ان هذه المهمة شأنها شأن سابقاتها لا تعتبر امراً جديداً غير معروف في النظام القانوني العراقي فبالنسبة الى اجراءات التحقيق نجد ان قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ منح الوزير او رئيس الدائرة حق تشكيل لجنة تحقيقية^(٣) ، كما اوجب عليه وعلى اللجنة التحقيقية احالة الموظف المحال للتحقيق الى المحكمة المختصة اذا ظهر ان فعل الموظف يعتبر جريمة ناشئة عن وظيفته^(٤) ، كما يمكن ملاحظة ان قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية سمح لرئيس الديوان أن يطلب من الوزير المختص أو من رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة المالية إلى لجنة الانضباط المختصة أو فرض العقوبات المناسبة بحقه إقامة الدعاوى المدنية المتعلقة بالمخالفات المالية ومتابعتها لدى المحاكم المختصة على أن يقوم الديوان بتزويد الجهة المعنية بما لديه من معلومات عن تلك المخالفات ، الي جانب إلزامه بأخبار الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المختصة كلاً حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها اذا ما شكلت جريمة^(٥) ، فضلاً عن أن هيئة النزاهة هي المعنية بإجراء التحقيق في المواضيع التي تتعلق بالفساد بواسطة احد محققها تحت اشراف قاضي التحقيق المختص.

ثالثاً : تقديم توصيات : يمكن القول ان هذه المهمة نتيجة حتمية لمهمة التحقيق او التدقيق مع ملاحظة ان هذه التوصيات غير ملزمة وانما الغرض منها قيام الوزارة بتنفيذ الاعمال الرامية لتصحيح القصور او النهوض بكفاءة الاداء^(٦) ، وما يؤخذ على امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ انه وقع في تناقض فهو من جانب ينص على ان التوصيات غير ملزمة ومن جانب اخر وفي اكثر من موضع يؤكد على متابعة ما يتم تنفيذه من توصيات ومتابعة تصحيح الاداء استجابة لملاحظات مكتب المفتش العام^(٧) وهذه دلالة ضمنية على وجوبية التنفيذ .

رابعاً : تدريب العاملين في الوزارة : ان الاجراءات الضامنة لحسن أداء الوزارة تتمثل بأمرين اولهما شخصي يتعلق بالعاملين في الوزارة (من حيث تدريبهم) إذ أن من مهام مكتب المفتش العام تدريب الموظفين في الوزارة على واجباتهم وتطوير كفاءاتهم من اجل الوصول الى الهدف الاساس والغاية المنشودة من انشاء مكتب المفتش العام الى وهي تعزيز الشعور بالمسؤولية والنزاهة وتطوير برامج الوزارة بالشكل الذي يؤدي الى رفع الاداء والكفاءة ، وثانيهما موضوعي يتعلق بالقوانين والتعليمات واللوائح

^(١) ينظر المادة ٥ / ٩ من الامر اعلاه

^(٢) ينظر الفقرة ١٦ من المادة السابقة.

^(٣) ينظر المادة ١٠ من القانون اعلاه .

^(٤) ينظر المادة ٢٤ من القانون السابق .

^(٥) ينظر المادة ١٦ من القانون اعلاه .

^(٦) ينظر المادة ١٠/٥ من امر سلطة الائتلاف .

^(٧) ينظر مادة

التنظيمية المعمول بها في الوزارة ، اذ يكون من مهام مكتب المفتش العام مراجعتها وتقديم المقترحات بتعديلها ^(١) مع ملاحظة ان هذه المهمة تقع ايضا على عاتق الادارة في تطوير كفاءة منتسبيها عبر ادخالهم في دورات تدريبية تقيمها الدائرة لمنتسبيها ، فضلاً عن مراجعتها للتشريعات النافذة وتقديم المقترحات بشأن تعديلها أو الغاءها واصدار ما ينسجم مع التطورات الحياتية .

خامساً : تقديم تقريراً سنوياً : على المفتش العام ان يقدم تقريراً خلال فترة (٦٠) يوم من نهاية كل سنة مالية يذكر فيه كل مما يلي تقارير المراجعة والتدقيق عن كل نشاطات الوزارة خلال السنة المالية ويجب ان يتم اخطار اجهزة الاعلام بصدده .

من كل ما ذكر اعلاه يمكن القول ان المهام المناطة بمكتب المفتش العام هدفها الشفافية والنزاهة والكفاءة في عمل الوزارة وضمان حسن تطبيق برامج الوزارة وسياستها واجراءاتها الا ان هذه المهام ليست جديدة ، فالرقابة المالية منطوية ديوان الرقابة المالية أصلاً ويقوم بها على أكمل وجه الى جانب هيئة النزاهة .

الفرع الثاني

سلطات مكتب المفتش العام

حدد القسم السادس من امر سلطة الائتلاف رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ سلطات مكتب المفتش العام من اجل تمكينه من القيام بمهامه وعلى النحو الاتي :

- ١- امكانية الوصول بدون قيود الى جميع مكاتب الوزارة والاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والعقود واي امور اخرى بما فيها الالكترونية الخاصة بالوزارة .
- ٢- سلطة اصدار طلبات استدعاء الشهود والاستماع الى اليمين او القسم والاستماع الى اقوال الشهود واصدار الاوامر الملزمة لإبراز السجلات والاوراق الرسمية كافة .
- ٣- قدرة الوصول بالقدر المعلوم الى رئيس اي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المكتب.

٤- سلطة الزام العاملين في الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العام معلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من اعمال غش وتبذير واي اعمال اخرى مخالفة للقانون .

والذي يمكن ملاحظته بالنسبة الى السلطات اعلاه انها من ضمن صلاحيات اللجان التحقيقية او التدقيقية في اي دائرة حكومية فيمكن لها ممارسة هذه السلطات الى جانب هذه الصلاحيات مشابهة الى حد كبير صلاحيات ديوان الرقابة المالية^(٢) .

^(١) ينظر للمادة ٨ / ٥ من الامر اعلاه.

^(٢) ينظر في ذلك المادة ١٣ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

الخاتمة

نخلص من خلال ما تقدم الى وجود جملة مبادئ على ضوءها نقرر جملة ملاحظات وهي :

١- أن مكتب المفتش العام لا يعد هيئة مستقلة بذاتها والواقع العملي جعله تشكيل ضمن تشكيلات الوزارات وخصوصا المستحدثة منها .

٢- وجود شبه تطابق في المهام المكلف بها كل من مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية من حيث اجراءات التدقيق والتقويم والتفتيش ونشاطات مراجعة اداء دوائر الدولة، مع وجود فارق يتمثل في منح مكتب المفتش العام صلاحية الاستماع إلى الشهود وأستخدامهم وتوجيه اليمين ، وفي رأينا أن هذا الاختصاص قد منح أصلاً لقسم الشؤون القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام مما أدى إلى خلق أرباك في العمل الإداري لهذا القسم وتداخله مع عمل مكتب المفتش العام في كل وزارة أو دائرة غير مرتبطة بوزارة.

٣- أن عمل ديوان الرقابة المالية اشمل من عمل مكتب المفتش العام ، حيث ينحصر عمل الاخير بوزارته أو الدائرة غير المرتبطة بوزارة المعين لها ، في حين أن عمل ديوان الرقابة المالية يمتد ويفرض رقابته على جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومؤسسات الدولة الرسمية وشبه الرسمية ، وهو بذلك يمتلك اختصاص شامل في الرقابة على مؤسسات الدولة إلا ما أستثنى منها بقانون ، وكما هو معلوم أن الاختصاص الشامل يضم اختصاص الجزء المتمثل برقابة مكتب المفتش العام.

وتبعاً لما ذكر فيمكن الاستنتاج أن الازدواجية في الصلاحيات تستلزم وجود توزيع مناسب لها وبالصياغة التي لا تؤدي إلى التقاطع ما بين عمل مكتب المفتش العام والجهات الرقابية المشابهة له ، فلا يوجد من داع ان تكون الرقابة على ذات الإدارة وبنفس الموضوع مناعة بأكثر من جهة ، فهذا يؤدي حتماً الى عرقلة العمل حيث أن لكل من مكتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية وحتى هيئة النزاهة أسلوبه الخاص في العمل ، بالإضافة الى خلق شعور بالخوف والتردد عند الموظف مما يؤثر سلباً على الاداء الوظيفي ، وهذا ما نلمسه اليوم في الواقع الوظيفي ، فدور المفتش العام يكاد يكون انضباطياً فقط على خلاف الأصل من وجوده بان يكون دوره رقابياً على اعمال الوزير واصحاب الدرجات الخاصة في الوزارة وما يؤيد هذا القول ما جاء في المادة (١/٣) من امر سلطة الائتلاف التي تضمنت النص بأنه في حالة ورود شك او بلاغات يدعي فيها ان الوزير المعني اساء التصرف ، يرفع المفتش العمومي تقريره إلى المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (أو إلى رئيس المفوضية المعنية بالنزاهة العامة بعد تولي الإدارة الانتقالية العراقية كامل سلطات الحكم في العراق)^(١) .

^(١) وبعد التعديل سنة ٢٠٠٥ لإمر سلطة الائتلاف الذي جاء فيه (لرئيس الوزراء تعيين المفتش العام بناء على ترشيح من المفوضية العامة للنزاهة) فان المفتش العام يرفع تقريره الى رئيس الوزراء او رئيس هيئة النزاهة .

وهذا الدور يجب تفعيله لمكتب المفتش العام وبه يكون متميزاً عن باقي صور الجهات الرقابية مع ملاحظة صعوبة تحقيقه حالياً في ظل تبعية مكتب المفتش العام للوزير .
وعليه نخلص و في رأينا المتواضع أن ما يمارسه مكتب المفتش العام من اجراءات بيروقراطية لا تنأى عن كون وجوده مجرد حلقة روتينية زائدة ، وأن بالإمكان اختصار هذه الحلقة وترشيق هذه الاجراءات ، بتفعيل دور رقابة ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة .

المصادر

١. د. ابراهيم درويش - الادارة العامة في النظرية والممارسة - القاهرة - ١٩٧٥ -
٢. د. حمدي أمين عبد الهادي - نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دار الفكر العربي - الطبعة الاولى - ١٩٦٦ -
٣. د. فؤاد العطار - القانون الاداري - دار النهضة العربية - الاسكندرية - ١٩٧٣ -
٤. كلاويش مصطفى أبراهيم الزلمي - نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق (دراسة مقارنة) - أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة النهرين - ٢٠٠٦ -
٥. مختار الأصحاح - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي - المجلد الأول - مكتبة لبنان - سنة النشر ١٩٨٦ -
٦. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية المعدل رقم (٣١) لسنة منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤
٧. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤
٨. قانون وزارة العلوم والتكنولوجيا لسنة ٢٠١٢ -
٩. امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ -

المواقع في شبكة الانترنت :

10. <https://www.oig.dot.gov/about-oig/oig-history>
11. <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=56777>
12. <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-en/audit>