

مجلة

السلام للجامعة

مجلة فصلية محكمة للعلوم الإنسانية

تُصدرها كلية السلام الجامعة



وزارة التعليم العالي
والبحث العلمي
Ministry of Higher Education & Scientific Research



لِلْعُلُومِ الْإِنْسَانِيَّةِ

مَجَلَّةٌ

السلام للجامعيات

مجلة فصلية محكمة للعلوم الإنسانية
تُصدرها كلية السلام الجامعة

العدد ١٧

الجزء الثاني

الرقم الدولي للمجلة

ISSN (2522 – 3402)

<https://www.iasj.net/iasj/journal/378>



٢٠٢٤ م

آب

١٤٤٦ هـ

حقوق النشر محفوظة

- الحقوق محفوظة للمجلة.
- الحقوق محفوظة للباحث من تاريخ تسليم البحث إلا في حالة تنازله خطياً.

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ ^ص وَسَازِدُونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ
وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾

[التوبة: ١٠٥]

- ١- اسم المجلة: مجلة السّلام الجامعة
٢- اختصاص المجلة: العلوم الإنسانية والتطبيقية
٣- جهة الاصدار: كلية السّلام الجامعة
٤- الموقع الالكتروني: www.alsalam.edu.iq
٥- البريد الالكتروني: journal@alsalam.edu.iq

المراجعة اللغوية:

١. أ. د. محمد صنكور / اللغة العربية
٢. كاطع نعمة رسن / اللغة الإنكليزية.

الاشراف الطباعي والالكتروني:

أ. م. د. يوسف نوري حمه باقي

لغة النشر:

اللغة العربية، اللغة الإنكليزية

التحكيم العلمي:

البحوث التي تقبل للنشر في المجلة تعرض على أساتذة خبراء متخصصين تختارهم

هياة تحرير المجلة

مجالات التوزيع:

جمهورية العراق، والدول العربية، والدول الأجنبية على سبيل التبادل الثقافي والعلمي

مصادر التمويل: ذاتية

رقم الإيداع في المكتبة الوطنية: (2127) لسنة 2015 ميلادية

الرقم الدولي للمجلة: (ISSN) (2522 – 3402).

رئيس التحرير:

أ.د. عبد السلام بديوي يوسف الحديثي

عميد الكلية

مدير التحرير:

أ.م.د. أحمد عباس محمد / التخصص: فلسفة أصول الدين

قسم علوم القرآن والتربية الإسلامية / كلية السلام الجامعة

هاتف مدير التحرير :

٠٧٧١٠٠٤٥٥٦٦

هيئة تحرير مجلة كلية السلام الجامعة

١. محسن عبد علي الفريجي / Muhsin abd ali alfariji
أستاذ دكتور / علوم جغرافية / وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / العراق
٢. كامل علي الوبيبة / Kamil ali alwayabuh
أستاذ دكتور / علوم تاريخ / جامعة بنغازي / ليبيا
٣. عبد الله بلحاج / Abd allah bilhaj
أستاذ دكتور / لغة عربية / جامعة سوسة / تونس
٤. حنان صبحي عبد الله / Hanan Subhi abdullah
أستاذ دكتور / تخطيط استراتيجي / مركز البحوث / بريطانيا
٥. رائد يوسف جهاد العنبيكي / Raed Youssef jihad
أستاذ دكتور / فلسفة أصول الدين / الجامعة العراقية / العراق
٦. شوقي علي ابراهيم الألوسي / Shawqi ali ibrahem
أستاذ دكتور / قانون دولي عام / كلية السلام الجامعة / العراق
٧. صبيح كرم زامل موسى الكناني / Sabih Karam Zamil
أستاذ دكتور / إدارة تربوية / كلية السلام الجامعة / العراق
٨. عبدالله هزاع علي الشافعي / abdullah Hazzaa ali
أستاذ دكتور / دكتوراه علم النفس الرياضي / كلية السلام الجامعة
٩. عبد الحليم محسن جاسم / abdulhakim mhesen jasim
أستاذ دكتور / دكتوراه وراثة
١٠. إبراهيم راشد الشمري / Ibrahim Rashid Al-Shammery
أستاذ مساعد دكتور / دكتوراه إدارة أعمال تنمية بشرية / كلية السلام الجامعة
١١. يوسف نوري حمه باقي / Yousuf Noori Hama Baqi
أستاذ مساعد دكتور / دكتوراه فلسفة شريعة الإسلامية / جامعة بغداد - كلية العلوم الإسلامية

كلمة العدد

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وعلى آله الطاهرين
وصحبه أجمعين، وبعد:

بين يديك عزيزي القاريء، العدد السابع عشر من «مجلة السّلام الجامعة» التي نهضت كالعنقاء من بين الركام وليدأً شرعياً جامعياً بين أخواتها المجالات العلمية التي تعتمد المستوعبات العلميّة العالمية أحد أهم الجوانب في حساب المعدل التراكمي لتصنيف الجامعات والكليات في العالم. يحمل العدد بين طياته بحوثاً ودراساتٍ من نتاج أساتذة الكلية وعددٍ من الباحثين من خارجها، تخص موضوعات تتعلق بتخصصات الكلية (العلمية والإنسانية) وهي تعالج موضوعات حيوية تتعلق بحياة الفرد والمجتمع بشكلٍ علميٍّ منهجيٍّ، نرجو أن ينتفع منه المختصون والدارسون والمعنيون بالاختصاصات التي تنهض بها كلية السلام الجامعة، وطلبة الدراسات العليا وغيرهم داخل العراق وخارجه. ونرى من المناسب ونحن نصدر هذا العدد أن نقدّم شكرنا وتقديرنا العالي إلى السيد وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الدعم الذي قدّمه للتعليم الجامعي الأهلي، ونشكر كذلك السادة الباحثين الذين أسهموا في هذا العدد، وندعو الباحثين والمختصين إلى رفق المجلة والإسهام في أعدادها القادمة... ومن الله التوفيق والسداد وللعلم والعلماء الموفقية والازدهار، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

أ.د. عبد السلام بديوي يوسف الحديثي
عميد الكلية

سياسة النشر

١. أن لا يكون البحث جزءاً من بحث سابق منشور، أو من رسالة جامعية قد نُوقِشت، ويقدم الباحث تعهداً بعدم نشر البحث أو عرضه للنشر في مجلة أخرى.
٢. يشترط لنشر الأبحاث المستلة من الرسائل والأطاريح الجامعية موافقة خطية من الأستاذ المشرف وفقاً للأنموذج المعتمد في المجلة.
٣. يُبلغ المؤلف بقرار صلاحية النشر أو عدمها في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً من تاريخ وصوله إلى هيئة التحرير.
٤. يلتزم المؤلف بإجراء تعديلات المحكّمين على بحثه وفقاً للتقارير المرسلة إليه، ومن ثم موافاة المجلة بنسخة معدلة في مدة أقصاها (١٥) خمسة عشر يوماً.
٥. لا يحق للمؤلف المطالبة بمتطلبات البحث كافة بعد مرور سنة من تاريخ كتاب قبول النشر.
٦. لا تُعاد البحوث إلى مؤلفيها. سواء قبلت أم لم تُقبل.
٧. يخضع البحث للتقويم السري من خبيرين لبيان صلاحيته للنشر.
٨. يدفع المؤلف أجور النشر البالغة (١٢٥, ٠٠٠) مائة وخمسة وعشرين ألف دينار عراقي من داخل العراق، و(١٥٠) دولاراً من خارج العراق.
٩. يحصل المؤلف على نسخة من المجلة المنشور فيها بحثه.
١٠. تعبّر البحوث المشورة في المجلة عن آراء أصحابها لا عن رأي المجلة.
١١. لا تلتزم المجلة بنشر البحوث التي تخل بشرط من الشروط.
١٢. تلتزم المجلة بفهرسة ورفع البحوث التي تُنشر في المجلة في موقع المجلات الأكاديمية

العلمية العراقية www.iasj.net

دليل المؤلفين

١. تنشر المجلة البحوث والدراسات التي تقع ضمن مجال تخصصها العلمي.
٢. أن يتسم البحث بالأصالة، والجدّة، والقيمة العلمية، وسلامة اللغة، ودقة التوثيق.
٣. يمنح المؤلف الحقوق للمجلة بالنشر، والتوزيع الورقي والإلكتروني، والخبز، وإعادة استعمال البحث.
٤. أن يكون البحث مطبوعاً على الحاسوب بنظام (office word 2010) على قرص ليزري مدمج (CD) على شكل ملف واحد، وتزوّد هيئة التحرير بثلاث نسخ ورقية، ويمكن إرسال البحوث عبر بريد المجلة الإلكتروني.
٥. أن لا يزيد عدد صفحات البحث عن (٢٥) خمس وعشرين صفحة من الحجم (A4).
٦. يكتب في وسط الصفحة الأولى من البحث ما يأتي:
 - أ. عنوان البحث باللغة العربية.
 - ب. اسم المؤلف باللغة العربية ودرجته العلمية، وشهادته، وجهة انتسابه.
 - ت. بريد المؤلف الإلكتروني.
 - ث. الكلمات المفتاحية.
 - ج. ملخصان أحدهما باللغة العربية والآخر باللغة الانكليزية، يوضعان في بدء البحث على أن لا يتجاوز الملخص الواحد (٢٥٠) كلمة.
٧. يكتب عنوان البحث في وسط الصفحة بحجم خط (١٦) **Bold**.
٨. يكتب اسم المؤلف في وسط الصفحة بحجم خط (١٢) **Bold**.

٩. تكتب جهة انتساب المؤلف بحجم خط (١٢) **Bold**.
١٠. يكتب عنوان البريد الإلكتروني بحجم خط (١٢) **Bold**.
١١. يكتب ملخص البحث بحجم خط (١٢) **Bold**.
١٢. تكتب الكلمات المفتاحية التي لا يتجاوز عددها خمس كلمات بحجم خط (١١)

Bold

١٣. جهات الانتساب تُثبت كالاتي: (القسم، الكلية، الجامعة، المدينة، البلد).
١٤. تكتب البحوث بنوع خط (Simplified Arabic) للغة العربية، وبخط نوع (Times New Roman) للغة الإنكليزية وبحجم خط (١٤).
١٥. مسافة الحواشي الجانبية (٢, ٥٤) سم، والمسافة بين الأسطر (١, ١٥) سم.
١٦. على الباحث اتباع قواعد الاقتباس وتوثيق المصادر والمراجع والإلتزام بأخلاقيات البحث العلمي.
١٧. تعتمد المجلة صيغة (APA) في ترتيب المصادر والمراجع وتنسيقها.
١٨. تعتمد المجلة نظام فحص الاستلال باستعمال برنامج (Turnitin) ويرفض البحث الذي تتجاوز فيه نسبة الاستلال المقبولة عالمياً.

دليل المقومين

١. يُرجى من المقوم قبل الشروع بالتقويم، التّثبت من كون البحث المرسل إليه يقع في حقل تخصصه العلمي لتتم عملية التقويم.
٢. لا تتجاوز مدة التقويم (١٠) أيام من تاريخ تسلّم البحث.
٣. تذكر المقوم إذا كان البحث أصيلاً ومهما لدرجة تلتزم المجلة بنشره.
٤. يذكر المقوم مدى توافق البحث مع سياسة المجلة وضوابط النشر فيها.
٥. يذكر المقوم إذا كانت فكرة البحث متناولة في دراسات سابقة، وتتم الإشارة إليها.
٦. يحدّد مدى مطابقة عنوان البحث لمحتواه.
٧. بيان مدى وضوح ملخص البحث.
٨. مدى إيضاح مقدمة البحث لفكرة البحث.
٩. بيان مدى عملية نتائج البحث التي توصل إليها الباحث.
١٠. تجري عملية التقويم بنحو سري.
١١. يُبلغ رئيس التحرير في حال رغب المقوم في مناقشة البحث مع مقوم آخر.
١٢. تُرسل ملاحظات المقوم إلى مدير التحرير، ولا تجري مناقشات ومخاطبات بين المقوم والمؤلف بشأن البحث خلال مدّة تقويمه.
١٣. يبلغ المقوم رئيس التحرير في حال تبين للمقوم أن البحث مستل من دراسات سابقة، مع بيان تلك الدراسات.
١٤. يُحدّد المقوم العلمي بشكل دقيق الفقرات التي تحتاج إلى تعديل من المؤلف.
١٥. تعتمد ملاحظات وتوصيات المقوم العلمي في قرار قبول النشر وعدمه.

تعهد نقل حقوق الطبع والتوزيع

إني الباحث

صاحب البحث الموسوم بـ(.....)

.....

.....

.....

.....).

أتعهد بنقل حقوق الطبع والتوزيع والنشر إلى مجلة (السلام الجامعة).

التوقيع:

التاريخ:

تعهد الملكية الفكرية

إني الباحث
صاحب البحث الموسوم بـ)
.....
.....
.....
.....

أتعهد بأن البحث قد أنجزته، ولم يُنشر في مجلة أخرى في داخل العراق أو خارجه،
وأرغب في نشره في مجلة (السلام الجامعة).

التوقيع:


التاريخ:

عناوين البحوث المقدمة لمجلة الكلية العلمية

ت	الباحث	عنوان البحث	رقم الصفحة
١٥	م.م. سحر ماهود محمد	المتبنيات الاجتماعية في البرامج الحزبية اللبنانية قبل الاستقلال	٥٣٧ - ٥٨٤
١٦	م.م. إيمان هيثم عبد علي	سمات الشخصية الصالحة والايجابية في ضوء النصوص القرآنية	٥٨٥ - ٦١٤
١٧	م.م. ناموس حميد عبد	أهمية التخطيط السياحي في تنمية الطلب على الخدمات السياحية / دراسة وصفية	٦١٥ - ٦٤٦
١٨	م.م. علي ضياء ربيع - م.م. غادة صفاء جبار	الدور الجيو - اقتصادي للدولة في تحديد السياسة الخارجية بعد عام ٢٠١٧: قطر إنموذجاً	٦٤٧ - ٦٨٦
١٩	م.م. رفيف أياد حسن عبد الله	التدفقات النقدية غير المشروعة من وإلى الدول الإقليمية - الاتجار بالنفوذ/ لبنان إنموذجاً	٦٨٧ - ٧١٦
٢٠	م.م. عبد الرحمن ياسين عبد الرحمن	جريمة القتل العمد مقارنة بالفقه الإسلامي	٧١٧ - ٧٥٢

٧٧٢ - ٧٥٣	المقاصد الضرورية لحفظ النفس وتطبيقاتها في كتاب عمدة الأحكام للإمام عبد الغني المقدسي	الباحثة: سارة حكمت عبدالله فرج - أ.م.د. مصطفى كاظم محمود	٢١
٨٠٨ - ٧٧٣	حكاية المذهب بين الإمامين الهاوردي والجويني في الوضوء وأثرهما في المذهب الشافعي	للباحثة سعاد جاسم محمد رمضان - إشراف: الدكتور عمر نواف موسى	٢٢
٨٣٠ - ٨٠٩	اختيارات أحمد البعلي في مسالك العلة في كتابه الذخر الحرير بشرح مختصر التحرير	الباحثة: تمارا عامر أحمد حمود - بإشراف أ.د. محمد جاسم محمد	٢٣
٨٦٨ - ٨٣١	دور كفاية رأس المال في تحسين الكفاءة المالية للقطاع المصرفي	الباحث: مشتاق محمد عبد - بإشراف الدكتور عبد الحميد الصباغ	٢٤
٩١٢ - ٨٦٩	التمكين الإداري ودوره في رفع كفاءة الأداء الوظيفي	الباحث وائل عسل عبد الفلاح بإشراف د. عقبه صباغ	٢٥
٩٤٨ - ٩١٣	أحكام الجزية بين الخراج والأموال / دراسة مقارنة في المحتوى	الباحث: عز الدين صباح صالح - أ.د. صهيب محمد ناصر	٢٦

٩٤٩ - ٩٨٨	التقعيد بالتمثيل في أدوات نصب الفعل المضارع عند ابن معط (ت: ٦٢٨هـ) وابن الخباز (ت: ٦٣٨هـ) في شرح الدرّة الألفيّة	الباحث: سعد أحمد فرحان - أ.م.د. أحمد خالد محمود	٢٧
٩٨٩ - ١٠٠٨	الاختيارات الفقهية لابن الفرس الأندلسي (ت: ٥٧٩هـ) في الهدى في الحج في كتابه أحكام القرآن / دراسة مقارنة	الباحث: ضياء محمود عبود - بإشراف: أ.م.د. ابراهيم جليل علي	٢٨
١٠٠٩ - ١٠٣٤	منهج الخطيب الشربيني في الاستدراك في كتابه البدر الطالع في حل ألفاظ جمع الجوامع	محمود طارق هادي الطائي - بإشراف أ.م.د. أحمد عليوي حسين	٢٩
١٠٣٥ - ١٠٨٢	دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة	م.د. سحر محسن عبود	٣٠



**دور الهيئات الرقابية المستقلة في
مكافحة الفساد / نماذج مختارة**

**The role of independent over-
sight bodies in combating cor-
ruption / featured models**

اعداد

م.د. سحر محسن عبود

Sahar mohsun aboud

sahermehson@gmail.com

تخصص: علوم سياسية / النظم السياسية

المخلص

يُعنى البحث في دور الهيئات المستقلة للرقابة المالية لعدة نماذج من الأنظمة السياسية المختلفة، وقد أرتينا أن نأخذ النموذج البرلماني البريطاني، والنظام شبه الرئاسي الفرنسي، وبالمقابل تناولنا دور الهيئات المستقلة في الأنظمة الناشئة المتمثلة بنموذج النظام السياسي العراقي وتسليط الضوء على اهم الادوار الرقابية التي تضطلع بها الهيئات الرقابية المالية المستقلة في دول البحث المقارن وتطرقنا إلى ماهية تلك الهيئات وعوامل تطورها واختصاصاتها ودورها الرقابي من خلال علاقتها بالمؤسسات والسلطات الدستورية ومدى فعالية كل منها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، المؤسسات، النظام السياسي، السلطات، دستور، الفساد.

Abstract

We mean by examining the roles of independent bodies in several models of different political systems. we chose to focus on the british parliamentary system and the French semi-presidential system, while also discussing independent bodies in emerging systems represented by the Iraqi political system. we shed light on the key supervisory roles undertaken by independent financial oversight bodies in the comparative research countries. we delved in to the nature of these bodies, their evolutionary factors , jurisdictions, and supervisory roles concerning their relationship with constitutional institutions and authorities. we also assessed their effectiveness in each system.

Keywords: censorship, institutions, political system, authorities, constitution, corruption.



مقدمة

أحاطت الدول بمختلف نظمها السياسية والاقتصادية بمنظومة قانونية رقابية شديدة تصون المال لكونها تشكل عصب الدولة وعماد نشاطها، ونظرا للتطور السياسي والتشريعي للدول شهد التنظيم المالي في هذه الدول إلى ممارسة الرقابة المالية على مؤسساتها، فعدها المشرع الدستوري هيئات رقابية تتمتع بقسط من الاستقلالية تجاه السلطات العامة في مباشرة مهامها، ويجب أن تكون هذه الاستقلالية مضمونة بنص دستوري وقانوني ينظم عملها ويبين صور استقلالها من الناحية المالية والإدارية والوظيفية.

تمتلك الدول أجهزة رقابية مستقلة ومتخصصة، لها مكانة مرموقة وقوة عالية لتمكنها من حرية العمل بمنع الأجهزة الحكومية من التأثير فيها أو التدخل في عملها، ويعد هذا النوع من الرقابة أداة فعالة لصيانة الأموال العامة ومكافحة الفساد الإداري والمالي، من طريق مراقبة الإدارة من أي خطأ، والوقوف بوجه السلطات الرئاسية التي قد تسعى استعمال سلطاتها، ونظرا للتطورات الحديثة في الأنظمة الرقابية جعلت الكثير من الدول تحذو باتجاه فكرة انشاء أجهزة مستقلة للرقابة على الرغم من الاختلاف في مسمياتها التي قد تختلف من بلد لآخر.

• أولاً: أهمية البحث: يستهدف البحث بإلقاء الضوء على أنواع الرقابة في الدول المقارنة، وبيان دورها الفاعل لكل نوع من انواع الانظمة السياسية .

• ثانياً: مشكلة البحث: تتجلى مشكلة البحث بواقع الممارسة العملية للرقابة في الانظمة المختلفة والاستفادة من تجارب الدول الكبرى والنظر إلى نجاحها في ضوء ما جاءت به خلال تطورها التاريخي.

- منهجية البحث: اعتمد الباحث على دراسة تحليلية مقارنة للهيئات الرقابية المستقلة لذا استعان الباحث بالمنهج التحليلي المقارن، والمنهج الوصفي.
- خطة الدراسة: من أجل الإلمام بجوانب الموضوع ولأجل تغطية موضوع البحث، لا بد من تقسيم البحث إلى ثلاثة مطالب، جاء الأول بعنوان دور الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد في بريطانيا، بينما تناول المطلب الثاني دور الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد في فرنسا، والمطلب الثالث عن دور الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد في العراق.

المطلب الأول: دور الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد في بريطانيا

ظهرت الرقابة المالية في بريطانيا متمثلة بهيئة قضائية عرفت ب (محكمة الخزانة أو محكمة بيت المال)، وكانت مخصصة لفض النزاعات المتعلقة بأموال الملك بالدعاوي التي يكون فيها مدينا لآخرين، او المنازعات ما بين التاج وبين المكلفين الضريبيين، أو بين التاج وبين المحاسبين الماليين، فضلا عن اختصاصها العام بكل ما يخص منازعات الموظفين في الخزانة، في الوقت الذي كانت فيه أموال المملكة الإنكليزية تعد حكما تابعا لأموال الملك لان الفصل ما بين ذمتيهما وقتئذ كان غائبا^(١)، وشهدت بريطانيا جملة إصلاحات بعد تقلد (وليم بت) الوزارة (١٨٠٤) من بينها منع موظفي البلاط الملكي من التدخل في الشؤون المالية لوزارة الخزانة وللبرلمان، وعمل على نحو الأنظمة المالية المعقدة واستحداث وظيفة (الوكيل الدائمي)، وأنشئت الرقابة المستقلة في بريطانيا بصدور قانون المالية والتدقيق عام (١٨٦٦)، إذ أنشئت هيئة (مصلحة المحاسبة والمراجعة) وتعد المدة الزمنية من (١٨٦٦-١٩٥٧) بداية للإصلاحات الحقيقية

(١) محمد بدران، القانون الإنكليزي دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٣.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

في الرقابة المالية المستقلة في المملكة المتحدة، وبعد ظهور تطورات رقابية جديدة^(١)، وصدور قانون جديد للرقابة في عام (١٩٨٣) بتغير اسم هذه هيئة (مصلحة المحاسبة والمراجعة) إلى (مكتب الرقابة الوطني) أو (الدائرة الوطنية للتدقيق) - **National Audit Office** (NAO) ويرمز لها (NAO)^(٢).

ومن الجدير بالذكر نادرا ما نرى نصا قانونيا يقضي بإنشاء هيئات مستقلة في بريطانيا على الرغم من تعدد الهيئات المستقلة في بريطانيا التي اتسمت بعنوان المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة. لذا سيتم تناول الأجهزة الرقابية المستقلة في بريطانيا وكما يأتي:

• أولا: مكتب الرقابة الوطني **National Audit Office (NAO)**:

اعتمد نظام الرقابة المالية في جذوره القانونية على البعد التاريخي المتمثل بالإعلانات والوثائق التي تعاهد الملك عليها مع الشعب لحفظ حقوقهم لاسيما الحقوق المتعلقة بالمال العام لخلو بريطانيا من الدستور المكتوب أو المدون، إذ أسهمت مصادر القانون الدستوري البريطاني في وضع الإطار القانوني للمؤسسة الرقابية (NAO)^(٣).

يعد جهاز مكتب الرقابة الوطني جهازا مستقلا، ويتم تعيين موظفيه بأمر من الملكة وباقتراح من مجلس العموم، ويمتلك المكتب موازنة خاصة به، ويتميز بمنزلة عالية ضمن النظام القانوني والسياسي في بريطانيا ويختلف في منزلته وتنظيمه عن

(١) محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومة المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٥.

(٢) علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٧، ص ٥٦.

(٣) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ١٧٩.

م.د. سحر محسن عبود

تلك المنظمات، فوظيفة (مكتب التدقيق الوطني) برئاسة المراجع والمحاسب العام هي معاونة البرلمان في بسط الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، ولا يستثنى البرلمان من التدقيق المحاسبي المستقل من المكتب^(١).

ويشارك مع رقابة مكتب التدقيق الوطني (NAO) كل من (وزارة الخزانة ومكتب الصراف) مما جعل نظام الرقابة نظام محكم ورسين ويتسم بالتكامل والشمول فلا يمكن العبث بالمال العام ولا مجال للتهاون مع الحكومة في مجال التصرف في الأموال العامة، إذ شملت نواحي الحياة كافة في بريطانيا، فخضعت له ممتلكات التاج والجهاز التنفيذي بأكمله في الدولة، فلا حصانة لأحد أمامه^(٢).

وتتمثل هيكلية مكتب التدقيق الوطني من رئيس بدرجة وزير أو بمنزلة العضو البرلماني ويسمى (المراقب المحاسب العام)؛ لصلاحيته بالرقابة قبل الصرف والمحاسبة بعده، ويعين المكتب الوطني بمشورة لجنة الحسابات العامة (P.A.C) من قبل مجلس العموم ولمدة (عشر سنوات) وبمرسوم ملكي لكي يتخذ طابع التقليد أكثر من ممارسة السلطات الفعلية.

ويعد ارتباطه المباشر بمجلس العموم والمسؤول عن تعيين موظفيه، وامتلاكه ميزانية خاصة له، جعلت منه مستقلا استقلالاً كاملاً عن الحكومة.

وتقتصر اختصاصاته في الرقابة والمحاسبة، فهو يختص بالرقابة اللاحقة فضلاً عن رقابة الكفاية والأداء، إذ يقوم برقابة جزيئة تفصيلية ومستمرة، وتتم مساءلة المكتب

(١) المصدر نفسه، ص ١٦٥.

(٢) عطا الله سالم جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني دراسة مقارنة مع النظامين المصري والانجليزي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٩٠



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

امام مجلس العموم الإنكليزي بالنظر إلى أن مجلس العموم هو مجلس منتخب والذي يمثل الشعب^(١).

أما أهداف رقابة المكتب هي: رقابة الحسابات الحكومية، إذ يملك الرقابة قبل الصرف والمحاسبة بعده، وتقييم الأداء في وحداتها والتأكد من الانفاق وجباية الإيرادات، ويمارس مجلس العموم الرقابة اللاحقة من خلال الموافقة على عقد القرض ورقابته على تنفيذ الموازنة العامة من طريق فحصه للتقرير السنوي للحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية، وهذا يعني أن الرقابة المالية مفتاح المسؤولية السياسية والتي تقع على عاتق مجلس العموم البريطاني من طريق تقييد الاعتمادات المالية المخصصة لأى ناحية من نواحي النشاط الحكومي^(٢).

وتتمثل العلاقة ما بين مكتب التدقيق الوطني والحكومة من طريق قناتي الاتصال (مستشار الخزانة في البرلمان البريطاني، ووزير الخزانة)، فضلا عن حكومة الظل من المعارضة لتي لها دور كبير في مراقبة اعمال الحكومة^(٣).

وتوطدت الرقابة المالية بسبب التعاون ما بين وزارة الخزانة ومكتب التدقيق الوطني على الرقابة السابقة في الاعتمادات، إذ تتم الرقابة بتقديم وزارة المالية بطلب موقع من عضوين من أعضاء مكتب الخزانة إلى مكتب التدقيق الوطني فحواه طلب اعتماد مالي، ويصدر مكتب التدقيق الوطني الإذن بالصرف والمنح بعد اجراء

(١) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٢) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، ، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص. ٣٠٢-٢٩١.

(٣) احمد السيد عوضين حجازي، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة على اعمالها، مجلة العلوم الإدارية، العدد (٢)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٣٨.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

تنفيذ الموازنة العامة من طريق فحصه للتقرير السنوي للحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية، وهذا يعني ان الرقابة المالية مفتاح المسؤولية السياسية والتي تقع على عاتق مجلس العموم البريطاني من طريق تقييد الاعتمادات المالية المخصصة لأي ناحية من نواحي النشاط الحكومي^(١).

واتخذت المملكة المتحدة من مفهوم الحكم المحلي (Local Government) فيها والذي يقترّب كثيرا إلى مفهوم الهيئات المستقلة (-Independent Commis-sions)، فان لها النظام القانوني الخاص بها، فقد استحدثت مكاتب تدقيق في كل من المدن البريطانية الثلاث (ايرلندا الشمالية، ويلز، سكوتلاند) حق انشاء مكاتب تدقيق وطنية، بموجب قوانين الحكم المحلي تارة او بموجب قوانين تمويل الحكم المحلي تارة أخرى، فالحكم المحلي في بريطانيا تتقاسم فيها سلطات الإدارة والتشريع والحكم، وهذا ما جعل المشرع البريطاني يعمل على منح تلك المدن الاستقلالية في كل ما يخص الرقابة المالية المستقلة بمعرفة مكاتب تدقيق محلية وغير موجهه من مكتب التدقيق الوطني، الا ان كل ما يتوجب على تلك المكاتب فعله هو توحيد تقاريرها السنوية مع التقرير السنوي لمكتب التدقيق الوطني^(٢).

ويعنى مما سبق ان بريطانيا اخذت بنظام المركزية في الرقابة المالية على الرغم من أخذها بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية (الحكم المحلي)، ففي بريطانيا يساق التقرير إلى (البرلمان - مجلس العموم - لجنة الحسابات العامة) لكي تدرس ما تضمن

(١) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص. ٣٠٢-٢٩١.

(٢) ديفيد بينام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل للممارسة الجيدة، ترجمة: مكتب صبره للترجمة بجمهورية مصر العربية الاتحاد البرلماني الدولي، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٨٨.

م.د. سحر محسن عبود
من ملاحظات وتحليلات وتوصيات، وتأخذ ما يلائم إجراءاتها، وأولت بريطانيا
لمسألة الرقابة المالية للدولة أهمية كبرى، فخصصت لجتان مختصتان مرتبطتان مباشرة
بمجلس العموم:

اللجنة الأولى: لجنة الحسابات العامة وانشئت منذ عام (١٨٦١م)، وتختص هذه
اللجنة بالرقابة على الانفاق العام على المستوى المحلي والرقابة على الصناعات الحكومية.
الخ، أما مجالات الانفاق الأخرى فهي من نصيب مكتب التدقيق الوطني (NAO)
والتي يمثلها المحاسب والمراقب العام (C&AG)، ويتم التعاون بين لجنة الحسابات
العامة (P.A.C) في البرلمان البريطاني وبين مكتب التدقيق الوطني (NAO) من خلال
مناقشة تقارير مكتب التدقيق الوطني حول العمليات الرقابية جميعها، مما تقتضي بعض
الأمر إلى أن تستدعي لجنة الحسابات العامة إحصار بعض الموظفين ولاسيما الرئيسين
في الجهاز الإداري والمالي لمناقشتهم في بعض الأمور الواردة في تقرير مكتب التدقيق
الوطني، لذا فإن اختصاص تلك اللجنة هو التأكد من ان الأموال العامة انفقت وفقا
للقانون والأصول السليمة^(١).

اللجنة الثانية: لجنة الامداد والتي تحولت إلى لجنة المجلس بأكمله والتي تتولى
سحب الأموال من الخزانة لسد النفقات الحكومية، ومن الجدير بالذكر ان اللائحة
الداخلية للبرلمان البريطاني التي تنظم العمل الداخلي للبرلمان والعلاقة ما بين المجلسين
(مجلس العموم، مجلس اللوردات) وهي لجنة (ways and means) التي تختص
في إجراءات التشريع والقضايا المالية، وتعمل بالتضامن مع إدارة مجلس العموم لاتخاذ
القرارات المتعلقة بصرف الأموال العامة لتسيير الإدارة الحكومية، فضلا عن دورها

(١) علي عبد العباس، مرجع سابق، ص. ١٢٥-١٢٩.



الفعال في إقرار الموازنة العامة، ومساهمتها بسن قانون الاعتماد السنوي^(١).

تعد بريطانيا من الدول الأكثر شفافية مع مواطنيها، إذ اتسم المشرع المالي البريطاني بالبساطة والوضوح لأنها تعتمد على نشر (الوثائق المالية المبينة لمركزها المالي امام البرلمان وامام الرأي العام، وتنشر كشوف التقديرات والحسابات المالية ومستويات العجز في الموازنة)، فضلا عن ديونها الداخلية والخارجية والأهم من ذلك فأنها تفصح عن تقارير المحاسب العام والمراقب العام، وان تضمن مساسا بالجانب الحربي أو الاستراتيجي لنفقاتها، فبريطانيا قطعت اشواطاً متقدمة في مجال الإفصاح المالي واطلاع الرأي العام على حقيقة المركز المالي للدولة، لاسيما بعد ان صدر قانون (حرية الوصول للمعلومات لعام ٢٠٠٠) الذي حتم ضرورة النشر الالكتروني للبيانات المالية، وبذلك يعد النظام البريطاني من اكثر الانظمة انفتاحا من هذه الناحية^(٢).

وفي ضوء ما ذكرتم الاستنتاج إلى أن الرقابة في المملكة المتحدة رقابة سياسية ورقابة مستقلة تمارس من مكتب التدقيق الوطني والمراقب المحاسب العام ومجلس العموم، ويعد هذا النظام الرقابي من الأنظمة التي يشهد لها بالنجاح الكبير في حفاظه على الأموال العامة وهذا النجاح الكبير يعود للأسباب التالية^(٣):

١. الدور المهم للعرف الدستوري الذي جعل نظام الحكم يواكب تطور المجتمع الإنكليزي، وترك للحكومة تحديد مطالبها المالية والضرائب التي تريد فرضها دون

(١) المرجع نفسه، ص ١٢٦-١٢٧.

(٢) محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، (د.ت)، ص ٨٧.

(٣) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة ١٩٨٣، ص ٢٠١؛ وينظر كذلك الى: عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

م.د. سحر محسن عبود

مناقشة ماعدا المناقشة الفنية قبل العرض على مجلس العموم، ويترك الامر للناخبين بعد ذلك يقدرون ما إذا كانت قد بلغت فيحجبون عنها الثقة أو عكس ذلك فيؤيدون الناخبون مناصريهم في الانتخابات.

٢. دقة اعداد الموازنة العامة.

٣. هو حياد الموظف البريطاني وتفانيه في أداء العمل الموكل إليه.

٤. دور أجهزة الاعلام والرأي العام البريطاني، ودقة إعداد الموازنة العامة.

إن نجاح التجربة البريطانية جعل منها نموذجا يحذو حذوها الكثير من الدول، فالمشرع المصري احتذى بالأنموذج البريطاني في تنظيم العلاقة ما بين الأجهزة الرقابية والسلطة التشريعية، إلا أن مصر نظامها القانوني يخلو من نظام حقيقي للهيئات المستقلة، كما هي الصورة لدول المقارنة، فان لمصر العديد من الاجهزة والهيئات الرقابية المستقلة التي تمارس دورا كبيرا في مجال مكافحة الفساد المالي والإداري ومن ابرز هذه الأجهزة (الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، جهاز الكسب غير المشروع، وهيئة النيابة الإدارية، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة) وجميع هذه الأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية؛ وذلك لان رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تشكيل الهيئات المستقلة وليس الدستور وان كان القرار بقانون يسمو إلى منزلة التشريعات الاعتيادية، إلا أنه لا يسمو إلى مقام القوانين الأساسية كما في فرنسا^(١).

إن نظام الرقابة البريطاني قد نجح في الحفاظ على الأموال العامة؛ بسبب نظامه الرقابي المحكم والرصين واستقلاله مالياً وخضوع الجميع أمامه، سواء أكان البرلمان أم الحكومة بل وحتى ممتلكات التاج، فلا مجال للعبث والتهاون في مجال التصرف بالأموال

(١) خالد سعد زغلول حلمي، تنازع القوانين في المجال الضريبي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧، ص ١٥٠.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

العامة، فضلاً عن الشفافية التي تتعامل بها الأجهزة الرقابية مما جعل بريطانيا رائدة في مجال الإفصاح المالي من خلال نشر الوثائق أمام البرلمان والرأي العام.

المطلب الثاني: الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد / فرنسا

تعد التجربة الفرنسية في مجال الرقابة المالية غنية بالتطورات السياسية والتشريعية، والتي تمثلت بـ(محكمة ديوان المحاسبة الفرنسية) والتي أنشئت بمقتضى القانون الصادر في (١٦ / ٩ / ١٨٠٧)، وقد أكد الدستور الفرنسي في عام (١٩٤٦) الصفة القضائية للمحكمة، وتوسعت اختصاصاتها عند صدور دستور عام (١٩٥٨)، فأصبحت هيئة مساعدة لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية، فهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائيًا، تعود بدايات هذه المحكمة إلى تأريخ عريق لدى الفرنسيين منذ أن كانت جزء من مجلس شورى الملك إلى أن انفصلت عن هذا المجلس وشكلت غرفة حسابات باريس، ولم تكن متمتعة بالاستقلال اللازم للقيام بمهامها، وإبان اندلاع الثورة الفرنسية الغى المجلس التأسيسي الهيئات كافة التابعة للملك ومن ضمنها الهيئات الملغاة غرفة محاسبة باريس، وإنشاء مكتب المحاسبة ليتولى الفحص والتدقيق المحاسبي، ثم تحول إلى لجنة المحاسبة الوطنية^(١).

• أولاً: محكمة الحسابات:

وتعد محكمة الحسابات الفرنسية (Cour des Comptes) من الهيئات الدستورية التي أنشأت ونظمت أعمالها بموجب الدستور والقوانين الخاصة، وهي هيئة مستقلة تمارس عملها في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ولم تعتمد على فكرة الهيئات المستقلة، وإنما على فكرة السلطات الإدارية المستقلة (-Autorites Admin

(١) أحمد إبراهيم بك، محكمة المحاسبة الفرنسية وآساليبها في الرقابة المالية، دار الفصول للنشر، القاهرة، (د.ت)، ص ٨.

م.د. سحر محسن عبود

(Istratives Independence)، إلا أنها استعاضت عن تلك التسمية بأخرى وهي المؤسسات الدستورية المستقلة^(١).

أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره (٤٤٨) بتاريخ (٢٥ تموز ٢٠٠١م) على مبدأين هما^(٢):

١. الاستقلالية فهي محكمة إدارية يضمن استقلاليتها الدستور حتى بالنسبة لأعماله غير القضائية.

٢. تقف محكمة الحسابات على مسافة متساوية ما بين البرلمان والحكومة ويتعين على السلطات المختصة في محكمة الحسابات ان لا تعمل أي عمل يؤدي إلى الإخلال بالتوازن الذي أراده الدستور في اعمالها مع السلطين التشريعية والتنفيذية.

وتتجلى مهام محكمة الحسابات (C.D.C) بالزام نفسها وفقا لقانون المالية الأساس الذي دخل حيز التنفيذ عام (٢٠٠٥)، والذي نظم الإدارة المالية للدولة بضرورة ابداء المشورة للجان مجلس النواب والشيوخ بواسطة تقرير تقدمه للبرلمان الفرنسي ومن بعدها إلى اللجان المختصة، ومن مهامها أيضا دراسة مشاريع القوانين المتصلة بشؤون المالية العامة فموجب قانون المالية الأساس الذي جعل من المحكمة تراقب السياسة المالية المقدمة إلى البرلمان وتقييم مدى توافقها للقانون الفرنسي وقوانين الاتحاد الأوروبي، فضلا عن جدواها الاقتصادية، ونيط بها اختصاص التصديق على الحسابات العامة للدولة، فضلا عن حقها في التواصل بالبرلمان وبكلا مجلسيه في أي أمر طارئ ومستعجل، وعلى أساس ذلك تعد محكمة الحسابات الفرنسية أحد أعمدة القضاء

(١) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٢) افرام الخوري الأجهزة العليا للرقابة ودورها في رقابة الأداء الحكومي، مرجع سابق، ص.



العالي الفرنسي^(١).

وجعل المشرع الدستوري الفرنسي رئيس محكمة الحسابات (C.D.C) ممن تتوافر فيه صفات القضاة أو من بين ذوي الخبرة في رئاسة الدوائر المحكمة أو ممن عمل مدعيا عاما أو من كبار موظفي الدولة المطلعين على واقع العمل المالي في الدولة، ويعين بمرسوم جمهوري، ويجب ان تتوافر فيه الشروط المطلوبة للتعين، أما رؤساء هيئات الرقابة التي سميت بغرف المحاسبة فعددهم سبعة ويتم تعيينهم بمرسوم أيضا وباقتراح من مجلس الوزراء، وينفرد الرئيس بتوقيع قرارات تعيين مستشاري وقضاة محكمة الحسابات الفرنسية ويتم اختيار المستشارين من الذين مضى على تعيينهم مالا يقل عن ثلاث سنوات وتضم الغرفة الواحدة حوالي ثلاثين قاضيا ومحققا، ويتمتع الرئيس الأول وجميع من يتولون الحكم على الحسابات من مستشارين وقضاة المحكمة ذاتها او محاكم الأقاليم بالحصانة القانونية، فهم غير قابلين للعزل، وحظر المشرع عليهم الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المحكمة صونا لاستقلال المحكمة^(٢).

وتتحدد مهام رئيس محكمة الحسابات (C.D.C) بالأشراف على التخطيط الاستراتيجي للمحكمة، كما يقع عليه واجب تعيين موظفي المحكمة التنفيذيين وغير

(١) جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٨، ص. ٦٨٠-٦٨١؛ وينظر كذلك الى: الهيئات القضائية الفرنسية، بحث منشور، مجلة الميزان، ج٣، العدد ١٥٥، الامارات العربية المتحدة، ٢٠١٣، ص. ٥٠-٥١.

(٢) فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، ط٢، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٥، ص ١١٤؛ وينظر كذلك الى احمد إبراهيم بك، مرجع سابق، ص ٨.

سحر محسن عبود م.د.

التنفيذيين من طريق اخذ رأيه في عملية التشريع^(١).

وأجرت فرنسا تعديلا دستوريا عام (٢٠٠٨) حول محكمة الحسابات في مساعدة

البرلمان فقد ورد في المادة (٤٧) من الدستور:

«إن محكمة الحسابات تساعد البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة، إنها تساعد البرلمان والحكومة في الرقابة على تنفيذ الموازنة وقوانين الضمان الاجتماعي وفي تقييم السياسات العامة، وتساهم محكمة الحسابات في اطلاع المواطن بواسطة تقاريرها العامة»^(٢).

وبموجب الدستور فإن آلية التعاون ما بين محكمة الحسابات (C.D.C) والسلطة التشريعية تتمحور حول تزويد المجلس النيابي تقارير عدة منها (تقرير حول الموازنة، تقرير حول تطور افاق المالية العامة، تقرير حول مصادقة الحسابات)، وأنها تمارس تعاوننا مع اللجان البرلمانية سواء في (الجمعية الوطنية أم مجلس الشيوخ)، إذ تعمل على تزويد تلك اللجان البرلمانية (لجان التحقيق، اللجان المالية) على ملاحظاتها المتعلقة بالرقابة على الإدارة، وبالمقابل يسمح للجان البرلمانية ان تطلب من محكمة الحسابات (C.D.C) القيام بتحقيق خاص على احدى الإدارات التي تراقبها، ويجوز لرؤساء اللجان المالية والمقررين العامين ان يطلبوا المعونة من المحكمة وبالمقابل عليها ان تنجز التحقيق خلال مدة ثمان اشهر^(٣).

وتمارس محكمة الحسابات دورا مهما أيضا في مجال التعاون مع السلطة التنفيذية، لاسيما إن النظام الفرنسي يأخذ بالنظام المختلط في إدارة شؤون الحكم، ومن ثم فإن

(١) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٢) المادة (٤٧) الفقرة (٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ شاملا تعديلاته لغاية ٢٠٠٨.

(٣) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ١٢٥.



السلطة التنفيذية لها الأثر الواضح في إدارة الشؤون العامة، وتجلى مهمة المحكمة بمساعدة الحكومة في الرقابة على تنفيذ القوانين المالية فضلا عن الحساب الختامي الذي يحلل تنفيذ البرامج والمهات ومقدار الأعمال المنفذة، فضلا عن دورها في الرقابة النظامية على المصروفات والايادات وتقييم السياسات العامة للدولة^(١).

إن رقابة المحكمة تسري على الحكومة بجميع اجزائها، وعلى جميع النشاطات الحكومية العلنية والسرية، وتمتلك الرقابة المالية على الأموال العامة ولا تستثني أي نشاط مالي للحكومة بالحدود التي رسمها لها الدستور، وقانون المالية الأساسي، ومدونة القضاء المالي^(٢).

لقد أوجب المشرع المالي الفرنسي على وزارة المالية والاقتصاد بالتقدم ببيانات مالية إلى محكمة الحسابات لتستعين بها المحكمة للاضطلاع بدورها الرقابي وتعزيزه من خلال الزام الحكومة الممثلة بوزارة المالية، بأن تقدم الحسابات العامة للدولة إلى محكمة الحسابات التي تتولى إعداد تقارير لكشف البيانات والمعلومات وتعين جهة الرقابة المالية والجهات الأخرى التي يقدم لها التقرير الرقابي لاتخاذ القرار السليم تجاه الملاحظات والمؤشرات التي تنظمها التقارير^(٣)، لذا تعول الحكومة الفرنسية كثيرا على التقارير التي تقدمها محكمة الحسابات ؛ وذلك لامتياز المحكمة بالمصدقية من الرأي العام لكونها محكمة، وتمتلك كادرا رقابيا متميزا من القضاة والمستشارين الماليين،

(١) صادق احمد علي النفيس، الرقابة على الانفاق العام دراسة مقارنة اليمن - مصر - بريطانيا - فرنسا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص. ٢٠٥-٢٠٦.

(٢) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(٣) ماثيو كونان، القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية لن يدخل التنفيذ الا في ٢٠٠٧، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات، مجلة القانون العام وعلم السياسية، العدد ١، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٣٦.

دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

الإيضاحات والمبررات الكافية ليخلي مسؤوليته، وعلى أساس ذلك تصدر المحكمة حكمها النهائي^(١)، أما الاختصاص الإداري فيتمثل في تنظيم تقارير سنوية ترفع إلى رئيس الجمهورية وتبين رأيها في الأداء الحكومي والمالي، واقترحت محكمة الحسابات تعديلات عدة في النظم والأصول المالية المعمول بها وفق رؤاها، ونشر هذه التقارير في الجريدة الرسمية وعلى وسائل الاعلام التي تحدد من خلال هذه التقارير المخالفات التي ارتكبت في الموازنة واقتراح الوسائل لتجنبها في المستقبل^(٢).

يستنتج مما تقدم أن اختصاصات محكمة الحسابات الفرنسية توسعت مع تطور التشريعات، فالرقابة المالية في فرنسا لها صور عدة (رقابة سياسية، وإدارية مستقلة، وقضائية) سواء كان من طريق البرلمان أم محكمة المحاسبات او السلطة التنفيذية، اما الاختصاص الإداري فيتمثل في تنظيم تقارير سنوية ترفعها المحكمة إلى البرلمان وإلى رئيس الجمهورية وتبين رأيها في تصرفات الوزراء والأميرين بالصرف، وتحدد المحكمة في هذه التقارير المخالفات التي ارتكبت في اثناء تنفيذ الموازنة وتقتراح أيضا الوسائل الكفيلة لتجنبها في المستقبل، أما الاختصاص القضائي، فيتمثل في فحص المحاسبين العموميين الذين يقدمون حساباتهم السنوية إلى وزير المالية، الذي يحولها بدوره إلى المحكمة التي تحكم في براءة ذمتهم أو مديونيتها للخزينة العامة، ومن ثم ترسل الاحكام إلى وزارة المالية لتنفيذها^(٣).

(١) صادق احمد النفيس، مرجع سابق، ص. ٢١٢-٢١٣.

(٢) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ٢٣٠-٢٣١.

(٣) صلاح الدين مصطفى امين، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيهِ ومستقبلهِ، (د.ن)، بغداد، ١٩٧٩، ص ٣٥؛ وينظر كذلك: الى مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص ٣٨٣.

م.د. سحر محسن عبود

تختلف الجهات القائمة بالرقابة الداخلية في فرنسا تبعاً لاختلاف النظام، والرقابة المعمول بها في كل من وزارات الدولة وفروعها وجميع المرافق، فضلاً عن الهيئات العامة (البلديات والمقاطعات وإقليم ما وراء البحار)، والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري أو الاجتماعي أو الثقافي، ووضع الدستور الفرنسي قاعدة عامة بالنسبة للرقابة المحلية، وهي حرية جهات الإدارة المحلية التي تدار بواسطة مجالس منتخبة، وعهد للمحاكم الإدارية والمراقب العام ممثل الدولة بالإقليم بالرقابة على الوحدات في المحافظة جنباً إلى جنب فيما يتعلق بالنواحي الإدارية والمالية، لذا فإن نظام الإدارة المحلية في فرنسا نظام الفصل الجامد بين (العمدة أو رئيس الإقليم ورئيس النقابة) وبين المراقب العام^(١).

فلم تأخذ فرنسا بنظام الاتحاد المركزي الفيدرالي، وإنما اعتنقت نظام اللامركزي الإقليمي الواسع نظام المناطق، إذ أنها أخذت بنظام اللامركزية في الإدارة سواء من حيث العمل أم من حيث التشكيلات، لذا فإنها لم تأخذ بأسلوب إنشاء محاكم حسابات مستقلة في كل مدينة فرنسية بل توجد دوائر أو هيئات تعمل عمل الفروع، فلا تتمتع المقاطعات التي تعد جزءاً من فرنسا بحق إنشاء محكمة حسابات مستقلة^(٢).

ويتمثل النظام القانوني في فرنسا بمحكمة للمخالفات المالية تساعد محكمة الحسابات في أداءها لدورها الرقابي، وجهاز غير مستقل عن السلطات العامة يتولى مراقبة قرارات الذمة المالية، ويعرف ب(لجنة الشفافية للتمويل السياسي)، ويختص هذا الجهاز بمتابعة قضايا الفساد المالي التي لا تدخل ضمن اختصاص محكمة الحسابات^(٣).

(١) المادة (٧٢) من دستور فرنسا ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية ٢٠٠٨.

(٢) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) المرجع نفسه، ص ١٦٤-١٦٥.

دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

ونظرا لزيادة مساحة الرقابة بدت الحاجة إلى هيئات أخرى، لذا أنشئت المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية للمساعدة في بسط الرقابة، فقد بدأت محكمة الحسابات الفرنسية باختصاصات ذات طابع مالي صرف، ثم تحول اختصاصها بالتدريج لمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح دون ان يكون لها سلطة توقيع الجزاءات عن تلك المخالفات بعد تحقيقها، وبما أن المشرع الفرنسي في عام (١٩٤٨م)، قد اعترف للمحكمة التأديبية لمخالفات الموازنة والمخالفات المالية بالصفة القضائية، وان لم يعدها جزء من السلطة القضائية، لذا فأن التكييف القانوني السليم إنها جهاز اداري ذات طابع قضائي، وخول المشرع الفرنسي لهما دورا رقابيا مهما لكل من لجنة الخدمة المدنية ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة دورا رقابيا أيضا^(١).

• ثانيا: المراقب المالي والمحاسبي:

يؤدي المراقب المالي في فرنسا دوراً مهماً وفعالاً، فهو يمثل الرقابة المالية السابقة على الجهات الإدارية، ويتم ترشيح المراقب المالي من وزير المالية ويعين من بين قضاة محكمة الحسابات ومفتشي الأموال العامة، ومراقبي الدولة، وكوادر الإدارة المركزية لوزارة المالية وصندوق الضرائب، ويتمتع المراقب المالي باستقلال تام في وظيفته دون ان يخضع للرقابة، ويعد خلال مدة تكليفه بحكم المنتدب، لذا فهو غير تابع للسلطة التنفيذية، ويتولى مراجعة التصرفات المالية والقانونية كافة، ويتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة، لذا لا بد من ان يمتلك كفاية عالية ومتخصصا وملماً بالنصوص القانونية والتنظيمية والتشريعات المالية، فالمرقب المالي أداة فعالة تساعد وتمكن وزارة

(١) احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٤٩٠.

م.د. سحر محسن عبود

المالية من القيام بعمليات المراقبة لمعرفة أوجه الانفاق والتحصيل^(١)، فهو المسؤول عن مراقبة الارتباطات المالية، ويؤدي دور المحاسب، ودور المستشار المالي الذي يقوم بأعداد التقارير الدورية التي تقدم إلى هيئة التفتيش العام التي تتولى بدورها مراجعته وعرضه على الدائرة الإقليمية للمحاسبة التابعة لمحكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية لمخالفة الموازنة والمخالفات المالية^(٢).

• ثالثاً: المحكمة التأديبية لمخالفة الموازنة والمخالفات المالية:

انشأت المحكمة استكمالاً لتوسع سلطة الرقابة على حسابات الدولة، وتكملة لدور محكمة الحسابات في الرقابة على المال العام والحفاظ عليه، ويتم تشكيلها من أعضاء من مجلس الدولة وأعضاء من محكمة الحسابات ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات، ويخضع لقضاء المحكمة كل من ينتسب كعضو مكتب في الحكومة وكل موظف مدني أو عسكري للدولة وكل ممثل أو وكيل لهيئات أخرى، إلا أن القانون استبعد خضوع كل من الوزراء وبعض الموظفين، ويسري اختصاص المحكمة الرقابي على جميع العمليات التي لها علاقة بالخزانة العامة وهيئات القطاع العام والقطاع المختلط والجمعيات، وتصدر المحكمة أحكامها بالغرامة على من تثبت مسؤوليته من الموظفين وتتخذ الاحكام صيغة تنفيذية^(٣).

• رابعاً: هيئة التفتيش المالي العام:

وهي جهاز رقابي يرتبط مباشرة بوزير المالية، ويعود أصلها إلى التفتيش العام للخزينة الموجود بشكل دائم منذ عام (١٨٠١م)، وتمارس رقابتها على المحاسبين وعلى

(١) صادق احمد النفيس، مرجع سابق، ص ١٧٥.

(٢) احمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص ٤٥٦.

(٣) صادق احمد النفيس، مرجع سابق، ص ٢١٣-٢١٤.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

قطاعات واسعة من الإدارة المالية العامة، وتمثل رقابتها بشكل أساسي على أنها رقابة تمارسها هيئة رقابية في اثناء التنفيذ، فهي تبدأ من الشكل الرقابي التقليدي المتمثل برقابة المحاسبين العامين إلى أكثر تطورا ممثلا بـ (التحقيقات، محضري الأحكام، منفذي القوانين) وتتميز هذه الهيئة بملاكها المختصر ومهامها الواسعة، وتمارس الهيئة الرقابة اللاحقة على الحسابات الخاصة بالخزانة، والموازنات الفرعية والمحاسبات الإدارية المسجلة من طريق الصرافين الثانويين للموازنة العامة، وتمتلك هيئة التفتيش نوعين من الرقابة هما: الرقابة على الكفاءة، والرقابة على الانتظام^(١).

وتمارس هيئة التفتيش أيضا رقابتها على العديد من قطاعات الدولة في فرنسا (كالقطاع العام، والقطاع المختلط، والقطاع الخاص)، إذ يقوم مجموعة من المفتشين يرأسهم مفتش عام بالاطلاع على جميع المستندات اللازمة، ومن ثم يرفع تقرير بنتيجة الرقابة إلى وزير المالية، وتتميز هيئة التفتيش بممارسة رقابتها على الجهات المختلفة وبصورة مفاجئة، مما يحفز المسؤولين في هذه المصالح إلى اليقظة والاستعداد للرقابة بصورة مستمرة^(٢).

• خامسا: وسيط الجمهورية:

وهو سلطة إدارية مستقلة لا يتبع أي تدرج إداري قائم ولا يعد عضوا في الجهاز الإداري بالمعنى العام للإدارة، والتي يأتي على قمتها رئيس الحكومة، فهو هيئة إدارية أصيلة معزولة لها منطقتها الخاصة بالعمل، ويتولى مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية وأطلق عليه الوسيط كونه يتوسط بين البرلمان والحكومة لكونه مرحلة وسط بين الرقابة

(١) احمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

(٢) صادق احمد علي النفيش، مرجع سابق، ص ١٨٠-١٨١.

ويعين ممثل (وسيط الجمهورية) بقرار من مجلس الوزراء وله حصانة كافية ضد التعقب والمساءلة، فلا يجوز عزله إلا بأجراء يصدر عن لجنة مداولة تتشكل من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة الحسابات، وله مندوبين في المحافظات، أما مدة توليه المنصب بمقتضى قرار توليه فهي (٦) سنوات، ويتأسس المؤسسة التي وجدت لتلقي الشكاوى من المواطنين (افراد، أعضاء مجلس الشيوخ أو النواب) ويعمل على حلها بالوسائل القانونية، وله سلطة ملاحقة الموظف تأديبياً وقضائياً في حال لم تتمكن سلطة الإدارة من انصاف المواطن بمعاقبة الموظف العام من جراء مخالفته القانون، ويمتلك حق تحريك الشكاوى الجزائية ضد هذا الموظف في نطاق القانون الجزائي، ويتناول في توصياته اصلاح القوانين التي تمس الحاجات العامة في فرنسا^(٢).

يقدم أعضاء البرلمان الشكاوى بصورة مباشرة إلى الوسيط وبصفتهم البرلمانية عن الأمور التي تدخل في مجال اختصاصه، فضلاً عن رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية الذين يحيلوا بعض الشكاوى التي قدمت أساساً إلى إحدى اللجان البرلمانية من اجل استطلاع رايه، فيطلب الوسيط من الوزير المختص ان يقدم جميع الوثائق والمستندات للاطلاع عليها ودراستها من قبله، ومن ثم يقوم بتقديم التوصيات والمقترحات للإدارة المعنية التي يراها ضرورية لتجاوز الإدارة الصعوبات التي أدت إلى إثارة المشكلات بينها وبين الافراد، فهو يقوم بدور المرشد، وغالباً ما يؤخذ بتوصياته؛

(١) عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، ط٢، بيروت، ٢٠١١، ص٢٧٢.
(٢) موسى مصطفى شحادة، حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة، مجلة الحقوق، العدد (٤)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٥، ص٢١٠-٢١١.

دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

بسبب القوة الإلزامية التي منحها القانون له واكتسبها من خلال صلاحيته في نشر التقارير بوسائل الاعلام ليتسنى للجميع الاطلاع عليها، ويقوم بتزويد أصحاب العلاقة بنسخ من التقارير التي يرسلها إلى رئيس الجمهورية، وغالبا ما تتحاشى الإدارة قيام الوسيط بالأجراء هذا، لذا تسعى بالأخذ بتوصياته^(١).

وفي الختام نرى مما سبق ان رجال القانون في فرنسا استطاعوا أن يثبتوا أقدامهم ويعطون لهذا النظام الرقابي القوة والسلطة التي باتت تعادل السلطات الأخرى، ونجحوا في ذلك من خلال تطويع النصوص القانونية والاستفادة من المرونة الموجودة فيها، فالعاملين في الأجهزة الرقابية استفادوا من الصلاحيات التي منحت لهم وتمكنوا من تدعيم المركز القانوني للأجهزة الرقابية.

المطلب الثالث: دور الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد (العراق)

اعتادت الأنظمة القانونية قبل (٢٠٠٥) الاخذ بمسميات الهيئات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، وفي حقيقة الأمر إن تلك المسميات ليس لها مفهوم الاستقلال المالي والإداري (الوظيفي) إلا بالتسمية فقط، إذ أنها تشكل على انها جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية إلا أن مساحة اللامركزية الإدارية لها تتسع باتباع نظام التشكيلات الإدارية غير المرتبطة بوزارة أما في ظل النظام القانوني الحالي فهناك أفكار ومفاهيم جديدة اعتمدت على فكرة الهيئات المستقلة.

فهناك عدد من الهيئات المستقلة والمتخصصة في العراق لمكافحة الفساد وهي (ديوان الرقابة المالية - هيئة النزاهة - المفتش العام).

• أولا: ديوان الرقابة المالية:

(١) علي بدير، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية، مجلد ١١، العدد (٢)، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٩٦ ص ١٢٠.

م.د. سحر محسن عبود

تشير الدلائل والمصادر والتقارير التاريخية على أن العراق أول بلد عربي أسس جهازاً مختصاً بالرقابة المالية، فبعد تشكيل الحكم الوطني في العراق في (٢٣/٨/١٩٢١م) عرفت جهة تعنى بشؤون الرقابة السابقة تدعى دائرة مفتش الحسابات العمومية والتابعة إلى دائرة المحاسبات العمومية في ذلك الوقت، وأخرى تدعى (بدائرة مدير مراجعة الحسابات العام) وتأخذ على عاتقها مهام الرقابة اللاحقة لحسابات الدولة، ووفقاً للمادة (١٠٤) لدستور عام (١٩٢٤م)، والتي تنص على (يجب أن يسن قانون بنص على تأسيس دائرة تدقيق جميع المصروفات ترفع بياناً إلى مجلس الأمة مرة على الأقل كل سنة إذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس وأنفقت بحسب الأصول التي عينها القانون)^(١)، وقد تم دمج الدائرتين أعلاه لاحقاً وجمع اختصاصاتهما في دائرة واحدة سميت بـ (دائرة المراقب والمفتش العام للحسابات)^(٢). وفي عام (١٩٢٧م) صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة وبالرغم من التبدلات الدستورية والسياسية التي أعقبت انهيار النظام الملكي ودخول العراق إلى دائرة الأنظمة الجمهورية إلا أن دائرة الحسابات العامة استمرت بمزاولة مهامها وواجباتها، ومنذ ذلك الوقت واجهت هذه الدائرة الكثير من التغييرات الإدارية ونوعية تبعيتها وسلطاتها بل وحتى حصاناتها، ونتيجة لمواكبة مستجدات بيئة العمل وهيكلية الدولة كان لقانون رقم (٤٢) لسنة (١٩٦٨) الذي جاء انعكاساً للستور المؤقت الذي نص على تأسيس سلطة للرقابة المالية، والقوانين (١٩٤) لسنة (١٩٨٠)، ورقم (٦) لسنة (١٩٩٠)، حتى شهد النظام القانوني العراقي بفتح نافذة جديدة للرقابة المالية العليا

(١) المادة (١٠٤) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٤.

(٢) أحمد شنان بحر الفتلاوي، دور مراقب الحسابات في الكشف عن الاحتيال في البيانات المالية، بحث مقدم الى هيئة الأمانة في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، ص ٦٩.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

بصدور دستور (٢٠٠٥) الذي نظم عملها بقانون، وآخرها قانون رقم (٣١) لسنة (٢٠١١م) المعدل والذي يمتاز عن القوانين السابقة بمنح صلاحية التحقيق الإداري في المخالفة المالية^(١).

ويعد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ماليًا وإداريًا وتتمتع بالشخصية المعنوية، والتي تعمل على حماية المال العام فهو أعلى هيئة رقابية مالية مرتبطة بالسلطة التشريعية ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله^(٢).

ويعين رئيس الديوان بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء وتكون درجة رئيس الديوان بدرجة وزير، ويعين لمدة (٤) اربع سنوات، ويمتلك صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان والملاك والموازنة الخاصة به^(٣)، ويحتفظ رئيس الديوان باختصاصات مهمة علاوة لرئاسته لمجلس الرقابة مثل نشر التقارير الرقابية على الجمهور لتعزيز الشفافية، وتدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني^(٤)، وترتبط برئيس الديوان تشكيلات عدة متمثلة ب (مكتب رئيس الديوان، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، الدائرة القانونية، الدائرة المالية والإدارية) التابعة جميعها إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي^(٥).

نرى مما سبق ان ديوان الرقابة هو احد الهيئات المستقلة التي تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية على الرغم من ان المشرع الدستوري نص بصريح الكلام على

(١) علي عبد العباس نعيم، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٢) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١ المعدل.

(٣) المادة (٢٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١ المعدل.

(٤) المادة (٣٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١ المعدل.

(٥) المادة (٢٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١ المعدل.

م.د. سحر محسن عبود

ارتباطها بمجلس النواب^(١)، معللة ذلك على ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي هيئة ذات مهام تنفيذية، وبما إن السلطة التنفيذية بمقتضى ارتباطها بمجلس النواب لا يتنافى ولا يتقاطع مع خضوعها وتبعيةها لمجلس الوزراء (السلطة التنفيذية)، لذا فأن ديوان الرقابة المالية جزء من السلطة التنفيذية واغلب قوانين الموازنة تشير إلى ضرورة التزام جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وضرورة تقييد جميع المبالغ الممنوحة لها إيراداً نهائياً للخزينة العامة الاتحادية، ونصت على جواز تحويل وزير المالية سلطة اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة إلى الوزراء أو رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة مع الالتزام بأخطار ديوان الرقابة المالية^(٢).

١. أهداف ديوان الرقابة المالية الاستراتيجية^(٣):

أ. الحفاظ على المال العام.

ب. دعم المساءلة العامة.

ج. تعزيز الاقتصاد.

٢. اختصاصات ديوان الرقابة المالية: حدد القانون العراقي اختصاصات ديوان الرقابة المالية وهي كالآتي^(٤):

أ. يقوم بفحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة.

ب. يمنح لديوان الرقابة حق الاطلاع على معاملات الانفاق العام للتأكد من

(١) المادة (١٠٢) والمادة (١٠٣) من دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق، المادة (١) من الفصل الأول والمادة

(٤-١) من الفصل الثالث، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩، ١١ / ٢ / ٢٠١٩.

(٣) ديوان الرقابة المالية الاتحادي <https://www.fbsa.gov.iq/> تم زيارة الموقع ١ / ٣ / ٢٠٢١.

(٤) المادة (١٣) والمادة (١٤) والمادة (١٥) والمادة (١٦) من قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.



سلامتها.

ج. المساهمة في وضع وتطوير القواعد والأصول والمعايير المحاسبية والرقابية.

د. تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية.

هـ. يمتلك ديوان الرقابة صلاحية تدقيق البرامج السرية والقيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة، وإصدار تقارير سرية ما دام المدقق حاصلاً على التحويل الأمني المناسب.

و. يطلب الديوان من هيئة النزاهة عند اكتشاف أي مخالفة اجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة.

ز. يطلب رئيس الديوان من الوزير او الجهة الخاضعة للرقابة حق إقامة دعوى مدنية فيما يتبنى للدولة من حقوق عن المخالفات المالية، ويحمل الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة.

ح. اشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة للرقابة، وفي حالة عجز السلطة التنفيذية على حسم الخلاف، يقوم بأشعار السلطة التشريعية بذلك.

٣. مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادي: لديوان الرقابة المالية الاتحادية مهام عدة نوجزها كما يأتي^(١):

أ. رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية على ان تشمل فحص وتدقيق معاملات الانفاق العام، والتحقق في جباية الموارد العامة، وابداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الاعمال والأوضاع المالية الخاضعة للرقابة.

(١) المادة (٦)، قانون ديوان الرقابة الاتحادي (٣١) لسنة ٢٠١١، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١.

م.د. سحر محسن عبود

ب. رقابة وتقييم الأداء للجهات الخاضعة للرقابة والإدارية.

ج. تقديم العون في المجالات المحاسبية والرقابية.

د. نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة للمحاسبة والتدقيق.

هـ. تقييم الخطط والسياسيات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف

المرسومة للدولة والالتزام بها.

و. فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا للعراق.

نرى مما سبق إن ديوان الرقابة يمثل آلية أساسية من آليات الرقابة، وأحد الأعمدة التي تعمل على مكافحة الفساد وهو أحد أركان الاستراتيجية الوطنية العراقية لمكافحة الفساد، فيتصرف بوصفه المراقب على النزاهة وصدق المعلومات والبيانات التي ترد من السلطة التنفيذية وتدقيقها وعندما يثبت ان هناك خروقات يقوم بتحويلها إلى هيئة النزاهة التي يطلب منها التحقيق في الموضوع، وبالمقابل فأن هيئة النزاهة تحتاج إلى ديوان الرقابة المالية عند وجود جرائم مالية بمؤسسة معينة فيطلب منه تدقيق هذه المؤسسة ماليًا.

وظهر على صعيد الرقابة في العراق جهتي رقابة مستقلة فكما ذكرنا الأولى ديوان الرقابة الاتحادي المسؤولة عن جميع حسابات الدولة العراقية، والثانية في إقليم كردستان المسؤولة عن الرقابة المالية هناك، لذا كان من الضروري أن يضع المشرع العراقي آلية للتنسيق ما بين الرقابة المالية الاتحادية وبين إقليم كردستان العراق لاحتساب الإيرادات الاتحادية الناتجة من الإقليم وبدورها تقوم وزارة المالية لإقليم كردستان بتحويلها إلى وزارة المالية الاتحادية^(١)، فقد تولى ديوان الرقابة المالية الاتحادي الاشراف على عمل

(١) المادة (١٧) من قانون الموازنة ٢٠١٠.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

ديوان الرقابة المالية في الإقليم، واستند في ذلك إلى سبل عدة لتحقيق هذا الهدف ومن بين هذه السبل ان يسير ديوان المالية في الإقليم على هدى الخطة المقررة من مجلس الرقابة المالية في ديوان الرقابة المالي الاتحادي^(١)، الا اننا لم نرَ من خلال التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي أي تعاون او تنسيق ما بينه وبين ديوان رقابة الإقليم، واغفال الإشارة إلى حسابات ونتائج رقابة ديوان رقابة الإقليم ضمن التقارير السنوية لديوان الرقابة الاتحادي، وهذا يعني عدم التوحيد بين نتائج الرقابة بين الديوانين عملياً^(٢)، مما أدى توتر العلاقات ما بين الحكومة والإقليم منذ عام (٢٠١٤ م) السبب كان مسار خلاف دائم، وتعد هذه المسألة إحدى ملفات الفساد التي تعاني منها الحكومة المركزية، إذ إن عدم دفع الإيرادات الناتجة من تصدير النفط إلى الموازنة الفيدرالية وعدم السيطرة الحكومية على المنافذ الحدودية وإيراداتها في الإقليم والتي توفر بما يقارب (١٢٪) من إيرادات العراق، في الوقت الذي امتنعت حكومة الإقليم على ما نص عليه الدستور بشأن الإدارة المشتركة لمنافذ الشمال.

• ثانياً: هيئة النزاهة:

وهي هيئة دستورية مستقلة تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد مبدأ الشفافية في إدارة شؤون الحكم، وعلى جميع المستويات، وبالتعاون مع الأجهزة الرقابية والجهات الوطنية الأخرى^(٣)، وأنشأت بالقانون النظامي الصادر (٥٥ لسنة

(١) المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) تقارير عن ديوان الرقابة المالية.

(٣) التقرير السنوي لهيئة النزاهة ٢٠١٩، ص ١٥. <https://nazaha.iq/pdf> تم زيارة الموقع ٢٠٢١/١/٢٥.

م.د. سحر محسن عبود

(٢٠٠٤) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، وهي هيئة مستقلة^(١) ومسؤولة عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد واحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية، وتخضع الهيئة لرقابة (السلطة التشريعية)، ومنحها قانون الاستقلال المالي والإداري^(٢). ويعد عمل هيئة النزاهة تجربة حديثة في العراق من اجل منع الفساد الحكومي، فوظيفتها هي المساهمة في مكافحة الفساد بوسائل متعددة، وفقاً للدستور العراقي الذي جاء في أحد مواده ما يأتي: (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون)^(٣).

وبعين رئيس الهيئة بدرجة وزير بناء على اقتراح من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب ولمدة خمس سنوات، على ان يكون حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون وله ممارسة فعلية في اختصاصه لا تقل عن خمس عشرة سنة، ويمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي للهيئة، وقد منحه القانون صلاحيات عدة من أهمها وضع السياسات العامة للهيئة وادارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون، ومن أبرز الشروط

(١) ذهبت المحكمة الاتحادية في العراق بقرارها (٢٠٠٦/ت/٢٨٨) في ٩/١٠/٢٠٠٦ ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو ان منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في القانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء مهامهم لغير القانون، الا ان القرار رقم (٨٨) لسنة (٢٠١٠م) والذي جاء فيه (ترى المحكمة الاتحادية ان الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، فأن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء). وبهذا ربطت هيئة النزاهة بمجلس الوزراء، فتمارس رقابتها على اعمال السلطة التنفيذية وتكون مرجعيتها في الوقت ذاته.

(٢) احمد حمدي، رقابة المفتش العام على اعمال الإدارة، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٦٤.

(٣) المادة (١٠٢) من دستور العراق ٢٠٠٥ النافذ.



لاختيار المرشح لمنصب رئيس الهيئة بأن يكون مستقلا ولا ينتمي لأي جهة سياسية^(١).
ويخضع رئيس الهيئة لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بالإجراءات ذاتها التي يخضع لها الوزراء والمنصوص عليهم في الدستور، ويعفى رئيس الهيئة بالإجراءات ذاتها التي يعفى بها الوزير، ولرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزير ويعينان بالطريقة ذاتها التي يعين بها رئيس الهيئة والشروط ذاتها^(٢).

ويلزم رئيس هيئة النزاهة بتقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء، يتضمن ملخصا عن إنجازات الهيئة ونشاطاتها وانجازها في الميدان التحقيقي وميدان ثقافة النزاهة والشفافية، والخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة وملاحقة الكسب غير المشروع^{(٣)(٤)}.

ولهيئة النزاهة نظام داخلي خاص وأهداف وصلاحيات واختصاصات وإجراءات عديدة تتخذها لمنع الفساد الإداري ومكافحته واعتمادها مبدأ الشفافية في إدارة شؤون الحكم من خلال التحقيق في قضايا الفساد، ومتابعة القضايا من طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها، فضلا عن تنمية ثقافة القطاعين العام والخاص، وإعداد مشروعات القوانين بما يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة من طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو من طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح، فضلا عن تعزيز ثقة الشعب بالحكومة عبر الزام المسؤولين الحكوميين الكشف عن ذممهم المالية، من استثمارات وموجودات

(١) المادة (٥) والمادة (٦) قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٧) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) لم يصرح المشرع في حالة عدم تقديم الهيئة للتقرير السنوي ما هو الأثر الذي يترتب عليه.

(٤) المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

م.د. سحر محسن عبود

خارجية وهبات، وإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون وبما لا يتعارض معه، والقيام بأي عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه بشرط ان يكون ذلك العمل ضرورياً وفعالاً ومناسباً لتحقيق اهداف الهيئة ويصب في مكافحة الفساد^(١).

وتمارس الهيئة نوعين من الرقابة هما:

الرقابة السابقة: وتتمثل بالكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها وعوائلهم، والرقابة اللاحقة: والتي تتمثل بمكافحة الفساد المالي والإداري، وتمارس سلطة التحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة^(٢).

١. صلاحيات واختصاصات هيئة النزاهة: تمتلك هيئة النزاهة الكثير من الصلاحيات والاختصاصات التي منحها لها القانون ومن بينها^(٣):

أ. صلاحية التحقيق في أي قضية فساد بوساطة أحد محققيه، وتحت اشراف قاضي التحقيق المختص.

ب. الحق في فتح مديريات للتحقيق باقتراح من مدير عام التحقيقات في الأقاليم التي لا توجد فيها هيئة النزاهة خاصة في الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ويجري التنسيق بينهما في ميدان مكافحة الفساد.

ج. تعد الهيئة الجهة التحقيقية المختصة للإجراءات الجزائية التحقيقية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد.

د. تعمل الهيئة على منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقبة المالية.

هـ. تعنى بالكشف على اعمال الفساد ومسؤوله عن جمع الأدلة عن اعمال الغش

(١) المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (١) والمادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

والتبذير وإساءة التصرف وفقا لأحكام القانون.

و. تعد هيئة النزاهة الجهة المسؤولة عن جمع الأدلة عن أعمال الفساد بصفتها الجهة

التحقيقية المختصة.

٢. وسائل هيئة النزاهة: وتتبع الهيئة وسائل عدة للوصول إلى تحقيق أهدافها بمكافحة

الفساد من بينها^(١):

أ. (الشكاوى والابخاريات) التي يقدمها المواطنون ضد الموظفين او من موظف

يعمل في دائرة معينة عن أي قضية متعلقة بالفساد المالي أو الإداري أو من طريق

وسائل الاعلام.

ب. (التقارير) التي يرفعها ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف أي مخالفة مالية أو

وجود أسباب معقولة غير نظامية وشكاوى ضد الموظفين.

ج. (التحقيق في قضايا الفساد)، فقد منحها القانون سلطة التحقيق في قضايا الفساد

وإحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها من طريق محققها^(٢).

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة لهيئة النزاهة واستراتيجيتها في الحد من الفساد

من خلال رفعها لشعار (منع أو ردع - الاستباقية - الإصلاح)، الا ان تقارير منظمة

الشفافية الدولية لعام (٢٠٢١)، التي تبين ان هناك تراجعا في مؤشرات مكافحة الفساد

والذي يمثل تحديا كبيرا، ويرجع ذلك إلى الجهات المتنفذة في مفاصل الدولة التي تعيق

عمل هذه الهيئة والهيئات الأخرى^(٣).

نرى مما سبق إن الهدف الأساس الذي تكونت من اجله هيئة النزاهة ومنحتها الأهمية

(١) عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، مرجع سابق، ص. ٣١٠-٣١١.

(٢) المادة (١١-أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٣) منظمة الشفافية الدولية <https://www.almaalomah.com> تم زيارة الموقع في ٣/٣/٢٠٢١.

م.د. سحر محسن عبود

الكبرى في رسم آلياتها هي: أولهما وقائي، والثاني ردعي، هذان الامران يعدان الأساس الذي تستند الهيئة في بناء ورسم آلياتها وهذان الأساسان يتداخلان فيما بينهما، فالعمل الوقائي يتجسد من خلال تعزيز ثقافة النزاهة ومكافحته، في حين يتمثل العمل الردعي بتعقب المفسدين والقاء القبض عليهم مثل ما يحدث في دائرة التحقيقات.

وبذلك يتجسد عمل هيئة النزاهة بالتحقيق بأي موضوع يتم تحويله من ديوان الرقابة المالية بعد تدقيقه وبيان الخروقات فيه، وبالمقابل تطلب الهيئة من ديوان الرقابة تدقيق أي مؤسسة مالية في حالة وجود جرائم فيها، لذا فالعلاقة ما بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وفقا للمادة (٢١) من قانون هيئة النزاهة هي علاقة تعاونية تشاركية لاتحاد الغايات والاهداف لأجل مكافحة الفساد. لأنها لم تصل إلى المستوى المطلوب الذي يرمي إلى القضاء على الفساد أو الوقاية منه والدليل على ما ذكرناه من نسب عالية للفساد وفقا لتقارير منظمة الشفافية وتقارير هيئة النزاهة نفسها.

ولم تمتلك دول المقارنة في فرنسا وبريطانيا هيئات مشابهة لهيئة النزاهة في العراق، أما مصر فقد سلكت مسلكا مقاربا للمشرع العراقي في انشاء (المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد)، إذ أشار الدستور المصري إلى إبراز تلك المفوضية والتي جعل منها مختصة بمحاربة الفساد وتضارب المصالح ونشر قيم النزاهة والشفافية، وتحديد معاييرها ووضع الاستراتيجية الوطنية الخاصة بمعالجة الفساد في مصر، فضلا عن واجبها في التنسيق بينها وبين غيرها من الأجهزة الرقابية^(١).

• ثالثاً: مكاتب المفتشون العموميون:

يعد التفطيش من الوسائل المهمة التي تملكها السلطات الإدارية لضمان انجاز الاعمال

(١) المادة (٢١٨) دستور مصر ٢٠١٤ المعدل.

دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

المنوعة بالجهات الإدارية التي تتبعها، ومن بين أهم المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد في الوزارات أو الهيئات غير المرتبطة بوزارة، بوصفها إحدى تشكيلات الجهات التي تتولى الرقابة على الأجهزة التنفيذية للدولة وإعمالها^(١)، واستحدثت وظيفة المفتش العمومي بعد عام (٢٠٠٣) بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٧) لسنة (٢٠٠٤)، وأصبح العمل في هذه الوظيفة منذ تأريخ صدور الأمر في (١٠ / ٢ / ٢٠٠٤) الذي نص على الاعتراف بحاجة الوزراء لكوادر من المهنيين المؤهلين والمتسمين بالموضوعية، والذين يكرسون جهودهم لتحسين أداء الوزارة والقضاء على أعمال الغش والتبذير وسوء استخدام السلطة، ولا يتحقق ذلك إلا بإنشاء مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين للقيام بإجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش^(٢).

فمكاتب المفتشين هي مكاتب مستقلة في الوزارات العراقية المختلفة للتحقيق والتدقيق والتفتيش والتقييم وأي نشاط آخر لمراجعة الأداء الوظيفي وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها ويتم اختيار المفتشين بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية، وبناءً على نزاهتهم وقدراتهم القيادية القوية وقدرتهم الثابتة عملياً، ولا بد للمفتش العام أن يمتلك المعرفة والخبرة على القيام بإجراءات التدقيق والتحقيق^(٣).

ويعين المفتش العام من رئيس الوزراء ويخضع تعيينه للمصادقة من البرلمان بأغلبية

(١) صالح حسن كاظم، الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد أو مكافحته، هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، بغداد، (د.ت)، ص ٢٠. وينظر كذلك الى: احمد حمدي، مرجع سابق، ص ١٣.

(٢) الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٥، ١٠ / ٢ / ٢٠٠٤.

(٣) احمد حمدي، مرجع سابق، ص ٥٤-٥٥.

(٤) إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة / دائرة الشؤون القانونية / قسم البحوث والدراسات، ص ٦٣-٦٤.

م.د. سحر محسن عبود

الاصوات لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، الا انه عدل^(١) أمر تعيين وإعفاء المفتش العام ليجعله منوطاً بقرار من رئيس الوزراء استناداً على اقتراح من هيئة النزاهة وبذلك ألغى سلطة البرلمان في مسألة تعيين المفتش العام التي منحها الأمر (٥٧) الصادر عن سلطة الائتلاف ليجعل أمر التعيين والإعفاء من صلاحية رئيس الوزراء فقط^(٢).

وعلى الرغم من الغاء مكاتب المفتشين العموميين الا ان رؤيتنا ان نبين مهام وصلاحيات المفتش العام التي مارسها منذ عام (٢٠٠٤-٢٠١٩) وهل كان لها دور في مكافحة الفساد.

1. مهام المفتش العام:

يمثل المفتش العام الجهة الرقابية التي تساهم في تحسين كفاءة وفاعلية ونزاهة الوزارات العراقية وإعادة الثقة للجمهور في المؤسسات الحكومية من خلال تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر في مصالح الوزارة، وفحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة، والقيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات، إذ يرفع المفتش العام التقرير للوزير المهني لكل وزارة معنية بذلك مباشرة وفي حالة إساءة التصرف من الوزير يرفع التقرير إلى رئيس هيئة النزاهة^(٣).

(١) الأمر المرقم ١٩ لسنة (٢٠٠٥م) والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥) الصادر في عهد الحكومة المؤقتة التي كانت برئاسة الدكتور (أياد علاوي).

(٢) جليل عباس علي، وظيفة المفتش العام بين ضوابط الأمن ومحامي الشعب، الحوار المتمدن، العدد ١٨٨٢، ١١/٤/٢٠٠٧.

(٣) عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، بحث تطبيقي في عينة من شركات الصناعات العامة، بحث مقدم الى هيئة الأمانة في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٧؛ وينظر كذلك الى: صالح حسن كاظم، مرجع



2. صلاحيات مكتب المفتش العام:

يتمتع المفتش العام بسلطات وصلاحيات واسعة، منها قدرته على الوصول إلى جميع مكاتب الوزارة بدون قيود والمواقع التابعة لها والوصول إلى العاملين في الوزارة والاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والأمور والعقود والمذكرات والمراسلات وأي مواد أخرى بما في ذلك البيانات الالكترونية الخاصة بالوزارة، فضلا عن سلطة إصدار طلبات استدعاء الشهود، والاستماع إلى اليمين أو القسم الذي يؤديه الشهود، وامكانيته في الوصول إلى رئيس أي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المكتب مثل الوزارات والإدارات والوكالات والهيئات الممولة للدولة، وسلطته في إلزام العاملين في أي وزارة على تبليغ المفتش العام بأي معلومات عن أعمال الغش والتبذير وإساءة استعمال الموارد والفساد وأعمال مخالفة للقانون^(١).

وتعد التقارير العامة والخاصة عن الاعمال التي يصدرها المفتش العام اهم وسيلة رقابية لنقل المعلومات والبيانات فيما بين المستويات الواحدة ومن المستويات الدنيا إلى المستويات العليا، فالهدف من المفتش العام هو مراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه من قبل الموظفين وتقويمهم^(٢)، ويتضح مما تقدم ان الرقابة التي يمارسها المفتش العام من الموظفين التابعين لوزارته تنطوي على شقين، الأول: الرقابة على الأشخاص، وثانيهما الرقابة على الاعمال.

يعد انشاء مكتب المفتش العام أحد جهات مكافحة الفساد وموافقا لما ذهب إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنه يشكل أحد أهم الجهات الرقابية لأعمال

سابق، ص.ص. ١١-١٢.

(١) عز الدين محمد محمود، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤.

(٢) احمد حمدي، مرجع سابق، ص. ٣٣-٣٥.

م.د. سحر محسن عبود

السلطة التنفيذية الا انه لا يمتلك سلطة إلزام الإدارة بتنفيذ توصياته، إذ إن دوره انحصر بتحديد مواطن الخلل الإداري المالي وضمن نطاق الوزارة التي يتبعها فضلا عن عجزه في رقابة شاغلي الوظائف القيادية في العراق، فلا يملك المفتش العام سوى فرض عقوبة لفت نظر أو انذار، فلا يوجد نص صريح يمنح المفتش العام سلطات مؤثرة كالعقوبة الانضباطية^(١).

فضلاً عن ارتباط المفتش العام وبقية أجهزة الوزارة الوزير ذاته، وجعل مصير المفتش العام بالوزير ضعف هيئته وحجم فاعلية عمله، وأصبحت شبه فوضى إدارية متداخلة بين دوائر خدمية وأجهزة رقابية في نفس الوزارة (الخصم والحكم)، وفضلا عن ذلك فإن تماس الموظفين بعضهم ببعض يمنع من كشف بعض الإخفاقات والتقصير من الموظف لكثرة المحاباة والمجاملات لاسيما إن أمر بريمر رقم ٥٧ لسنة (٢٠٠٤ م) جعل سلطة إقالة المفتش للوزير وهذه منافية للشفافية^(٢).

ومن وجهة نظر الباحث فإن تجربة المفتش العام تجربة جيدة، الا انها تحتاج إلى المزيد من الفاعلية في الأداء من خلال الاستقلالية في العمل وفي طريقة التعيين لأنها مهمة في العمل الرقابي وازدادت المناشدات لإلغاء مكاتب المفتشين بعد ان دخلت المحاصصة الطائفية في تعيينهم، وانحرفت الغاية التي من اجلها أسست، لذا فقد تم الغاء مكاتب المفتشين في عام (٢٠١٩ م) بعد ان صوت البرلمان على الغاءه، وان هذا القرار هو تنقيحاً للأجهزة الرقابية وخطوة للأمام في استقلاليتها في أعمالها.

(١) المصدر نفسه، ص. ١٨٥-١٨٦.

(٢) زهير حبيب الميالي، عن دستورية وقانونية الغاء مكاتب المفتشين العموميين، وكالة انباء براثا <http://burathanews.com/arabic/articles> تم زيارة الموقع في ١٨ / ١ / ٢٠٢١.

*- بموجب قانون ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ م.



ونهجت دول المقارنة نهجا مقاربا لدور مكاتب المفتشين العموميين وبتسميات متباينة، ففي بريطانيا اخذت بنظام المعتمد النيابي (المفوض البرلماني)، ويعين بمرسوم ملكي من التاج، ومن اختصاصاته تلقي شكاوى المواطنين وحل جميع الخلافات بين الإدارة والمواطنين فلتوصياته اثر كبير لدى الإدارات الحكومية في المملكة، لذا فأن لتلك المؤسسات دور كبير في التعاون مع أجهزة الرقابة المالية في حل مشكلات الجهاز الإداري من خلال الاستجابة لشكاوى المواطنين، مما يدل على جودة الخدمة المقدمة والحد من الروتين الإداري والقضاء على الفساد الإداري والمالي واعتماد الشفافية المالية والإدارية بين الحكومة ومواطنيها عامة^(١).

أما في فرنسا فهناك مؤسسة «وسيط الجمهورية»، الذي يمتلك حق تحريك الشكاوى الجزائية ضد الموظف المدان في نطاق القانون الجزائي، ويبيدي توصياته لإصلاح القوانين التي تمس الحاجات العامة في فرنسا^(٢).

أما مصر فأنها اخذت بنظام مشابه لنظام (وسيط الجمهورية) الفرنسي، ويسمى (المدعي العام الاشتراكي)، ويعتمد على الشكاوى والتظلمات التي تقدم إليه لغرض ابلاغها للسلطة القضائية، لذا فأن أبرز اختصاصات هذا الجهاز هو التحقيق والتصرف فيه مثل، الامر بالمنع من السفر، والاشراف على إدارة أموال المتحفظ عليها فرض الحراسة، وطلب مصادرة الأموال المفروض عليها حراسة^(٣).

(١) احمد السيد عوضين حجازي، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٢) موسى مصطفى شحاذة، مرجع سابق، ص ٢١١-٢١٣.

(٣) احمد محمد شحاذة، جهاز المدعي العام الاشتراكي في ظل المتغيرات الأيدلوجية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١١٠.

الخاتمة

تعد الرقابة هي الاداة الفاعلة لصيانة وحماية المال العام ، ولا تكون هذه الاداة فاعلة الا بوجود هيئات فاعلة تمتلك من القدرة والامكانية لتقوم بدورها على اكمل وجه ولا تستطيع هذه الهيئات ان تقوم بدورها الا إذا كان لها نوع من الاستقلالية ، وكانت الدول الرائدة في هذا المجال (بريطانيا ، فرنسا) خير دليل على نجاح تلك التجربة ، اما النظام السياسي في العراق فعلى الرغم من امتلاكه العديد من الأجهزة الرقابية الا انها لازالت تحتاج إلى المزيد من المتابعة لتحقيق الهدف المرجو منها ، وأن تعمل بكل نشاط وفعالية لحماية موارد الدولة من خلال تشخيص نقاط الضعف وأن تعمل على تقويم الأخطاء ومنع حدوثها .

• الاستنتاجات:

١. وعي الشعب وحياد المواطنين في اختيار من يمثلهم وبالتالي يؤثر ذلك بشكل كبير في تحديد متطلبات الشعب المالية.
٢. تعد العلاقة المنظمة بين السلطة التشريعية والاجهزة الرقابية سبب في نجاح الرقابة المالية.
٣. إن استقلال الهيئات الرقابية ماليا يجعل منها اجهزة رصينة يجعل منها بعيدة عن اي تأثيرات سياسية.
٤. إنزال اقصى العقوبة لكل من تسول له نفسه في التهاون في مجال التصرف بالمال العام.
٥. الشفافية التي تتعامل بها الاجهزة الرقابية لها دور كبير في نجاحها.



• التوصيات:

في إطار أنموذج الاجهزة الرقابية في العراق: إعادة النظر في قرار الغاء مكاتب المفتشين العموميين للدور المهم الذي يقوم به في كشف اخفاقات وأي تقصير يقوم به أي موظف. مع الأخذ بنظر الاعتبار بعض التغييرات التي لا بد من الاخذ بها وهي:

أ. اقالة المفتش العام بالوزير يضعف من هيئته ويحجم عمله، لذا لا بد من اناطة الإقالة بالسلطة التشريعية حصراً.

ب. واستحداث منصباً مقاربا (للمفوض البرلماني) في بريطانيا الذي يكون ارتباطه بالسلطة التشريعية، والذي ينحصر دوره بتلقي الشكاوى وحل جميع الخلافات.

المصادر والمراجع

|| الدساتير:

١. دستور العراق ٢٠٠٥ م.
٢. دستور مصر 2014 م النافذ.
٣. الدستور الفرنسي ١٩٥٨ م شاملاً تعديلاته.

|| القوانين:

١. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) سنة ٢٠١١ المعدل.
٢. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

|| الكتب:

١. أحمد إبراهيم بك، محكمة المحاسبة الفرنسية واساليبها في الرقابة المالية، دار الفصول للنشر، القاهرة، (د.ت).
٢. أحمد حمدي، رقابة المفتش العام على اعمال الإدارة، مكتبة السنهوري، بيروت،

٣. أحمد محمد شحاذة، جهاز المدعى العام الاشتراكي في ظل المتغيرات الأيدلوجية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٤. جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٨.

٥. خالد سعد زغلول حلمي، تنازع القوانين في المجال الضريبي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧.

٦. ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل للممارسة الجيدة، ترجمة: مكتب صبره للترجمة بجمهورية مصر العربية الاتحاد البرلماني الدولي، بيروت، ٢٠٠٦.

٧. صادق أحمد علي النفيس، الرقابة على الانفاق العام دراسة مقارنة اليمن - مصر - بريطانيا - فرنسا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧.

٨. صالح حسن كاظم، الجهود الدولية الرامية لمنع الفساد أو مكافحته، هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، بغداد، (د.ت).

٩. صلاح الدين مصطفى امين، الرقابة المالية العليا وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، (د.ن)، بغداد، ١٩٧٩.

١٠. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥.

١١. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥.

١٢. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، ط ٢، بيروت، ٢٠١١.



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

١٣. علي عبد العباس نعيم، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة، مكتب الهاشمي

للكتاب الجامعي، بغداد، ٢٠١٧.

١٤. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول

العربية وعدد من الدول الأجنبية، ط ٢، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٥

١٥. كمال المتوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، الربيعان، الكويت، ١٩٨٧.

١٦. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، ١٩٨٨.

١٧. محمد بدران، القانون الإنكليزي دراسة في تطوره التاريخي ومصادره القانونية

وانعكاساتها على التفرقة بين القانونين العام والخاص، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٨٩.

١٨. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠٠٥،

١٩. محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، (د.ت).

٢٠. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومة المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٦٦.

|| البحوث:

١. احسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى

هيئة النزاهة/ دائرة الشؤون القانونية/ قسم البحوث والدراسات.

٢. أحمد شنان بحر الفتلاوي، دور مراقب الحسابات في الكشف عن الاحتيال في

البيانات المالية، بحث مقدم إلى هيئة الأمانة في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين.

٣. عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات

المكتشفة، بحث تطبيقي في عينة من شركات الصناعات العامة، بحث مقدم إلى هيئة

سحر محسن عبود م.د.

الأمناء في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، ٢٠٠٩.

الاطاريح:

١. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة ١٩٨٣.
٢. عبد الحي عبد العزيز عبد القادر الرماضين، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩.
٣. عطا الله سالم جويعد الصرايرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني دراسة مقارنة مع النظامين المصري والانجليزي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٩.

الجرائد:

١. جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١.
٢. الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٥).

مجلات:

١. علي بدير، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي لحماية الافراد، مجلة العلوم القانونية، مجلد ١١، العدد (٢)، كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٩٦.
٢. موسى مصطفى شحاذة، حقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة، مجلة الحقوق، العدد (٤)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٥.
٣. جليل عباس علي، وظيفة المفتش العام بين ضابط الأمن ومحامي الشعب، الحوار المتمدن، العدد ١٨٨٢، ١١/٤/٢٠٠٧.
٤. أحمد السيد عوضين حجازي، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة



دور الهيئات الرقابية المستقلة في مكافحة الفساد / نماذج مختارة

الذاتية للإدارة على أعمالها، مجلة العلوم الإدارية، العدد (٢)، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٨٩.

٥. الهيئات القضائية الفرنسية، بحث منشور، مجلة الميزان، ج٣، العدد ١٥٥، الامارات العربية المتحدة.

٦. ماثيو كونان، القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية لن يدخل التنفيذ الا في ٢٠٠٧، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات، مجلة القانون العام وعلم السياسية، العدد ١، بيروت، ٢٠٠٧.

• مواقع الكترونية:

١. زهير حبيب الميالي، عن دستورية وقانونية الغاء مكاتب المفتشين العموميين، وكالة انباء برائنا <http://burathanews.com/arabic/articles>

٢. أيمن أحمد محمد، ايمن أحمد محمد، الفساد والمسائلة في العراق، مؤسسة فريديش، بيروت، ٢٠١٣، بحث منشور على الموقع

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman>

٣. ديوان الرقابة المالية الاتحادي <https://www.fbsa.gov.iq/> تم زيارة الموقع

٤. التقرير السنوي لهيئة النزاهة ٢٠١٩، ص ١٥. <https://nazaha.iq/pdf> تم زيارة الموقع ٢٥ / ١ / ٢٠٢١

٥. منظمة الشفافية الدولية <https://www.almaalomah.com>