# الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة: العراق أنموذجا

أ.د فلاح خلف كاظم سارة صلاح عبدالله
Falah.20.net@gmail. Sara_salah@uomustansiriyah.edu.iq com
الجامعة المستنصرية/ كلية العلوم السياسية

**الملخص:**

ان الموازنة العامة لاتقتصر فقط على مرحلة الاعداد والاقرار والتنفيذ، بل لا بد من المرور في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وتتنوع اوجه الرقابة تبعا للفصل بين السلطات، وتكون على ثلاثة انواع: منها الرقابة الادراية التي تمارسها السلطة التنفيذية، والتي تتمثل في رقابة (مجلس الوزراء، وزارة المالية، الوزارة المختصة)، والهدف منها هو الكشف عن حالات التلاعب والاختلاس والتأكد من سلامة العمليات المالية، اما الرقابة السياسية والغرض منها هو التأكد من استخدام الاعتمادات وفقا للاوجه المخصصة لها قانونيا، والتي يمارسها مجلس النواب عن طريق الادوات الرقابية التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي، فضلا عن رقابة الهيئات المستقلة والتي تتمثل في رقابة ( ديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة العامة).

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة التنفيذية، الرقابة التشريعية، ديوان الرقابة المالية، هيئة النراهة.

| تاريخ الاستلام : ٢٠٢٤/٨/٢٥ | تاريخ القبول: ٢٠٢٤/١١/٨ | تاريخ النشر: ٢٠٢٤/١٢/١ |
|---|---|---|

# Application to the implementation of the general budget: Iraq as a model

Prof. Dr. Falah Khalaf Kazem Sarah Salah Abdullah
Falah.20.net@gmail.com Sara_salah@uomustansiriyah.edu.iq
Al-Mustansiriya University/College of Political Sciences

**Abstract:**

The general budget is not limited only to the stage of preparation, approval, and implementation. Rather, it must go through the stage of monitoring the implementation of the general budget. The aspects of oversight vary according to the separation of powers, and are of three types: including administrative oversight exercised by the executive authority, which is represented by oversight ( The Council of Ministers, the Ministry of Finance, the competent ministry), the purpose of which is to uncover cases of manipulation and embezzlement and to ensure the integrity of financial operations. As for political oversight, the purpose of which is to ensure that the funds are used in accordance with the aspects assigned to them legally, which is exercised by the House of Representatives through the oversight tools that are stipulated It has the constitution and internal regulations, as well as the oversight of independent bodies, which are represented by oversight (the Office of Financial Supervision and the Public Integrity Commission).

**Keywords:** humanitarian organizations, international conventions, constitutions, human rights, Libya

## المقدمة:

تعد الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة هي المرحلة الاخيرة للموازنة، وتأتي اهمية الرقابة لما لها من اثر بالغ في اخضاع اموال الدولة للرقابة على اعتبار انها اموال الشعب، وكون هذه الرقابة حق ودور كفله الدستور، والذي نص على انشاء الرقابة والجهات التي تقوم بهذه الرقابة، وقام بتوزيع الوظائف الرقابية بين الجهات المختصة من رأس الهرم الى اخر موظف بشكل متسلسل، كالرقابة الادارية التي تتولاها السلطة التنفيذية، والرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان اثناء تنفيذ الموازنة العامة عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية، او الرقابة اللاحقة لمجلس النواب بعد انتهاء السنة المالية واعداد الحساب الختامي، فضلا عن الاجهزة المستقلة الاخرى التي ترصد المخالفات المرتكبة من قبل الجهات المعنية اثناء تنفيذ موازنة الدولة والتي تتمثل ب ( ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة العامة).

## اهمية البحث:

تأتي اهمية البحث من ان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة له دور كبير لكي تتم عمليات التنفيذ وفقا للخطة العامة وتحقيق الاهداف التي تتضمنها الموازنة العامة، فضلا عن الحفاظ على الاموال العامة للدولة وعدم تجاوز التخصيصات والاسراف في النفقات العامة.

## اشكالية البحث:

تقوم اشكالية البحث من ان على الرغم من تعدد الاجهزة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، الا ان هنالك وجود هدر للمال العام لا يتناسب مع مستوى الخدمات، ومن هذه الاشكالية يمكن تحديد الاسئلة الاتية:

- ما هو دور السلطة التنفيذية في الرقابة على الموازنة العامة؟
- ما هي وسائل الرقابة البرلمانية التي يستخدمها مجلس النواب في الرقابة على الموازنة العامة؟
- مدى فعالية الاجهزة المستقلة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة؟

## فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية ان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لا تتسم بالفاعلية لوجود الاسراف في الانفاق والتبذير غير المبرر الذي يعود الى ضعف تلك الاجهزة الرقابية بالرغم من تعددها.

## منهجية البحث :

تطلبت الدراسة الاعتماد على المنهج المؤسسي من خلال عرض انواع الرقابة وفقا للفصل بين السلطات، وايضا الاعتماد على المنهج التحليلي.

## المبحث الاول

## رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الادارية)

هي الرقابة التي تمارسها الحكومة على ذاتها، فيقوم بها موظفون على اخرين منهم بهدف حماية المال العام من الضرر وتنفيذها في الحدود المنصوص عليها بالموازنة والقوانين والانظمة النافذة(الخير ٢٠١٤، ١٣٤) ، وبما ان السلطة التنفيذية في العراق تتكون من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء الذي يتكون بدوره من (رئيس الوزراء، والوزراء المعنيين)، وتتكون كل وزارة من سلسلة من (الوظائف، والاقسام، والفرع)، وتبدأ الرقابة بشكل عام، ومن ضمنها الرقابة الادارية والتي تعد من اعلى الهرم للسلطة التنفيذية الى اخر موظف فيها بصورة متسلسلة(المسرهد ٢٠١٩، ٦٤). لذلك سنبين هذا النوع من الرقابة بناءً على هذا التسلسل والذي يشمل الاتي:

### اولا: رقابة مجلس الوزراء:

يمارس المجلس الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة التي يضعها، بما في ذلك (السياسة المالية) التي تعد الموازنة العامة عنصرا رئيسي فيها، ولذلك فهو يراقب دقة وصحة تنفيذ الموازنة ويضمن تنفيذ السياسة المالية، عن طريق المتابعة والاشراف على جميع المؤسسات العامة، ويتم كل ذلك لتجنب مساءلته قبالة مجلس النواب سواء أكان رئيس مجلس الوزراء وحده ام تضامنيا مع جميع اعضاء مجلس الوزراء، وبما ان رئيس مجلس الوزراء في العراق يعد الرئيس الفعلي الاعلى للسلطة التنفيذية، ومن ثم تكون له ولايه تامة على جميع المؤسسات والمصالح العامة الحكومية، وعلى جميع الموظفين ابتداءً من اخر موظف وانتهاءً بالوزير(صالح ٢٠١٧، ٩٣).

### ثانيا: رقابة وزارة المالية:

أن المهمة الاساسية لوزارة المالية وهيئاتها في العراق هي مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، باعتبارها الجهة المسئولة عن النفقات والايرادات الحكومية(جاسم ٢٠١٠، ١٩٥) ، اذ يتولى وزير المالية مسئولية الحسابات المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات كافة التي تجري في جميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، والاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم العائدة الى الموازنة العامة الاتحادية، ويتم مراقبة عملياتها المالية والمحاسبية بالطرائق التي تحددها وزارة المالية(قانون الادارة المالية الاتحادية ٢٠١٩، ١٧) ، وتمارس وزارة المالية نوعين من الرقابة، احدهما رقابة رئاسية (تسلسلية) التي يتولاها الرئيس على المرءوس في كل المستويات شأنها في ذالك شأن كل الوزارات الاخرى، وذلك مع مراعاة الاحكام المذكورة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وثانيهما رقابة تمارسها على جميع

الوزارات والمؤسسات الرسمية داخل السلطة التنفيذية، والتي تتم عن طريق دائرتين في وزارة المالية الاولى تتمثل في (دائرة الموازنة العامة) والثانية (دائرة المحاسبة)(الجنابي ٢٠١٥، ٩٤).

**ثالثا: رقابة الوزارة المختصة:**

ان تلك الرقابة من الوزراء انفسهم او من ينوب عنهم في كل وزارة، وتتم بشكل تسلسلي، أذ ويستمد الوزير صلاحياته وسلطته الرئاسية تلك من السلطة السياسية والادارية التي يتم ممارستها في الاشراف على عمل الموظفين التابعين له باعتباره الرئيس الاعلى لجميع موظفي الوزارة، والغرض من تلك الرقابة يكمن في التأكد من سلامة تنفيذ القوانين والانظمة في وزارته وفق احكام الدستور والقوانين، اذ نص قانون اصول المحاسبة العامة المعدل في المادة (٢٤) على انه : لا يجري أي صرف ما لم يستند الى أمر بالصرف يصدر من الوزير المختص أو من يخوله بذلك، إذ حدد القانون هذه الصلاحية بالوزير المختص حصرا أو من يخوله بذلك ولاتقتصر تلك الرقابة على الوزير وحده، بل يتولاها الموظفون الإداريون على من يليهم من الموظفين في كل وزارة أو دائرة أو مصلحة أو مؤسسة في مختلف المستويات الإدارية(المسرهد ٢٠١٩، ٧١).

**رابعاً: رقابة دائرة المفتش العام:**

لم تكن دائرة المفتش العام موجودة في العراق قبل العام ٢٠٠٣، ولكن في العام ٢٠٠٤ بعد انهيار معظم مؤسسات الدولة، وانتشار الفساد المالي والاداري في العراق، قام الائتلاف المؤقت في العراق (بول بريمر) بانشاء تلك الدائرة في كل وزارة بمقتضى الامر رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، والذي جعل تلك الدائرة مستقلة نسبيا حتى تتمكن من القيام بمهامها الرقابية ومكافحة الفساد المالي والاداري واصلاحه في الوزارات المعنية(صالح ، ١١١). وظل عمل هذه الدائرة مستمر حتى صدور قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ الذي الغي امر سلطة الائتلاف المؤقته رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والامر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥، وماجاء فيه على ان تحل مكاتب المفتشين العموميين وتؤول موجوداتها الى الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة، فضلا على تحويل كافة الوثائق والاولويات والملفات والموجودات الى هيأة النزاهة لاتخاذ الاجراءات القانونية، ويحال من يشغل تلك الوظيفة الى التقاعد اما غير المشمولين بقانون التقاعد فيتولى مجلس الوزراء اصدار القرار اللازم بحقهم او يعادون الى وظائفهم الحكومية السابقة(جريدة الوقائع العراقية ٢٠١٩، ٤٠).

## المبحث الثاني

## رقابة مجلس النواب العراقي ( الرقابة البرلمانية)

ان مجلس النواب العراقي يمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة استنادا الى نصوص دستور العام ٢٠٠٥النافذ، والذي يقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، كما نظم مجلس النواب ممارسة عضو البرلمان لتلك الرقابة من حيث وسائلها واجرائاتها القانونية وفقا للنظام الداخلي لمجلس النواب(الرقابة البرلمانية ٢٠١١، ٦٧ ). وعلى ضوء ذلك سنوضح الرقابة في اثناء التنفيذ وبعده على مرحلتين، هما:

### اولا: رقابة مجلس النواب اثناء تنفيذ الموازنة العامة:

اذ تتجلى تلك الرقابة في اثناء التنفيذ بسلسلة من الاسئلة والاستجوابات التي تكون موجهة للحكومة، اذ يحق للنواب طلب اي معلومات يرغبونها بشأن عملية تنفيذ الموازنة، وذلك يسلط الضوء على المخالفات المالية المرتكبة كافة في ذلك الشأن(الخير ٢٠١٤ ، ١٤٤). وبناءً على ذالك سنبين فيما يأتي وسائل الرقابة البرلمانية المستخدمة في اثناء تنفيذ الموازنة، على الاساس الاتي:

**١. حق السؤال البرلماني:**

يعد السؤال احدى وسائل الرقابة البرلمانية التي ينظمها الدستور، ويشير هذا الى السلوك طلب النائب من الوزير المختص توضيحا بشأن مسألة معينة. ويعرف كذلك بأنه استفسار احد اعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المسئول، وقد يكون هدفه لفت انتباه نظر الوزير الى قضية معينة، فهو استفسار يقدمه نواب البرلمان لرئيس الوزراء او لأحد الوزراء بطلب توضيحا عن مسألة تتعلق بوزارة بعينها او بعمل مجلس الوزراء(القيسي ٢٠١٤، ١٨٢). ان طرح السؤال يضمن مراقبة فعالة للعمل الحكومي ويسلط الضوء على العديد من التجاوزات والمخالفات التي تقع في مختلف الوزارات، والواقع ان حق طرح السؤال لا يقتصر على هذا الدور فحسب، بل يمتد الى تحقيق هدف اخر الا وهو محاولة اجراء اصلاحات حكومية في هياكلها المختلفة، كما ان هذا الاصلاح قد يمتد الى التشريع نفسه، فيكون سببا في اعادة النظر بالقوانين التي تحكم اوجه العمل الحكومي اذ يصبح السؤال وسيلة لتحقيق اصلاحات تشريعية فضلا على ومتابعة تنفيذ القوانين(القيسي ٢٠١٤، ١٨٣ )، وذلك ما حدده النظام الداخلي لمجلس النواب، والمتمثل بان لكل عضو الحق في ان يوجه الى رئيس الجمهورية، او رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او روءساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم اسئلة خطية مع اعلام رئيس المجلس ونائبيه بشأن من الشئون التي تدخل في اختصاصهم، ويجب ان لايؤثر السؤال في الافراد والهيئات او مختلف الجهات عن طريق عبارات غير لائقة، لان ذلك من شأنة ان يؤدي الى حدوث تغير الغرض من السؤال وانحرافه عن هدفة(جاسم ٢٠١٠، ٢١٠ ) والاجابة عن السؤال شفهيا في جدول

اعمال اقرب جلسة مناسبة، وذلك بعد اسبوعين من تاريخ ابلاغه الى المسئول المعني، ولا يجوز ان يدرج العضو الواحد اكثر من سؤال في جلسة واحدة، وتكون الاجابة عن الاسئلة حسب ترتيب قيدها، وان يكون السؤال متعلقا بموضوع له اهمية عامة، و يمكن للعضو سحب سؤاله في اي وقت

**٢. طرح موضوع عام للمناقشة:**

وتأتي اهمية المناقشة بعتبارها واحدة من وسائل الرقابة البرلمانية لانها تتيح الفرصة لجميع اعضاء مجلس النواب للمشاركة في المناقشة وابداء الرأي بشأن مايعرض في المجلس (عن طريقها) من مسائل وأمور محددة وسياسة الحكومة اتجاه تلك المسائل او تلك الامور مما ينعكس ايجابا على الاداء الرقابي لمجلس النواب ونص الدستور على انه يجوز لخمسة وعشرين عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعدا للحضور امام مجلس النواب لمناقشته .

من خلال ملاحظة التطبيقات العملية لذلك الموضوع فأن العديد من الطلبات قدمت تحت عنوان (استضافة)، ومن تلك الحالات خلال الدورة البرلمانية الخامسة استضافت اللجنة المالية برئاسة النائب عطوان العطواني وحضور اعضائها بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٩ وزير المالية (طيف سامي) بشأن تفكيك فقرات وبنود قانون الموازنة العامة والاطلاع على جداول النفقات والمصروف العام، والبيانات التفصيلية. بالشأن ذاته اوضحت وزير المالية ابواب الموازنة التشغيلية وفقا للجداول المدرجة والمصروف الفعلي وتوزيع المبالغ حسب وحدات الانفاق، فضلا عن الية تمويل وحدات الانفاق وحساب الامانات، والحسابات الختامية، واضافت بشأن تعويضات الموظفين واجراءات تثبيت العقود والاجور، والمتعينين وفقا لقانون التدرج الطبي العلوميين، وتمويل المبالغ المالية لهم.

**٣. حق الاستجواب**

هو اجراء من اجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله أجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة. ويستهدف تحريك المسئولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء(شبر ٢٠١٢، ٦٨).

**ومن القواعد الحاكمة للاستجواب:**

أ- أن يكون الاستجواب محرراً بالكتابة.

ب-أن يتضمن الاستجواب موضوعه وأسبابه ومسوغاته وأهدافه.

ت-الا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة.

وقد حدد الدستور لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه(دستور جمهورية العراق المادة ٦١) . ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة الى رئيس المجلس موقعا من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا على الاقل مبينا فيه بصفه عامة موضوعة الاستجواب وبيانا بالامور المستجوب عنها والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتطرق اليها الاستجواب والاسباب التي يستند اليها مقدم الاستجواب، وللمستجوب الحق في سحب الاستجواب في اي وقت واذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية وبخلاف ذلك يؤدي الاستجواب الى سحب الثقة.

ومن المثال التطبيقي على ذلك، في الجلسة الثالثة عشر من الفصل التشريعي الاول للسنة التشريعية الثانية للدورة الانتخابية الخامسة بناء على طلب النائب (ضحى القصير) وبموافقة رئيس مجلس النواب (محمد الحلبوسي) باستجواب (جعفر الونان) رئيس مجلس امناء شبكة الاعلام العراقي بسبب هدر للمال العام على اثر زيادة ميزانية الشبكة وتضخم حجم المصروفات، وقيام رئيس مجلس الامناء بمخالفة قانون شبكة الاعلام واصدار اوامر خارج مهامه الرقابية، وبعدها اوضح السيد المستجوب اجابته وفي نهاية الاستجواب اعربت النائبة (ضحى القصير) عدم اقتناعها بلاجابات المقدمة من رئيس مجلس الامناء واعضائه منوهه الى مضيها لاستكمال اجراءات الاستجواب.

**٤. حق التحقيق البرلماني**

يراد بـ (حق التحقيق البرلماني) حق البرلمان في أجراء تحقيق لفحص عمل من الأعمال أو التحقق من سياسة معينة، وذلك للتعرف الى المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية حتى يتمكن من تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها التحقيق. لذلك يسمح الدستور بأن يشكل البرلمان لجان تقوم بمهمة التحقيق(شبر ٢٠١٢، ٦٨) . وقد تكون تلك اللجان دائمة او مؤقتة، وتؤلف للغرض الذي ألفت له، وبعد جمع البيانات والمعلومات الكافية تقوم هذه اللجنة بتقديمها على صيغة تقرير الى المجلس، ومجلس النواب بدوره هو الذي يحدد فيما اذا كانت الحكومة قد تصرفت باهمال ام لا(الزهيري ٢٠١٦، ٢٥).

اما من الناحية التطبيقية فقد استفاد مجلس النواب العراقي من هذه الطريقة في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة. فعلى سبيل المثال انشأ مجلس النواب في السنة الاولى للدورة الانتخابية الثانية ٢٠١١ عشر لجان تحقيق في قضايا مختلفة، اربع منها تتعلق بالموضوعات الواردة في قانون الموازنة العامة، فمثلا كانت هناك لجنة تحقيق في عقود وزارة التجارة، ولجنة

في سحوبات وزارة المالية من صندوق تنمية العراق، ولجنة بشأن اخفاقات توزيع الكهرباء بسب المبالغ المالية الكبيرة التي خصصت لها في موازنات السنوات السابقة، اضافة الى لجنة التحقيق في مكافحة الفساد المالي في محافظة ديالى(صالح ٢٠١٧، ٢٢١) .

**٥. المسؤولية الوزارية**

هي حق البرلمان في سحب الثقة من احد الوزراء او الوزارة بأكملها اذا كان التصرف الصادر عنه او عنها يتطلب المساءلة ويترتب عليه استقالته او استقالتها(الجنابي ٢٠١٥، ١٧٧) ، واجاز الدستور العراقي لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجهة اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه. كما يحق لمجلس النواب بناءً على طلب خُمس ( ١/٥) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم ذلك الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة ايام على الاقل من تقديم الطلب . وايضا بامكانه ان بقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه . وتعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

## ثانيا: الرقابة اللاحقة لمجلس النواب على تنفيذ الموازنة

تبدأ الرقابة اللاحقة بعد انتهاء السنة المالية، واعداد الحساب الختامي للدولة، ولايقتصر امر تلك الرقابة على النفقات، وانما تتضمن ايضا الايرادات العامة للتأكيد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الموارد العامة، وخاصة الضرائب، وان ما تم تحصيله تم توريده الى خزينة الدولة(ذنبيات ٢٠٠٣، ٢٩٥) ، ولكن ذلك النوع من الرقابة لايمنع مجلس النواب من مراقبة تنفيذ الموازنة خلال مدة التنفيذ بواسطة اللجان المالية داخل المجلس، وبما ان مجلس النواب هو من اصدر الموازنة العامة فأن اطلاعه على الحساب الختامي يعد ضروريا لانه يمثل التنفيذ الفعلي للموازنة، ويعرض الحساب الختامي على المجلس باساليب مختلفة، فالعرض التفصيلي يتضمن درج نفقات وايرادات الدولة مفصلا، والعرض الاداري يستند الى مفردات التصنيف الاداري للنفقات في الموازنة العامة، اما العرض النوعي فيعتمد على تجميع النفقات العامة المتكررة حسب انواعها في حساب واحد. والعرض الوظيفي يستند على تجميع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات العامة التي غذتها النفقات نفسها، غير ان العرض الجغرافي يقوم على اساس تجميع بيانات النفقات والايرادات حسب مناطقها الجغرافية، اما العرض النسبي فيعتمد على عرض النتائج بشكل نسب مئوية، واخيرا العرض البياني الذي يحتوي على توضيح الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية او خطوط(الجنابي ٢٠١٥، ١٣٠).

## المبحث الثالث

## الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بها الرقابة التي تقوم بها جهة قضائية مستقلة، تشرف على اعمال السلطة التنفيذية وفقا للقوانين السارية، ويتولى كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة في العراق الرقابة على الموازنة العامة ، وتم انشاء تلك الهيئات المستقلة في العام ٢٠٠٤، عندما تم تشكيل حكومة مؤقتة قبل ان يكون للعراق دستور، وقد جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مؤكدا الاحكام المذكورة في قرارات مجلس الحكم، لكنه اضاف بعض التعديلات بما ينسجم مع الدستور الجديد فقد نصت المادتين (١٠٢) و(١٠٣) على ان ديوان الرقابة المالية والهيئة العامة والنزاهة هيئات مستقلة ماليا واداريا وتخضع لرقابة مجلس النواب العراقي (المسرهد ٢٠١٩، ٧٩ ). لذلك سنوضح كل ما يأتي:

### أولا: ديوان الرقابة المالية

يعد الديوان اول واقدم مؤسسة رقابية مالية وادارية في العراق، اذ يعود نشأة الرقابة المالية الى بداية تأسيس الدولة العراقية، أذ نص القانون الاساسي العراقي لسنة لسنة ١٩٢٥ على ان (دستور المملكة العراقية ما بين العامين١٩٢١ و ١٩٥٨) في المادة الرابعة بعد المئة على أنه: "يجب أن يُسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات، وترفع بيانًا إلى مجلس الأمة مرة في الأقل في كل سنة عما إذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس، وأنفقت بحسب الأصول التي عينها القانون" وعلى ذلك صدر قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧اذ نصت المادة الثانية منه على تأسيس دائرة تدقّق جميع مصروفات ومدخولات الدوائر الحكومية وتوابعها، تكون تحت رئاسة موظف يسمى "مراقب الحسابات العام"، وفي العام ١٩٦٨، أسس ديوان الرقابة المالية بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨، ليتولى الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، وحدد القانون اختصاصه، حيث شملت الإدارات العامة الرئيسة والفرعية الرسمية، وشبه الرسمية، ونص القانون على تأسيس مجلس يطلق عليه اسم (مجلس الرقابة المالية)، يتمتع بالاستقلال، ويختص بكل ما يتعلق بالجوانب الفنية والمالية (محمد علي واخرون ٢٠٢١، ٢٢٨).

#### ١. تشكيل ديوان الرقابة المالية:

يتألف المجلس من رئيس الديوان ونواب رئيس الديوان والمدير والعامون لدوائر الديوان، وينعقد المجلس مرة واحدة في الشهر على الاقل، ويتخذ قراراته بأغلبية عدد الاعضاء الحاضرين(جريدة الوقائع العراقية ٢٠١١، ٢٠) ، ويتم اختيار رئيس الديوان بموافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وتكون درجة رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة اربع

سنوات، وتكون له صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته ويكون لرئيس الديوان نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينون لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة على ان تكون لهم خدمة فعلية لا تقل عن ١٠ سنوات في الديوان نفسها الشروط وطريقة تعيين رئيس الديوان، وللديوان ثمان دوائر تدقيق مركزية، وثمان دوائر تدقيق في المحافظات يرأس كل دائرة موظف بدرجة مدير عام، وتختص بالرقابة والتدقيق على الجهات الخاضعة للرقابة الموزعة ضمن تلك الدوائر حسبما يقرره المجلس على وفق متطلبات العمل، و يشترط في من يعين رئيساً لدائرة التدقيق ان تكون لديه خدمة في الوظيفة، وتكون ذات علاقة بمهام الرقابة مدة لا تقل عن ١٥ سنة بضمنها ما لا يقل عن (٥) سنوات خدمة في الديوان، وان يكون حاصلاً على الاقل شهادة في مجال المحاسبة القانونية.

**٢. اختصاصات ديوان الرقابة المالية:**

أن اختصاصات ديوان الرقابة المالية باختصاصات مالية وادارية عدة يمكن اجمال أهمها بالأتي(اللامي ٢٠٢٢ ، ٦٥ ) :

أ- يمارس ديوان الر قابة المالية الاختصاص المالي في مجال رقابته على جانب النفقات للجهات الخاضعة لرقابته في فحص وتدقيق المعاملات المتعلقة بالانفاق للتأكد من سلامتها، وعدم تجاوز الاموال المخصصة لها في الموازنة، وذلك لضمان استخدام الاموال العامة للاغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر او تبذير او سوء تصرف.

ب- اما الاختصاص الاداري، فهو يتعلق في مجال التعاون مع هيئة النزاهة، وكذلك الموضوعات والقضايا التي يعدها الديوان ضرورية للتحقق من الشفافية، ومستوى اداء الحكومة لواجباته، فضلا على الاشراف على دواوين الرقابة المالية في الاقليم.

**٣. صلاحيات ديوان الرقابة المالية:**

تنقسم الصلاحيات الممنوحة لديوان الرقابة المالية الى قسمين سنتحدث عنهما وفقا للآتي:

أ. صلاحيات الديوان المتعلقة باختصاصاتة الرقابية وتتضمن الاتي(قانون ديوان الرقابة المالية ٢٠١١، ١٨) :

- الأطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة.
- تدقيق البرامج السرية، والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني.

- القيام بعمليات الفحص أستناداً لقرار يصدر من المجلس للمنح و الاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات، والتحقق من أنها موظفة للأغراض التي قدمت من أجلها.

ب. الصلاحيات المتعلقة بمعالجة المخالفات المالية وتشمل الاتي(الجنابي ٢٠١٥، ٢٣):

- يجب على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان الابلاغ عن المخالفات المالية في حال اكتشافها، من دون الاخلال بما يجب ان تتخذه تلك الجهات من اجراءات مناسبة، وابلاغ الديوان بنتائج التحقيق في تلك المخالفات.
- يطلب رئيس الديوان من الوزير المختص او من رئيس الجهة الخاضعة للرقابة مايأتي:
  - أحالة الموظف المسئول عن المخالفة الى التحقيق، وله أن يطلب سحب يده.
  - أقامة الدعوى المدنية فيما ينشىء للدولة من حقوق عن المخالفات المالية.
  - تضمين الموظف الأضرار التي تكابدتها الجهة الخاضعة للرقابة.
  - احالة قضايا الجرائم المالية المكتشفة الى رئاسة الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المختصة.
  - للديوان ان يتولى اجراء التحقيق الاداري في المخالفات المالية المكتشفة منه.
  - وللديوان عند اكتشافه مخالفة فيجب عليه ان يطلب من هيئة النزاهة اجراء التحقيق اللازم واتخاذ الاجراءات، وازالة المخالفة وآثارها.

**ثانيا: هيئة النزاهة العامة**

هيئة النزاهة تأسست لاول مرة بموجب امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، الذي الغي بقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، وعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩، وعدل اسمه الى (قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع)(محمد علي واخرون ٢٠٢١، ٢١٩). وهي هيئة مستقلة لها شخصية معنوية واستقلالين مالي وإداري، وتعمل لمكافحة الفسادين المالي والإداري عن طريق التحقيق في القضايا، وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها، اذ تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد، ومكافحته واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد ومتابعتها ، وتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة في القطاعين العام والخاص، واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية، والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف، والمساهمة في إعداد مشروعات القوانين.

### ١. هيكلية هيئة النزاهة:

ان هيئة النزاهة تتكون من رئيس بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات، ويتم التصويت عليه في مجلس النواب بالاغلبية المطلقة(قانون هيئة النزاهة العراقي ٢٠١١ ) ، ويشترط ان يكون حاصلا على الاقل على شهادة جامعية اولية في القانون، وله ممارسة فعلية في اختصاصه مدة لاتقل عن عشر سنوات، وان يكون عراقيا وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف، وان يتسم باعلى معايير السلوك الاخلاقي، وان لا يكون قد رأس الهيئة لمدتين، وعمره لايقل عن اربعين سنة، ويتمتع باستقلالية وعدم شموله باجراءات المساءلة والعدالة ، وللرئيس نائبان بدرجة وكيل وزارة يعينان بالطريقة نفسها التي يعين بها رئيس الهيئة، وبالشروط نفسها، على ان يحمل النائب الاول شهادة جامعية اولية في القانون، والنائب الآخر من حملة الشهادة الجامعية الاولية في الاختصاصات التربوية او الاعلامية. وتتكون الهيئة من تسع دوائر اهمها (دائرة التحقيقات، والدائرة القانونية، ودائرة الوقاية، ودائرة التعليم والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، والدائرة الادارية المالية، ودائرة الاسترداد ودائرة البحوث والدراسات، والاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد، حيث يرأس كل منها مدير عام)(محمد علي واخرون ٢٠٢١، ٢٢١).

**٢- مهام هيئة النزاهة :**

لهيئة النزاهة مهام عدة من اهمها ما يلي(المسرهد ٢٠١٩، ٩٤ ):

- مكافحة الفسادين المالي والاداري عن طريق مجموعة من الصلاحيات والاجراءات القانونية، واعتماد مبدأ (الشفافية) في عمل مؤسسات الدولة.
- منع مظاهر الفساد، اي الاعتماد على منهجية شاملة في اقتراح مشاريع القوانين لمكافحة الفساد كافة باشكالة واصدار لوائح السلوك الوظيفي.
- خلق حكم عادل ومنصف، وزرع ثقة الشعب بالحكومة عن طريق مطالبة مسؤوليها بالكشف عن ذممهم المالية.

نشر ثقافة النزاهة داخل المجتمع من عن طريق برامج تثقيف الافراد والمؤسسات، وكذلك تنمية أطر التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني بهدف تنظيم تلك المؤسسات في اطار عمل مع الهيئة يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد والوقاية منه.

## الخاتمة :

سعت الدراسة ( الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة: العراق أنموذجا) الى التعرف على الدور الرقابي الذي تمارسه المؤسسات الرسمية الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة لكونها ضرورة لازمة حتى تتم عمليات التنفيذ طبقا للقواعد القانونية والمالية ووفقا للخطة العامة.

ومن خلال ما تقدم فأن اهم النتائج التي توصلت اليها الدراسة تتمثل فيما يلي:

١. ضعف الدور الرقابي من قبل السلطة التنفيذية وعدم استقلال الوحدات الرقابية واعتمادها على الاساليب التقليدية و كوادر غير كفؤة.
٢. نلاحظ ان الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية من خلال وسائل الرقابة البرلمانية يعاني من ضعف بسبب هيمنة الاحزاب على البرلمان فالوزير يكون في مأمن من هذه الوسائل الرقابية لكونه ينتمي الى كتلة برلمانية كبيرة.
٣. ان ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة تعد اجهزة رقابية مستقلة من ناحية اعضائها وماليتها وصلاحياتها واختصاصاتها وحماية الدستور لهذا الاستقلال هو بمثابة الرقابة الحقيقية على تنفيذ الموازنة العامة.

## المصادر باللغة العربية:

١. الجنابي، علي غني عباس .٢٠١٥. *الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)*. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت.
٢. الخير ، خالد خضر .٢٠١٤. *المبادئ العامة في علم المالية والموازنة*. المؤسسة الحديثة للكتاب. لبنان.
٣. القيسي، حنان محمد .٢٠١٤. مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥. مكتب السيسبان . بغداد.
٤. اللامي، احمد حميد جعاز .٢٠٢٢. رقابة الهيئات الرقابية المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة (دراسة مقارنة). رسالة ماجستير. كلية الحقوق. *الجامعة الاسلامية*. لبنان.
٥. المسرهد، مصطفى احمد .٢٠١٩. تطور الرقابة الادارية ورقابة الاجهزة المتخصصة على الموازنة العامة. رسالة ماجستير. *كلية الحقوق الجامعة الاسلامية*. لبنان .

٦. جاسم، عبد الباسط علي .٢٠١٠. الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي. *مجلة الرافدين للحقوق*. كلية الحقوق. جامعة الموصل. المجلد (١٢). العدد (٤٦).

٧. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٥٦٠)، ٢٠١٩، (المادة ١/ اولا، ثانيا)، (المادة ٢/ اولا، ثانيا)، (المادة ٣/ اولا).

٨. جمهورية العراق، قانون الادارة المالية الاتحادية المعدل رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، مصدر سبق ذكرة، المادة (٣٠)، ص١٧.

٩. جمهورية العراق، قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل. جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٢١٧)، ٢٠١١، المادة (٢٠/ اولا، ثانيا، ثالثا).

١٠. ذنيبات، محمد جمال .٢٠٠٣. *المالية العامة والتشريع المالي*. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

١١. شبر، رافع خضر صالح .٢٠١٢. *فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق*. مكتبة السنهوري. بغداد.

١٢. صالح ، كوادر عبيد محمد .٢٠١٧. *الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة*. مكتبة الوفاء القانونية. الاسكندرية.

١٣. محمد علي ، حيدر طالب ، واخرون.٢٠٢١. مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية. مؤسسة فريدريش ايربت. عمان.

**المصادر باللغة الانكليزية:**

1. Al-Janabi, Ali Ghani Abbas. 2015. Oversight of the general budget (a comparative study). Al-Halabi legal publications. Beirut.
2. Al-Khair, Khaled Khadr. 2014. General principles in finance and budgeting. Modern Book Foundation. Lebanon.
3. Al-Qaisi, Hanan Muhammad. 2014. The Iraqi Council of Ministers reading the 2005 Constitution. Sisban Office. Baghdad.
4. Al-Lami, Ahmed Hamid Jaaz. 2022. Independent regulatory bodies' oversight of the implementation of the general budget (a comparative study). Master Thesis. collage of rights. Islamic University. Lebanon.
5. Al-Musarhad, Mustafa Ahmed. 2019. The development of administrative oversight and the oversight of specialized bodies over the general budget. Master Thesis. Faculty of Law, Islamic University. Lebanon.

6. Jassim, Abdul Basit Ali. 2010. Oversight of the implementation of the state's general budget in Iraqi legislation. Al-Rafidain Law Journal. collage of rights. University of Al Mosul. Volume (12). Issue (46.(
7. Iraqi Gazette, Issue (4560), 2019, (Article 1/First, Second), (Article 2/First, Second), (Article 3/First.(
8. Republic of Iraq, Amended Federal Financial Management Law No. (6) of 2019, previously mentioned source, Article (30), p. 17.
9. Republic of Iraq, Financial Supervision Bureau Law No. (31) of 2011, amended. Iraqi Gazette, Issue (4217), 2011, Article (20/First, Second, Third.(
10. Thneibat, Muhammad Jamal. 2003. Public finance and financial legislation. House of Culture for Publishing and Distribution. Oman.
11. Shubar, Rafi' Khader Saleh. 2012. Separation of executive and legislative powers in the parliamentary system in Iraq. Al-Sanhouri Library. Baghdad.
12. Saleh, Kawader Obaid Muhammad. 2017. Previous and subsequent oversight of the implementation of the general budget. Al-Wafa Legal Library. Alexandria.
13. Muhammad Ali, Haider Talib, and others. 2021. An introduction to integrity and anti-corruption in Iraqi legislation and international agreements. Friedrich Erbet Foundation. Oman.