

## رقابة الهيئات المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة في العراق دراسة مقارنة

### Oversight of Independent Bodies over Deviation in Procedures and Execution of Public Works Contracts in Iraq – A Comparative Study

أ.د. صعب ناجي عبود  
معهد العلمين للدراسات العليا  
[najisaab6@gmail.com](mailto:najisaab6@gmail.com)

الباحثة: فاتن نايف هجول  
معهد العلمين للدراسات العليا  
[Fatennaif7@gmail.com](mailto:Fatennaif7@gmail.com)

تاريخ قبول البحث 2025/12/3

تاريخ ارجاع البحث 2025/11/25

تاريخ استلام البحث 2025/11/16

يتناول هذا البحث رقابة الهيئات المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، باعتبارها ركيزة أساسية لضمان النزاهة وحماية المال العام. ويظهر البحث أن الرقابة التقليدية تركز على الجوانب المالية والقانونية دون امتداد فعال نحو الرقابة الفنية، رغم أهميتها في تقييم جودة التنفيذ وصحة الإجراءات. كما تبرز الواسية قصوراً في متابعة المراحل التمهيديّة للعقد، مما يتيح فرصاً لوقوع انحرافات غير مرصودة. ويقترح البحث نموذجاً رقابياً متكاملاً يعتمد على التنسيق بين دوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والجهات الفنية المتخصصة، لمعالجة مظاهر الانحراف قبل وأثناء التنفيذ، وتحقيق شفافية أعلى في العقود الحكومية.

**الكلمات المفتاحية:** الهيئات الرقابية المستقلة، دوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، عقود الأشغال العامة، الانحراف في الإجراءات، الانحراف في التنفيذ، الرقابة اللاحقة.

This study examines the role of independent oversight bodies in detecting and addressing deviation in the procedures and execution of public works contracts. The research shows that existing oversight practices rely primarily on financial and legal review, while technical oversight remains largely absent despite its critical importance to contract quality and performance. The study also identifies regulatory gaps in monitoring the preliminary stages of contracting, which allows various forms of deviation to occur undetected. A comprehensive oversight model is proposed, integrating the work of the Federal Board of Supreme Audit, the Integrity Commission, and specialized technical units to enhance early detection, ensure procedural compliance, and reinforce transparency in public works.

**Keywords:** Independent Oversight Bodies, Federal Board of Supreme Audit, Integrity Commission, Public Works Contracts, Procedural Deviation, Execution Deviation .

## مقدمة

### أولاً: موضوع البحث

تتمثل رقابة الهيئات المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، وعلى رأسها "ديوان الرقابة المالية" و"هيئة النزاهة". وتنشأ هذه الهيئات بموجب تشريعات تضمن لها استقلالية نسبية عن الأجهزة التنفيذية، مما يؤهلها للقيام بدور رقابي تفتيشي وتحقيقي يتجاوز حدود الرقابة الإدارية المباشرة. فديوان الرقابة المالية مكلف بمراجعة وتحليل حسابات الجهات الخاضعة لرقابته، والتأكد من سلامة التصرف بالمال العام وفعالية تطبيق القوانين والأنظمة في المناقصات وتنفيذ العقود، كما يعمل على إصدار تقارير دورية واستثنائية تتناول إجراءات ومشروعات الأشغال العامة وتوصياته حول المخالفات المكتشفة. أما هيئة النزاهة، فمهمتها التحقيق في قضايا الفساد المالي، والإداري المتعلقة بالمشروعات والعقود، وتلقي شكاوى، أو بيانات من ديوان الرقابة المالية أو أطراف أخرى، وتتخذ إجراءات للتحقيق وإحالة القضايا إلى الجهات القضائية المختصة عند توفر معايير الجريمة، مع إمكانية إصدار توصيات تنظيمية لتعزيز الشفافية والوقاية من تضارب المصالح.

### ثانياً: أهمية البحث

1. أهمية علمية: إذ يسهم البحث في سد فراغ فقهي وتشريعي حول الرقابة المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، وهو موضوع لم يحظ بدراسة معمقة لدى الفقه.
2. أهمية عملية: يبرز دور الرقابة الفنية إلى جانب الرقابة المالية والقانونية، ويقترح إنشاء جهة فنية مستقلة تراجع المراحل التمهيدية للعقود.

### ثالثاً: إشكالية البحث

تعاني عقود الأشغال العامة في العراق من خلل واضح في منظومة الرقابة على مراحلها الإجرائية والتنفيذية، إذ تتركز الرقابة الفعلية على الجوانب المالية والقانونية، بينما تغيب الرقابة الفنية المتخصصة، لاسيما في المراحل التمهيدية التي لم ينظم القانون آلية خضوعها لتدقيق مستقل. وقد أدى هذا القصور إلى ظهور انحرافات يصعب اكتشافها مبكراً، وتداخل المسؤوليات بين الجهات الرقابية والإدارية، وضعف القدرة على تحديد مواضع الخلل أثناء تنفيذ العقد، أو قبله.

وتتجسد الإشكالية الرئيسة في التساؤل الآتي: إلى أي مدى تمكنت رقابة الهيئات المستقلة، ممثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، من ضبط الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقود الأشغال العامة، وما هي الثغرات القانونية، والتنظيمية التي تعيق فاعليتها؟ وتتفرع عنها الأسئلة الفرعية الآتية:

1. هل تمتد رقابة الهيئات المستقلة إلى المراحل التمهيدية والفنية قبل إبرام عقد الأشغال العامة؟
2. ما مدى استقلالية تلك الجهات في ممارسة الرقابة دون تأثير سياسي أو إداري؟

3. هل يمتلك ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة الأدوات القانونية، والفنية الكافية لاكتشاف الانحراف قبل وقوع الضرر؟

4. كيف يمكن تعزيز التكامل بين الرقابة المستقلة، والرقابة الإدارية الداخلية لتحقيق فاعلية رقابية شاملة؟

### رابعاً: أهداف البحث

يسعى هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف العلمية، والعملية التي تسهم في تطوير منظومة الرقابة المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقود الأشغال العامة، وذلك على النحو الآتي:

1. تحليل دور ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة في اكتشاف الانحراف ومتابعته خلال مراحل الإعداد والتنفيذ.
2. تحديد أهم الفجوات القانونية والتنظيمية التي تحد من فعالية الرقابة المستقلة في العقود الحكومية.
3. بيان مدى امتداد الرقابة المستقلة إلى الجوانب الفنية والمراحل التمهيديّة قبل الإبرام، وقياس أثر غيابها.
4. اقتراح حلول متكاملة لتعزيز الرقابة المستقلة بما يحد من الانحراف ويحسن شفافية تنفيذ مشاريع الأشغال العامة.

### خامساً: نطاق البحث

يقتصر نطاق هذا البحث على دراسة الدور الرقابي للهيئات الرقابية المستقلة في العراق، وبوجه خاص ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة، في مواجهة الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة. ومن الناحية الموضوعية، يركز البحث على الانحراف دون التوسع في موضوعات الإخلال التعاقدية أو الفساد المالي إلا بقدر ما يرتبط مباشرة بالكشف الرقابي. أما من الناحية الزمنية، فيعتمد البحث على التطورات الرقابية المقارنة بعد عام 2014، أي منذ دخول تعليمات تنفيذ العقود الحكومية حيز التطبيق.

### سادساً: فرضية البحث

تنطلق فرضية البحث من أن الرقابة المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقود الأشغال العامة ما زالت محدودة الفاعلية بسبب غياب التكامل بين الرقابة الفنية والمالية والقانونية، وعدم امتدادها إلى المراحل التمهيديّة للعقد، مما يجعل اكتشاف الانحرافات متأخراً. وتفترض الدراسة أن توسيع صلاحيات الرقابة المستقلة لتشمل الجوانب الفنية والمراحل الأولى من إعداد العقود سيؤدي إلى تعزيز الشفافية والوقاية من الانحرافات قبل وقوعها.

### سابعاً: منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بعمل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، ودراسة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، إضافة إلى تحليل نماذج من التقارير الرقابية الصادرة عن هذه الهيئات للكشف عن مظاهر الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة. كما يستعين البحث بالمنهج المقارن بصورة مختصرة عند بعض الجوانب التنظيمية في قوانين الرقابة في كل من مصر والسعودية.

## ثامناً: الدراسات السابقة

عند الرجوع إلى المصادر العلمية والإلكترونية، لم يتم العثور على رسالة ماجستير، أو أطروحة دكتوراه، أو بحث تناول بصورة مباشرة رقابة الهيئات المستقلة، وعلى رأسها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة. إذ اقتصرت الدراسات على الرقابة على المال العام، أو الرقابة على عقود الأشغال العامة بصورة عامة دون تخصيص الانحراف كظاهرة مميزة، كما لم تربط تلك الدراسات بين الرقابة المستقلة والانحراف الفني والإجرائي في مراحل الإعداد والإحالة والتنفيذ. وبذلك يبرز هذا البحث لسد هذه الفجوة من خلال توظيف الإطار القانوني والعملية للهيئات المستقلة في مواجهة مظاهر الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقود الأشغال العامة.

## تاسعاً: هيكلية البحث

سنتناول دراسة موضوع "رقابة الهيئات المستقلة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة في العراق - دراسة مقارنة" في مبحثين تسبقهما مقدمة. سنكرس المبحث الأول لبيان رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، وذلك في مطلبين: سنبين في المطلب الأول الرقابة السابقة والمعاصرة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، وسنتناول في المطلب الثاني الرقابة اللاحقة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة.

وسنخصص المبحث الثاني لبيان رقابة هيئة النزاهة والكسب غير المشروع الاتحادية على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة. سنتناول في المطلب الأول التحري والمراقبة لكشف الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، في حين سنكرس المطلب الثاني لبحث التحقيق الجنائي لكشف الانحراف في إجراءات، وتنفيذ عقد الأشغال العامة.

وأخيراً، سنتناول في خاتمة بحثنا أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها بعد الخوض في جوانب موضوع البحث.

## المبحث الأول: رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي

يعتمد ديوان الرقابة المالية في تحديد الانحرافات على معايير واضحة مستمدة من القانون والتعليمات التنفيذية، إذ تنص المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 على الآتي: "تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون: 1- خرق القوانين والأنظمة والتعليمات. 2- الإهمال، أو التقصير المؤدي إلى ضياع، أو هدر المال العام، أو الإضرار بالاقتصاد الوطني". وهو يمارس رقابة سابقة ومعاصرة ولاحقة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة.

يعد ديوان الرقابة المالية جهة مستقلة عن بقية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ومؤسسات السلطة التنفيذية، يختص بأعمال الرقابة والتدقيق على مختلف فروع الجهاز الحكومي وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية التي نظمت عمله ومنحته تلك الاختصاصات والصلاحيات (دستور جمهورية العراق، 2005، المادة

103/أولاً؛ قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 6). وتتصف رقابة ديوان الرقابة المالية بأنها أكثر فاعلية وجدية من الرقابة الإدارية والسياسية على التخصيص المالي للمشاريع، لأن الرقابة الإدارية لا تخرج عن كونها رقابة الوزارات والجهات غير المرتبطة على نفسها، وتراقب وفق التعليمات والضوابط التي تضعها، والتي لها حق إجراء التعديلات في أي وقت تشاء وكيف ما تشاء، فضلاً عن أن هذه الرقابة قد لا تساعد في الكشف عن المخالفات والانحراف في التخصيص، وذلك لأن القائمين على هذه الرقابة موظفين عموميين يخضعون لأوامر رؤسائهم (جليلي والمفرجي، 2021، صفحة 439).

لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين: يتضمن المطلب الأول الرقابة السابقة والمعاصرة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة، وسنتناول في المطلب الثاني الرقابة اللاحقة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة.

### **المطلب الأول: الرقابة السابقة والمعاصرة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة**

تعني الرقابة المالية السابقة للتخصيص بأنها "الرقابة التي تجري قبل الدخول في الالتزام المالي المترتب عن إبرام العقد الإداري" (مراد، 1978، صفحة 97). كذلك عرفت بأنها "تلك الرقابة التي تتم قبل الإجراءات الإدارية التي تؤدي إلى صرف التخصيصات المالية"، إذ لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو صرف أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة على الصرف (جليلي والمفرجي، 2021، صفحة 439). وفي حال حصول التزام من قبل الجهة الإدارية مخالفاً للتعليمات المالية، فهنا يلتزم أمر الأمر المالي المسؤول عن ذلك الصرف باطلاع الأمر بالصرف على تلك المخالفة تحريراً لغرض الإحلال من المسؤولية، وتترتب مسؤولية الأمر أمام هذا الديوان (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية، 2023، المادة 4). وقد شخّص الديوان قيام محافظة البصرة بالدخول بالالتزام مالي فوق ما هو مخصص للمشاريع ضمن تخصيصات الموازنة الاستثمارية بنسبة (429%) خلافاً للتعليمات والقوانين النافذة (تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادية، 2020، صفحة 17). كذلك شخّص الديوان قيام إحدى الإدارات بالتعاقد بمبلغ (41,000,000) دولار أمريكي دون الحصول على الموافقات الأصولية اللازمة لذلك، لأنها تقع خارج حدود صلاحية الإدارة قبل إبرام العقد (كاظم، 2008، صفحة 125).

وعند الرجوع إلى قانون ديوان الرقابة المالية النافذ، نجد أنه لم يشر بصورة صريحة للرقابة السابقة على التخصيص المالي للعقود كما في قوانين الرقابة السابقة (الزبيدي، 2014، صفحة 322). مما يستلزم إعادة النظر بقانون الديوان النافذ، بما يسمح بمزاولة أعمال الرقابة على العقود قبل إبرامها (ينظر قانون الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 الملغى). إلا أن كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (17288) في 2005/12/11 منح الديوان رقابة مسبقة للعقود التي تبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة التي يزيد مبلغها على (150)

مليون دينار أو ما يعادلها في العملات الأخرى، وألزم الجهات الإدارية بإرسال نسخة من العقد إلى الديوان خلال (15) يوماً من تاريخ إبرام العقد.

أما الرقابة المعاصرة للتخصيص، فتتمثل بمراقبة الاعتمادات من لحظة إعدادها إلى حين الموافقة، وتُعد من قبيل رقابة المشروعات والملائمة على معاملات المشاريع والتصرفات المالية الخاصة بها، وذلك بعد إصدار الأمر الإداري الخاص بالإحالة وقبل إبرام العقد وتنفيذه، وذلك للحيلولة دون الوقوع في المخالفات والأخطاء بقدر الإمكان من جهة، وقبل ترتيب الالتزام على الجهة المصدرة للتصرف، أو المبرمة من جهة أخرى (قرمزي، 2012، صفحة 8).

وقد منح قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي إجراء التحقيق الإداري في المخالفات المالية المكتشفة من قبله بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب المفتش العام، أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق خلال (90) يوماً من تاريخ إحالته من الديوان. ويودع المفتش العام في هذه الحالة المستندات والأوليات جميعها، ومن ضمنها أوليات التحقيق جميعها الذي أجراه بناءً على طلبه (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 10/خامساً). والجدير بالذكر أن هذا التوجه يمنح الديوان صلاحية إجراء التحقيق الإداري، وهي صلاحية لم تُمنح لدواوين الرقابة المالية في التشريع السعودي والمصري، إذ اقتصر دورها على إحالة الموضوع إلى الجهات الإدارية لاتخاذ ما يلزم بشأنها، ويقتصر دور الديوان على تحريك الدعوى ضد الموظف المخالف (الجبوري والمهدوي، 2013).

## المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة

عزز ديوان الرقابة المالية رقابته اللاحقة بعدة وسائل، من أجل تلافي الانحراف وسوء التخصيص لعقود الأشغال. وتنسب أعمال رقابته على كافة التخصيصات المالية الممنوحة للجهات الخاضعة لرقابته من أجل تنفيذ المشاريع الحيوية والتي لها تماس مباشر بحياة ورفاهية الأفراد، ويتم ذلك من خلال فحص مستندات الصرف على المشاريع للتأكد من أن المبالغ المصروفة لها ما يقابلها من إنجاز مادي، وأن الأعمال قد تم استلامها وفقاً للشروط المتعاقد عليها. كما له تدقيق مستندات القبض كافة المترتبة بذمة الجهة الخاضعة للرقابة في جميع العقود، وما يترتب عليها من جداول تقدم العمل واستلام التأمينات الأولية والنهائية (عبد الكريم، 2011، صفحة 145).

قد أشار ديوان الرقابة المالية في المادة (6/أولاً) منه إلى "رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفعالية تطبيق الأنظمة والتعليمات". من خلال هذا النص، نجد أنه منح الديوان الصلاحيات التي تؤهله لكشف أوجه الانحراف المالي والإداري وتجاوز الاعتمادات المقررة في الموازنة للمشاريع، أو استخدام الأموال في غير الأغراض المخصصة لها، فضلاً عن التأكد

من عدم حصول هدر، أو تبذير، أو سوء تصرف في التخصيص، والتبين من أن صرف التخصيص المالي يتم بما يتفق مع أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة (الكفيشي، 2020، صفحة 160).

ويراقب الديوان التخصيص المالي من خلال أعمال الرقابة التي تأخذ شكل الجرد والتفتيش ومتابعة التنفيذ للمشاريع من خلال الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة الميدانية، والجرد الفعلي للمواد الداخلة في التنفيذ، أو الإشراف عليه، أو الحصول على كافة الإيضاحات، والمعلومات، والإجابات من المستويات الإدارية والفنية في حدود ما هو لازم لأداء مهام عمله (الكفيشي، 2020، صفحة 165). فإذا ما شخص الديوان أثناء عمليات الرقابة خرقاً للقوانين، والأنظمة، والتعليمات، أو إهمالاً، أو تقصيراً يؤدي إلى ضياع المال العام، فهنا يطلب من المفتش العام، أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ اللازم وإزالة المخالفة وآثارها (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 13). وقد شخص الديوان عدة ملاحظات أثناء عملية التطبيق، منها قيام محافظة بابل بالتعاقد مع شركة (ص-ذ-ع) لتنفيذ مشروع بمبلغ (1567) ملياراً و367 مليون دينار، إذ إن تخصيص المشروع (200) مائتا مليون دينار من ضمن الموازنة الاستثمارية لا يغطي إلا نسبة (13%) من كلفة المشروع. وأيضاً شخص الديوان قيام غالبية الدوائر بتوجيه دعوات مباشرة دون القيام بإعلان المناقصة، بهدف الحصول على أكبر عدد ممكن من العروض في التنفيذ. ويراقب الديوان نقصان أو تزوير السجلات المتعلقة بالتقدم والعمل المنجز، أو عدم تقديم تقارير مرحلية دقيقة (تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2020، صفحة 82).

وتشمل رقابة الديوان فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً، أو جباية، أو إنفاقاً، والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية، والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وإدامتها والمحافظة عليها، والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقراءات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 10). وتؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقاً للقواعد والأصول والمعايير المحلية والدولية المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 11). وتؤدي أعمال الرقابة والتدقيق في مواقع الجهات الخاضعة للرقابة أو في مقر الديوان، أو مقرات الديوان في حال تعذر العمل، أو استحالة استمراره في مواقع تلك الجهات، وعلى الجهات المعنية تهيئة المكان المناسب لعمل موظفي الديوان وتقديم السجلات والمستندات وأي بيانات، أو معلومات لازمة لممارسة مهامه (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 12/أولاً).

إذا امتنعت الجهة الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق، بعد أن يشعرها الديوان ومكتب المفتش العام فيها لتقديمها خلال (20) يوماً وبيان أسباب الامتناع (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 12/ثانياً). وإذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع

عن تقديم السجلات، فله إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لإجراء التحقيق بذلك وإلزام الجهة الممتنعة على تقديم السجلات والبيانات المطلوبة. وفي حالة استمرار الجهة في الامتناع، يقوم الديوان بمفاتيحة مجلس النواب بذلك (قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2011، المادة 13).

وقد ورد في تقرير ديوان الرقابة المالية لعام 2018 والذي بيّن في فقرة الملاحظات المشتركة للعقود، والتي كانت (39) ملاحظة من التقرير، نذكر منها نماذج: تأخير من قبل المنافسين الفائزين بالإحالة والمبلغين بصور أوامر الإحالة عن التوقيع ضمن المدة المحددة، والتعاقد دون توفر التخصيص المالي، عدم قيام بعض الشركات المتعاقد معها بتقديم أعمال مماثلة، عدم قيام جهات التعاقد بالتأكد من صحة صدور شهادة التأسيس، أو هويات تسجيل وتصنيف المقاولين العراقيين للجهات المتعاقد معها، عدم تقديم الحسابات الختامية الخاصة بالجهات المتعاقد معها لآخر سنة لمعرفة الكفاءة المالية لتلك الجهات، عدم قيام لجنة تحليل العطاء باحتساب نسب الترجيح للعروض المالية، والفنية لأغراض المفاضلة والترشيح واختيار العطاءات، عدم دقة تحديث الكلفة التخمينية، استخدام أسلوب الدعوة المباشرة على الرغم من عدم توفر مبرراتها في التعاقد، عدم تحديد تاريخ المباشرة بصورة جلية في العقد، عدم مفاتيحة وزارة التخطيط لغرض التحقق من صحة وسلامة موقف الجهات المتعاقد معها من الناحية القانونية (القائمة السوداء)، التعاقد مع الجهات غير الرصينة والمعتمدة، عدم تقديم شهادة المنشأ، عدم تقديم براءة الذمة من قبل المقاول إلى جهة التعاقد عند الإحالة، عدم تضمين العناوين الوظيفية لمصدري خطاب الضمان الخاص بكفالة حسن التنفيذ، استكمال التعاقد قبل التأكد من صحة صدور خطاب الضمان، قبول خطابات ضمان لا تغطي فترة تنفيذ وصيانة المشروع، عدم احتساب الغرامات التأخيرية بالرغم من عدم التزام الشركات المنفذة المتعاقد معها، عدم استكمال حضور أعضاء لجنة فتح العطاءات، توقيع العقود خارج الصلاحيات (تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2018، صفحة 28-31). وأيضاً من الملاحظات التي أشار إليها ديوان الرقابة المالية أنه بالرغم من انتهاء مدة الإنجاز التعاقدية لبعض العقود، وانقضاء مدة طويلة لتنفيذ البعض الآخر، لوحظ أن نسب الإنجاز متدنية بسبب التلكؤ والإهمال من قبل الشركات المنفذة وعدم اتخاذ الإجراءات القانونية (تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2023، الصفحتان 42-43).

ويحرص الديوان على تصنيف المخالفات طبقاً لدرجة خطورتها لتحديد مصير الإجراءات، فالمخالفات البسيطة قد تقتصر على توجيه إنذارات وتحسين أنظمة الوثائق، أما المخالفات الجسيمة فقد تؤدي إلى إحالة التحقيق الإداري والإجراءات التأديبية، أو المدنية، أو الجنائية إذا توافرت عناصر الجريمة. ويلاحظ من النص في المادة (12-أولاً وثانياً) حالة الضعف التي عليها ديوان الرقابة، وكيف أنه يلجأ إلى جهات عليا، وكيف يمكن لدائرة أو جهة إدارية تابعة للدولة أن تتخالف، مثلاً، مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة حتى يلجأ بعدها إلى مجلس النواب. إن ذلك يؤشر ضعف رقابة الديوان كجهة رقابية يفترض أنها مسؤولة أولاً وأخيراً ومختصة،

ويجب أن تحيل هنا إلى جهة قضائية عليا لردع من يمتنع عن الخضوع لرقابته، وإلا فإن التحول من جهة عليا إلى جهة أعلى يعني ضياع هيبة الدولة، فكيف لجهة لا تهاب مجلس الوزراء أن تحتزم المال العام وهو محل هذه الرقابة أولاً وأخيراً (الفهداوي، 2020، صفحة 448).

أما في السعودية، فإن من أهم اختصاصات ديوان المحاسبة هو اختصاصه بمراجعة العقود التي تبرمها الجهات الحكومية المشمولة برقابة الديوان، للتحقق من صحة إجراءات إبرامها بما يتوافق مع نظام المنافسات، والمشتريات الحكومية، والأنظمة الأخرى المرعية، ومن ثم تبليغ ملاحظاته على هذه العقود لتلك الجهات، ومطالبتها بمعالجتها على وفق الأنظمة، والتعليمات (الغامدي، 2023، صفحة 48). وتطبيقاً لما تقدم، فقد نص النظام على أن "للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية: إذا كان استخدام هذا الأسلوب ضرورياً لحماية مصالح الأمن الوطني، ولا يمكن معه استخدام المنافسة العامة، أو المحدودة، ويجب في هذه الحالة أن تقوم الجهة الحكومية بعد إبرام العقد بإعداد تقرير يتضمن الأسباب التي دفعتها لاستخدام هذا الأسلوب، وتزويد ديوان المراقبة العامة بنسخة منه" (نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي، 1440هـ، المادة 32).

وتشمل رقابة الديوان العام للمحاسبة سلطات جهات الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري، إذ إن السلطة المقررة لجهات الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري ومنها عقد الأشغال العامة مقيدة بمبدأ المشروعية الذي يحكم تصرفات الإدارة بشكل عام، ويحتم عليها أوجه الرقابة ومنها رقابة الديوان العام للمحاسبة وفقاً لنص الفقرة (3) من المادة الثامنة من نظامه التي تقرر اختصاصه في "التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وفقاً لأحكام المادة التاسعة تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص تطبيقاً كاملاً، وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح" (نظام ديوان المحاسبة السعودي المعدل، 2020/1441، المادة 3/8). ويتم تحديد المخالفات استناداً لنص المادة (15) من نظام ديوان المحاسبة السعودي التي تعد مجموعة من الأفعال مخالفات مالية، وكما يلي: "1- مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام، أو اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً لأحكامه. 2- مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة والثابتة، وتنظيم شؤونها المالية، كأحكام الميزانية والأنظمة المالية والحسابية ولوائح المستودعات. 3- كل إهمال، أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك". وتحليل النص أعلاه، تجد الباحثة أن تحديد المخالفة لا يتم من الناحية الشكلية فقط، وإنما يرتبط بحدوث نتائج قانونية تتمثل بأثر المخالفة القانونية المتمثل بإلحاق ضرر مالي، أو تعريض مصلحة الدولة للخطر، أو المساس بحقوق مالية.

ويتمثل إطار المراجعة المالية للديوان حول سلطة التعديل هذه في التأكد من توافر الضوابط المنصوص عليها في المادة (69) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي (نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي، 1440هـ، المادة 69)، والمادة (114) من اللائحة التنفيذية لهذا النظام (اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات، والمشتريات الحكومية السعودي، 1440هـ، المادة 114) في صلاحية جهة الإدارة في حدود احتياجاتها الفعلية إصدار أوامر تغيير بالزيادة في العقد بما لا يتجاوز (10%) من قيمته، وإصدار أوامر تغيير بالتخفيض بما لا يتجاوز (20%) من قيمته، مراعية في حال قرارات زيادة، أو تخفيض التزامات المتعاقد، أو إجراء أي تعديل، أو تغيير في الأعمال المتعاقد على تنفيذها، وأن تكون الأعمال الإضافية محلاً للعقد وليست خارجة عن نطاقه، وأن تحقق التعديلات للأعمال ما يخدم مصلحة المرفق، على أن لا يؤدي ذلك إلى الإخلال بالشروط والمواصفات، أو التغيير في نطاق الأعمال، أو طبيعة العقد، أو توازنه المالي، مع التأكد من توافر المبالغ اللازمة لتغطية قيمة الأعمال الإضافية قبل تعميم المتعاقد بها، وضرورة العرض على لجنة فحص العروض لدراسة طلب التكاليف بالأعمال الإضافية التي ليس لها بنود، أو كميات مماثلة في العقد، ومناسبة الأسعار المقدمة من المتعاقد، وأن يصدر التكاليف من صاحب الصلاحية في الترسية، أو من يفوضه رسمياً بناءً على أحكام المادة (54) من نظام المنافسات (نظام المنافسات، والمشتريات الحكومية السعودي، 1440هـ، المادة 54)، وذلك لجميع الأوامر الخاصة بزيادة، أو تخفيض التزامات المتعاقد والمدد المستحقة عن الأعمال الإضافية قبل وليس بعد استلام الجهة الحكومية للأعمال محل العقد. على أنه ينبغي التنبيه إلى أن رقابة الديوان المالية ما بعد التحقق من الضوابط لا يتسع دورها في تقرير مقدار وحدود مصلحة المرفق العامة في التعديلات التي تتم مراجعتها، وذلك لأن الاعتبار المقدم في تقرير تلك المصلحة منوط بالإدارة من حيث التقدير والاعتبار ما دامت قد التزمت بالنظم والضوابط النافذة (الحري، 2025، صفحة 85).

لذلك، فإن الديوان يراقب مدى تحقيق كفاءة الإنفاق في العقود الحكومية من خلال المهام التي أوجبهها المشرع عليه، والمتمثلة في مراجعة العقود التي تبرمها الجهات الإدارية، للتحقق من مدى صحتها وتوافقها مع المشروعية الإدارية، الأمر الذي يسهم بلا شك في تحقيق الشفافية وحماية المال العام، من خلال ما يضعه الديوان من ملاحظات على تلك العقود، ومعالجة الجهة ذاتها لها (الغامدي، 2023، صفحة 49).

### المبحث الثاني: رقابة هيئة النزاهة

تمارس هيئة النزاهة الاتحادية في العراق دوراً جوهرياً في الرقابة على الانحراف الذي قد يعتري إجراءات وتنفيذ عقود الأشغال العامة، وذلك من خلال وظيفتها القانونية في مكافحة الفساد الإداري والمالي. إذ تختص هيئة النزاهة في مكافحة جرائم الفساد، ويدخل ضمن مهام عملها مكافحة تلك الجرائم التي تمس مناقصات العقود الحكومية، وتحديدًا في المادة (331) من قانون العقوبات العراقي. ومكافحة الفساد في هذه الهيئة تأخذ أطواراً عدة: منها استخدام السبل الوقائية من خلال التوعية والإرشاد وإقامة الندوات وتفعيل البحوث العلمية

وتطبيق المعايير الوظيفية، وكذلك دور الردع الذي يتم اتخاذه بعد أن يصل إلى علم الهيئة ما يشتهبه به بوقوع جريمة من جرائم الفساد، ومنها الجرائم الماسة بمناقصات العقود الحكومية، فتتخذ حينها الهيئة دورها في التدقيق وجمع الأدلة لتقدمها إلى القضاء. وأخيراً دور المعالج الذي يأخذ على عاتقه إزالة آثار الفساد أو التقليل منه، ولعل أهم من يمثلها في الدوائر التي تتولى استرداد المال العام، إذا كان اختصاصها يقع ضمن اختصاص السلطة القضائية. فالسلطة القضائية هي التي كانت تتولى التحقيق في قضايا الفساد قبل ذلك، والعلة من إنشائها كما يستنتج، هي رغبة المشرع في التخفيف من كاهل القضاء، وأن تكون هناك جهة مستقلة متخصصة في مجال مكافحة الفساد من الناحية الفنية والقانونية (أرحيم، 2012، صفحة 35).

وهذا يدل على أن التحقيق الذي تقوم به هيئة النزاهة وفقاً للقانون، والموجه ضد جرائم الفساد، هو ذاته الذي يطبق على جرائم الفساد في العقود الحكومية. فالمحققون في هذه الهيئة يتولون التحقيق مع المتهمين وجمع الأدلة والاستماع إلى الشهود، وتمحيص المستندات وغيرها من الإجراءات التحقيقية، وتعرض أمام الجهة القضائية المختصة لحسم القضية. وبذلك فإن اختصاص التحقيق لهيئة النزاهة الذي يجري على الجرائم الماسة بالعقود الحكومية هو ذاته في الجرائم التي تدخل ضمن اختصاصها عامة (الموسوي، 2024، صفحة 109-116). ومن المهم أن نشير إلى نص المادة (11) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 على أن "للهيئة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد بواسطة أحد محققيها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص" (قانون هيئة النزاهة، 2011، المادة 11). كما أن المادة (13) تعطي للقاضي سلطة حفظ الإخبار إذا ثبت عدم وجود جريمة، ما يؤكد أن الهيئة لا تحقق إلا في حدود ما يعد فساداً جنائياً (قانون هيئة النزاهة، 2011، المادة 13).

إن الغرض من إنشاء هذا الجهاز الرقابي هو مكافحة الفساد المالي، والإداري، وتجميع هذه الظاهرة قدر المستطاع، وغاية إصدار قانون هيئة النزاهة في العراق هو من أجل تنظيم عمل هذه الهيئة وبيان مهامها وصلاحياتها (الأسباب الموجبة لقانون هيئة النزاهة، 2011). وتعمل هذه الهيئة على الحد من الفساد ومكافحته والحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير وسوء التصرف وضمان كفاءة استخدام الأموال المخصصة للمشاريع، خاصة وأن عقود تلك المشاريع تتطلب تخصيصات أموال طائلة، مما يعرضها للانحراف أو سوء الاستخدام (جليلي والمفرجي، 2021، صفحة 449). ولا شك أن المشرع العراقي لم يترك للجهات الإدارية الحرية المطلقة في وضع التخصيص المالي وإجراء التعاقدات وإكمالها دون وجود أجهزة تراقب أعمالها، بل وضع أجهزة متعددة ومنحها الشخصية المعنوية لإدارة مهامها ليضمن من خلالها مراقبة الانحراف أو سوء الإدارة من قبل الجهات الإدارية. ومن هذه الأجهزة هيئة النزاهة التي تراقب الاستخدام الأمثل للتخصيص الذي خصصت الأموال من أجله، فتراقب جميع مراحل التعاقد ولا يقتصر عملها على مرحلة بعينها من مراحل

الإبرام، بل يستمر ليشمل منظومة العمل الإجرائي لتحقيق الكفاءة في المراحل كافة، فتتحرى وتحقق منه من أجل ضبط إيقاع ذلك العمل على وتر تحقيق تلك الغاية (جليلي والمفرجي، 2021، صفحة 451).

### المطلب الأول: التحري والمراقبة لكشف الانحراف

إذ تتحرى الهيئة وتتأكد من أن عملية إبرام العقود قد تمت بمراعاة ما هو مطابق ومنصوص عليه في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية أو تعليمات منظمة لإجراءات التعاقد تتبعها الإدارة في تعاقدها، بدءاً من إعداد دراسة الجدوى، وإلى غاية التسليم النهائي للمشروع، أي مراقبة شرعية لإجراءات إبرام العقود (تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، 2014، المادة 2/أولاً/1). ومن خلال التحريات التي أجرتها الهيئة، يتضح لها أن بعض الإجراءات التي تتبعها الجهات الإدارية تشكل حرقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات، ومنها مخالفة إجراءات الإحالة، إذ تم ضبط مجموعة من الشركات التركية واللبنانية بعرض رشوة للمخبر لإحالة مناقصة إسكان الأساتذة الجامعيين في محافظة النجف على الشركات التي تمثلها (التقرير السنوي لهيئة النزاهة الاتحادية، 2010، صفحة 33). كذلك ضبط الهيئة مخالفات صاحبت لجان تحليل العطاءات (موقع هيئة النزاهة، 2025)، منها قيام رئيس اللجنة بتغيير مبلغ إحالة مناقصة إحدى البنائات التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بإضافة مبلغ (40,000,000) مليون دينار على مبلغ المناقصة من دون مراعاة الضوابط والأصول، مما تسبب بحصول هدر للمال العام (التميمي، 2015، صفحة 172).

كما أن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لا تستطيع التعاقد على إنشاء عقود أشغال عامة ما لم يتوفر لديها التخصيص المالي المناسب لها، والغاية من توفر هذا التخصيص هو وفاء الإدارة بالتزاماتها التعاقدية، وعدم تراكم الديون بدمتها مما يجعلها عاجزة عن السداد (أبو النور، بدون سنة طبع، صفحة 60). لذا تجري الهيئة تحرياتها من أجل التأكد من صحة وسلامة استخدام التخصيص المالي مع القوانين والتعليمات المعمول بها، وعدم الدخول بأي التزامات مالية، أو تعاقدية على تجهيز مواد، أو سلع، أو تقديم خدمات قبل التأكد من توفر التخصيص المالي اللازم لها في الموازنة المختصة، والالتزام بأحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية، ويتحمل أمر الصرف المسؤولية عند التجاوز على التخصيصات (أبو النور، بدون سنة طبع، صفحة 60). وكذلك تعمل الهيئة على تدقيق الوثائق الثبوتية التي تقدمها الجهة المتعاقدة مع البيانات المقدمة لزيادة التخصيص المالي للمشاريع، وتبين بوجود مبررات اقتصادية حقيقية تفرضها المصلحة العامة لتلك التخصيصات (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية، 2023، المادة 3/ثانياً). فإن ثبت للهيئة أن طلب التخصيص كان مخالفاً للأنظمة والقوانين، فهنا تكون الإدارة مسؤولة عن تلك المخالفة أمام الهيئة. ولا يقتصر عمل الهيئة على ما يتم تدقيقه، بل يمتد ليشمل الموظف المالي المسؤول عن الصرف عند اكتشافه المخالفة ولم يقدم تصريحاً بذلك (شرف، بدون سنة، صفحة 34). كما تنصب تحريات الهيئة حول التأكد من أن المبلغ المقدم من وزارة المالية في إطار الموازنة السنوية قد خصص فعلاً للمشروع الذي منح المبلغ لأجله، ويتحقق ذلك عملياً عن

طريق مستندات الصرف والوثائق الثبوتية الأخرى التي تقدمها الإدارات للهيئة (تعليمات تسهيل تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية، 2023، المادة 4).

كما تعنى الهيئة بالتحري عن أعمال الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للمشاريع، وتحديد المسؤول عن ذلك ومحاسبته. وتم متابعة ذلك عن طريق الشكاوى المقدمة من قبل الأفراد والمتضمنة طلباتهم التي تجر الهيئة أنها على قدر من الوجاهة للنظر فيها، أو عن طريق الصلاحيات الممنوحة بموجب قانونها النافذ. فإن تبين، وبناءً على تلك الطلبات، أن النتائج المتحققة جراء التنفيذ لا تتوافق مع المخطط، ولا تتطابق مع المستهدف، وأن نسبة الانحراف في التنفيذ كبيرة جداً إذا ما قورنت مع المخطط، ولم تتخذ الإجراءات القانونية تجاه المتعاقد، أو كانت الإجراءات المتخذة لا ترقى إلى مستوى الاختلال، فهنا تعمل الهيئة على جمع المعلومات وضبط المتورطين وتقديمهم للعدالة (زارا، 2016، صفحة 99).

### المطلب الثاني: التحقيق الجنائي لكشف الانحراف

إنّ المشرع العراقي منح هيئة النزاهة صلاحية التحقيق الجنائي عند مخالفة الأخيرة للقوانين، والأنظمة، والتعليمات المنظمة لمراحل تكوين العقد بواسطة أحد محققيها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص في البلاغات والشكاوى التي ترد إليها، أو من خلال التقارير التي يقدمها ديوان الرقابة المالية عند اكتشافهم مخالفة في تطبيق القوانين أثناء عمليات الرقابة والتدقيق التي يجريها (الفهداوي، 2020، صفحة 452). فتعمل الهيئة على التقصي عن تلك المعلومات والأخبار المقدمة وتجري التحقيقات الخاصة بتلك المخالفات. ومن الأمثلة التي تجري التحقيقات فيها: عدم وجود الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع، أو عدم وجود فرص متساوية لجميع المتقدمين لتنفيذ عقود الأشغال العامة، أو وجود تلاعب بالفترات الزمنية لفتح وتحليل العطاءات والإعلان، وعدم الالتزام بالتوقيتات المحددة. وفي حالة الطعن بهذه الإجراءات والتهاون بمطالبة المقاولين أو المتعاقدين ببراءة الذمة الضريبية عند تقديم العطاءات، وحتى عند التعاقد مع شركات لا تتوفر فيها المقدرة المالية مقارنة بحجم المبالغ المخصصة للمشاريع، كذلك تمتد يدها عند إحالة عدد من المشاريع إلى مقاول واحد بالرغم من عدم قدرته التنفيذية وكفاءته المالية (الصالحى ووليد، 2021، صفحة 374)، أو استخدام التخصيصات المالية لغير الغرض المخصص لها (رشيد، 2018، صفحة 257).

كذلك إجراء التحقيقات في جرائم الانتفاع من تلك العقود أو المقاولات، وتعدّها من الجرائم الملحقّة بالاختلاس والتي تعد من الجرائم المخلة بالوظيفة والتي نظمها قانون العقوبات العراقي النافذ بمواد حاكمية، إذ بين حقها عن طريق قيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بالانتفاع مباشرة، أو بالواسطة من الأشغال، أو المقاولات، أو التعهدات التي له شأن في إعدادها أو إحالتها، أو تنفيذها، أو الإشراف عليها، أو الحصول على عمولة لنفسه أو لغيره، ويعاقب مرتكب هذه الجريمة بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين، أو بالحبس، ويحكم فضلاً عن ذلك برد ما حصل عليه من منفعة" (قانون العقوبات العراقي، 1969، المادتين 319-

321). كذلك رتب المشرع عقوبة لمن يمتنع عن تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، إذ جاء في المادة (240) من قانون العقوبات العراقي: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة إليه"، ويستفاد من هذا النص تطبيقه على كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن توقيع العقد رغم الإحالة (الجبوري، 2009، صفحة 395).

وأما فيما يتعلق بعدم التخصيص المالي، أو عدم كفايته، فيعد مخالفة صريحة للإجراءات التي يتطلبها تنفيذ أي عقد، وهذا ما يفهم من نص المادة (15/أولاً) من قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، والتي نصت: "لا يجوز لأي وحدة إنفاق أن تتجاوز مصروفاتها التخصيصات المرصدة لها في قانون الموازنة العامة الاتحادية على أي وجه من أوجه الصرف ولأي سبب من الأسباب"، كذلك الفقرة (ثانياً) من ذات المادة والتي اشتملت على أنه "لا يجوز لوحدة الإنفاق الدخول بالتزامات تؤدي إلى التجاوز على التخصيصات المرصدة لها" (قانون الإدارة المالية الاتحادية، 2019، المادة 15/أولاً وثنانياً). وكذلك ألزمت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية جهات التعاقد بمراعاة وجود التخصيصات المالية لتنفيذ العقد في الموازنة العامة الاتحادية مؤيدة من الجهات المختصة لطلبات احتياجات الجهات التعاقدية، ويستشف من ذلك عدم مقدرة الإدارة على الدخول بالتزامات تفوق ما هو مقرر على المشروع أكثر مما هو مخصص له ضمن الموازنة. كما ألزمت تعليمات تنفيذ الموازنة العامة التقيد بحجم النفقات في حدود الإنفاق للتخصيصات المعتمد، ولا يجوز الدخول بأي التزامات مالية، أو التعاقد على تجهيز مواد، أو سلع، أو تقديم خدمات قبل التأكد من توفر التخصيص المالي اللازم (تعليمات تسهيل تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية، 2023، المادة 3/أولاً/ثانياً). وهذا يعني أن النصوص القانونية في العراق لا تسمح للجهات الإدارية بالدخول بالتزامات لتنفيذ مشاريع ما لم توفر التخصيصات المالية اللازمة للمشروعات المزمع تنفيذها. إن مخالفة النصوص المالية تعد خرقاً قانونياً ومخالفة تستوجب التحقيق فيها من قبل الهيئة ومحاسبة الإدارة وإحالتها إلى المحكمة المختصة لاتخاذ الإجراءات الجزائية بشأنها (رشيد، 2018، صفحة 257)، ووفقاً للمادة (331) من قانون العقوبات العراقي النافذ والتي نصت على: "يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة ارتكب عمداً ما يخالف واجبات وظيفته، أو امتنع عن إيداع عمل من أعمالها بقصد الإضرار بمصلحة أحد الأفراد أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر أو على حساب الدولة" (قانون العقوبات العراقي، 1969، المادة 331). أما إذا كان الهدف منه هو تعطيل، أو عدم تطبيق القوانين، فستندرج هذه الأفعال مع أحكام المادة (329) والتي نصت على: "يعاقب بالحبس وبالغرامة، أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف، أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة، أو أحكام القوانين والأنظمة، أو أية سلطة عامة مختصة، أو في تأخير تحصيل الأموال، أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً" (قانون العقوبات العراقي، 1969، المادة 1/329).

أما في النظام السعودي، فضلاً عن الهيئات المختصة بالرقابة القانونية المالية والجزائية، توجد هيئة مختصة بالرقابة الفنية، وهي هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية. وهي هيئة حكومية تعمل بالتنسيق مع المركز الوطني للتخصيص، لتمكين الأجهزة الحكومية من الالتزام بسقف الإنفاق المخصص في الميزانية، وتحويل الصرف من عشوائي إلى منظم، بما يتوافق مع الخطط والبرامج والقرارات. والهيئة بشخصيتها الاعتبارية المستقلة، والاستقلال المالي والإداري، وارتباطها تنظيمياً برئيس مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية، وفقاً لنص المادة الرابعة من لائحة الترتيبات التنظيمية للهيئة. فإنها، مع عدم الإخلال باختصاصات الجهات الأخرى، تتولى مباشرة كل ما يلزم لتحقيق أهدافها، وأبرزها: مساعدة الجهات الحكومية لرفع كفاءة الإنفاق. ومن ضمن اختصاصاتها بهذا الشأن: مراجعة ما ترفعه الجهات الحكومية إليها من دراسة الجدوى، وثائق المنافسة، والكلفة التقديرية، ووثائق التأهيل، وكافة الإجراءات التي تباشرها الجهات الحكومية قبل طرح المنافسة، وإبداء الرأي بشأنها خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من تاريخ ورودها. كما تتولى حضور جلسات لجنة فحص العروض والتمتع بصلاحياتها. وبالرغم من حيوية الدور الذي تقوم به هيئة تحقيق كفاءة الإنفاق، إلا أن المشرع السعودي لم يوضح مدى إلزامية رجوع الجهة الإدارية في مراجعة وثائق المستندات محل المنافسة على الهيئة قبل التعاقد، وما إذا كان رجوع جهة الإدارة يعد من قبيل الاستشارة السابقة على التعاقد أم لا. وبالعودة إلى نظام المنافسات والمشتريات السعودي ولائحته التنفيذية، يُلاحظ أن المنظم نصَّ على أنه يتعين على الجهات الحكومية في الأعمال والمشتريات التي تزيد تكلفتها التقديرية عن مبلغ (50 مليون ريال) عرضها على هيئة تحقيق كفاءة الإنفاق، مع جواز تعديل هيئة تحقيق كفاءة الإنفاق ذلك الحد المالي بعد موافقة الوزير (اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي، 1440هـ، المادة 7).

**صفوة القول:** في الوقت الذي تُعد فيه هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية في السعودية نموذجاً متقدماً للرقابة الفنية والموضوعية التي تسبق الانحراف وتعالج مواطن الهدر منذ التخطيط وحتى التنفيذ، لا يتوفر في العراق جهاز مماثل مستقل بطابع فني شامل. وتبقى الرقابة الفنية مجزأة بين وزارة التخطيط واللجان الإدارية، دون وجود هيئة واحدة تتولى تحليل الأداء الفني للمشاريع. وهذا ما يبرز الحاجة إلى استحداث جهة فنية رقابية مستقلة تمارس الرقابة الموضوعية وتكمل الدور القانوني لكل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة.

### الخاتمة

بعد أن تناولنا بالتحليل موضوع الدراسة "الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة في العراق - دراسة مقارنة"، باعتباره من أخطر الإشكاليات التي تمس جوهر المشروعية في العقود الحكومية، فقد اتضح أن هذه الظاهرة تتشابك أبعادها بين ما هو إداري وفني وقضائي وجزائي، الأمر الذي يقتضي الوقوف عند أهم ما توصل إليه البحث من نتائج وتوصيات، وكما يأتي:

## أولاً: الاستنتاجات

1. الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة هو كل مخالفة أو خلل يحدث أثناء مراحل العملية التعاقدية منذ الإعداد له وحتى استلامه، سواء كان ذلك بمخالفة نصوص القوانين والتعليمات النافذة والأنظمة المتعلقة بعقد الأشغال العامة، وهو ما يطلق عليه الانحراف القانوني، أم بسوء تقدير فني، أم مالي، أم أخطاء مادية جسيمة ترتكبها الإدارة، أم المتعاقد، تؤثر بشكل مباشر، أو غير مباشر على سلامة العملية التعاقدية والغايات التي أنشئ العقد من أجلها.
2. لا تكفي الرقابة الإدارية التقليدية، إذ إن العقود الحكومية، ولا سيما عقد الأشغال العامة، تحتاج إلى آليات رقابية تتضمن معايير فنية وزمنية ومؤشرات إنذار مبكر. فالرقابة الإدارية التقليدية هي رقابة شكلية وروتينية تركز على استكمال المستندات وصحة الإجراءات الشكلية. وبالنظر إلى طبيعة عقود الأشغال العامة التي تكون أكثر تعقيداً لأنها تشتمل على عناصر فنية معقدة تتمثل في الخرائط والمواصفات والجداول الزمنية، لذلك فهي تتطلب تقييماً مستمراً للجودة والسرعة والالتزام بالخطط، وتتأثر بعوامل زمنية ومناخية وموقعية، لذلك فهي تحتاج إلى رقابة فنية وذكية وليست رقابة مكتبية فقط.
3. إن رقابة هيئة النزاهة على الانحراف في إجراءات وتنفيذ عقد الأشغال العامة تمارس ضمن حدود سلطتها القانونية، وخاصة سلطة التحقيق. وإذا لا تملك الهيئة التحقيق في المخالفات الإدارية غير الموصوفة كجرائم، فإن تدخلها يظل رقابياً تمهيدياً لا قضائياً، مما يفرض ضرورة تكاملها مع باقي الجهات الرقابية والقضائية لضمان حماية التعاقدات العامة من الانحراف في صوره المختلفة.
4. بالرغم من أن النصوص القانونية التي تنظم عمل هيئة النزاهة تمنحها صلاحيات واسعة في مراقبة العقود الحكومية ومنها عقد الأشغال العامة، إلا أن هذه الصلاحيات تركز على الجانب القانوني المتمثل في مخالفة النصوص الصريحة للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم هذه العقود. أما الانحراف الواقعي الذي يستند إلى سوء تقدير الوقائع، والذي يستظل تحت السلطة التقديرية الممنوحة للجهة المتعاقدة في نطاق الإطار القانوني الذي توفره قوانين، أو تشريعات العقود الحكومية، مما يوفر مناطق رمادية تسمح بتمرير بعض صور الانحراف تحت غطاء المشروعية الشكلية، الأمر الذي يضعف من قدرة الهيئة على مواجهة هذا النمط من الانحراف.

## ثانياً: المقترحات

1. تضمين قانون العقود الحكومية، أو تعليماته التنفيذية رقم (2) لسنة 2014 نصوصاً صريحة تنظم الرقابة السابقة واللاحقة على عقود الأشغال العامة، من خلال استحداث نظام رقابي مستقل، أو فصل خاص يبين إجراءات وشروط الرقابة السابقة واللاحقة، وتشكيل لجان الرقابة الفنية والمالية، ودور الأجهزة الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، واعتماد معايير موضوعية لقياس الأداء

والانحراف، كالاتي اعتماد على مؤشرات الإنذار المبكر والمعايير الخاصة بضبط التكاليف والوقت والجودة في مشاريع الأشغال العامة.

2. نوصي بضرورة تعديل قانون هيئة النزاهة، وبالتحديد المادة (1)، وإضافة تعريف الانحراف الإداري التعاقدية بأنه كل إخلال جسيم من قبل الجهة المتعاقدة في إجراءات إبرام، أو تنفيذ العقد، لا يرقى إلى الجريمة، لكنه يؤدي إلى المساس بالمشروعية التعاقدية أو بمبادئ العدالة والشفافية. كذلك تعديل المادة (11) الخاصة بصلاحيات التحقيق، الفقرة الأولى منها، على النحو التالي: "يكون للهيئة صلاحية التحقيق في جرائم الفساد، ويشمل التحقيق في حالات الانحراف الإداري التعاقدية في العقود الحكومية متى ما ترتب عليه ضرر بالمال العام، أو إخلال جسيم بمبادئ التعاقد العادل، وذلك بالتنسيق مع الجهات القضائية، والإدارية المختصة".

3. استحداث رقابة فنية مستقلة داخل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، تضم مهندسين واختصاصيين في عقود الأشغال العامة، بما يضمن فحص المواصفات والتصاميم وجداول الكميات من منظور فني ومهني.

4. إخضاع المراحل التمهيديّة للتعاقد لرقابة إلزامية، ولا سيما مرحلة إعداد المواصفات ووثائق المناقصة، وعدم السماح بالإعلان عن أي مشروع أشغال عامة قبل الحصول على رأي فني استشاري من جهة رقابية مستقلة، وذلك بإلزام الجهات المتعاقدة بإرسال وثائق العقد الأساسية (التصاميم، الكشوفات التخمينية، المواصفات) إلى ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة فور إعدادها، وقبل الإحالة والتعاقد. وذلك باقتراح نص قانوني يكون كالاتي:

أ. تخضع المراحل التمهيديّة لإجراءات التعاقد في عقود الأشغال العامة، وبوجه خاص مراحل إعداد المواصفات الفنية والكشوفات التخمينية ووثائق المناقصة، لرقابة فنية إلزامية من الجهات الرقابية المستقلة المختصة.

ب. لا يجوز المباشرة بأي إجراء تعاقدية إلا بعد ورود الرأي الفني الرقابي خلال مدة لا تتجاوز (15) يوم عمل من تاريخ الإحالة.

ج. يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة بطلان إجراءات الإعلان أو الإحالة وما يترتب عليها من آثار قانونية.

5. إنشاء قاعدة بيانات مركزية لعقود الأشغال العامة تخضع لإدارة مشتركة بين الهيئات الرقابية المستقلة، تتضمن تقارير الإنجاز ونسب التنفيذ والانحرافات المكتشفة.

## المصادر

1. أبو النور، حمدي. (بدون سنة طبع). الوجيز في العقود الإدارية: دراسة مقارنة. جامعة السلطان قابوس، عمان.
2. أمين، محمد سعيد. (1991). المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية. دار الثقافة الجامعية، القاهرة.
3. أميمة فرج بكر، علي. (بدون سنة). عقد الأشغال العامة والأعمال المضافة إليه. مجلة الدراسات القانونية، كلية القانون (العدد 55، الجزء الثاني).
4. أرحيم، شان جميل كامل. (2012). الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق [أطروحة دكتوراه]. كلية الحقوق، جامعة تكريت.
5. البديري، إسماعيل صعصاع عيدان. (2017). مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي. المرجع الإلكتروني للمعلوماتية.
6. التميمي، شفاء عبد حسين. (2015). الرقابة على إجراءات التعاقد في عقد الأشغال العامة [أطروحة دكتوراه]. كلية الحقوق، جامعة النهريين.
7. الجبوري، ماهر صالح علاوي. (2009). الوسيط في القانون الإداري. (د.ن).
8. الجبوري، ماهر صالح علاوي، والمهدوي، السيد ماجد جاسم عمر. (2013). اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في مكافحة الفساد المالي والإداري. مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسة (العدد الثامن).
9. الجبوري، صالح أحمد حمادة سليمان. (2024). سلطة الإدارة في تحصيل أموال الدولة والرقابة عليها: دراسة في التشريع المالي. المرجع الإلكتروني للمعلوماتية.
10. حسن الحلفاوي، حمدي. (2002). ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري (الطبعة الأولى).
11. الحربي، فهد بن حمود. (2025). رقابة الديوان العام للمحاسبة لسلطة جهات الإدارة العامة في تعديل العقد الإداري. نشرة المحاسبة (صادرة من الديوان العام للمحاسبة) (العدد 44).
12. دراز، حامد عبد المجيد، وحجازي، المرسي سيد. (2004). مبادئ المالية العامة. الدار الجامعي.
13. راشد، صدام عبد الستار. (2018). الهيئات الحكومية المستقلة في العراق: هيئة النزاهة إنموذجاً. مجلة العلوم السياسية (العدد الثامن).
14. راشد، صدام عبد الستار. (بدون سنة). الهيئات الحكومية المستقلة في العراق: هيئة النزاهة إنموذجاً. مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد (العدد 52).
15. الزبيدي، عبد الباسط علي جاسم. (2014). الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (الطبعة الأولى). دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
16. زارا، سيدا شيخ. (2016). صور الرقابة على المال العام ونظم الحماية في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي: دراسة مقارنة (الطبعة الأولى). المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة.
17. سحر محمد. (2022). بحث عن أعمال الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة. منشور على الموقع الإلكتروني.
18. سليمان القبيلات، حمدي. (2010). القانون الإداري (الجزء الثاني، الطبعة الأولى). دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
19. السعدني، أيمن عبد السيد. (2023). التنظيم القانوني للتعاقدات العامة في ظل القانون رقم 182 لسنة 2018 ولائحته التنفيذية. مجلة البحوث الفنية والقانونية (العدد الثالث والأربعين).
20. شرف، جهاد محمد. (بدون سنة). أثر الرقابة المالية على استمرار التمثيل المؤسسات الأهلية.
21. الطماوي، سليمان محمد. (1996). القضاء الإداري: الكتاب الأول - قضاء الإلغاء. دار الفكر العربي، مصر.

22. عبد الحميد، أحمد طلال. (2010). قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في العقود الإدارية [رسالة ماجستير]. كلية الحقوق، جامعة النهريين.
23. عبد الكريم، فهد. (2011). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق (الطبعة الأولى). دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
24. عبود، صعب ناجي. (2017). محاضرات في إبرام عقد المناقصات العامة. كلية القانون، جامعة كربلاء.
25. عبود، صعب ناجي، وحسن حسين، باقر. (2023). مسؤولية الإدارة عن الخطأ في العقد الإداري تجاه الغير في العراق. مجلة معهد العلمين للدراسات العليا (العدد 12).
26. عبد العزيز، بان صلاح، ووليد صالح، علي. (2021). مخالفات الموظف المالية في أعماله القانونية. عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بغداد (المجلد 36).
27. عوض، فؤاد نصر الله. (بدون سنة). سلطة الإدارة صاحبة المناقصة في تعديل العقود الإدارية وحق المتعاقد في توفير الضمانات المالية له. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية (المجلد 3، العدد 2).
28. الغامدي، نايف بن سعد بن محمد. (2023). ضمانات تحقيق كفاءة الإنفاق في العقود الحكومية والرقابة عليها في النظام السعودي. مجلة جامعة الأزهر (الإصدار الرابع، العدد 38).
29. الفتلاوي، أحمد غاوي عمران. (2023). الخطأ الجسيم في عقد الأشغال العامة: دراسة مقارنة [رسالة ماجستير]. كلية القانون، جامعة الكوفة.
30. الفهداوي، علي حسين أحمد. (2020). الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية. مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد (العدد 59).
31. الفيصلي، آيت اله جليلي، والمفرجي، صفاء نعمة حواري. (بدون سنة). رقابة الهيئات المستقلة على التخصيص المالي في عقود الأشغال العامة.
32. كاظم، لؤي تقي. (2008). دور أجهزة الرقابة ومسؤوليتها في منع واكتشاف التلاعب والمخالفات. بحث مقدم إلى هيئة الأمانة في المعهد العربي للمحاسبين القانونيين.
33. كامل، إبراهيم حميد. (2012). الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق [رسالة ماجستير]. كلية الحقوق، جامعة النهريين.
34. قرمزي، عيسى. (2012). مدى فاعلية إجراءات الرقابة المالية على الإنفاق التي يطبقها ديوان المحاسبة الكويتي من وجهة نظر الجهات الخاضعة لرقابة الديوان [رسالة ماجستير]. جامعة الشرق الأوسط، عمان.
35. مراد، فيصل فخري. (1978). الرقابة المالية نحو أسلوب متطور. مجلة العلوم الإدارية (العدد الأول).
36. المفرجي، أحمد خورشيد حميد. (1989). سلطة الإدارة في سحب العمل في عقود الأشغال العامة [رسالة ماجستير]. كلية القانون، جامعة بغداد.
37. الموسوي، شيماء محمد جاسم. (2024). الحماية الجنائية لمناقصات العقود الحكومية في العراق [رسالة ماجستير]. جامعة البصرة.
38. نصار، جابر جاد. (2004). العقود الإدارية. العربية، القاهرة.
39. النسترنسني، أحمد عبد الحسيب. (2021). الانحراف في مجال القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري. مجلة البحوث الفقهية والقانونية (العدد السادس والثلاثون).
40. دستور جمهورية العراق النافذ. (2005).
41. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل.
42. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.
43. قانون الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 الملغي.

44. قانون العقود الحكومية رقم (87) لسنة 2004.
45. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
46. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل.
47. قانون رقم (13) لسنة 2023. (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023-2024-2025).
48. قانون التعاقدات المصري رقم (182) لسنة 2018.
49. نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي الجديد. (1440هـ).
50. نظام ديوان المحاسبة السعودي المعدل. (2020/1441).
51. اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية المصري.
52. اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي. (1440هـ).
53. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
54. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة لسنة 2015.
55. تعليمات رقم (1) لسنة 2023. (تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023-2024-2025).
56. لائحة تنفيذ سلوكيات وأخلاقيات القائمين على تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي.
57. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي. (2018).
58. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي. (2020).
59. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي. (2023).
60. التقرير السنوي لهيئة النزاهة الاتحادية. (2010).
61. تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دائرة تدقيق النشاط الصناعي. الرقم (12333) بتاريخ 2020/9/29.
62. بيان هيئة النزاهة المتضمن إدانة مسؤول سابق طلب رشوة لإحالة مشروع في ديالى. منشور على موقع هيئة النزاهة في 2019/2/7.
63. موقع هيئة النزاهة العراقية: المشاريع المتلكئة في محافظة كربلاء.