

إثر إشكالية تعدد المؤسسات الدستورية على تنفيذ الموازنة العامة (دراسة مقارنة)

م.م. آراس حسن عبدالقادر

قسم القانون، كلية العلوم الإنسانية، جامعة اربيل، رانية، السليمانية، إقليم كردستان، العراق
aras.hassan@uor.edu.krd

ا.م.د. كمال أنور يابا

قسم القانون، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، أربيل، إقليم كردستان، العراق
kamal.yaba@su.edu.krd

الملخص

إن التعاون و التنسيق بين الأجهزة الرقابية العليا من الضمانات الأساسية للأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية في تنفيذ الموازنة العامة، و تكمن المشكلة الأساسية هنا في عدم وجود التنسيق و التعاون بين الأجهزة الرقابية العليا داخل منظومة المؤسسات الدستورية بسبب تخبط الإختصاصات و التدخلات بين الأجهزة الرقابية العليا سواء من قبل سلطات الدولة نفسها عن طريق الكتل السياسية أو خارجها من قبل السياسيين، و عدم إستقلال بعض الأجهزة الرقابية العليا، إذ تعرضت دراستنا لإشكالية كبيرة أمام الأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية بممارسة العملية الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة و القضاء على الفساد المالي، و نستند في سياق دراستنا بعرض الإشكالية المطروحة طبقاً للمنهج التحليلي لكشف عن التحديات التي تواجه هذه الرقابة وفقاً للنظام الوطني و مقارنتها بأنظمة أخرى و معالجتها من خلال مبحثين؛ فالمبحث الأول مخصص لماهية تعدد المؤسسات الدستورية و علاقتها بتنفيذ الموازنة العامة، بينما نتناول في المبحث الثاني حول: إشكالية تعدد المؤسسات الدستورية في النظام الفرنسي و اللبناني.

و نتيجة لهذه الإشكاليات عدم وجود مبدأ الشفافية و المساءلة على تنفيذ الموازنة العامة لإتاحة المواطنين و تنازع الإختصاصات بينهم و بالتالي يؤدي إلى عدم إيجاد الرقابة السليمة و إنتشار الفساد المالي على الموازنة الدولة، و بناءً على ذلك و جب على المشرع الوطني بتعديل القوانين المتعلقة بالأجهزة الرقابية في المؤسسات الدستورية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية و توحيد الأجهزة الرقابية العليا في ظل نظام قانوني واحد، لأجل حماية الأموال العامة و محاسبة الفاسدين و تعزيز سيادة القانون.

معلومات البحث

تاريخ البحث:

الاستلام: ٢٠٢٣/٧/٢٦

القبول: ٢٠٢٣/٩/٧

النشر: شتاء ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية:

Supreme regulatory bodies, Constitutional institutions, Public budget, Financial corruption, Public funds

Doi:

10.25212/lfu.qzj.9.4.39

المقدمة

إن تعدد الأجهزة الرقابية الدستورية العليا على الموازنة العامة يعدُّ خللاً كبيراً على سير العملية الرقابية من خلال تصرف الحكومة على الأموال العامة من غلايرادات و النفقات العامة، على الرغم نتيجة توسيع نشاط الدولة لم تقدر البرلمان لتطورات التي طرأت على الأنشطة الحكومية، إضافة لذلك فإن بعض البرلمانين لم تؤهل كفاءتهم و تخصصاتهم بممارسة عملية الرقابية بصورة دقيقة و موضوعية، لأن تلك الشؤون تحتاج إلى القدرة و الأهلية لإتباع و إمتهان هذا التصرف، علاوة على ذلك إن تعدد الأجهزة الرقابية الدستورية تعبر عن النظام الديموقراطي من جهاز رقابي واحد لتمثيل العملية الرقابية بصورة منفردة كنتيجة إيجابية، لكن في منطلق آخر فإن تعدد الأجهزة الرقابية عائقاً كبيراً أمام الرقابة على الموازنة العامة، بسبب تشتت المصالح بين الأجهزة الرقابية العليا و تنازع الإختصاص بينهم و بالتالي يؤدي إلى إعاقه وشلل النظام الرقابي.

أهمية البحث:

نظراً لتعقيد النشاط المالي و الإقتصادي للدولة في العصر الحديث يؤدي إلى إتساع نشاط الدولة و لذلك الشأن يترتب عليها بتشكيل المؤسسات الدستورية الرقابية الأخرى كجهات فنية و تدقيقية لمساندة البرلمان باعتبارها السلطة الرقابية الأصلية لحل المشاكل جذرية لتواجه الرقابة البرلمانية كعنصر جوهري التي تمارسها البرلمان عند رقابتها المالية على أعمال الحكومة نتيجة تطور النظام الديموقراطي.

هدف البحث:

إن الهدف الأساسي ما وراء دراستنا إيجاد آلية التعاون و التنسيق بين الأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية لمتابعة تصرفات الحكومة على الموازنة العامة عن طريق ضمانات دستورية كحل جذري لتصدي عن إحباط النشاط الرقابية لهذه المؤسسات و كفالة إستقلالهم عن المؤثرات الخارجية لممارسة إختصاصاتهم بشكل حيادي و موضوعي.

فرضية البحث:

إن وجود تعدد الأجهزة الرقابية العليا تعد معوقات أساسية لشلل العملية الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة، وفي هذا السياق هل أن المشرع يمكن أن تتجاوز هذه التحديات و المعوقات التي تواجه الأجهزة الرقابية العليا و التي تكون سبباً جوهرياً لعملها الرقابية نتيجة تصادم و تزامم الإختصاص بينهم ؟ نظراً لوجود الأجهزة و التشريعات المختلفة على تنفيذ الموازنة العامة على نفس الجهات التي تخضع للرقابة.

مشكلة البحث:

إن المشكلة الأساسية التي تصدي لدراستنا هو عدم وجود التعاون و التنسيق بين المؤسسات الدستورية الرقابية بسبب تراحم (تسابق) الإختصاصات بين المؤسسات الدستورية الرقابية، إضافة مع عدم وجود الإستقلال لبعض تلك المؤسسات سواءً من الجانب العضوي أو الوظيفي بخلاف مبادئ آلانتوساي، و أصبح عوائق كبيرة أمام النشاط الرقابة في الدولة و بالتالي تهيبء ثغرات مناسبة للفساد المالي من جانب الفاسدين.

منهجية البحث:

إن دراسة بحثنا تركز على المنهج التحليلي لكشف و الوصول إلى الحقائق حول مشكلة تعدد رقابية للمؤسسات الدستورية على الموازنة العامة في النظام العراقي و مقارنتها بالأنظمة الرقابية الأخرى لتقييم النظام الوطني مع الأنظمة الأجنبية.

هيكلية البحث: فقد تم هيكلية بحثنا تنقسم إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية المؤسسات الدستورية

المبحث الثاني: إشكالية تعدد المؤسسات الدستورية في العراق

المبحث الأول

ماهية المؤسسات الدستورية

إن المؤسسات الدستورية تشمل السلطات السياسي العليا التي تكون صنع القرار السياسي في الدولة، ومنهم السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية، إضافة لذلك تمارس هذه السلطات العملية الرقابية على الأموال الدولة و تنفيذ الموازنة العامة، زد على ذلك تمارس الهيئات المستقلة المهام الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة، و لهذا الغرض إن المؤسسات الدستورية الرقابية تطبق على السلطات الثلاث أي دولة و ديوان الرقابة و الهيئة العامة للنزاهة في العراق و إقليم كوردستان ومحكمة المحاسبات في فرنسا و ديوان المحاسبة في لبنان ، و بعد سقوط النظام العراقي لسنة 2003 فقد تم إستحداث الأجهزة الرقابية الأخرى مع تعديل وتنظيم الأجهزة الرقابية القائمة من حيث التشكيل وصلاحياتها، وقد تمت صياغة المؤسسات الدستورية الرقابية بصورة جديدة وفقاً لمتطلبات النظام الديمقراطي والمعايير القانونية والدولية لتحسين أداء هذه السلطات لحماية الأموال العامة عن طريق الرقابة على الموازنة العامة الإتحادية وإستخدام الواردات والإنفاق العام لمصلحة الشعب دون تمييز بين مكوناتها حسب منظور أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وفي هذا المنطلق نعرض في هذا المبحث مفهوم المؤسسات الدستورية وعلاقتها بالموازنة العامة حسب النظام العراقي والمقارن وفقاً للترتيبات الآتية:-

المطلب الأول

مفهوم المؤسسات الدستورية و مشاكلها

و في هذا المطلب سنعرض مفهوم المؤسسات الدستورية بصورة واضحة حسب تفسيرات فقهية و بيانها كمؤسسات قانونية في الدولة و مشكلة هذه المؤسسات نتيجة تعدد سلطاتها و أجهزتها و إنعكاساتها على تعطيل الأنشطة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة بموجب الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

مفهوم المؤسسات الدستورية

إن مفهوم المؤسسات مفهوماً غامضاً لأنها ينطبق على نوع خاص من المنظومات المصغرة بشكل دقيق أو مأخوذة كمرادف لمنظومة مصغرة، بسبب إنطباقها على نوع خاص من المنظومات المصغرة الثقافية ذات العلاقة، لأنها حسب وصف دوركهايم Durkheim تعني بنفس الشيء الذي تعنيه بشكل قريب، لذلك يعبر البعض كـ ((فوكوني و موس (Fauconnet et Mauss)) بأن المؤسسة هي: ((مجموع من الأعمال أو الأفكار المؤسسة قبلاً، يجدها الأفراد أمامهم وهي تفرض عليهم إلى هذا الحد أو ذاك)) (دوفريجه، 2014: 16)، لكنها عرفها قاموس روبرير الفرنسي بمفهوم آخر بأنها: ((مجموعة الأشكال والبنى الأساسية للتنظيم الاجتماعي، كما أرساها القانون أو العرف في مجموعة بشرية معينة)) (طي، 2009: 11). وبهذا المعنى إنسجام جميع المؤسسات مع جانب المنظومة المصغرة.

و تأتي بنفس المعنى، وتعرف الثقافة بأنها قاعدة المنظومة الاجتماعية، لكن مفهوم المؤسسات أكثر شيوعاً لدى النظام القانوني من علم الاجتماع (دوفريجه، 2014: 16)، وفي إطار هذه التنظيمات فالمؤسسات تدخل ضمن دائرة وحدات التنظيم الاجتماعي، والتي تحدد تصرفات الأفراد في شتى المجالات سواء على وجه وجوبي أو إختياري بدون عشوائي ومن ضمن هذه المؤسسات البرلمانات و الإنتخابات و رئاسة الدولة و الوزارة، والمحكمة العليا، والبلديات والنادي والجمعيات والأحزاب السياسية و غيرها، والمؤسسة السياسية الرسمية آلة معدة للقيام بالعملية السياسية داخل الدولة للمقاليد على السلطة أو مشاركتها بشكل مباشر (طي، 2009: 11).

أما أن مفهوم الدستورية إصطلاحاً تعني هي: ((قيام نظم سياسية تأخذ بمفهوم الحكومة المقيدة، فالدستورية إذن هي المذهب الذي يرتب الشرعية على الدستورية فيؤمن أن الحكومة لا بد أن تكون دستورية حتى تتمتع بالشرعية، والدستورية هذا تعني شبيئين؛ أولاً أنه لا بد وأن تتكون الحكومة وفقاً لقواعد الدستور، وثانياً أنها لا بد وأن تكون مقيدة في سياساتها وتحركاتها بالمبادئ التي ينص عليها الدستور)) (الجبالي و يوسف و رحال، 2014: 83)، ومن جانب موضوع يرى الفقهاء بأن قانون القوانين باعتبارها قانون الأعلى والأسمى في الدولة الذي يبين شكل الدولة ونظام الحكم وإختصاص السلطات وعلاقات بينهم ورسمت الحدود بين السلطات وإقرار حقوق الأفراد وحررياتهم و وسائل حمايتهم (أبو خزام، 2010: 25). و نلاحظ في دراستنا أن الدستور يحدد شكل الدولة والنظام السياسي وحماية حقوق الأفراد و واجباتهم و وظائف السلطات وعلاقاتهم المتبادلة، لذلك كل أداء أو تصرفات التي تقوم بها أي سلطة من سلطات الدولة

يجب في إطار مبدأ المشروعية، حتى اكتسبت هذه السلطات صفة مؤسسية في إطار الشرعية الدستورية. وبالنتيجة فإن المؤسسات الدستورية هي عبارة عن شكل وجوهر يحددهما في الوثيقة الدستورية (الراحل، 2007: alwelayah) وفي الدولة الدستورية تتطلب الدولة مؤسسات متعددة ومتخصصة وتشكل ما يسمى بمؤسسات الدولة السياسية، وهي حجر الزاوية الأساسية في تأسيس الدولة، وتتمثل في المؤسسات العليا التي تشكل مركز القرار الأساسي لإدارة شؤون الحكم بأنواعها المختلفة (سليمان، 2010: 18).

و في إطار دراستنا يتبين لنا بأن المؤسسات الدستورية هي عبارة عن سلطات الدولة وتمارس اختصاصاتهم حسب منظور يخططها رسم لها الدستور لهم من حيث المضمون والشكل وبالتالي لا يجوز مخالفة لأحكام والقواعد الدستورية بأي شكل من الأشكال ولذلك يعد باطلاً.

الفرع الثاني

مشكلة تعدد الأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية العليا

في الحقيقة توجد إشكاليات عديدة للمؤسسات الدستورية عندما تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها على الموازنة العامة في العراق والأنظمة المقارنة، نظراً لوجود العديد من المؤسسات الرقابية في إطار المؤسسات الدستورية سواء في العراق والأنظمة المقارنة، والأمر تشكل التلازم الحتمي بين اختصاصات هذه المؤسسات الرقابية والتدخلات تجاههم كبعضهم للبعض ويؤدي إلى الإرباك للأجهزة الرقابية، وفي بعض الحالات الأخرى تشكل تناقضاً وخلاً كبيراً نتيجة تعارض الاختصاص بين المؤسسات الرقابية، وبالنتيجة يؤدي إلى شلل وتعطيل السلطات والهيئات الرقابية على الموازنة العامة في الأنظمة الدستورية المقارنة، وبالتالي يؤدي إلى عدم محاسبة ومساءلة الفاسدين و المفسدين وإنتشار الفساد المالي في البلاد، و لم تطبق أحكام القوانين المتعلقة بالرقابة للمؤسسات الدستورية في العراق وإقليم كوردستان في الأرض الواقع، وقد إنتشر الفساد في هذا البلد بصورة شائعة.

و قد توجد إشكاليات كثيرة بوجود الأجهزة الرقابية المتعددة نتيجة طبيعة رقابتهم على الموازنة العامة في الدولة، إذ أن طبيعة الرقابة البرلمانية في العراق والأنظمة المقارنة تختلف عن الرقابة القضائية والرقابة السلطة التنفيذية أو رقابة الهيئات المستقلة وهذا الأمر بطبيعة الحال يؤدي إلى التشكك والتنافر وعدم التنسيق والتكامل بينهم، وبالتالي يترتب على تنازع الاختصاص بين تلك الأجهزة الرقابية سواءً التنازع السلبي أو الإيجابي، وهذه الإشكالية المطروحة سبباً أساسياً لنمو وإزدهار الفساد سواءً كانت إدارياً أو مالياً.

و على هذا الأساس يوجد العديد من الإشكالية بين هذه الأجهزة طبقاً للإشكاليات الآتية:-

1- عدم وجود التنسيق بين الأجهزة الرقابية العليا

و نتيجة إتساع نشاط الدولة بصورة كمية أو نوعية تؤدي الى تعقيد النشاط الإقتصادي والمالي للدولة، و بالتالي لم تواكب السلطة التشريعية للتطورات التي طرأت في الجمال الرقابي على الموازنة العامة للدولة خصوصاً أنها غير قادرة للحصول على المعلومات المطلوبة التي تبين بصورة حقيقية وتفصيلية للنشاط التي تمارسها الأجهزة

الحكومية ، كما أن هذه الأمور تتطلب التخصص والدراية في الأمور المالية والتدقيق المحاسبي التي لم تتوفر لأعضاء السلطة التشريعية بصورة مؤهلة، وهذا العمل الرقابي يحتاج من إجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية يصعب أمام البرلمانين بحكم صفتهم السياسية وعدم الوقت الكافي لإنجاز عمل الرقابي بهذا الشأن ، ونظراً لأسباب رأت البرلمانات العالم أنها بحاجة ماسة إلى تشكيل هيئات فنية أو شبه مستقلة والتي تمارس الرقابة الخارجية لتقف بجانبها نيابة عنها بصورة قانونية لتضع بين يديها فحصها ومراقبتها وخلصاً ملاحظاتها القيمة وإقتراحاتها، لإستناد المجالس التشريعية للمعلومات التي تقدمها إليها هذه الهيئات الركييزة الأساسية لتمارس رقابتها على الشؤون المالية للحكومة (العموري ،2005: 54).

إذن فوجود هذه الأجهزة يعتبر نتيجة ممارسة النظام الديموقراطي في ظل الأنظمة القانونية المقارنة، فالعبرة بالدور التي تقوم هذه الأجهزة نتيجة إستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، وتدعيم الدستور بإعطاء السلاح لهذه الأجهزة في مواجهة السلطات الأخرى في حالة الاعتداء عليها، وتدعيم القانوني بشرط يكفل الضمانات الكافية لأعضاء هذه الأجهزة ومعاناتهم تجاه السلطة التنفيذية (العامري،2017: 153-154).

فالإفتقار في التنسيق في أغلب الحالات تتجلى في ظل الأنظمة الموحدة بين الأجهزة الرقابية ، فالرقابة البرلمانية معنية بالإطار الجنائي والتوجيه في جزء منه بالأوراق والمستندات والتي تعد أمثلة عن كيفية التصرف في أجهزة القطاع الحكومي ، ودور المديرين المسؤولين في تفعيل ذلك في مهلة التدريب والتحقيق الحوافز الملائمة، لأن الإدارة تعني على التركيز في النجاح على العمليات الادارية المتعلقة في التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات اللامة، ولذلك فإن غياب التنسيق بين كل هذه التدابير قد يؤدي الى عدم فاعلية ونجاح السياسات العامة للدولة في تنفيذ خططها وبرامجها وبهيء مناخاً ملائماً لاختراق الفساد والمفسدين على الموازنة الدولة (هيجان،2003: 552)، ويتميز الأجهزة المتعددة للرقابة بعدم وجود التنسيق والتعاون فعال بينهما بصورة عامة للكشف من الأداء الوظيفة الرقابية التشريعية فالجهاز التشريعي ولجانها المعنية لم تكن بمبادرة ربط العلاقات الإنتفاح على الأجهزة المتنوعة في مجال الرقابة، وخاصة الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية للرقابة على الأموال العامة، كما توجد إخفاقات بين الأجهزة التابعة للبرلمان للمسائل الرقابية يؤدي الى تخبط وظائفهم مع البرلمان وحتى بين الأجهزة الرقابية الأخرى لتنسيق والتعاون بينهما لسبب التقادم والتناقض بشأن الإختصاصات بين هذه الأجهزة وبالنتيجة تبرز التوازن والإختلال بين الأجهزة الرقابية المختصة (مالكي، 2009: 137).

كما أن غياب التنسيق والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية قد جعلت قرارات وممارسات خاطئة ومتناقضة مع بعضها البعض أو يصعب إلى حيز التطبيق مما دفع لبعض العاملين في الجهاز الحكومي على إستقلال هذه الإرباك والخلل بشأن التعاون والتنسيق لتحقيق نزواتهم الشخصية من خلال الطرق غير مشروعة والتي تهباً مناخاً ملائماً للفساد في الأجهزة الدولة (هيجان، 2003 : 553)

2- عدم وجود الإستقلال للأجهزة الرقابية العليا

والقول الصحيح لكي تمارس الهيئات الرقابية باختصاصها بشكل موضوعي وفعال، وجب أن تتمتع هذه الهيئات على قدر كبير من الإستقلال وحماية القانونية لأعضاء الهيئات، فإذا كانت الرقابة الإدارية تابعة للجهاز الحكومي لا يمكن أن تمارس صلاحياتها بشكل كافي بإعتبارها جزء لا يتجزأ منها، وبالتالي في هذه الحالة فإن الإدارة حكم وخصم في نفس الوقت، وحتى إذا كانت في حالة تبعية الأجهزة الرقابية العليا للحكومة أو الجهات الأخرى فإن هذه الهيئات لا يمكن تمارس اختصاصاتها بصورة دقيقة وسليمة نظراً لتقييد إستقلاليتها لسلطاتها المتبوعة (مالكي : 673-674).

فإشكالية ضمان إستقلال الحقيقي للأجهزة الرقابية تعد العوائق الكبرى التي تواجه لهذه الأجهزة بشتى نواحيها سواءً من حيث الإستقلال الوظيفي و العضوي والمالي والفكري، لأن الأجهزة الرقابية لازم أن تتمتع بوجود إلى قوة ودعم لأعلى مستوى من الإستقلالية والحياد حتى تتمكن بالقيام من المهام الموكولة إليه بصورة واضحة من حيث الفعالية والمهنية والأداء، ولا توجد هذه الإستقلالية في العراق ولبنان والأقطار العربية ، نظراً لعدم إستقلالية هذه الأجهزة عن السلطات الأخرى و الأحزاب الحاكمة، لأن هذه الإستقلالية تمثل حجر الزاوية الأساسية لأي العملية الرقابية والتقييم ومتطلبات جوهرية لأي جهاز ، نظراً إلى الضغوط الخاصة التي تنجم عن الأثار السلبية التي تسببها نتائج أعماله وتحدياته على المسؤولين والجهات المراقبة و الرأي العام والمناخ الثقافي و السياسي الذي يعمل الجهاز الرقابي في إطاره، و لذلك تتطلب هذه الأجهزة لضمانات الدستورية إتجاه أي سلطات أخرى التي تعدها على إستقلاليتها وإختصاصاتها خصوصاً الأجهزة الرقابية الخارجية العليا، ولذلك وجود علاقات قوية بين السلطة التشريعية والهيئات المستقلة الرقابية العليا والرأي العام و المجتمع المدني، وفي حالة تقوت السلطة التشريعية الشعبية وتقوي إرتباط الجهاز الأعلى بها، إزدادت بصورة تلقائية قوة هذا الجهاز و تنعكس على أداءه وفعالته (حركات ، 2009 : 260-261).

وهناك فإن إستقلال الأجهزة الرقابية يمكن أن تقوم عادة بإختصاصاتها بصورة موضوعية وفعالة بشرط مستقلة عن الجهة الخاصة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية ضد نفوذ الخارج عنها، رغم أن الهيئات الرقابية يجب أن يتوفر لها الإستقلال الوظيفي والتنظيمي عن السلطات الأخرى لكي تمارس من أعمالها وإختصاصاتها، ويجب أن يكفل الدستور على تشكيل الهيئات الرقابية العليا حسب المستوى الضرورية من الإستقلال مع ترك تفصيلات وإتصاصاتها وتنظيماتها إلى القانون كحماية تشريعية ملائمة لهذا الإستقلال توجب الرجوع الى محكمة عليا في أي تدخل تمس بإستقلال هذه الهيئات العليا للرقابة المالية وإختصاصاتها الرقابية كمحكمة الدستورية العليا وهيئة قضايا الدولة، أما بالنسبة لإستقلال أعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية مرتبب إرتباطاً غير قابل للفصل بإستقلال أعضائها، والأعضاء هم الأشخاص الذين يجب عليهم وضع قرارات الهيئة العليا للرقابة المالية، كما أنهم مسؤولون عنها أمام طرف ثالث، فإستقلال الأعضاء مرهونة بكفالة نصوص الدستور، إضافة لذلك فإن إجراءات إقالتهم من وظائفهم يجب أن يضمن الدستور، بحيث لا يؤدي إلى الإضعاف من إستقلالهم، أما استقلال المالي للهيئات العليا للرقابة المالية مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها (لسنة 1977: القسم الثاني / خامساً أو سادساً).

و العبرة بضمانات نجاح جهاز الرقابي تتعلق في تحسين رقابة أداء بصورة موضوعية وتشمل مستلزمات داخلية للقيام بمهامه وضمان استقلاله عن سلطات أخرى، ومن أهم هذه الضمانات تشمل الأطار التشريعي والقانوني الملازم والعصري لتحقيق خطة عمل ناجحة في ممارسة رقابة الأداء وتنفيذها بالمهارات والموارد البشرية المدربة والمكونة بمستوى العلمية العالية في ميدان الرقابة على الموازنة العامة كمنظومة التواصل الفعلة مع تهء فضاء الرقابة و المجتمع، أما المستلزمات الخارجية تشمل في طبيعتها عناصراً جوهرياً لإستجابة قضاء الرقابة ومدى تجذر قيم المساءلة والشفافية في المجتمع، كوجود مراقبة داخلية وبنيات للمراقبة المالية وتقييم المشاريع داخل الأجهزة الرقابة وكذلك منظومة للتواصل بين الأجهزة الرقابة والجهاز الخارجي للرقابة، وتحتاج الأجهزة الرقابية العليا إلى قوة ودعم للحفاظ على الحياد والإستقلالية لممارسة مهامه بعيداً عن أي تدخل بصورة المهنية والفعالة و الأداء، والإستقلالية تعد جوهر عملية الرقابية والتقييم في أجهزة الرقابية نظراً لضغوط المختلفة والخاصة والتي تترتب عليها الآثار، نظراً لتسببها عن نتائج أعماله وتحدياته على المسؤولين والجهات الرقابة والرأي العام، و تأثيرات البيئة السياسية والثقافية الذي يمارس الأجهزة الرقابية في اطار عملها وأداءها (ويسين، 2018 : 112-113).

و الإستقلالية شرط أساسي لأي سلطة أو هيئة بشتى معانيها سواء من الناحية السياسية أو الإدارية أو الرقابية أو المالية أو المعنوية، لكن كما ذكرناه سابقاً على الرغم فإن هيئة النزاهة هيئة مستقلة تمارس الوظيفة الرقابية والتحقيقية الجهات المختصة كهيئة مستقلة مالياً وإدارياً بإعتبارها شخصية معنوية وفقاً للقانون، لكن تخضع لرقابة مجلس النواب وهذا الأمر غريبٌ بالنسبة لهذه الهيئة لأن لايتحمل المنطق الجهات الرقابية والتحقيقية لرقابة السلطات الأخرى و كانت تترتب إختصاصاتها أمام السؤال لتعارض إستقلاليتها تجاه السلطة التشريعية كآلة بيدها خصوصاً في حالة النزاعات ما بين الكتل البرلمانية، إذ تغلب مصلحة الكتلة الأكبر على الكتل الأخرى، ولذلك لم تكن الهيئة النزاهة موففاً لممارسة وظيفتها الرقابية لمكافحة الفساد وفقاً للإجراءات والجرائم المنصوص عليها في قانون الهيئة لتقييد إستقلاليتها تجاه البرلمان حسب أحكام الدستور (لسنة 2005 : 102-103) (لسنة 2011 : 1-2).

ونرى إن تعدد وجود الأجهزة الرقابية تعد خطوة ايجابية نحو تقدم الأمم لمناجعة تصرفات الحكومة بشأن الموازنة العامة والإنفاق العام للدولة بصورة قانونية لمنع الفساد، لكن في جانب الأخر تعبر نقطة سلبية للأجهزة التعددية الرقابية نظراً لتخبط الإختصاصات بين هذه الأجهزة إلى الخلل والتشابك بينهما، وهذا الأمر سبباً كبيراً لعوائق والتقدم بين تلك الأجهزة سواء بسبب عدم التنسيق والتعاون بينهما أو عدم وجود ضمانات كافية لإستقلال هذه الأجهزة لممارسة صلاحياتهم و إختصاصاتهم بصورة حيادية تجاه سلطة حكومية المعنية على الإنفاق العام وفقاً لتخصصات الموازنة العامة السنوية، أو في حالة وجود ضمانات دستورية وقانونية لإستقلال هذه الهيئات، لكن في الواقع غير قادرة على ممارسة صلاحياتهم القانونية، و تعاني هذه الأجهزة الرقابية بعدم قدرة وكفاءة أعضائها على المستوى المالي والاقتصادي كسلطات رقابية على التصرفات الحكومة خصوصاً في الدول النامية أو الأنظمة الشمولية.

و نرى إن ضمان الإستقلال للهيئات الرقابية كما أشرناه سابقاً توجب حتمية لإستقلال الهيئات الرقابية سواءً من حيث الجانب الوظيفي أو التنظيمي والكفائي لدى الكوادر هذه الأجهزة بعيداً عن تأثيرات السياسية والحزبية من التدخل لأداء المهام رقابتها بصورة حيادية ومهنية تجاه الجهة المسؤولة للرقابة لتحقيق مبادئ النزاهة والمحاسبة والمساءلة والحكم الرشيد تحت قبة سيادة القانون ، مع وجود التنسيق والتعاون بين الأجهزة الرقابية دون تدخل في شؤون إختصاصاتهم.

المطلب الثاني

علاقة المؤسسات الدستورية بتنفيذ الموازنة العامة في العراق

إن الهدف الأساسي من وراء الرقابة المالية التأكيد وتحقيق أن تجبى الإيرادات و صرف النفقات وفقاً لحدود القوانين والأنظمة و التعليمات المالية النافذة، وكشف عن أية مخالفات و إنحرافات مالية من التي تحدث من قبل الأجهزة المختصة للدولة و إيجاد حلول واضحة بشأن المعالجات و منع حدوث تكرارها ومراجعة القوانين و الأنظمة و اللوائح المالية تحقيقاً لمدى ملائمتها و تحديثاتها التي طرأت بها لأجل زيادة قدرة و فعالية الأجهزة الإدارية لضمان أهداف الرقابة المالية من الناحية الكفاءة و بقلة التكاليف، وترشيد الإنفاق العام من قبل الحكومة وفقاً للإجازة البرلمانية التي رخصت في قانون الموازنة العامة، و السيطرة على الروتين و الفساد المالي و الإداري (الزهاوي، 2008: 77-78) (الفهداوي، 2020: 427).

إن الموازنة العامة تربط لها ارتباطاً قوياً بالمؤسسات الدستورية و السياسة خاصة بالبلدان الديمقراطية ، و لها العلاقة بالعديد من القضايا المهمة في الدولة ، إذ تعد لها العلاقة إلى الجانب الدستوري و القانوني توجد بها العلاقة إلى الجانب الدستوري و القانوني توجد بها العلاقة بالجانب المالي و الفني ، فالموازنة العامة تأخذ صلة وثيقة بالمؤسسات الدستورية من حيث الإعداد والاعتماد و التصديق و الرقابة و مكافحة الفساد سواء من حيث الشكل أو الجوهر و لاتأخذ شكلها الدستوري إلا بعد موافقة المجالس النيابية و إخضاعها لرقابة عليها من خلال وسائلها القانونية كالمسائل و طرح الموضوع للمناقشة و الاستجواب و التحقيق و المسؤولية السياسية ، لأن بواسطة الرقابة يتحدى الناس السلطة السياسية خصوصاً بعد رفض بعض الضرائب ضد ملوك أوروبا القدامى للمحافظة على أموالهم ، خصوصاً بعد انتشار مبدأ شعبي شائع : ((لاضرائب بدون تمثيل)) ، (العدوان و الشرعة ، 2014 : 759)، وفي هذا الغرض نقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

علاقة الأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية بالموازنة العامة العراق

إن الموازنة العامة تأخذ صلة وثيقة بالمؤسسات الدستورية من حيث الإعداد والإعتماد و التصديق و الرقابة و مكافحة الفساد سواء من حيث الشكل أو الجوهر و لاتأخذ شكلها الدستوري إلا بعد موافقة المجالس النيابية و إخضاعها لرقابة عليها من خلال وسائلها القانونية كالسؤال و طرح الموضوع للمناقشة و الاستجواب و التحقيق و المسؤولية السياسية ، لأن بواسطة الرقابة يتحدى الناس السلطة السياسية خصوصا بعد رفض بعض الضرائب ضد ملوك أوروبا القدامى للمحافظة على أموالهم ، خصوصا بعد انتشار مبدأ شعبي شائع : ((لاضرائب بدون تمثيل)) ، (العدوان و الشرعة ، 2014 : 759). و قد تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة بثتى صورها من قبل السلطات و الأجهزة الرقابية العليا و نتكلم منها بصورة ملخصة حسب الشكل الآتية:

1- الرقابة التشريعية (البرلمانية):

فالرقابة التي تمارس البرلمان على تنفيذ الموازنة العامة من ضمن أعمال الرقابة البرلمانية ، و تشمل الرقابة السابقة و المرافقة (الأنية) و اللاحقة، طبقاً لما يأتي:

أولاً: فالرقابة الأولى (السابقة) هي من خطوة الأولى لإزالة المخالفات أو المخالفات في مشروع الموازنة العامة التي تقدم السلطة التنفيذية إلى البرلمان في أدوار تشريعية عادية أو استثنائية عند مناقشة المشروع المقدم حتى تعديلها بصورة نهائية قبل دخولها إلى حيز التنفيذ في العراق أو الأنظمة المقارنة (دخيل ، 2019 ، 220).

ثانياً: فالرقابة الثانية (المرافقة) و تسمى البعض بالرقابة الأنية أو الرقابة المعاصرة هي الرقابة التي تمارس من خلال الوسائل البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، و تعد أدق أشكال الرقابة باعتبارها مستمرة و أنية في مراحل الأداء المختلفة لكشف الأخطاء و المخالفات أثناء حدوثها ، و مما يسهل باتخاذ الإجراءات اللازمة و تجنب استفحالها (المحمدي ، 2020 ، 404-405).

ثالثاً: الرقابة اللاحقة: وهي الرقابة التي تمارسها البرلمان بعد تنفيذ الموازنة العامة والتي يطلق عليه الحسابات الختامية، لأنها تلتزم الجهات الحكومية بتنفيذ عملية الموازنة العامة و يساعد على الأجهزة الحكومية تحقيق الأهداف المالية ، و يعد أحد أساليب أساسية للرقابة على المصروفات و تحصيل الإيرادات العامة في الأجهزة الدولة ، و في هذا الصدد فإنها يلعب دوراً مهماً لمساعدة إعداد الموازنة العامة للسنة المالية المقبلة، لأن الحساب الختامي يبين مدى سلامة تقديرات الموازنة العامة بصورة دقيقة عن طريق دراسة و تحليل الفروقات الجوهرية بين الحساب الختامي و الموازنة العامة، فالحساب الختامي يعطي صورة حقيقة للمركز المالي للدولة ، و الحسابات الحكومية لم تشتت عند إنتهاء السنة المالية ، بل تكون مفتوحة و تستغرق لمدة أشهر بعد إنتهاء السنة المالية لتقييم تحصيل جميع الإيرادات و دفع كافة النفقات ، و خلاصة القول فإن الحساب الختامي تشمل جميع الحقوق و الديون التي ترتبت عن تلك السنة و من ضمنهم تتحمل السنة المالية من نفقات و إيرادات ، كما طبق هذا الأسلوب في فرنسا و إيطاليا (عصفور ، 2015 ، 130/129).

و في الجمهورية العراق الفدرالية كما ذكرنا سابقاً قامت وحدات الإنفاق من خلال شهر حزيران في كل سنة بإعداد تقديرات موازنتها و موازنات التشكيلات التابعة لها و إحالتها إلى وزارتي المالية و التخطيط وفقاً للإختصاص مع نسخة من التقرير الأولي عن بياناتها المالية (الحسابات الختامية) للسنة المالية السابقة حتى إرسالها إلى الديوان الرقابة المالية (لسنة 2019 ، 5/ثالثاً) ، و بعد ذلك تم رفع مشروع الحسابات الختامية مع تقرير مرفق من ديوان الرقابة المالية الإتحادي إلى مجلس الوزراء في موعد أقصاه من 30 حزيران يونيو في كل سنة و مناقشته و إعدادة بصفة نهائية حتى إرساله إلى مجلس النواب لإقراره وفقاً لإجراءات قانونية (الشكري ، 2018 ، 398 ، لسنة 2004 ، القسم 6/11 ، لسنة 2005 ، 62 /أولاً - 80 /رابعا).

2:الرقابة الحكومية: و هي عبارة عن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية (الحكومة) على نفسها لهدف تنفيذ البرنامج التي أعدتها الحكومة نفسها وفقاً للمنهج الموضوعي في إطار الأهداف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية في الدولة بعد إقرار السلطة التشريعية على هذه البرنامج ، لأجل تفادي الرقابة التشريعية بثتى وسائلها عليها و الرأي العام (الرقابة الشعبية) ، و تمارس هذه الرقابة في بعض الدول من جانب رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو مجلس الوزراء ، و في بعض الدول تمارس هذه الرقابة من قبل الوزارة المالية على الموازنة العامة (الزهاوي ، 2008: 85) وهذه الرقابة قد تكون سابقة أو آنية ، كما تكون لاحقة بشأن تنفيذ الموازنة العامة (كودار ، 2017 ، 68)،وتشمل بالعديد صورها وفقاً لما يأتي:

أولاً: و هذا النوع من الرقابة قد تباشر بواسطة الرئيس الأعلى للجهة الإدارية على الموظفين التابعة له من الجهة الإدارية الأدنى عن طريق إصدار أوامر تجاههم أو إلغاء و تعديل تصرفاتهم حسب تسلسل الهرم الوظيفي للمحافظة على المصالح و الأموال العامة، و توصف هذا النوع من الرقابة بأن الرئيس الإداري الأعلى لا يمارس الرقابة الإدارية بصورة مباشرة ، لكن يمارس بصورة غير مباشرة عن طريق إشرافه على الوحدة المتخصصة التي تولت الرقابة تجاهها لهذا الغرض ، و تسمى لدى بعض الفقه بالرقابة الإشرافية (ساجت ، 2020 ، 226)، و هذه الرقابة قد تكون سابقة أو آنية ، كما تكون لاحقة بشأن تنفيذ الموازنة العامة (كودار ، 2017 ، 68).

فالمجلس الوزراء العراقي هو الجهاز الإداري الأعلى للدولة و مختصة بتخطيط و تنفيذ السياسات العامة داخل الدولة مع الخطط العامة و الإشراف على أعمال الوزارات بأكملها و الجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً لبرنامج الحكومة (لسنة 2005 ، 80 /أولاً) ، فالعراق أخذت بالنظام الرقابة الإدارية التسلسلية و يباشر رئيس الوحدة سلطاته الرقابية على وحدة الحسابية لأجل متابعة خطوات العمل و إنجازها مع التوجيه و الإرشاد و تصحيح الأخطاء عند منشئها ، إضافة لذلك فإن هيئات التدقيق و التدقيق تتجه إلى التأكد من صحة معاملات الصرف و اكتشاف الأخطاء و هي تقوم بمهامها خلال فترات دورية منظمة أو متقطعة (الزبيدي ، 2015 ، 270-271 ، لسنة 1940 المعدل ، 28-29).

ثانياً: تمارس هذه الرقابة من قبل الوزارة المالية في جميع الوزارات و دوائر حكومية ، و تولي هذه المهمة موظفون حسابيون و منهما المراقب المالي و مدير الحسابات لحسن سير الأمور المالية و تنفيذ القوانين ذات صلة بها مع التزام بتعليمات و أوامر التي تحدد كيفية تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة أو امتناعها ، و قد تمارس هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة أو لاحقة على تنفيذها أو تجمع بينها (أحمد ، 2018 ، 152).

و في جمهورية العراق الفدرالية فإن وزير المالية مسؤولة عن جميع المقبوضات و المدفوعات المتعلقة في جميع الوزارات و الجهات غير المرتبطة بالوزارة و المحافظة غير المنتظمة في إقليم مادامت عائدة إلى الموازنة العامة الاتحادية في العراق ، و في هذا المسار يراقب وزير المالية المعاملات المتعلقة بالمسائل المالية و المحاسبية حسب الطرق التي تحددها وزارة المالية ، و ترتبط الدوائر المالية في كل الوزارات و الجهات غير المرتبطة بها إضافة الإقليم و المحافظة غير المنتظمة في إقليم مع مجلس المحافظة تابعاً لوزارة المالية فنياً ، و دائرة الخزينة في المحافظة مع تشكيلات الرقابة و التدقيق الداخلي العاملة لوحدة الإنفاق فنياً بوزارة المالية ، و وزير المالية مختصة بإعداد جدول الحسابات الخاصة بالموازنة العامة الاتحادية و نماذج المستندات و تعميمها و نشرها بين وحدات الإنفاق للعمل وفقاً لهذه التعميمات و المنشورات (لسنة 2019 ، 31/أولاً و ثانياً- 32/ثالثاً و رابعاً) ، لأن وزارة المالية مسؤولة عن تنظيم و إدارة و تنفيذ و مراقبة الموازنة و الإشراف على الخزينة في حدود المنصوص عليها في القانون ، و على هذا الأساس أُلزم القانون وحدات الإنفاق بتقديم بياناتها المالية الشهرية إلى الوزارة المالية خلال الأيام العشرة الأولى من الشهر اللاحق لهدف تدقيقها و توحيدها مع بقية حسابات الدولة ، و وزارة المالية مسؤولة عن إعداد البيانات المالية أولية كل (4) أشهر تقدم إلى مجلس الوزراء و البرلمان ، و البيانات المالية الاتحادية يقدم من قبل وزير المالية في موعد أقصاه لا تتجاوز نهاية شهر آذار من السنة اللاحقة إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي وفقاً لمبنى المتطلبات التي رسمها الديوان لتدقيقها ، و بعد تدقيق الديوان يعد تقريراً متعلقاً بشأن البيانات المالية الاتحادية يقدمه إلى الوزير المالية الاتحادية في الخامس عشر من شهر أيلول لإرساله إلى اللجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها و رفعه إلى مجلس الوزراء لإحالته على البرلمان قبل نهاية شهر أيلول لدراسة و إقراره ، و بعد إقرار البيان مع تقرير المرفق ينشر تقرير المقر في الجريدة الرسمية للحكومة (الوقائع العراقية) و على المواقع الرسمية لوزارة المالية و مجلس لوزراء (لسنة 2019 ، 33-34).

3-رقابة القضاء الدستوري: إن الرقابة القضائية هي الرقابة التي تمارسها هيئة القضائية العليا بالحسم في مدى تطابق القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان أو الأنظمة و التعليمات التي تصدر من السلطة التنفيذية مع القواعد الدستورية و إلغاء هذه القوانين أو الأنظمة أو التعليمات عند مخالفتهم للقواعد الدستورية ، و تتمثل هذا النوع من الرقابة من حق الأفراد في حماية حقوقهم و حرياتهم في النصوص المقررة من الدستور ، لأن وظيفة القضاء تتجلى في فصل النزاعات التي تنشأ بين الأفراد و الدولة أو بين الأفراد أنفسهم أو من بين السلطات أو الهيئات الدولة أنفسهم ، و تختلف الدول في موضوع الرقابة على دستورية القوانين من حيث إقرار المبدأ أو إنكاره ، كما تختلف من حيث الجهة التي تتولاها ، و مدى ما يمنحها من اختصاصات و صلاحيات في هذا النطاق ، و لهذا فقد لقي نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين إنجاحاً كبيراً في الدول المقارنة حسب منظور نظامهم السياسي (دوسكي ،

2006 ، 52)، وكفل القانون حق كل من رئيس مجلس الوزراء و ذوي الشأن من الأفراد و غيرهم ، حق الطعن المباشر أمام المحكمة (لسنة 2005 ، 93/ثالثاً).

ويمكن أن يقدم الطعن لقانون الموازنة العامة في العراق من قبل السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية و الوزارات و الهيئات المستقلة و رئاسة وزراء الأقاليم و الجهات غير مرتبطة بالوزارة و المحافظين من الطلب للمحكمة البت بدستورية قانون الموازنة العامة مشفوعاً بتوقيع رؤساء هذه الجهات من خلال مدة لاتزيد عن(30) يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، حيث تطبق عليه الإجراءات المنصوص عليها من النظام الداخلي للمحكمة، و على المحكمة البت في الطعن خلال مدة لا تزيد على (30) يوماً من تاريخ تسجيله إلا إذا إقتضت الضرورة من خلاف ذلك (لسنة 2022: 22).

4-رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة: إن الهيئات المستقلة تعتبر من أجهزة الرقابة المالية العليا إذ تمارس الرقابة لمصلحة البرلمان ومستقلة عن السلطة التنفيذية في الأصل العام، وتوصف هذه الأجهزة من أهم أنواع الرقابة المالية وأكثرها أثراً في صيانة الأحوال العامة وحمايتها من طبقة الفاسدين، ومع تطورات الأنشطة الاقتصادية في الدولة لم يواكب السلطة التشريعية ممارسة هذه الرقابة بشكل ناجح، خصوصاً للحصول على المعلومات الكافية والدقيقة، ومن جهة أخرى يتطلب هذا الأمر من تخصص وخبرة في المسائل المالية والتدقيق المحاسبي، نظراً لأن العمل الرقابي يحتاج من إجراءات تفتيشية وتحقيقية وزيارات ميدانية على الصعيد العملي، ولذلك يصعب على البرلمانين القيام بها بحكم صفتهم السياسية وعدم التفرغ لممارسة وإنجاز هذا العمل (العموري، 2005، 53-54).

و تقوم الرقابة المستقلة بفحص ومراقبة تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة كافة الحسابات الحكومية ومستندات التحصيل والصرف وكشف جميع المخالفات المالية وإعداد تقرير كامل مختص بذلك الموضوع، وتساعد البرلمان بفحص الحساب الختامي للموازنة العامة لمحاسبة المسؤولين الحكوميين عن المخالفات المالية (ناشد، 2009: 393).

و الرقابة التي تمارس الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في دراستنا تشمل رقابة ديوان الرقابة المالية في العراق بموجب قانون رقم 2011/30 وقانون الهيئة العامة للنزاهة رقم 2011/31، أما في إقليم كردستان-العراق مهامها الرقابية وفقاً لقانون رقم 2008/2 والهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان حسب قانون رقم 2008/3 وفي فرنسا بموجب مرسوم صادر لتنظيم إختصاصات ديوان المحاسبة (محكمة المحاسبة) تمارس محكمة المحاسبات الإختصاصات الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة، وفي لبنان يمارس ديوان المحاسبة اللبناني بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 1983/9/16/82 المعدل بالمرسوم الإشتراعي رقم 1985/3/23/5 وبالقانون رقم 1/132/1992/4/14 كما ذكرناه سابقاً، وفي هذا المنطلق يمكننا أن نشرح رقابة الهيئات المذكورة في العراق والأنظمة المقارنة. فالهيئات الرقابية المالية المستقلة تباشرها أنواع الرقابة المالية من حيث الزمن أو التوقيت على غرار الرقابة التي يمارسها البرلمان كالرقابة السابقة والمرافقة (المتزامنة) والرقابة اللاحقة على الموازنة العامة.

الفرع الثاني

علاقة تعدد الأجهزة الرقابية للمؤسسات الدستورية للموازنة العامة في النظام الفرنسي و اللبناني

و قد توجد العديد من النوع للرقابة على الموازنة العامة التي تمارسها النظام الفرنسي و اللبناني حسب المسوغات الآتية:-

1-الرقابة الحكومية: و في فرنسا فإن رقابة المحاسب العام حسب وظيفته ترسل له بصفة المكلف بالدفع كل الوثائق المقدمة و المجمة ، و لذلك يقوم المحاسبون بتولى مهمة تنفيذ أوامر الجباية و الواردات ، كما يدققون المصاريف سواء بفعل أوامر الأمر بالصرف أو بناءً على طلب يقدمها الدائنون أو الإدارة ، و ألزم القانون المحاسب العام بالمحافظة على أسماء الهيئات العامة و قيمها و يمسكون حسابات كل العمليات و يتحققون من حفظ جميع الأوراق الثبوتية للعمليات المتعلقة بهم ، و في هذا السياق فإن المحاسب العام له سلطات واسعة للرقابة على أمري الصرف ، ولا يجوز تنفيذ أي أمر بالدفع ما لم يؤكد الشروط الشكلية و المادية المطلوبة لتنفيذه (جاسم ، 2010 ، 200-201 ، لسنة 1956 ، 1) (لسنة 1959) (لسنة 1962) ، ومن منطلق آخر تمارس هيئة المفتش العام كجهاز رقابي على رقابة الأداء و الكفاءة من جانب الإصلاح و الاقتراح على الأموال جهاز الرقابة الداخلية تابع لوزارة المالية ، و هي مسؤولة عن فحص إدارات المحاسبين العموميين التي تخضع لوزير المالية و الإقتصادية في فرنسا ، و تطورت رقابة هيئة المفتش العام من نطاق رقابة العمليات المالية التقليدية ، إذ تمارس الرقابة اللاحقة على الحسابات الخاصة بالخرزانة و الموازنات الفرعية و المحاسبات الإدارية المسجلة بواسطة الصرافين الثانويين للموازنة العامة ، و الإدارات المالية و الهيئات و المؤسسات و الوحدات و بعض الهيئات الخارجية التابعة لوزارة المالية و المشروعات الصناعية التابعة للدولة ، إضافة عند تكليفها بواسطة الوزير المعني للاستفسار عن موضوع معينة (صالح ، 2017 ، 151-152) ، كما أن هذه هيئة الحق في (التحقيقات ، محضري الأحكام ، منفي القوانين) و يؤدي إلى توسيع مهامها على حساب ملاكها (جاسم ، 2010 ، 201) ، و لذلك أصبحت تمارس العديد من الاختصاصات للرقابة على القطاع العام و الخاص (صالح ، 2017 ، 152).

فرقابة وزارة المالية في لبنان هي رقابة تشمل من الواردات و النفقات ، إضافة عن مراقبة عقد النفقات و يتم هذه المراقبة من خلال مديرية الموازنة و مراقبة النفقات و مديرية الخزينة و الدين العام مع مديرية المحاسبة العامة إضافة مديرية الواردات مع وجود وحدات إقليمية ، حيث جميع هذه المديريات و الأجهزة تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بصورة عامة في لبنان (جاسم ، 2010 ، 203) ، و قيل صدور المرسوم الإشتراعي رقم 115 من تاريخ 6 / 12 / 1959 كان التفتيش المالي تابعة لوزارة المالية ، إذ تمارس جميع الإدارات العامة بشأن القضايا المالية بناء على طلب وزير المالية أو المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بواسطة وزير المالية (قطيش ، 2005 ، 354) ، و بعد صدور المرسوم المذكور أنشئ لدى رئاسة مجلس الوزراء اللبناني تفتيش مركزي ، و تسري صلاحياته على جميع الإدارات العمومية و المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و البلديات ، سواء بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متقاعدين ، و كل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها حسب الأحكام المنصوصة ، و الحكومة لها السلطة من خلال المرسوم الصادر في مجلس الوزراء ، أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بصورة دائمة أو طارئة سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة اللبنانية استثناء القضاء و

الجيش و قوى الأمن الداخلي و الأمن العام سوى في الحقل المالي ضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة (لسنة 1964 ، 1).

و يمارس التفتيش المركزي مراقبة الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات بواسطة التفتيش بمختلف أنواعه و السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري ، و تقديم المشورات للسلطات الإدارية عفواً أو بناءً على طلبها ، و يقوم بتنسيق الأعمال المشتركة بين الجهات المختلفة للإدارات العامة مع القيام بالدراسات و التحقيقات و الأعمال التي تكلفها بها السلطات (لسنة 1959 ، 2).

و قد أُلغي أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة المنحلة رقم (57) لسنة 2004 مع الأمر التشريعي الصادر رقم (19) لسنة 2005 ، كما تلغى جميع النصوص القانونية النافذة المشمولة بإستحداث مكاتب المفتشين العموميين أينما وردت ، لسبب الترشيق الإداري في العراق و لمنع ازدواجية في المهام لتسريع إجراءات مكافحة الفساد في البلاد و عدم جدوى بقاء مكاتب المفتشين العموميين (لسنة 2019 ، و أسباب الموجبة) .

و نحن نؤيد رأي المشرع الفرنسي بتبعية هيئة المفتش العام لوزارة المالية، كما نؤيد للقانون العراقي رقم (24) لسنة 2019 لسبب وجود تعدد الأجهزة الرقابية العليا في العراق لمكافحة الفساد المالي لسبب تناقض الاختصاص بين الأجهزة الرقابية المتعددة كديوان الرقابة المالية و الهيئة العامة للنزاهة، كما أن عدد المكاتب المفتشين داخل الوزارات سبباً رئيسياً لإنتشار الفساد و الأعباء المالي على الموازنة الدولة و مواردها .

2-الرقابة البرلمانية: و في نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية طبقاً لمنظور دستور 1958 ، سوف تطرح مشروعات متعلقة بالمسائل المالية و تمويل الضمان الاجتماعي للوهلة الأولى أمام الجمعية الوطنية ، و يختص البرلمان الفرنسي مشروعات قوانين الموازنة العامة حسب الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي ، و في هذا السياق في حالة لم تصدر الجمعية العامة قرارها حول تلاوة أولى خلال أربعين يوماً من تقديم المشروع التي تحيل الحكومة إليها ، في هذه الحالة ترسل الحكومة هذا المشروع من خلال خمسة عشر يوماً إلى مجلس الشيوخ طبقاً لأحكام هذا الدستور ، و في حالة فشل البرلمان لتوصل إلى قرار نهائي خلال سبعين يوماً حول أحكام المشروع المقدمة له ، و يعتبر المشروع قيد التنفيذ على شكل مرسوم ، و في حالة لم يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الذي يحدد موارد الدولة و أعبائها لسنة مالية واحدة في مهلة مناسبة بما يسمع بإصدار قبل بداية تلك السنة المالية ، و في هذه الحالة للحكومة الحق بطلب على وجه استعجال للبرلمان بتفويضها بتحصيل الضرائب ، إضافة ستنجح وفقاً لقانون الاعتمادات الضرورية لتحقيق الالتزامات التي تم التصويت عليها (لغاية عام 2008 ، 39-47)، و سمحت دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ممارسة مهام الرقابة و التقييم المحددة ، و على هذا الأساس أجاز الدستور بتشكيل لجان تقصي الحقائق داخل كل مجلسي البرلمان للقيام بجمع المعلومات و الوثائق حسب الشروط التي ينص عليها القانون ، و تولى قواعد تنظيمها و عملها بموجب الأحكام التي أقرها القانون ، كما تحدد القانون شروط إنشائها من قبل القواعد الإجرائية لكل مجلسي البرلمان (لغاية عام 2008: 2/51) .

و قد منح القانون الصادر رقم (807) في 9 يوليو 1977 المعدل لجان التحقيق البرلمانية حق الاطلاع على جميع الأوراق في دوائر الدولة و من ضمنهم الحق في طلب المستندات اللازمة من الجهات الإدارية ماعدا الوثائق السرية خصوصاً إذا كانت متعلقة بشؤون الدفاع الوطني و الخارجية لأن تكليف مدى سريتها لرقابة لجنة الحصول على الوثائق الإدارية بموجب قانون 17 يوليو 1978 المعدل بقانون 12 ابريل 2000 المتعلقة بإصلاح العلاقة بين الإدارة و المواطنين و الذي يتسع نطاق تطبيقه ، ليشمل اللجان البرلمانية حول قواعد الشفافية الإدارية ، و لا تباشر لجان التحقيق الوقائع المتعلقة بملاحقة قضائية وفقاً للمادة (141) من لائحة الجمعية الوطنية إلا إذا كانت غير متعلقة بها ، و بعد إعداد التقرير من لجان التحقيق نتيجة دراستها و مناقشتها و فحصها كمستند رسمي بناء على الحقائق و الأوراق و البيانات و الوثائق المعترفة ، و ترسل إلى البرلمان نتيجة أعمالها ، و بعد العمل رقم (698- 91) الصادر في 20 / 7 / 1991 ، أصبح نشر تقرير لجنة التحقيق بصورة حكومية إلا إذا قرر المجلس بخلاف ذلك ، و يستطيع المجلس المعني بإلغاء النشر بتصويت خاص بعد عقد جلسة سرية لهذه الغاية (صالح ، 2017 ، 309-311) .

و في الجمهورية اللبنانية درس مشروع الموازنة العامة و جميع المشاريع المالية الأخرى بعد تقديم الحكومة إلى مجلس النواب و قبل عرضها على الهيئة العامة للمجلس ، و اللجنة المالية و الموازنة العامة لها السلطة لتعديل مشروع الموازنة العامة ماعدا زيادة النفقات العامة في مجملها ، و اللجنة لها أن تطلب من الوزراء و من مساعدهم كل ما تحتاج إليه من التوضيحات و المعلومات و الأرقام و أن تطلع على ما تشاء من جداول و بيانات ، كما للجنة لها الحق باستدعاء وزير المالية أو وزراء ذات العلاقة أو يستصحب معهم أو منتدب لهم من موظفي الوزارات بحضور جلسات اللجنة لدراسة مشروع الموازنة بصورة حقيقية ، و بعد إنجاز دراسة المشروع ترفع اللجنة تقاريرها مع تعديلات المشروع إلى رئاسة المجلس لكي طبعها و توزيعها على الأعضاء لمناقشتها بموجب التعديلات التي طرأت في اللجنة المالية مع مراعاة أحكام الدستور و النظام الداخلي لمصادقتها (عواضة و قطيش ، 2019 ، 154- 155-156).

و خول النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في هيئته العامة أن يقرر بإجراء برلماني في موضوع معين استناداً على اقتراح مقدم إليه لدراسة و مناقشة أو في معرض السؤال أو استجواب برلماني بصدد موضوع معين أو مشروع يطرح عليه ، و قد تجري اللجنة تحقيقها و ترفع تقريرها نتيجة أعمالها إلى رئيس البرلمان الذي يطرحه على البرلمان للبت فيها ، و للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة و أن تطلب تبليغها نسخاً عنها و أن تستمع للإفادات و تطلب جميع الإيضاحات و التفاصيل التي ترى أنها تفيد التحقيق ، و من جهة أخرى قد تآلف لجنة فرعية من قبل اللجان البرلمانية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة ، أما في حالة امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات لتلك اللجنة ، ترفع تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبها ، التي تقوم بدورها بطلب تعيين تحقيق نيابية من الهيئة العامة ، و تمارس لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية عندما حولها البرلمان و على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة (لسنة 1994 و المعدل الجديد ، 139-143).

و نلاحظ في دراسة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في العراق و الأنظمة المقارنة يوجد لنا وجود تقارب حول وجهة نظرهم بشأن التحقيق البرلماني في قضايا معينة ، باستثناء النظام اللبناني في بعض الحالات تمارس اللجان التحقيقية للبرلمان بعض سلطات التحقيق القضائية عندما حولها مجلس النواب اللبناني و هذا الأمر يؤدي بعداً سياسياً خطيراً لتدخل اختصاصات السلطة القضائية من قبل السلطة التشريعية و يؤثر على تخبط بين اختصاص السلطتين المذكورتين .

3-رقابة القضاء الدستوري على تنفيذ الموازنة العامة:

و طبقاً للنظام الفرنسي يجب عرض مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس الدستوري قبل إصدارها حكماً بإعتبارها قانوناً أساسياً، و على المجلس الدستوري أن يحسم عليها من خلال شهر واحد، أما في الحالات المستعجلة تخفض هذه المهلة إلى(8) أيام، و يترتب نتيجة الإحالة تعليق العمل بالوقت المخصص لحين إصدار القانون(لغاية عام 2008: 61)، و على الوزير الأول بإحالة مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس الدستوري خلال مدة (15) يوماً بصورة وجوبية، كما حددت المادة(17) طبقاً لقرار خاص رقم 1958/1067-58 بالمجلس الدستوري، و بخلاف ذلك في حالة امتناع النقل من جانب الوزير الأول سيقف الإجراء التشريعي نهائياً ولا يمكن إصدار قانون الموازنة العامة(كربل و طالب، 206:2020-207) بعد التصويت عليها(مصطفى، 2015: 11)، و قبل إصدارها إلا بعد قرار المجلس الدستوري(لغاية عام 2008: 4)، و تكون قرارات المجلس على الموازنة العامة غير قابلة للطعن و ملزمة تجاه السلطات كافة(لغاية عام 2008: 61).

أما في لبنان فإن إجراءات الطعن يقدم من الجهات المحددة أمام مجلس دستوري و من ضمنهم قانون الموازنة العامة (لسنة 1926 و تعديلاته: 19) على غرار دستور جمهورية العراق التي لم يفرق بين القانون الأساسي و القانون العادي بما فيها قانون الموازنة العامة بإعتبارها قانوناً أساسياً من حيث التصنيف(لسنة 2005: 93/ثالثاً). و ينسخ قرار المجلس الدستوري اللبناني في سجل خاص و يبلغ إلى المراجع المختصة و إلى المستدعي بالطرق الإدارية و نشرها في الجريدة الرسمية(لسنة 200: 40)، و يعلق النص المطعون في وقت تقديمها إلى المجلس إلى حين صدور قرار نهائي(شواني، 2023: 315).

و في وجهة نظرنا أن المشرع الفرنسي أكثر موقفاً من المشرع العراقي و اللبناني حول الطعن لمشروع قانون الموازنة العامة مادامت طعن فيها قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية و نشرها في الجريدة الرسمية

4-رقابة الهيئات المستقلة:

و في فرنسا بموجب قانون إنشاء محكمة المحاسبات الصادر في 1807/9/16، فإن المحكمة هي أجهزة إدارية ذات طابع قضائي و تمارس الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة (الزبيدي، 2015: 303)، و قد كرّست صلاحياتها حسب قانون الصادر في 1967/6/22 المتعلق بأمور المحكمة، إذ تلعب المحكمة دوراً مهماً يتحكم على حسابات المحاسبين العمامين و تمويل السلطتين التشريعية و التنفيذية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة و حماية أموال الدولة (النقشبدي، 2019، 124).

و يقوم محكمة المحاسبات بمباركة البرلمان ترافق على تصرفات الحكومة، وكذلك أيضاً بمساعدة السلطتين التشريعية والتنفيذية في مراقبة القوانين المالية ومن ضمنهم الموازنة العامة من خلال تقاريره العامة والتي سيسهم لتوعية المواطنين بشرط أن تكون حسابات الإدارة العامة قانونية وصحيحة بشأن تصرفاته المالية، مبيناً على ذلك أن تقدم هذه الحسابات بصورة حقيقية وعادلة عن نتيجة الإدارة والأصول والوضع المالي للإدارات العامة (لغاية عام 2008: 2/47)، و قد أكدت المادة (24) من المرسوم الصادر في 1985/2/11 إن محكمة المحاسبات الفرنسية تحكم على حسابات المحاسبين العميين تصرح وتصفي إدارة العمليات أو تنطق أحكاماً بالإدانة بدفع غرامة في المسائل المالية وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون (الغالب، 20108:159:160)، و منذ سنة 1991 تحكم محكمة المحاسبات الفرنسية في حسابات المؤسسات الخيرية نتيجة تمويلها من التبرعات، وطبقاً لقانون رقم 314-1996/4/12/96 أصبحت المؤسسات التي تتلقى أموالاً من الإتحاد الأوروبي بأي شكل من الأشكال تخضع لإختصاصها وبموجب دستوري فرنسي لسنة 1848 و1946 إن هذه المحكمة مقرونة بصفة قضائية بصفة خاصة من حيث الإختصاص والصلاحيات بصورة مستقلة عن السلطات الثلاث (العموري، 2005: 183)

و يمكن القول فإن إختصاص المحكمة تركز في فحص حسابات المحاسبين العموميين المقدمة سنوياً إلى وزير المالية والذي يجيئها إلى المحكمة والتي توزعها بدورها على إدارتها المختلفة لدراستها وتناقشها حتى تلاحظ من مدى تطابقها مع أحكام الموازنة العامة، وعلى هذا الأساس تتلقى المحكمة بصورة دورية مستندات الإيرادات والنفقات العامة، وبعد ذلك تحكم بعدم مسؤولية المحاسبين ما دام وجود تطابق بين حساباتهم والحساب العام للموازنة أو تتحفظ عند وجود مخالفات مالية، حيث تبين نوعها ونقترح الإصلاحات المطلوبة وبعدها تقدم تقريراً متعلقاً بهذا الموضوع إلى اللجنة المالية في البرلمان، لكن عند إدانة المحاسبين فإن المحكمة تجيل حكمها إلى وزارة المالية لتنفيذه من خلال إستفادة ما بذمة المحاسب من مبالغ أو إحالته إلى القضاء الجنائي، ولا يجوز الطعن في هذه الأحكام إلا في بعض الحالات (الجنابي، 2015: 201-202)، و هما عن طريق إعادة النظر أو عن طريق النقض أمام مجلس الدولة (عواضة وقطيش، 2019: 310).

و يقدم طلب إعادة النظر إلى المحكمة من المحاسب الذي صدر المحكمة الحكم ضده مع تقديم وثائق براءته، أو تقديم الطلب من النائب العام من تلقاء نفسه، أو بناءً على تكليف وزير المالية والإقتصاد أو أي وزير له ذات العلاقة أو على طلب السلطة المحلية أو المؤسسة العامة التابع لها الحساب، وقد تكون المحكمة من تلقاء نفسها بإعادة النظر في قراراتها، في حال تبين لها وقوع الغلط أو الخطأ أو إستعمال مزدوج لم تلتفت إليه المحكمة عند إصدارها الحكم، وعندما تنتظر المحكمة في هذه القضايا المنظورة أمامها بشأن إعادة النظر تصدر قرارها بشكل نهائي (العموري، 200 160-5:161)، أما الطرق الثاني من الطعن هي طرق نقض الحكم أمام مجلس الدولة من الأطراف التي صدر الحكم على حساباتها، والتي تتعلق بعيوب الشكل أو الإختصاص من أو مخالفة القانون، فإذا أقرّ مجلس الدولة طلب النقض يطلب محكمة الحسابات بإعادة النظر، وبناءً على ذلك تنتظر الهيئة العامة لمحكمة الحسابات برئاسة رئيسها بالنظر في الحكم ويصدر حكمها النهائي في تأييده أو تعديله (الوشلي، 2014: 144).

و في لبنان فإن ديوان المحاسبة يمارس رقابة قضائية وإدارية، فالرقابة الإدارية يمارسها على تنفيذ الموازنة العامة وبتقارير ينظمها عن تاريخ رقابته المسبقة والمؤخرة وإبداء المشورة في المسائل المالية، لكن الرقابة القضائية التي يمارسها الديوان على الحسابات في حالة إستخدام أو إدارة أموال الدولة والأموال المودعة لدى الخزينة العامة، والهدف من الرقابة الإدارية السابقة التثبيت من صحة المعاملة وإنطباقها على الموازنة العامة والقوانين والأنظمة النافذة، ويسري هذا النوع من الرقابة على المعاملات الجوهرية وتعد كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص ووصفها في التنفيذ تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون (لسنة 1983، 30-31-32-33)، و بموجب تعديل قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم 1983/82 بقانون موازنة رقم 1994/286 تخضع معاملات تلزيم الإيرادات ومعاملات شراء العقارات ومعاملات المنح وامساعدات والمساهمات والمصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات كلهم ذات قيمة محدودة المنصوص عليها في التعديل المذكور تخضع للرقابة الإدارية المؤخرة (لسنة 1994، 34-35-36).

فالغاية الأساسية للرقابة الإدارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من وقت إبرام عقدها إلى حين الإنتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات، وحسب الوصف القانوني يوضع هذا النوع من الرقابة بشكل نتائج تقرير سنوي وتقارير خاصة مع بيانات مطابقة بصورة سنوية من كل الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة وفقاً للنصوص والقوانين والأنظمة النافذة.و الذي نذكر في حينه (لسنة 1983: 45-46-53).
أما بالنسبة للرقابة القضائية فالديوان تمارس نوعين من الرقابة وهما: رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين (لسنة 1983: 55)، ويتوقف إجراء رقابتها على إبراء ذمة المحتسبين أو إدانتهم، وصيانة أموال الدولة وحمايتها من العبث أو الإستهتار (فرحات، 2010:217).

و نرى أن نظام محكمة المحاسبات الفرنسي أكثر تقدماً من نظيرها العراقي و اللبناني بشأن الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة العامة ، نظراً لإكتساب قراراتها صفة قضائية أمام السلطات العامة للدولة.

المبحث الثاني

إشكالية تعدد المؤسسات الدستورية في العراق

و قد شهد نظام الرقابة العليا في العالم في بداية القرن الماضي في الدول المتقدمة خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية إذ تطورت هذا الأمر في مراقبة أموال الدولة و توسيع إطار نشاطها في التطورات التي لحقت فيها و ترشيد الإنفاق المالي في الأجهزة التابعة للرقابة المالية من أجل التدابير اللازمة لتسيير الأمور المالية للدولة و تحقيق الشفافية للموازنة في ضوءها سواء كانت في النظام الوطني و الأنظمة المقارنة لأجل مكافحة الفساد المالي و تصدي عن إشعاعها(حركات،2009: 259)،لكن هذا الأمر تتعرض لإخفاقها نظراً لتعدد الأجهزة الرقابية المالية العليا نتيجة تنازع و تصادم الإختصاصات بينهم بأنواعها المختلفة، وفي هذا المبحث سنبين هذه الإشكاليات في النظام العراقي و الأنظمة الرقابية المماثلة في الأنظمة المقارنة حسب ترتيب المسوغات الآتية:-

المطلب الأول

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في العراق و إقليم كوردستان

بعد تغيير نظام الحكم في العراق لسنة 2003 تحولت التغييرات الجذرية للنظام الرقابي في العراق و إقليم كوردستان سواء بتعديل التشريعات المساسة بهذه الأجهزة أو إستحداث الأجهزة الرقابية الجديدة للرقابة على الموازنة العامة، لكن هذه الرقابة تعرضت للإشكالية كثيرة نظراً لتعرضهم لتنازع الإختصاصات بينهم، لأهمية دراستنا سنبحث في هذا المطلب حول إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا على الموازنة في العراق و إقليم كوردستان وفقاً لسياقات الآتية:-

الفرع الأول

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في العراق

إن تعدد الهيئات الرقابية سبباً أساسياً لتكرار العمل الرقابية على الموازنة العامة وشلل نشاط الأداء الإدارية (عبدالكريم، 2011: 235) ، بسبب تخطيط وتشكك الإختصاصات بين الأجهزة الرقابية للقضاء على الفساد في الموازنة العامة، وإذا نظرنا للتشريعات العراقية النافذة توجد لنا العديد من الأجهزة الرقابية على المستوى العليا بمهام مكافحة الفساد على الموازنة العامة، وقد تولت قانون الادعاء العام العراقي رقم 2017/49 جهاز الإدعاء العام بتحريك الدعوى المتعلقة بالحقوق العامة وملف الفساد المتعلقة بالأموال العامة بشتى صورها ومتابعتها حسب أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 1971 /23 المعدل والتحقيق في الجرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في أحكام قانون العقوبات العراقي رقم 1969/11 المعدل وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 1971 /23 المعدل على أن يحيل الدعوى خلال 24 ساعة إلى قاضي التحقيق المختص من تأريخ توقيف المتهم (لسنة 2017: 5/ أولاً و ثاني عشر) .

كما تمارس الهيئة النزاهة نفس المهام التي تولى به جهاز الإدعاء العام، إذ تلعب الهيئة على المساهمة في صنع الفساد و مكافحته و إعتقاد الشفافية في دفة الحكم لمختلف المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد للموازنة العامة طبقاً لأحكام القانون بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص وفقاً لقانون الأصول المحاكمات الجزائية ، ومتابعة قضايا التي لايقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها بواسطة ممثل القانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها كما تخصص الهيئة باعداد مشروعات قوانين فيها يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها الى مجلس النواب عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختلفة بموضوع التشريع المقترح ، كما يتابع الهيئة بواسطة دائرتها القانونية القضايا والدعاوى التي تكون الهيئة طرفاً فيها بضمنها قضايا الفساد التي يحقق فيها أو محققي الهيئة ، ومن منطلق آخر فإن الهيئة تقوم بالإجراءات التحقيقية وفقاً لصلاحيات الممنوحة لها في القانون من أي قضية الفساد بواسطة أحد محققها تحت اشراف قاضي التحقيق المختص، ويرجح إختصاص الهيئة التحقيقي حسب قانون الهيئة في قضايا الفساد على الجهة التحقيقية الأخرى، بما فيها من الجهات العسكرية والجهات التحقيقية لدى قوى الأمن الداخلي، ويتوجب بتلك الجهات إيداع الأوراق والوثائق والبيانات المتعلقة إلى هيئة النزاهة متى ما أختارت الهيئة إكمال التحقيق فيها، و يشعر قاضي التحقيق الدائرة

القانونية في الهيئة عند إستهلاله التحقيق في أي قضية الفساد، ويطالعها على السير التحقيق فيها بناءً على طلبها، وم ن جهة أخرى تكون الهيئة طرفاً في كل قضية الفساد لاجري التدقيق فيها بواسطة أحد محققي دائرة التحقيقات، ولها متابعتها بواسطة ممثل قانوني بوكالة رسمية و للهيئة حق الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة عنها، و يودع قاضي التحقيق أي قضية الفساد تختار الهيئة إكمال التحقيق فيها إلى أحد محققي دائرة التحقيقات في الهيئة أو أحد محققي مكاتبها، وللهيئة حق الطعن التمييز بقرار قاضي التحقيق القاضي برفضه طلبها لأي سبب (للنزاهة لسنة 2011: 3 / أولاً و ثانياً و رابعاً-10/ ثانياً -11 / أولاً و ثانياً-14)، كما أن اللجنة النزاهة في مجلس النواب العراقي مهام الرقابة و المتابعة حول القضايا المتعلقة بالفساد على الموازنة العامة والمحالة من هيئة النزاهة إلى القضاء ورفع التقارير المختصة بشأنها إلى البرلمان و التحقيق في الشكاوى و الإخبارات من قضايا الفساد المتعلقة بالموازنة العامة التي ترد إلى اللجنة أو أعضائها(لسنة 2022: 91/خامساً و سادساً).

و قد يوجد تنازع الإختصاصات بين ديوان الرقابة المالية الإتحادي والهيئة العامة للنزاهة بصورة إيجابية، و هذا الأمر يشكل بعداً خطيراً على العملية الرقابية على الموازنة العامة و مكافحة الفساد المالي بسبب يوازي منصب رئيس الديوان و رئيس الهيئة إذ كلاهما من حيث الوظيفة بدرجة الوزير، كما يتجلى هذا التنازع بشكل السلبية بشأن الرقابة عند تتوسل سلطة إدارية خطأ بعدم إختصاصها لرفض إتخاذ القرار و هي تملك الصفة القانونية لإتخاذ(عبد،2018: 530-531-536)(الإتحادي لسنة 2011 المعدل: 22/ثانياً)(للنزاهة: 4/ثالثاً)، إضافة لذلك فإن كلاً من الهيئة و الديوان يقدمان تقرير سنوياً إلى مجلس النواب خلال(120)يوماً من تأريخ إنتهاء كل سنة بشأن الرقابة على الأموال العامة و مكافحة الفساد، و في بعض الحالات يشكل تصادماً غير منطقياً على نتيجة الرقابة و محتوى التقارير من كل منهما(للنزاهة لسنة 2011: 26)(الإتحادي لسنة 2011: 28 أو لاً).

و في إطار الأجهزة الرقابية العليا فإن ديوان الرقابة المالية الإتحادي تمارس العديد من الإختصاصات التي تتعلق بمكافحة الفساد المالي على مستوى الوطني من المؤسسات ودوائر الدولة أو القطاع العام أو أية جهة تتصرف بالأموال العامة أو أي جهة ينص قانونها أو نظامها الخاضعة لرقابة الديوان وتدقيقها، ولرئيس الديوان الحق من طلب الوزير أو رئيس أو أي جهة خاضعة للرقابة بإحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله أن يطلب سحب يده، و إقامة الدعوى المدنية فيما ينشئ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال إكتشافها دون اخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة بهذا الشأن و عليها اشعار الديوان بتلك الإجراءات ، و للديوان أن يتولى اجراء التحقيق الإداري في الخالفة المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال 90 يوماً من تأريخ إشعاره من الديوان و يودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات والأوليات بضمنها جميع أوليات التحقيق الذي أجراه بناءً على طلبه(لسنة 2011: 8-15-18-28/ خامساً)، ومن جانب آخر تهتم الهيئة العامة للنزاهة بمكافحة الفساد المالي على الموازنة العامة بالتعاون و التشاور مع ديوان الرقابة المالية الإتحادي، لكن الديوان تمارس التدقيق المالي و المحاسبي عن طريق الكشف عن أعمال الفساد و الغش و التبذير و إساءة إستعمال السلطة و تعد الهيئة العامة للنزاهة الجهة

المختصة لإجراءات التحقيق في الأموال الدولة بشأن قضايا الفساد المالي بعد كشفها من قبل الديوان (النزاهة لسنة 2005: 21)

و تلعب الديوان فحص وتدقيق و إبداء الرأي في محاضر اللجان التحقيقية حول المخالفات المالية والتوصيات الصادرة المتعلقة بحق المسؤولين عنها في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان لتأكيد من إتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في هذا الموضوع، و متابعة إجراءات التحقيق الإداري عن طريق دائرة التحقيق والمتابعة الديوان في المخالفات المالية الواردة في التقارير الرقابية والتوصيات الصادرة بشأنها (لسنة 2012: 4/ ثالثاً-هـ)، فالديوان تهتم بموضوع الرقابة و تدقيق الحسابات ونشاطات الجهة الخاضعة للرقابة على الموازنة العامة الإتحادية والتحقق من سلامة التصرف في الأموال الدولة و متابعة تطبيق القوانين و الأنظمة والتعليمات النافذة بالقضايا الموازنة العامة، و في هذا المنوال تخضع للرقابة الديوان و تدقيقاته مؤسسات و دوائر الحكومية و قطاع العام بأنواعه المختلفة أو جهة خاضعة بتصرف أموال الدولة و الموازنة العامة بثتى صورها التي تنصها القوانين والأنظمة النافذة، و يقوم الديوان بتقديم تقارير الأداء المالي على مجلس النواب ونشرها بعد موافقة المجلس إذا كان يراه ضرورياً (لسنة 2011: 6/أولاً-8-28/أولاً ب)، و هذا الموقف يتناقض مع مبدأ الشفافية الذي شرعت تلك القانون من أجلها و منح إنتشار الفساد المالي على المؤسسات الدولة نظراً لوجود التلازم والتناقض بين مهام الديوان و الهيئة النزاهة (أحمد، 2016: 33)، و قد توجد إشكالية أخرى بشأن تقارير الديوان المقدمة إلى المفتش العام حتى يجري التحري و التحقيق الإداري عند إجراء الفساد على الموازنة العامة حتى يقدم للوزير المختص أو رئيس الهيئة غير المرتبطة بوزارة، و عليه إخبار الهيئة أو الجهات التحقيقية المناسبة حول ما يعد جريمة طبقاً لأحكام المختصة (للسنة 2011: 21/أولاً)، لكن بموجب قانون رقم 2019/24 قد ألغيت مكاتب المفتشين العموميين و وزعت ملاكاتها على المؤسسات الرسمية للدولة حسب إحتياجاتها.

و قد أحسنت المشرع العراقي خطوة إيجابية بإلغاء مكاتب المفتشين العموميين بقانون رقم 2019 /24 وهو قانون إلغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 2004 /57 والأمر التشريعي رقم 2005/19 وتلغى حسب هذا القانون جميع النصوص القانونية النافذة التي تتضمن إستحداث مكاتب المفتشين العموميين وتحل وتؤول موجوداتها إلى الوزارة أو جهة غير المرتبطة بوزارة التي يكون مكتب المفتش العام أحد تشكيلاتها ، كما تؤول كافة الوثائق والأوليات والملفات والموجودات إلى هيئة النزاهة للإجراءات القانونية اللازمة، لكن من يشغل وظيفة مفتش عام يحال إلى التقاعد بموجب قانون التقاعد الموحد رقم 2014/9، لكن مشمولين بقانون التقاعد فيتولى مجلس الوزراء إصدار قرار اللازم بحقهم أو يعادون إلى وظائفهم الحكومية السابقة بصورة حصرية في المؤسسات الحكومية أو الهيئات المستقلة ، كما يحال موظفو الملاك الدائم والعقود والإجراء اليوميين العاملين إلى الوزارة أو الجهة المرتبطة بوزارة التي يكون مكتب المفتش العام أحد تشكيلاتها حسب وصف القانون ويحق الهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الإتحادي إختيار من يجدون فيه كفاءة والنزاهة للعمل ضمن تشكيلاتهم بعد موافقة وزارة المالية بإضافة التخصصات المالية اللازمة للنقل (لسنة 2019 : 1-2-3) .

و يبدو لنا في دراسة المهام الهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الإتحادية و جهاز الإدعاء العام من حيث تلقي

الإخبارات و الشكاوى و التدقيق و التفتيش إضافة للكشف و التحقيق عن طريق مكاتبهم في مكافحة الفساد تلازم كبيرة في إختصاصاتهم الرقابية على الجهات الرقابية مهما كانت تنص قانون عليها بعبارات مختلفة في إطار نصوصهم الخاصة، لكن يؤدي إلى التشتت و التصادم بين الأجهزة الرقابية بحكم تلازم إختصاصاتهم ويؤدي إلى المشاكل بين هذه الأجهزة من جانب ، و الجهات الخاضعة للرقابة مع الأجهزة الرقابية من جانب آخر، إضافة لذلك إن تعدد الأجهزة الرقابية سبباً أساسياً إلى التداخل بين الإختصاصات وبالنتيجة يؤدي إلى شلل عملية الرقابية و اتساع المجال أمام الفاسدين و المفسدين لتبذير أموال الدولة لصالحهم، ومن جهة آخر عند دراستنا لهذه الأجهزة الرقابية عن طبيعة عملهم، إن مهام و إختصاص عمل هيئة النزاهة يعتبر ذات طابع قضائي في حدود إختصاصاتها بإعتبارها سلطة الكشف و التحقيق لكن لم ترق إلى اصدار حكم القضائي و تطبيق أو امرها بإعتبارها حصراً لسلطة قضائية ، أما بالنسبة مهام ديوان الرقابة المالية الإتحادي يبين لنا أن السلطات الرقابية تعد ذات طبيعة شبيهة قضائية في مرحلة الكشف للمخالفات المالية للأموال العامة أو إقامة الدعوى المدنية فيما ينشئ للدولة بشأن حقوق مخالفات مالية، و لا ترقى إلى مستوى تحقيق القضائي على غرار هيئة النزاهة سوى في التحقيق الإداري للمخالفات المالية المكتشفة بصورة مباشرة في الجهات المعنية.

و في غياب مكتب المفتش العام أو تختالف المكتب في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق خلال مدة معينة منصوص عليها في القانون من تأريخ و إشعار الديوان، لكن حسب منظور قانون الإدعاء العام 2017/49 نجد ذات سلطات واسعة لمكافحة الفساد المالي بتحريك الدعوى و التحقيق فيها أو إحالتها إلى القاضي التحقيق خلال مدة منصوص عليها للجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة و متابعتها بعد التحقيق، وهذا يعني السلطة الإدعاء العام هي من ضمن السلطة القضائية بصورة عامة و سلطة مكملة لسلطات قاضي التحقيق و ما فوقه ، وهذا يعني سلطات الإدعاء العام أقوى سلطات من هيئة النزاهة و ديوان الرقابة المالية، وفي بعض الحالات يؤدي إلى التنازع بين الإختصاصات الأجهزة الرقابية سواء التنازع السلبية أو الإيجابية و يؤدي إلى تعطيل عملية الرقابية و توسيع الفساد في الأجهزة الحكومية ، أو وجود تناقضات خطيرة في تحقيق ميدانية لنفس القضية للفساد على الموازنة العامة و نتائجها، لذلك نقترح بتوحيد الأجهزة الرقابية المتعددة بجهاز واحد من حيث التشكيل و الإختصاص و توزيع الموظفين حسب إختصاصاتهم في إطار تشريع موحد و يؤثر على التقشف في أموال الدولة و تسير العملية الرقابية بالسرعة و دققة.

الفرع الثاني

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في إقليم كوردستان

و في إقليم كوردستان لم تكن الإدعاء العام جهاز مستقل كجزء من السلطة القضائية، بل يعد إحدى مكونات للأجهزة العدل وهي تابع لوزارة العدل (لسنة 2007: 13)، وهذا الموقف خلافاً لدستور جمهورية العراق و مشروع دستور إقليم كوردستان –العراق بإعتبارها إحدى مكونات أساسية للسلطة القضائية على الصعيد الإتحادي والإقليمي (205 : 89) (لسنة 2009: 77)، إضافة لذلك فقد حصرت صلاحيات الإدعاء حماية الأموال العامة لمكافحة الفساد في إطار مراقبة مشروعية دون تحديد آلية مكافحة الفساد على الموازنة العامة خلافاً لمنظور

المشروع العراقي (لسنة 2007: 4/أولاً).

وظهر لنا أن موقف المشرع العراقي أكثر موفقاً مقن المشرع الاقليمي ، نظراً لإستقلالية عن السلطة التنفيذية وتابعة لمنظومة السلطة القضائية بشكل مستقل عن الأجهزة الأخرى في تلك السلطة، و هذا الأمر سبباً أساسياً لممارسة إختصاصاته بشكل مستقل عن تدخل السلطات الأخرى، لكن في الإقليم فإن هذا الجهاز تابع لوزارة وتمارس صلاحياتها وإختصاصاتها بشكل محصورة دون البسط على حماية الأموال العامة بصورة شفافة.

و هناك تخبطاً واضحاً بين أعمال هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في اقليم كوردستان والذي يؤدي إلى التدخل بينهما و إعاقه عملية الفساد على الموازنة العامة في الإقليم، و في إطار مهام الهيئة العامة للنزاهة في الإقليم تهدف الهيئة مناهضة ظاهرة الفساد على الموازنة العامة و دعم الشفافية و تقريره في مؤسسات الإقليم و إتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة للوقاية من ظاهرة الفساد المالي، و تعمل الهيئة بتنفيذ و تطبيق قوانين مكافحة الفساد المالي للموازنة العامة في الإقليم ومعايير الخدمة العامة بموجب الدستور والقوانين النافذة والتحقيق في قضايا الفساد وإحالتها الى المحكمة المختصة ومتابعتها مع إستلام شكاوى المواطنين المعنية بالفساد على الموازنة العامة والجهات المختصة والتحقيق فيها، وللهيئة أن توصي للدائرة المعنية بسحب يد الموظف الخاضع لتحقيق طبقاً للقانون إنضباط موظفي الدولة رقم(14) لسنة 1991 النافذ في اقليم كوردستان ، كما أن للهيئة أن تحل المخالفات المتعلقة بمعايير الخدمة العامة إلى الرئيس الدائرة الحكومة التي يربط بها الموظف المخالف، ولها أن ترفق ذلك بتوصية لإتخاذ إجراءات إنضباطية و قضائية، وعلى الجهة الخاضعة للهيئة أن تقدم لها بناءً على طلبها، وبدون تأخير المعلومات والإيضاحات والمنتندات والوثائق بما فيها السرية أيأ درجة كتمانها ، ومن غير ذلك مما ترى الهيئة ضرورة الإطلاع عليها للأغراض الرقابة على الموازنة العامة(للنزاهة لسنة 2008: 3/ ثانياً و ثالثاً-5 / أولاً و ثانياً و ثالثاً و ثامناً و تاسعاً/3) .

و يهدف ديوان الرقابة المالية في الاقليم المحافظة على الأملاك و الأموال العامة و فقاً لإختصاصات الرقابية المرسومة لها في القانون، ويحق للديوان بإظهار واثائق الفساد المالي على الموازنة العامة والإحتيال و التبوير وسوء الإستعمال و عدم الكفاءة حول حول التسلم والصرف و إستعمال المالية العامة نتيجة التدقيق و تقييم أعمال و نشاطات الدوائر و التحقيق و التبليغ حول القضايا المالية بشأن كفاءة التحصيل و الإنفاق و إستعمال الإقليم و هو مطلوب من قبل البرلمان الكوردستاني(لسنة 2008: 4-8/سادساً و سابعاً)، و أعطى القانون للديوان بالتحقيق و التبليغ في الشؤون المتعلقة بكفاءة التحصيل و الإنفاق و إستعمال الأموال العامة، كما هو مطلوب في الحالات الرسمية من قبل البرلمان الكوردستاني عند مخالفة مالية في الأفعال والتصرفات المتعلقة بعدم الإلتزامات القانونية والبيانات المالية ، والإهمال والتقصير الذي يؤدي إلى الضياع أو الهدر في الأموال الإقليم أو أي أضرار بالإقتصاد الوطني أو في حالة إنتهاك قانون إنضباط موظفي أو أي قانون آخر ذات العلاقة بهذا الشأن نتج عنه إضراراً بالأموال العامة أو إخفاء الأوراق والمستندات والسجلات المطلوبة لعمل الرقابة والتدقيق بدون عذر مشروع أو الإمتناع عن الرد على كتب سلطة الرقابة و إعتراضاتها وملاحظاتها وعدم أخذه بنظر الإعتبار، أو في حالة عدم إتخاذ الإجراءات اللازمة حول المخالفات الواردة في تقارير الديوان ، و إلزم القانون على الجهات الخاضعة لبسط رقابة الديوان إبلاغه عن حالات التزوير والإختلاس والمخالفات المالية المنصوص عليها في هذا القانون التي تقع عليها ، وذلك في حال

إكتشافها دون الإخلال، بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من الاجراءات القانونية وعليها ابلاغ الديوان بنتائج التحقيق في تلك المخالفات وخلافاً لذلك تعد مخالفة لأحكام هذا القانون واعطي القانون الحق لرئيس الديوان بإقامة الدعوى على الجرائم المالية بواسطة الإدعاء العام في حالة لم تقم الوزارة المختصة بهذا المهام في حالة الفساد المالي (لسنة 2008 : 14-16 /سادساً)، وتضع حسابات الهيئة للتدقيق من جانب ديوان الرقابة المالية في الإقليم وفقاً للقانون الهيئة (للهيئة لسنة 2008 : 23).

و يوجد لنا تدخلاً واضحاً بين عمل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في الاقليم بشأن قضايا مكافحة الفساد نظراً لتقارب نوعية الملف التي الرقابة عليها للجهات الخاضعة للرقابة ، كما أن هذين الجهازين يلعب لهما دوراً كبيراً في مرحلة التحقيق للفساد بصفة قضائية دون إصدار حكم قضائي وتطبيقي ، ولذلك نقترخ بتوحيد الهيئتين الرقابيتين في جهاز واحد من حيث العضوية والوظيفية في ظل تشريع موحد.

المطلب الثاني

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في الأنظمة المقارنة

و نظراً لأهمية نظام الأجهزة الرقابية العليا من ضمن المؤسسات الدستورية على الموازنة العامة و علاقة بين تلك الأجهزة و تأثيراتهم على النظام الدستوري و الإداري و الإقتصادي في فرنسا من جهة (قبال، 2015: 587)، و من جهة آخر توجد الإشكالية في الأجهزة الرقابية العليا في لبنان للرقابة على الأموال العامة نتيجة تأثيراتها بأبعاد مختلفة داخل المؤسسات الدستورية أو خارجها (العموري، 2005: 207)، و في سياق دراستنا سنحاول في هذا المطلب طرح إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في الأنظمة المقارنة كالنظام الفرنسي و اللبناني من خلال الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في النظام الفرنسي

و إنطلاقاً في تحليل فإن ديوان (محكمة) المحاسبات الفرنسية هي محكمة مستقلة بصفة إدارية و قضائية في مهامها في ضوء التنسيق مع البرلمان لمراقبة تصرفات الحكومة، و تقوم المحكمة بمساعدة البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية ، وتلعب المحكمة دوراً كبيراً لمراقبة قوانين تمويل الضمان الاجتماعي و تقييم السياسات العامة، كما تساهم في توعية أفكار المواطنين الفرنسيين من خلال تقاريره الرقابية العامة (لسنة 1958 : 2/47) . و بينت لنا أن العلاقة بين محكمة المحاسبات الفرنسية مع البرلمان والحكومة ليست علاقة تبعية، و إنما تمتد هذه العلاقة تستند على أساس العلاقة التعاونية والتنسيقية لمكافحة الفساد المالي وكل سلطة من هذه السلطات تمارس وظائفهم على أساس الإستقلال دون أي تدخل وتبعية بينهم.

فالقضاء المالي الفرنسي تحكم على الحسابات كما ذكرناه بالتفصيل ، إذ أن كل حساب يفترض وجود محاسب يقوم به ومسؤول عن تصرفاته ، وحول القانون محكمة المحاسبات بأن كل محاسب يفترض وجوده و وجود حسابات

ينبغي تقديمها، وهذا يعني تحكم قضاء المالي على المحاسب والحسابات في أن واحد، كما تخضع التصرفات المالية للمحاسبين الفعليين له ، وهم الأشخاص الذين يكونون بصورة نظامية في وظائفهم كالجباة مثلاً و كل شخص يقوم باستخدام الأموال العامة بدون ممارسة السلطة عليها ويسمى بـ (محاسب غير نظامي) وتخضع تصرفاتهم لإختصاصات القضاء المالي (محكمة المحاسبات) وتعاملهم كمحاسبين النظاميين (العموري ، 2005: 154)، وتقوم القضاء المالي على حسابات محاسبي المالية عندما يقدم المحاسبون كل ثلاثة أشهر حساباتهم إلى وزير المالية الذي يحولها إلى المحكمة لتوزيعها إلى دوائر مختصة، ويقوم المستشارون المساعدون بمراجعة وفحص وتدقيقها لمطابقتها للإعتماد الصادر عن البرلمان ويضعون تقارير بملاحظاتهم ويقدمونها مع الحسابات الى الدائرة المختصة ، وفي هذا المجال تحكم كل دائرة بشأن الحسابات المقدمة إليها إما ببراءة الذمة المحاسب أو بمديونته للخزانة العامة ، وترسل الأحكام الصادرة لوزير المالية لتنفيذها بتكليف المحاسب بالسداد أو بإحالته إلى القضاء الجنائي المختص (الطياري ، 2019: 289-290).

و أضاف لذلك فإن محكمة المحاسبات تمارس إختصاصاً إدارياً بجوار الإختصاص القضائي والتي لا تتضمن قرارات قضائية أو أحكاماً ، وقد تمارس المحكمة المحاسبات هذا النوع من الإختصاص حول التصرفات المالية التي يقوم بها المسؤولون من غير المحاسبين العموميين ولا يسرى عليها سلطة المحكمة القضائية المسؤولين الذين يتمتعون بسلطة الأمر بالتصرف والمحصلين للأموال الدولة في الوزارات والإدارات العامة ، وفي حالة كشف المخالفات المالية أو الأخطاء من قبل المحكمة بعد وقوعها من قبل المسؤولين تقوم المحكمة بتبليغ الجهات ذات العلاقة وكذلك سلطاتهم الأعلى حسب طرق الإعلام المختصة التي تسيروها المحكمة وتبدي آرائها وملاحظاتها القيمة مع مقترحاتها نظراً لمعالجتها ، وتتطلب المحكمة من الجهات المحال عليها في هذه الحالة الرد على المحكمة حول الإجراءات التي إتخذتها بخصوص ما أعلمتهم به ، لكن أن الخطابات التي توجهها المحكمة حول هذه المسألة غير ملزمة ويستمر الوزراء صلاحياتهم الوسعة في الأخذ بها أو عدمه ، أما أن قوة هذه الخطابات والمقترحات التي قدمتها المحكمة لا ترى إستجابة بشأنها من السلطة التنفيذية تتبع بقرار خاص ترفعه الى البرلمان مما قد يشير مسألة السلطة التنفيذية ومناقشتها في السلطة التشريعية وتشمل إختصاص المحكمة من جانب آخر مطالبتها بالتقدم بتعديل تشريعاتها المالية والمحاسبية (الوشلي : 2014 : 139-140).

إضافة إلى ما قدمنا فقد ترفع المحكمة التقرير العام للبرلمان الفرنسي والتي تشمل جميع الأخطاء والمخالفات التي أشارت إليها المحكمة وأجوبة الحكومة بهذا الصدد ، ويقوم البرلمان بدراستها ومناقشتها وإقرارها، و بعد ذلك يقدم إلى رئيس الدولة وينشر في الجريدة الرسمية ، فالخطابات الموجهة إلى الحكومة هي نوع من نوع الإلتزامات عندما تشير المحكمة إلى وقوع المخالفات تجاه أموال الدولة و الموازنة العامة ، مما يتطلب الى الوزير المعني الشخصي التي أشارت إليه المحكمة في خطابها الى المحكمة التأديبية المختصة بشأن المخالفات المالية ، وقد ظهر لنا في طيات دراستنا قد أشارت السؤال من صفة محكمة المحاسبات في الأمور التي مارسها من منطلق الجدل الفقهي بصفتها القضائية أمام الادارية؟ وقد أجابت محكمة نفسها بأن نوع من نوع خاص ذات طبيعة إدارية في شكل محكمة قضائية ، فهي نوع خاص من أنواع القضاء الاداري بصفة خاصة أي ذات طبيعة قضائية وادارية (العموري

ونرى أن محكمة المحاسبات الفرنسي لها دور فعالا للمراقبة على الأموال العامة لمكافحة الفساد بشقيها القضائي والاداري ، إذ تصدر أحكامها القضائية بصورة نهائية ولا تقبل الطعن إلا في بعض الحالات المحصورة والتي ذكرناه سابقاً بصورة إعادة النظر وفقاً للإجراءات المنصوصة أو بالطريق النقض أمام مجلس الدولة وهذا يعني أن قرارات محكمة المحاسبات ذات صفة قضائية و باتة و ملزمة للسلطات الفرنسية الأخرى، كما أن المحكمة تلعب دوراً بارزاً للمراقبة على الأموال العامة ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة بالتعاون والتنسيق مع الحكومة والبرلمان والتقارير المرفوعة تجاههما ، إضافةً لذلك فإن المحكمة لها الحق بممارسة الرقابة في إطار السياسة العامة للدولة، وتوعية المواطنين عن طريق التقارير الصادرة عنها، كما أنه لا توجد التداخل بين الأجهزة الرقابية الأخرى على الإختصاصات المحكمة ، وتتمتع كل سلطة من السلطات الرقابية مستقلة عن أية سلطة أخرى.

ومن الملاحظ توجد نوع آخر من المحكمة من ضمن تشكيلات محكمة المحاسبات الفرنسية وهي محكمة التأديبية للمخالفات الميزانية والمالية، والتي تشكلت حسب قانون رقم 1484 / 1948-9-25 و وصف في هذا القانون بمعاقبة العاملين للدولة وهيئات الإدارة المحلية يرتكبونه من مخالفات مطبقة على القواعد الميزانية والمالية وعدم تنفيذ قرارات المحاكم الفرنسية، وتستثنى أعمال الوزراء عن ولاية تلك المحكمة نظراً لتتحمل مسؤوليتهم السياسية أمام البرلمان وقد تألفت هذه المحكمة من ستة أعضاء بشكل من صفة بين المحكمة المحاسبات ومجلس الدولة ويرأسها رئيس محكمة المحاسبات (جبل، 2017 : 2004) ويختص الإدعاء العام في المحكمة النائب العام في محكمة المحاسبات الفرنسية ، حيث يساعده محامون عامون ، ويساعدهم مفوضو دولة تابعون للسلطة القضائية في محكمة المحاسبات حسب المادة (15) من قانون 1971/7/13، ومقرها في مقر محكمة المحاسبات، وقد تدفع الدعوى أمام المحكمة عن طريق المدعي العام لدى محكمة المحاسبات من الجهات التي حولها القانون برفع الدعوى، إذ يشملهم كل من رئيس مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) و الوزراء و محكمة المحاسبات مع هيئة مراقبة المشروعات العامة (الغالبى، 2018: 162).

ومن زاوية أخرى إن الأشخاص الذين يخضعون للأختصاص المحكمة التأديبية وهم : أعضاء المجالس الوزارية والموظفون والأشخاص المدنيين والعسكريون في الدولة مع موظفو الوحدات الإدارية والمحلية وتجمعات الوحدات الإدارية وموظفو المؤسسات العامة الوطنية المحلية، كما تشمل هيئات الضمان الإجتماعي وكل موظف في منشأة عامة ، وتري أيضا سلطات المحكمة على الهيئات الخاصة التي تستفيد من الدعم المالي الحكومي أو تجبي رسوماً ضرائبية (العموري : 2005 : 187-188) ،ويمكن القول فإن المشرع الفرنسي قد استبعد في نفس القانون رؤساء المجالس العامة و العمد ومساعدوهم والرؤساء الإقليميون والرؤساء المنتخبون للجامعات أو نقابات الوحدات الإقليمية إضافة الأعضاء المنتخبون في المنظمات الدعائية الإجتماعية مادامت تخضعون لرقابة محكمة المحاسبات أو لجنة مراجعة المشروعات العامة بشرط يعملون مجانياً، وكانت الجمعيات التابعون لها مقيدة من قبل الدولة وفقاً للائحة الصادرة عليها في قرار مشترك للوزير العدل والإقتصاد والمالي، ويقوم رئيس المحكمة التأديبية

للمخالفات الميزانية والمالية بتقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية جميع المخالفات المرتكبة والأحكام الصادرة المتعلقة بها وينشر في الجريدة الرسمية ، و مما يساعد على أحكام الرقابة المالية ومشاركة الرأي العام في الرقابة على المالية الدولة والموازنة العامة ذات العلاقة بهذا الشأن (الطياري ، 2019 : 300-301).

و توجد العديد من القضايا المشتركة بين محكمة المحاسبات ومحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية والمالية من حيث الهدف الأساسي و هي حصين الأموال الدولة بشتى نواحيها بغض النظر عن الإختلاف من حيث الجانب العضوي والوظيفي ، فالهدف المنشود لإنشاء المحكمة التأديبية مساندة محكمة المحاسبات اتجاه بعض فئات من الموظفين وتسهيل رقابتها عليهم. بحيث تصبح هذه الرقابة متمسة بالزجر والردع ، وسبب لذلك فإن محكمة المحاسبات لم تكن قادرة بتأييدات قانونية فعلية تجاه الإداريين من قبل (جبل ، 2017 : 205)، وبموجب قانون المحكمة رقم 1948-9-25/48 تختص المحكمة حسب مواد (2-6) من هذا القانون تنظر المحكمة المخالفات المالية ويعاقب عليها ومن ضمنهم عقد نفقه عند مخالفتها لأحكام المطبقة عليها وستر التجاوز في الإعتماد المرصد بإساءة قيد إحدى النفقات وقيد نفقة بدون توكيلها ، إضافة مخالفة الأحكام المتعلقة بالواردات النفقات مع عدم مراعاة مأل التصاريح و تزويد إرادات الضرائب بها طبقاً للقوانين المعمولة أو في حالة تزويدها بتصاريح غير واردة في محلها، كما فرض المحكمة عضويتها في حالة إكتساب أو محاولة غكتساب الغير بغير مشروع سواء كان نقدياً أو عينياً ويؤدي الضرر إلى الخزينة الدولة أو عندما تسبب بمسؤولية أي شخص من أشخاص قانون العام في عدم تنفيذ أو تأخير التنفيذ لحكم القضائي (العموري ، 2005 : 188).

أما في حالة ما إذا أصبح الحكم الصادر من المحكمة بصورة نهائية فيجب تنفيذها، لكن في حالة اصدار الحكم بالغرامة و جب تحصيلها، والأحكام الصادرة من المحكمة بشكل نهائي فيتم نشرها بناءً على قرار المحكمة سواءً كانت بصورة كلية أو جزئية للجمهورية الفرنسية (الطياري ، 2019 : 301)، لأن الاختصاص القضائي للمحكمة تسري لجميع المخالفين حسب القواعد واللوائح والتعليمات الصادرة بشأن تنفيذ الموازنة العامة للدولة من غير المحاسبين وتصدر أحكامها تنفيذية ونهائية ولا يقبل الطعن فيها عن طريق الإستئناف، بل يمكن المحكمة بإعادة نظرها في أحكامها عند إكتشاف الوقائع من شأنها ببراءة الموظف المسؤول بعد إدانته ، علاوة عن ذلك فإن أحكامها قابلة للطعن بالنقص أمام مجلس الدولة استناداً على طلب المدعي العام أو الموظف الذي أصدر الحكم اتجاهه (الجنابي، 2015 : 207)، وقد توجد تشكك صريحة بين محكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية والمالي، فيعد محكمة المحاسبات ذات طابع قضاء إداري خاص بشأن المحاسبين العموميين ، حيث تصدر أحكامها بإدانة المخالفين أو ببراءته وإلزامه بسداد أموال الدولة في حالة تسبب في ضياعه على الخزينة العامة، لكن المحكمة التأديبية تختص بمخالفة المعاقبين وهي ذات صفة قضاء إداري بحت، فالأحكام الصادرة عنها مشمولة بالصفة التنفيذية وتتعرض للطعن أمام مجلس الدولة، و قاسم المشترك بين هاتين المحكمتين فكلاً منهما تسعى لحماية وتحصين الممتلكات العامة (الطياري، 2019 : 301-302).

ويجد لنا بأن طبيعة المحكمة التأديبية ذات صفة قضائية عند رقابتها على الجهات التي حددها القانون ، و يعد رقابة مكملة في إطار تشكيلات محكمة المحاسبات اضافة للتنسيق والتعاون معهما في العديد من القضايا بشأن

الميزانية والمالية لبط المخالفين، وتصدر أحكامها بصورة نهائية إلا في الحالات التي حددها القانون بالطعن أو إعادة نظرها، كما أن الإدعاء العام يلعب دوراً بارزاً كقائد عام في محكمة المحاسبات ، إذ ترفع الدعوى من الجهات المختصة أمام المحكمة التأديبية بواسطة المدعي العام لحماية الحق العام في الأموال الدولة والرقابة على النفقات العامة.

و كما أشرناه سابقاً إن رقابة هيئة المفتش العام تشمل العديد من القضايا الرقابية على الموازنة العامة والأموال الدولة خصوصاً بعد إختراق رقابتها التقليدية العصرية للإدارات المالية والهيئات والمؤسسات و الوحدات المختلفة وبعض الهيئات الخارجية التابعة للوزارة المالية والمشروعات الصناعية الحكومية و رقابة القطاع العام والخاص في الدولة، ولم تكن تداخلات مطلقة بين محكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية مع هيئة المفتش العام باعتبارها تابعة لوزارة المالية، لأن تصرفات هيئة المفتش تجري في نطاق وزارته على الرغم قد تمارس رقابتها الخارجية لكن هذه الرقابة قد تمارس حسب طبيعتها الرقابية، وذلك يبدو لنا لا توجد تداخلات بين محكمة المحاسبات والمكمة التأديبية مع هيئة المفتش العام إلا بصورة ضيقة وعلى أساس العلاقة التنسيقية والتعاونية بينهما، بخلاف النظام العراقي و إقليم كوردستان التي توجد العديد من التداخلات بين الأجهزة الرقابية مستقلة سواءً من حيث التدخل من الجهات السياسية أو السلطات الأخرى أو من حيث الجانب العضوي كارتباط ديوان الرقابة الاتحادية تابع لمجلس النواب.

الفرع الثاني

إشكالية تعدد الأجهزة الرقابية العليا في النظام اللبناني

و في لبنان يلعب الإدعاء العام لتمثيل الحكومة لدى الديوان المحاسبة، و يمارس الرقابة القضائية عند حضوره لجلسات الديوان وأن يعطي الكلام فيها، حيث أن يطلب الأوراق لإبداء مطالعته الخطية لإرساله إلى الإدارات العامة بصورة مباشرة في كل ما له من علاقة بممارسة وظيفة ويقوم المدعي العام بنفس الوظيفة في ضوء اشرافه عند غياب، و معاونيه يؤمن أعمال النيابة العامة المستشار الأعلى رتبة، وعلى الجهات المختصة بإبلاغ المدعي العام لدى الديوان بشأن المخالفات المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي ، و على إدارة التفتيش المركزي بإداع نسخة من تقارير التفتيش المالي عن المدعي العام لدى الديوان بشأن الموازنة العامة ، ويدقق المدعي العام هذه التقارير ويرسلها الى إدارة التفتيش المركزي بعد إطلاع ملاحظاته و إقتراحاته لإتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقترضة بحق الموظفين المسؤولين ، فضلاً عن ذلك فإن المدعي العام له السلطة بأن يطلب النيابة لدى محكمة النقض بملاحقة جزائية تجاه أي موظف في حالة إرتكاب أو إشتراك في احدى الجرائم التي تلحق من شأنها ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة العامة، و عليه أن يطلب هذه الملاحظة اذا قرر الديوان ذلك ، و تجري هذه الملاحظة بدون إجازة من السلطة الادارية ، وتحاط الإدارة المختلفة وادارة التفتيش المركزي علماً بهذا الأمر (لسنة 1983 : 25-26-27)، و وفقاً للمرسوم الإشتراعي رقم 1959/118 فإن ديوان المحاسبة تابعة لمجلس الوزراء(لسنة 1959 : 1)، و في هذه الحالة عندما تمارس الديوان رقابتها على الموازنة العامة فإن الإدارة هي حكم و خصم تجاه الديوان.

فأن الديوان المحاسبية قد تمارس وظيفة ادارية بصورة مسبقة على تنفيذ الموازنة العامة ، و تقارير الصادرة الذي ينتظما عن تأريخ رقابته المسبقة المؤخرة وبإبداء الرأي عن الشؤون المالية ، والوظيفة القضائية يمارها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو ادارة الأموال الدولة والمودعة لدى خزيتها (لسنة 1983: 30) والغاية الأساسية لرقابة الادارة المسبقة على بعض العاملات المالية لتثبيت صحتها ومطابقتها للموازنة العامة واحكام القوانين والأنظمة النافذة فيها، و هي تشمل الواردات والنفقات المنصوص عليها في هذا القانون كعاملات جوهرية ، وتعد كل معاملة لاتجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويخطر على الموظف المختص ووضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون (دنون ، 2016 : 39) (لسنة 1983: 33).

أما الغاية الأساسية ما وراء الرقابة الإدارية المؤخرة تقرير المعاملات المالية ونتائجها بشكل عامة من حين عقدها إلى حين الإنتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات(لسنة 1983: 45)، وتسري هذا النوع من الرقابة على المعاملات المالية التي تودع لدى الحسابات المحاسبين والقائمين على الموارد ، لكن بالنسبة للنفقات تشمل على أوامر الدفع والمستندات الثبوتية المرفقة بها الذي قررها القانون (الجنابي ،2015: 210-211) وتناولت هذه الرقابة التقارير السنوية والخاصة اضافة البيانات المالية التي يصدرها الديوان (الدنون، 2019 : 41).

أما الرقابة القضائية قد تجري بعد تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتركز إجراءاتها بإبراء الذمة على المحتسبين أو إدانتهم، كما تمارس هذه الرقابة لصيانة الأموال العامة لكل عبث أو إستهتار وتعد المرحلة الأخيرة لمراحل رقابة الديوان (الحسين، 2019: 136) ، و تسري سيادة الديوان على كافة المعاملات المالية فيما يتعلق بالواردات والنفقات من خلال إجراءاتها والمقررات العائدة لها من أجل التثبيت من صحة الأعمال المالية وإنطباق إجراءاتها ومقرراتها ونتائجها على القواعد والأحكام المتعلقة بها وإعلان صحتها من حيث وإنعدام والإنطباق (الجنابي ، 2015: 211) وتشمل الرقابة على الحسابات وعلى الموظفين ففي الرقابة الحسابات الموظفين ، ففي الرقابة الحسابات تمارس الديون بالتدقيق للحسابات المحتسبين القانونيين ومن ضمنهم قبض الأموال العمومية أو الأموال المودعة لدى الخزينة الدولة ودفعاً بغض النظر عن صفتها القانونية (الحسين ، 2019: 136) ، أما رقابة الموظفين على الموازنة العامة تشمل كل شخص يقوم بإدارة الأموال العمومية وكل من يتدخل فيها بدون صفة قانونية سواءً أكان موظفاً أو منتخباً أو أي شخص يتقاعد مع الادارة دنون، 2016: 42-43).

وفي سياق آخر توجد تداخلات على أعمال ديوان المحاسبة حسب التنظيم القانوني من جانب دائرة التفتيش المركزي ، نظراً لإطلاع المفتشون العامون والمفتشون على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها ويأخذون صوراً عنها بصورة مطلقة إذا شاؤوها ويتفقدون أموال الأشغال والآليات والمنابر والمستودعات ، وجميع مايدخل في إختصاص الدائرة المفتشة(لسنة 1959، 16)، وهذا يعني تخبطاً واضحاً بين وظيفة ديوان المحاسبة اللبناني والتفتيش المركزي وهذا الأمر غريب جداً على نفس الجهات من حيث الرقابة المالية و الموازنة العامة ويؤدي تعطيل العمل الرقابية على الجهات المختصة بحكم تنازع الإختصاص بين الأجهزة الرقابية ، زد على ذلك كما ذكرناه سابقاً فإن ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي كلاهما تابعا للمجلس

الوزراء ، وفي نظرنا على هذا السؤال فإن الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت وسبباً واضحاً لشلل العملية الرقابية تجاه الإدارة

وفي جهة آخر طبقاً لقانون المحاسبة العمومية رقم 14969 / 1963-12-30 ، يتولى مراقبة عقد النفقات بإسم الوزير المالية ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات ومراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي ، وفي هذا الإطار يمكن للمراقب المركزي أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى الموظفين تابعين له يتولون التدقيق في المعاملات المعروفة عليه وأن يفوض إليهم بعض صلاحياته، وفي هذا المفهوم تحدد أصول مراقبة تلك العقد يصدر بمرسوم صادر على إقتراح وزير المالية، إذ تصدر صلاحيات المراقبين لدى الوزارات بقرار وزير المالية ، وقد حدد القانون بتوزيع المراقبون بين الوزارات بقرار صادر عن وزير المالية وفقاً لإقتراح مدير العام حسب الإجراءات المنصوصة لهذا القانون ، والهدف الأساسي من وراء تدقيق المراقب التثبيت لأمرين الأساسيين وهما : توفير الإعتماد النفقة وصحة تسببها ومطابقة المعاملة للقوانين والأنظمة المعمولة النافذة ، سوى إذا كانت خاضعة لرعاية مجلس الخدمة المدنية ، وفي هذه الحالة فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية ، (1959: 65-64) .

و يوجد تخبطاً واضحاً بين الرقابة الصادرة عن الوزارات المالية اللبنانية ورقابة الإدارية المؤخرة ورقابة القضائية في ديوان المحاسبة إضافة لرعاية التفتيش المركزي وفي كل هذا الحالات قد تكون الإدارة جانباً أساسياً من الرقابة على نفسها ولم تعالج المشرع اللبناني هذا الخلل لإنفاذ الجهات الرقابية، لوجود التصادم بين الإختصاص للرقابة الذاتية والخارجية في نفس الوقت ، ويمكن القول فإن النظام الفرنسي من حيث التدخل والإستقلال فإن كل سلطات رقابية مستقلة عن السلطة الأخرى من حيث الإختصاص والإستقلال ولا تدخل أي سلطة رقابية على إختصاص السلطات الأخرى، كما تمارس السلطات الرقابية إختصاصاتها بصورة مستقلة دون وجود أي تبعية بين تلك السلطات بخلاف الأنظمة العراقية واقليم كوردستان ولبنان.

الخاتمة

و في ضوء دراستنا توصلنا إلى الإستنتاجات و المقترحات الآتية:

أ- الإستنتاجات:

- 1- إن تعدد الأجهزة الرقابية العليا للمؤسسات الدستورية يشكل مشكلة كبيرة أمام العملية الرقابية على الموازنة العامة و مكافحة الفساد المالي على الجهات الإدارية و الحكومية و يؤدي إلى إعاقة العملية الرقابية بصورة سليمة.
- 2- عدم وجود الإستقلال للأجهزة الرقابية العليا خصوصاً ديوان الرقبة المالية الإتحادي و إرتباطها للمجلس النواب العراقي وفقاً للمادة(103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وديوان الرقابة المالية للإقليم حيث إرتبط بالبرلمان الكوردستاني بموجب المادة(3) من قانون ديوان الرقابة المالية في إقليم كوردستان رقم 2008/2، كما أن ديوان المحاسبة اللبناني طبقاً للمرسوم الإشتراعي رقم 1959/118 تابع لرئيس مجلس الوزراء، لكن

- محكمة المحاسبات الفرنسية هيئة قضائية مستقلة بدون تبعية لأية سلطات في الدولة.
- 3- عدم وجود التنسيق بين الأجهزة الرقابية في النظام العراقي و يؤدي إلى تنازع الإختصاصات سواء من الناحية الإيجابية والسلبية.
 - 4- عدم إستقلالية الهيئة العامة للنزاهة طبقاً للمادة(102)من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نظراً لإخضاعها لرقابة مجلس النواب،و لذلك تخضع للمحاصصات الطائفية و السياسية.
 - 5- لم تتمتع الهيئات الرقابية العليا داخل المؤسسات الدستورية قراراتها بصفة قضائية في العراق و الأنظمة المقارنة سوى محكمة المحاسبات الفرنسي إذ تتمتع قراراتها بصفة قضائية و تلزم سلطاتها تجاه سلطات كافة.
 - 6- تستغرق في النظام الرقابة المتعددة وقتاً طويلاً للرقابة على الموازنة العامة في الدولة وبالتالي يؤدي إلى شلل النظام الرقابي.
 - 7- إن إلغاء مكاتب المفتشين العموميين من قبل المشرع العراقي بقانون رقم 2019/24 وتوزيع ملاكاتها على المؤسسات الدولة تستحق للثناء كخطوة إيجابية و أولية،نظراً لضرورة توحيد الأجهزة الرقابية العليا و ممارسة رقابتها بصورة سريعة و دقيقة بدون أي عوائق و مشاكل أمامها.

ب-المقترحات

- 1- نترح للمشرع الوطني بتوحيد الأجهزة الرقابية العليا في ظل جهاز و تشريع موحد.
- 2- تحقيق التعاون و التنسيق بين الهيئات الرقابية العليا و السلطات الثلاث من حيث الرقابة،حيث على السلطة التشريعية الوطنية بإصدار تشريعات حديثة وفقاً لتطورات التي طرأت على الظروف و الملابس المتعلقة بأوضاع البلاد، و حتى يمكن يمارس الهيئات الرقابية أعمالها بصورة دقيقة و موضوعية لكي يستند السلطات الرقابية للمساءلة و الإستجواب و الجهات التحقيقية تجاه الجهات الخاضعة للتحقيق كدليل قاطع و ملموس.
- 3- تزويد و إهتمام بالعنصر البشري للأجهزة الرقابية العليا من حيث الكفاءة و المهارات الفنية و التقنية الحديثة لإنجاز أمورهم بصورة بأسرع وقت ممكن.
- 4- عدم تدخلات طائفية و سياسية على أعمالهم حتى تمارس الأجهزة الرقابية العليا مهامهم بعيداً عن أي مؤثراتم الخارجي.
- 5- و ضع إستراتيجية وطنية مصدقة من قبل مجلس النواب العراقي لأجل القضاء على الفساد المالي تجاه الموازنة العامة و الأموال الدولة لأجل حمايتها و محافظتها.

قائمة المراجع

1. الكتب
2. أبو خزام ، د. إبراهيم، 2010، الوسط في القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، بيروت ، دار الكتب الجديدة المتحدة .
3. دخيل، د.أحمد، 2019، المالية العامة من منظور قانوني ، الطبعة الأولى ، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب .

4. العامري ، د.حسن علي عبدالأمير ،2017، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، الطبعة الأولى ، القاهرة ، المركز العربي للنشر والتوزيع .
5. النقشبندي ،ثوميد مسعود،2019 ، الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات زين الحقوقية .
6. أحمد ، دلاور أحمد ، 2016 ، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة ، الإسكندرية (مصر) ، دار الجامعة الجديدة .
7. جبل ،د. إبراهيم، 2017، أدوات الرقابة المالية المتاحة للأجهزة الرقابية المالية والمحاسبية وسبل تطويرها، الطبعة الأولى ، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع .
8. عواضة وقطيش، د. حسن و د. عبدالرؤف ،2019، المالية العامة ، الطبعة الأولى، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية .
9. شواني ، د. خالد ،2023، حدود رقابة القضاء الدستوري على قانون الموازنة العامة ، الطبعة الأولى، بيروت ، منشورات زين الحقوقية .
10. أحمد ، د. رائد ناجي ، 2018، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، الطبعة الثانية ، بيروت ، دار السنهوري .
11. ناشد ، د. سوزي دلي ، 2009 ، أساسيات المالية العامة ، الطبعة الأولى ،بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية .
12. الحسين ،سليمان إبراهيم، 2019 ، الرقابة على الإنفاق العام الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية .
13. الزهاوي ، سيروان ، 2008، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، بغداد ، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب .
14. ساجت ، شاكر جميل ، 2020 ، الموازنة العامة (دراسة في ظل السياسة المالية الحديثة) ، الطبعة الأولى ، بغداد ، مكتبة القانون .
15. سليمان ، د. عصام ، 2010 ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
16. دنون ، د. سمير ،2016، الرقابة المالية ، الطبعة الأولى ، طرابلس (لبنان) المؤسسة الحديثة للكتاب.
17. الجنابي ، د.علي غني عباس ، 2015، الرقابة على الموازنة العامة ، الطبعة الأولى،بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
18. قطيش ، عبداللطيف،2005، الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الأولى ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية .
19. الزبيدي ، د. عبدالباسط على الجاسم ، 2015، المالية العامة ، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها ، الطبعة الأولى ، الاسكندرية(مصر) المكتب الجامعي الحديث .
20. الوشلي ، د. عبدالوهاب عبدالقدوس، 2014، الرقابة العليا على المال العام في الإمارات العربية المتحدة، الاسكندرية (مصر) دار المطبوعات الجامعية .
21. الشكري ، د.علي يوسف، 2019، الوسيط في فلسفة الدولة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات زين الحقوقية .
22. فرحات، د. فوزت، 2010، المالية العامة ، الاقتصاد المالي ، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية .
23. صالح ، كوادر عبيد محمد ،2017، الرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، الاسكندرية(مصر) منشورات مكتبة الوفاء القانونية .

24. دوسكي ، كاروان عزت ، محمد ، 2006، دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي ، الطبعة الأولى ، دهوك، دار سبيريز للطباعة والنشر .
25. عصفور ،محمد شاكر، 2015، أصول الموازنة العامة ، الطبعة السابقة ،عمان(الاردن) ،دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة .
26. العموري ،د.محمد رسول، 2005 ، الرقابة المالية العليا، الطبعة الأولى ،بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية .
27. الطياري ،د. محمد علي ، 2019، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة ، الطبعة الأولى ، القاهرة (مصر) المركز القومي للإصدارات القانونية .
28. طي ،د. محمد،2009، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السابقة، بدون مكان النشر .
29. الغالي ، محمد نعمة ضافي ،2018، النظام الإجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الإتحادي ، الطبعة الأولى ، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية .
30. ويسين ،مصطفى رزاق، 2018، الرقابة الإدارية على الأموال العامة ، الطبعة الأولى ، بيروت، منشورات زين الحقوقية .
31. دوفريجة، مورييس، 2014، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى) ترجمة: د.جورج سعيد ، بيروت ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع .
32. المجالات والبحوث والمؤتمرات
33. العدوان والشرعة، خالد عيسى ومحمد كنوش ، 2014، الأبعاد والسياسية للموازنة العامة ، مجلة دراسات العلوم السياسية والإنسانية، المجلد (41) العدد (14) الجامعة الأردنية (عمان).
34. كربل و طالب ،د. رفاه كريم وسعد غازي ،2020، الرقابة السياسية على القوانين الأساسية، مجلة العلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (1) جامعة بابل ، مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون .
35. عبدالكريم ،سهاد عبدالجمال، 2011، الرقابة المستقلة في تشريع العراقي ،مجلة الرافدين الحقوقية، المجلد (14)، العدد (51) جامعة الموصل ، كلية الحقوق .
36. المحمدي، شامل سامي عواد ، 2020 ، الرقابة التشريعية على الموازنة العامة في العراق ، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد(11)، العدد(1) بجاية (الجزائر) ، جامعة عبدالرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية .
37. جاسم ، د. عبدالباسط علي ،2010، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي ، مجلة الرافدين الحقوقية، المجلد (12) ،العدد (26) ، جامعة الموصل، كلية الحقوق .
38. مصطفى، د. علاء محي الدين، 2015، حق الأفراد في اللجوء للمجلس الدستوري الفرنسي في ضوء دستور 1958 ، وتعديلاته في 1958 وتعديلاته في 2008 ، مجلة الشريعة والقانون ، العدد(61)، جامعة الإمارات العربية المتحدة كلية القانون.
39. عبد هادي حمزة ،2018 ، تنازع الاختصاص بين الأجهزة الرقابية في العراق على أعمال الإدارة في العراق ، مجلة أهل البيت ، المجلد (14) ، العدد (22) ، كربلاء جامعة أهل البيت .
40. مالكي ،ا محمد ، 2009 ، تحسين اداء الرقابة المالية في الاقطار العربية. حالة مغرب ،بحث منشور في كتاب : الرقابة المالية في الاقطار العربية ، من مجموعة الباحثين من بحوث و مناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الطبعة الأولى. بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية .
41. حركات ، محمد ، 2009 ، إستقلالية أجهزة الرقابة المالية ، وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها ، بحث منشور في كتاب : الرقابة المالية في الاقطار

- العربية ، من مجموعة الباحثين من بحوث ومناقشات الندوة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الطبعة الأولى، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية .
42. هيجان ، د. عبدالرحمن بن أحمد ، 2003 ، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي ، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد ، الجزء الثاني ، الرياض ، أكاديمية نايب العربية للعلوم الأمنية .
43. ج-القواميس
44. الجبالي و يوسف و رحال، د. صقر و د. أيمن ود. عمر، 2018، قاموس المصطلحات المدنية والسياسية ، الجزائر ، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية (شمس).
45. د-الدساتير والقوانين والمراسيم والأنظمة .
46. لغاية عام 2008 ، دستور فرنسا الصادر عام 1958 وتعديلاته .
47. لسنة 2005 ، دستور جمهورية العراق .
48. وتعديلاته ، الدستور اللبناني لسنة 1926 .
49. لسنة 2009 ، مشروع دستور إقليم كوردستان – العراق .
50. لسنة 1940 ، قانون أحوال المحاسبات العامة العراقية رقم (28) .
51. لسنة 2004 ، أمر سلطة الائتلاف المؤقتة لإنشاء المفتشون العموميون رقم (57).
52. لسنة 2011 ، قانون الهيئة العامة للنزاعة رقم (30) .
53. لسنة 2011، قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (31).
54. لسنة 2007 ، قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان – العراق رقم (23) .
55. لسنة 2007 ، قانون وزارة العدل لإقليم كوردستان - العراق رقم (13).
56. في إقليم كوردستان ، قانون ملحق قانون الإدعاء العام رقم (59) .
57. لسنة 1979 ، العراقي المعدل بقانون رقم (11) لسنة 2007 .
58. لسنة 2019 ، قانون إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (54) لسنة 2004 بقانون رقم (24).
59. لسنة 2017 ، قانون الإدعاء العام العراقي رقم (47) .
60. لسنة 2019 ، قانون الإدارة المالية الإتحادية رقم (6).
61. لسنة 1983، قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم (28) .
62. لسنة 1994 ، قانون ديوان المحاسبة اللبناني رقم (82) المعدل بقانون الموازنة اللبناني رقم (286) .
63. لسنة 1964 ، مرسوم إشتراعي بإنشاء التفتيش المركزي رقم (115) لسنة 1959 المعدلة بمرسوم إشتراعي رقم (15317) .
64. لسنة 2022 ، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
65. لسنة 2022 ، النظام الداخلي للمحكمة الإتحادية العليا رقم (1) .
66. لسنة 2012 ، النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (1).
67. المواقع الإلكترونية
68. الراحل ، المؤسسات الدستورية في دولة الامام ، أوكتوبر 2007 ، دار الولاية للثقافة و الإعلام ([https:// alwelayah.net](https://alwelayah.net)) ، تاريخ الزيارة 2021/12/28 .

كارىگه رى كىشهى فرهىى دامه زراوه دهستورىبه كان له سه ر جىبه جىكردى

بودجهى گشتى

(توىژىنه وهى به راوردكارى)

پوخته

بوونى هاوكارى و همماهنگى له نىوان دهزگا چاودىرىبه بالاكان له دهسته به ره سه ره كيه كانى دهزگا چاودىرىبه دامه زراوه دهستورىبه كان بو جىبه جى كرنى بودجهى گشتى، وه ناله نگارى بنه رتهى برىتبه له نه بوونى هاوكارى و همماهنگى نىوان دامه زراوه دهستورىبه كان، به هوى بوونى تىكه لاوى بواره كانىيان و دهستخستنه ناويه كى نىوان دهزگا چاودىرىبه بالاكان، جا له لايه ن خودى دهسه لاته كانى ده ولت له رىگهى پىكهاته سياسىبه كان يان دهره وهى پىكهاته سياسىبه كانه وه بىت، جگه له نه بوونى سه ره به خوى هه ندىك دهزگا چاودىرىبه بالاكان، به شپوه به ك كه توىژىنه وه كه مان به ره و رووى كىشهى گه وره نه بىته وه له به رده م دامه زراوه چاودىرىبه كان له دهزگا دهستورىبه كان له پىاده كرنى پرؤسهى چاودىرى له سه ر جىبه جى كرنى بودجهى گشتى و نه هىشتنى گه نده لى داراى، وه له چوارچىوهى توىژىنه وه كه ماندا پشت نه به ستىن به و كىشانهى كه خراونه ته روو به پى رىبازى شىكارى له ئاشكرا كرنى نه و ناله نگارىبه كانى به ره و رووى نه و چاودىرىبه نه بىته وه به پى سىسته مى نىشتىمانى و به راورد كرنى به سىسته مى تر، وه چاره سه ر كرنى به گوپرهى دوو باس؛ كه باسى به كه م تاىبه ت كراوه به ناوه روكى فرهىى پىكهاته دهستورىبه كان و په يوه ندى به جىبه جى كرنى بودجهى گشتى، له كاتىكدا باسى دوو هم په يوه سته دهر بارهى: كىشهى فره دامه زراوه دهستورىبه كان له سىسته مى فره نسى و لوبنانى.

وه دهره نجامى نه و كىشانه برىتبه نى له نه بوونى بنه ماى روون و لىپرسىنه وه له سه ر جىبه جىكردى بودجهى گشتى له پىناو سوودمهن بوونى هاونىشتىمانىيان و بوونى ململانئ له نىوان دامه زراوه دهستورىبه كان كه ده بته هوى نه بوونى چاودىرىبه كى تهن دروست و بلاو بوونه وهى گه نده لى داراى له سه ر بودجهى ده ولت، وه له سه ر نه م بنه ماىانه ش پىوىسته له سه ر

ياسا دانهرى نىشتىمانى به ههموار كردنى ئه و ياسايانهى په يوهستن به دهزگا چاودىرييه كان له دامهزراوه دهستورىيه كان، جا له رووى بيكهاته يه وه بيت يان كاريه وه بيت، وه به كخستنى دامهزراوه دهستورىيه بالآكان له ژىر روشناى يه ك سيسته مى ياسايى، له پىناو پارىزگارى كردن له مالى گشتى و لىپرسينه وه له گندهلكاران و به هيز كردنى سهروه رى ياسا.

The effect of the number of problems of constitutional institutions on the implementation of the public budget (comparative study)

Asst. Lect. Aras Hasan Abdulqadir

Department of Law, College of Human Sciences, University of Raparin, Rania,
Sulaymaniyah, Kurdistan Region, Iraq.

Email: aras.hassan@uor.edu.krd

Asst. Prof. Dr. Kamal Anwar Yaba

Department of Law, College of Law, University of Salahaddin - Erbil Kurdistan Region,
Iraq.

Email: kamal.yaba@su.edu.krd

Keywords: Supreme regulatory bodies, Constitutional institutions, Public budget, Financial corruption, Public funds

Abstract

Indeed, the cooperation and coordination among the supreme controlling organs is regarded as an essential guarantee to encounter the frustration of the controlling process of constitutional institutions in the implementation of the public state budget. However, the fundamental challenge behind our research is the lack of cooperation among constitutional institution, due to the combination of their Jurisdiction and overlaps between the supreme controlling agencies, whether by the state authorities themselves through political parties or outside

the political structures. Mainly, this research will face an enormous problem in front of the controlling bodies of the constitutional institutions by exercising the controlling process on the implementation of the public state budget and the elimination of financial corruption. Based on the framework of the problems that have been presented in our research according to the analytical method to reveal the challenges facing this control according to the national system, comparing it with the foreign system, and addressing it through the two sections. The first section relates to the content of the diversity of the constitutional structures and the relation to the implementation of the public budget, while the second section relates to the problem of the diversity of the constitutional structures in the French and Lebanese system. As a result of these problems, the lack of the principle of transparency and accountability on the implementation of the public state budget to provide citizens and the conflict of competences between them. Consequently, it leads to the lack of proper control and the spread of financial corruption on the state budget. As a consequence, it is necessary for the national legislature to amend the laws related to the controlling organs in constitutional institutions and unifying the supreme controlling institutions under one legal system, in order to protect public funds (property), and strengthen the rule of law.