مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠٢٦ المجلد ١٦/ العدد ١٠

تعدد أجهزة الرقابة على الإنفاق العام ومدى إلزامية نتائجها[1]
دراسة مقارنة في القانونين العراقي والإيراني

م.م. محمد أمين علي
(طالب دكتوراه) — كلية القانون، جامعة قم، قم، إيران
mohammedameenali.2023@gmail.com
استاذ مشارك دكتور. حامد كرمي
Hamed.k@gmail.com
قسم القانون، كلية العلوم الإنسانية، جامعة شاهد، طهران، إيران

الكلمات المفتاحية: الإنفاق العام، الأجهزة الرقابية، إلزامية نتائج الرقابة، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ديوان المحاسبات الإيراني، المخالفة المالية، الرقابة القضائية.

كيفية اقتباس البحث
علي، محمد أمين ، حامد كرمي ، تعدد أجهزة الرقابة على الإنفاق العام ومدى إلزامية نتائجها٢ دراسة مقارنة في القانونين العراقي والإيراني،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الأول٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ
مسجلة في Registered
ROAD

The Plurality of Public Expenditure Oversight Bodies and the Binding Nature of Their Findings: A Comparative Study of Iraqi and Iranian Law

Mohammed Amin Ali
(Lecturer/PhD Candidate) — Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran
Associate. Professor. Dr. Hamed Karami
Department of Law, Faculty of Humanities, Shahed University, Tehran, Iran

Keywords : Public Expenditure; Oversight Bodies; Binding Force of Oversight Findings; Federal Board of Supreme Audit; Iranian Court of Audit; Financial Irregularity; Judicial Oversight.

How To Cite This Article
Ali, Mohammed Amin , Hamed Karami ,J The Plurality of Public Expenditure Oversight Bodies and the Binding Nature of Their Findings: A Comparative Study of Iraqi and Iranian Law,journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026,Volume:16, Issue 10.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Abstract

This study addresses a precise legal question in the field of protecting public funds, namely that the multiplicity of bodies entrusted with oversight of public expenditure does not, in itself, produce effective oversight unless the findings these bodies reach are endowed with binding force, and unless a clear functional hierarchy governs the relationship among them. The research problem rests on the observation that the Iraqi and Iranian legislators have multiplied the authorities competent to supervise public expenditure until they reached eleven bodies distributed among parliamentary, administrative, specialised financial and judicial categories, without regulating the relationship

among them, and without attaching a binding legal effect to the financial irregularities they uncover in most cases. The study aims to measure the binding force of oversight findings in both systems and to identify their structural defects. It hypothesises that the effectiveness of oversight is achieved not through the multiplicity of its bodies but through the binding force granted to their findings. The study adopts the analytical method in interpreting the relevant texts, the comparative method in weighing the two systems against each other, and the critical method in evaluating the legislative solutions adopted. It concludes, among other findings, that the parliamentary oversight instruments in both systems generally produce a political effect contingent upon parliamentary majorities rather than a legal sanction; and that the Iraqi Federal Board of Supreme Audit stops at the threshold of detecting the financial irregularity without possessing the authority to adjudicate it, unlike the Iranian Court of Audit, which is built as a quasi-judicial body combining detection, prosecution and adjudication, its advisory boards being empowered to issue rulings of compensation and administrative penalties, some of which are final and immediately enforceable. The study recommends specific legislative amendments, foremost among them the imposition of binding time limits for responding to the Board's reports, coupled with a sanction for non-compliance, and the unification of the investigative authority over financial irregularities.

المستخلص

تتناول هذه الدراسة مسألة قانونية دقيقة في مجال حماية المال العام، مؤداها أن تعدد الأجهزة المختصة بالرقابة على الإنفاق العام لا يفضي بذاته إلى فاعلية هذه الرقابة، ما لم تقترن النتائج التي تنتهي إليها بقوة إلزامية، وما لم يحكم العلاقة بين تلك الأجهزة تدرج وظيفي واضح. وتنهض مشكلة الدراسة على أن المشرعين العراقي والإيراني قد أكثرا من الجهات المخولة بالرقابة على الإنفاق العام حتى بلغت أحد عشر جهة موزعة بين برلمانية وإدارية ومالية متخصصة وقضائية، من غير أن يضبطا العلاقة بينها، ومن غير أن يرتبا على ما تكشفه من مخالفات مالية أثراً قانونياً ملزماً في أغلب الأحوال. وتهدف الدراسة إلى قياس القوة الإلزامية لنتائج الرقابة في النظامين، وبيان مواطن الخلل البنيوي فيهما. وتفترض أن فاعلية الرقابة لا تتحقق بتعدد أجهزتها بل بما تُمنحه نتائجها من إلزام. واعتمدت الدراسة المنهج التحليلي في تفسير النصوص، والمنهج المقارن في الموازنة بين النظامين، والمنهج النقدي في تقويم الحلول التشريعية. وقد انتهت إلى نتائج أبرزها أن أدوات الرقابة البرلمانية في النظامين تنتهي في الغالب الأعم إلى أثر سياسي مرهون بموازين الأغلبية لا إلى جزاء قانوني، وأن ديوان الرقابة المالية الاتحادي في

العراق يقف عند حد الكشف عن المخالفة المالية من دون أن يملك سلطة الحسم فيها، على خلاف ديوان المحاسبات الإيراني الذي بُني بنية شبه قضائية تجمع الكشف والادعاء والحكم، فتملك هيئاته الاستشارية إصدار أحكام بالتضمين وبالعقوبات الإدارية بعضها قطعي واجب النفاذ. وأوصت الدراسة بتعديلات تشريعية محددة أهمها ترتيب مدد إلزامية للاستجابة لتقارير الديوان مع جزاء على مخالفتها، وتوحيد مرجعية التحقيق في المخالفات المالية.

المقدمة

يمثل الإنفاق العام الوجه التنفيذي للسياسة المالية للدولة، وهو المرحلة التي تتحول فيها الأرقام التقديرية المدرجة في الموازنة العامة إلى تصرفات مالية نهائية يتعذر في الغالب الرجوع فيها. ولهذا السبب انصرفت عناية المشرعين إلى إحاطة هذه المرحلة بمنظومة من الضوابط والأجهزة، لا لكونها مرحلة صرف حسابي فحسب، بل لكونها المرحلة التي تتحقق فيها المشروعية المالية أو تنتفي.

أولاً: أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من زاوية قانونية محددة، هي أن البحث في الرقابة على الإنفاق العام قد استقر في أغلب الدراسات على منهج وصفي مؤسسي، يعرض الأجهزة الرقابية جهة بعد أخرى، ويحصي اختصاصاتها كما وردت في نصوص إنشائها، من دون أن يتقدم إلى السؤال الحاسم وهو: ماذا يترتب قانوناً على ما تنتهي إليه هذه الأجهزة؟ ومن هنا فإن الدراسة تنقل مركز البحث من إحصاء الاختصاصات إلى قياس الأثر، وهو انتقال ذو قيمة عملية مباشرة، لأن الفارق بين نظام رقابي فاعل وآخر شكلي لا يكمن في عدد أجهزته ولا في سعة النصوص المنظمة له، وإنما يكمن في القوة الملزمة لمخرجاته.

وتزداد هذه الأهمية في النظامين محل المقارنة لاعتبارين: أولهما أن كليهما يعتمد اعتماداً رئيساً على مورد ريعي في تمويل الإنفاق العام، مما يجعل هدر المال العام فيهما أشد أثراً على الاقتصاد الوطني منه في الاقتصادات المتنوعة. وثانيهما أن النظامين اتخذا مسلكين متباينين في تنظيم العلاقة بين الجهاز الرقابي الأعلى والسلطات الدستورية، إذ ربط الدستور الإيراني ديوان المحاسبات بمجلس الشورى الإسلامي مباشرة[3]، في حين تنازعت السلطتان التشريعية والتنفيذية في العراق آلية تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهو تباين يوفر مادة مقارنة خصبة تتجاوز المقارنة الشكلية بين النصوص إلى المقارنة بين خيارين في هندسة الرقابة المالية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتحدد مشكلة الدراسة في أن المشرعين العراقي والإيراني قد أكثرا من الجهات المختصة بالرقابة على الإنفاق العام، فتوزعت هذه الوظيفة في العراق على مجلس النواب ولجانه المتخصصة، ومجلس الوزراء، والوزير المختص، ووزارة المالية بدوائرها، ومكاتب المفتشين العموميين، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهيأة النزاهة، والقضاء الإداري، والمحكمة الاتحادية العليا. وتوزعت في إيران على مجلس الشورى الإسلامي ولجانه، ومجلس صيانة الدستور، وديوان المحاسبات، ومنظمة التفتيش العامة، ووزارة الشؤون الاقتصادية والمالية، ومنظمة التخطيط والموازنة، ووحدات التدقيق الداخلي في الأجهزة الحكومية.

غير أن هذا التعدد لم يقترن بأمرين لازمين: أولهما تدرج وظيفي يحدد العلاقة بين هذه الأجهزة ويمنع تداخل اختصاصاتها أو تعطيل بعضها بعضاً، وثانيهما أثر قانوني ملزم يترتب على ما تكشفه من مخالفات مالية. فتنتهي الرقابة البرلمانية في الغالب الأعم إلى نتيجة سياسية رهينة بموازين الأغلبية، وتنتهي الرقابة الإدارية إلى مراجعة يباشرها جهاز على نفسه، ويقف الجهاز المالي المتخصص عند حد الكشف من دون سلطة الحسم. ومن هنا يتحدد التساؤل الرئيس للدراسة: إلى أي مدى تكفل النصوص النافذة في القانونين العراقي والإيراني إلزامية نتائج الرقابة على الإنفاق العام؟ ويتفرع عنه تساؤلات: ما القيمة القانونية لما تنتهي إليه أدوات الرقابة البرلمانية؟ وهل تحقق الرقابة الإدارية استقلالاً كافياً عن الجهة المنفقة؟ وما أثر غياب الاختصاص القضائي عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي في فاعلية دوره؟ وهل تسد الرقابة القضائية وشبه القضائية هذا الفراغ؟

ثالثاً: هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى الكشف عن مواضع الخلل البنيوي في تنظيم العلاقة بين الأجهزة الرقابية في النظامين، وقياس القوة الإلزامية لنتائج كل صورة من صور الرقابة على حدة، ثم استخلاص معالجات تشريعية محددة تنقل الرقابة على الإنفاق العام من وظيفة الكشف إلى وظيفة الجزاء، بما يحقق الغاية النهائية من الرقابة وهي مواجهة الاستخدام غير المشروع للموارد المالية العامة.

رابعاً: فرضية الدراسة

تنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أن فاعلية الرقابة على الإنفاق العام لا تتحقق بتعدد أجهزتها ولا بسعة النصوص المنظمة لها، وإنما بما تُمنحه نتائج هذه الأجهزة من قوة إلزامية، وبما يقوم بينها من تدرج وظيفي يجعل مخرجات الجهاز الفني مدخلاً لعمل الجهاز القضائي. ويترتب على هذه الفرضية أن العلاقة بين تعدد الأجهزة وفاعلية الرقابة قد تنقلب إلى علاقة عكسية متى ما

تجرد التعدد من هذين الشرطين، إذ يتحول عندئذ إلى تشتيت للمسؤولية الرقابية وإلى ذريعة لتبادل إلقاء التبعة بين الأجهزة.

خامساً: منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة ثلاثة مناهج متكاملة: المنهج التحليلي في تفكيك النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للرقابة على الإنفاق العام في البلدين واستخلاص مضامينها وغاياتها التشريعية، والمنهج المقارن في الموازنة بين الحلول التي تبناها كل من المشرعين وبيان أسس الاختلاف بينهما، والمنهج النقدي في تقويم هذه الحلول وكشف مواطن القصور فيها واقتراح معالجتها. ولم تعتمد الدراسة منهجاً تاريخياً مستقلاً، وإنما وردت الإشارات التاريخية فيها بقدر ما تقتضيه الحاجة إلى تفسير النص القائم.

سادساً: حدود الدراسة

تقتصر هذه الدراسة من حيث الموضوع على الرقابة على الإنفاق العام الاتحادي، دون أن تمتد إلى موازنات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لاختلاف الإطار القانوني الحاكم لها. وتنحصر من حيث المكان في النظامين العراقي والإيراني، ومن حيث الزمان في النصوص النافذة حتى تاريخ إعداد الدراسة، مع الإشارة إلى النصوص الملغاة بقدر ما يقتضيه تفسير النص القائم أو بيان تطوره.

سابعاً: هيكلية الدراسة

اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم الدراسة على مبحثين، يُخصص أولهما للرقابة السياسية والإدارية على الإنفاق العام ومدى إلزاميتها، ويُخصص ثانيهما للرقابة المالية المتخصصة والقضائية وضمانات الجزاء، ويتفرع كل مبحث على مطلبين، ويتفرع كل مطلب على فرعين، ثم خاتمة تتضمن الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

الرقابة السياسية والإدارية على الإنفاق العام ومدى إلزاميتها

تتوزع الرقابة على الإنفاق العام في القانونين العراقي والإيراني على مستويين متمايزين في الطبيعة والأثر: مستوى سياسي تباشره السلطة التشريعية بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل في الإذن بالنفقة، ومستوى إداري تباشره السلطة التنفيذية على نفسها بوصفها الجهة المنفذة. وتكمن الأهمية القانونية لهذا المستوى المزدوج في أنه يشكل خط الدفاع الأول عن المال العام، ويسبق زمنياً تدخل الأجهزة المالية المتخصصة والقضاء، بل إن فاعليته هي التي تحدد حجم العبء الملقى عليهما لاحقاً.

على أن ما يجمع بين صورتي الرقابة في هذا المستوى، على تباين مصدرهما، هو ضعف الأثر الإلزامي المترتب عليهما. فالرقابة البرلمانية تنتهي إلى نتيجة سياسية رهينة بموازين الأغلبية داخل المجلس، والرقابة الإدارية يباشرها المراقب على جهاز هو جزء منه، فتجتمع فيه صفتا الخصم والحكم. وهذا القاسم المشترك هو ما يستدعي دراستهما في مبحث واحد، ثم بيان الحاجة إلى مستوى ثالث ورابع من الرقابة يشكلان موضوع المبحث الثاني. ولذلك يُقسم هذا المبحث على مطلبين، يُخصص أولهما للرقابة البرلمانية وثانيهما للرقابة الإدارية، على أن يقاس في كل منهما مدى إلزامية ما تنتهي إليه من نتائج.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام

تُعد الرقابة البرلمانية الأصل التاريخي والمنطقي لسائر صور الرقابة على الإنفاق العام، ذلك أن سلطة الإذن بالنفقة تستتبع بالضرورة سلطة مراقبة صرفها، وإلا انقلبت الإجازة التشريعية إلى تفويض مطلق. وقد نظم الدستوران العراقي والإيراني هذه الرقابة بنصوص متقاربة في مضمونها، مختلفة في محيطها المؤسسي، إذ يضاف في إيران إلى مجلس الشورى الإسلامي دور لمجلس صيانة الدستور في مراجعة ما يقره المجلس.

والمسألة القانونية التي يعالجها هذا المطلب ليست حصر الأدوات البرلمانية ولا وصف إجراءاتها، فذلك مما استقر في الفقه الدستوري، وإنما قياس ما تنتهي إليه هذه الأدوات من أثر قانوني: أهي وسائل مساءلة تنتج جزاءً، أم وسائل استعلام تنتهي بانتهاء المناقشة؟ ولما كانت الإجابة تتوقف على متغيرين، هما طبيعة الأداة من جهة وموقعها الزمني من عملية الإنفاق من جهة أخرى، فقد قُسم المطلب على فرعين، يتناول أولهما الأدوات وأثرها القانوني، ويتناول ثانيهما النطاق الزمني للرقابة سابقاً ولاحقاً، بحيث يكون الفرع الثاني اختباراً عملياً للنتائج التي ينتهي إليها الفرع الأول.

الفرع الأول

الأدوات البرلمانية للمساءلة عن الإنفاق العام وأثرها القانوني

تستمد الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام أساسها من النص الدستوري الذي يمنح المجلس النيابي سلطة إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، فقد نص الدستور العراقي على اختصاص مجلس النواب بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي، وله إجراء المناقلة بين أبوابها وفصولها وتخفيض مبالغها الكلية[4]. ونص الدستور الإيراني على أن الميزانية السنوية للبلاد تُعد على النحو الذي يحدده القانون وتُقدم إلى مجلس الشورى الإسلامي لدراستها

والمصادقة عليها[5]. ويترتب على هذا الأساس الدستوري أن للبرلمان في النظامين أدوات متدرجة في شدتها، تبدأ بالاستعلام وتنتهي بالمساءلة السياسية، وفيما يأتي بيانها وتحليل أثرها القانوني.

أولاً: السؤال البرلماني. وهو استفسار يوجهه عضو المجلس إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها لاستيضاح أمر متعلق بالإنفاق العام أو بما يترتب عليه من نفقات من خزينة الدولة، ولا ينطوي على قصد الاتهام، وإنما على طلب الإيضاح عن واقعة ذات أهمية عامة تدخل في اختصاص الحكومة[6]. وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أحكامه[7]، كما كفل الدستور الإيراني لنواب مجلس الشورى الإسلامي حق توجيه الأسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية[8].

ويرى الباحث أن السؤال البرلماني، على أهميته بوصفه أداة لإنتاج المعلومة المالية، لا يرقى إلى أن يكون وسيلة مساءلة بالمعنى الدقيق، لسببين: أولهما أنه حق فردي لعضو واحد لا يلزم المجلس بمجموعه بشيء، وثانيهما أن أثره ينحصر في إجابة الوزير، فإن امتنع أو أجاب إجابة قاصرة لم يترتب على ذلك جزاء قانوني مباشر. ومن ثم فإن قيمته الحقيقية تكمن في كونه المقدمة الإجرائية التي قد تتصاعد إلى أدوات أشد، لا في ذاته.

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة. وهو حق منحه الدستور لمجلس النواب ليتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق تتعلق بسياسة الوزارة أو أدائها، ويشترط أن يتقدم به عدد من الأعضاء، ويجوز لأي عضو المشاركة في المناقشة على خلاف السؤال[9]. وقد اشترط الدستور العراقي أن يتقدم به خمسة وعشرون عضواً في الأقل لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات[10].

والملاحظ أن هذه الأداة لا يترتب عليها سحب الثقة من الحكومة، بل تنتهي بقفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو بشكر الحكومة بقرار، وفي أشد الحالات بصدور قرار يعبر عن رغبة المجلس في أمر معين[11]. ويستخلص الباحث من ذلك أن طرح الموضوع العام للمناقشة هو أضعف أدوات الرقابة البرلمانية أثراً على الإطلاق فيما يتصل بالإنفاق العام، إذ ينتهي إلى قرار برغبة، والرغبة بطبيعتها لا تنشئ التزاماً في ذمة السلطة التنفيذية ولا ترتب جزاءً على مخالفتها، فهي أقرب إلى التعبير السياسي منها إلى العمل القانوني.

ثالثاً: التحقيق البرلماني. ويقصد به التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بواسطة لجنة من أعضائه للتأكد من وقوع واقعة معينة ومعرفة أسبابها وتحديد المقصرين فيها. ويتم عادة بواسطة لجان مؤقتة تُشكل لهذا الغرض، وقد شكل مجلس النواب العراقي عدداً من لجان التحقيق، منها اللجنة التي شُكلت للتحقيق في عملية تهريب النفط الخام[12]. أما في النظام الإيراني فقد نص

الدستور على أن لمجلس الشورى الإسلامي حق التحقيق والتفحص في جميع شؤون البلاد[13]، وهو نص واسع الدلالة يشمل أوجه الإنفاق العام كافة.

ويذهب الباحث إلى أن التحقيق البرلماني هو أقوى أدوات الرقابة البرلمانية من حيث القدرة على إنتاج المعرفة بالمخالفة المالية، لأنه ينفذ إلى الوقائع والمستندات لا إلى الأقوال، غير أنه يظل من حيث الأثر أداة كاشفة لا حاسمة، إذ تنتهي أعمال لجنة التحقيق إلى تقرير يتضمن توصيات، ولا يملك المجلس بذاته توقيع الجزاء على المخالف، وإنما يحيل الأمر إلى الجهات التحقيقية أو القضائية المختصة. وهنا يظهر أول مواضع انفصال وظيفة الكشف عن وظيفة الجزاء، وهو الانفصال الذي تقوم عليه إشكالية هذه الدراسة.

رابعاً: الاستجواب. وهو اتهام يوجهه عضو المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء عن مآخذ في شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه[14]، ويُعد من أخطر الوسائل الرقابية لما قد ينتهي إليه من طرح الثقة بالوزير وسحبها منه[15]. وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ألا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه، تمكيناً للمستجوَب من الاستعداد للمناقشة. ونظم الدستور الإيراني آلية الاستجواب على نحو مماثل[16]، وقد بحث الفقه الإيراني أحكامه وضوابطه بالنسبة إلى الوزراء ورئيس الجمهورية[17].

ويلاحظ الباحث أن الاستجواب هو الأداة الوحيدة التي تنقل الرقابة البرلمانية من طور الاستعلام إلى طور المساءلة المنتجة لأثر، لأنه وحده الذي قد ينتهي إلى سحب الثقة. غير أن هذا الأثر ليس أثراً قانونياً بالمعنى الفني، وإنما أثر سياسي معلق على شرط واقف هو توافر الأغلبية اللازمة داخل المجلس. ومن ثم فإن نتيجة الاستجواب لا تتحدد بجسامة المخالفة المالية المنسوبة إلى الوزير، بل بموقع كتلته السياسية من التوازنات البرلمانية، وهو ما يفسر انتهاء عدد من الاستجوابات في التجربة العراقية دون أن تفضي إلى سحب الثقة على الرغم من اتصال موضوعها بالفساد المالي.

خامساً: سحب الثقة. وهو عمل فاصل يتحدد بموجبه استمرار الحكومة أو أحد وزرائها في إدارة شؤون الدولة من عدمه، فيؤدي إلى اضطرارها إلى الاستقالة أو اعتبارها مستقيلة. وهو في النظامين النتيجة القصوى التي قد ينتهي إليها الاستجواب، ويخضع في إيران لأحكام دستورية تنظم مسؤولية الوزراء أمام مجلس الشورى الإسلامي[18].

ويضاف إلى هذه الأدوات المؤسسية صورة غير مؤسسية من الرقابة هي رقابة الرأي العام، التي تمارَس عبر الأفراد المتضررين والأحزاب والنقابات ووسائل الإعلام، وقد اتسع أثرها بعد الثورة المعلوماتية. غير أن الباحث يرى أنها لا تُعد أداة رقابية بالمعنى القانوني، لانتفاء الصفة

والاختصاص والإجراء فيها، وإنما هي عامل ضغط يسبق تحريك الأدوات المؤسسية أو يصاحبه، وقيمتها القانونية مستمدة من قدرتها على دفع الجهة المختصة إلى استعمال اختصاصها، لا من ذاتها.

ومن استعراض هذه الأدوات يخلص الباحث إلى نتيجة أولى تخدم فرضية الدراسة، وهي أن أدوات الرقابة البرلمانية في النظامين تتدرج من حيث الشدة تدرجاً محكماً، لكنها لا تتدرج من حيث الأثر القانوني. فهي جميعاً تنتهي إما إلى معلومة أو إلى توصية أو إلى نتيجة سياسية، ولا تنتهي أي منها إلى جزاء مالي أو إداري يوقع مباشرة على المتسبب في المخالفة. ومن ثم فإن وصف هذه الرقابة بأنها رقابة مساءلة إنما هو وصف صحيح على مستوى المسؤولية السياسية للوزير، وغير دقيق على مستوى المسؤولية المالية عن الإنفاق ذاته.

الفرع الثاني

النطاق الزمني للرقابة البرلمانية على الإنفاق العام

لا تتحدد قيمة الرقابة البرلمانية بأدواتها وحدها، بل بموقعها الزمني من عملية الإنفاق، إذ تختلف طبيعة الرقابة ونتائجها اختلافاً جوهرياً بحسب وقوعها قبل الصرف أو بعده. وقد جرى الفقه المالي على تقسيمها من هذه الزاوية إلى رقابة سابقة وقائية ورقابة لاحقة علاجية[19]، وهو تقسيم تبناه النظامان محل المقارنة.

أولاً: الرقابة البرلمانية السابقة على الإنفاق العام. وتتجسد أساساً في المصادقة على الموازنة العامة، إذ تمثل هذه المصادقة الإذن التشريعي الذي بدونه تنتفي مشروعية النفقة العامة. وقد عرف قانون أصول المحاسبات العامة العراقي الملغي الموازنة بوصفها وثيقة تقديرية للنفقات والإيرادات[20]، وهو ما يقابله في القانون الإيراني تعريف الموازنة بأنها الخطة المالية الحكومية المعدة للسنة المالية، متضمنة توقعات الإيرادات ومصادر التمويل وتقدير النفقات اللازمة لتنفيذ البرامج[21].

ويلاحظ أن الإجازة التشريعية للنفقات الواردة في الموازنة لا تعني وجوب الإنفاق بل جوازه في حدود التخصيص وللغرض المخصص له، وهي ملاحظة ذات أثر عملي مهم، لأن مخالفة الغرض تُعد تجاوزاً على الإذن التشريعي ولو لم يتجاوز المبلغ سقف التخصيص. وقد ألزم المشرع الإيراني الحكومة بتقديم مشروع قانون الميزانية إلى المجلس في موعد محدد مشفوعاً بمقدمة تتضمن الإيضاحات اللازمة وآثار التنفيذ، وبالإيرادات المحصلة والنفقات المتكبدة في السنة المالية السابقة، وبتوقعات الإيرادات وتقديرات النفقات للسنة الحالية[22].

ويرى الباحث أن هذا النص الإيراني يتضمن ضمانة رقابية دقيقة تفوق ما ورد في التشريع العراقي، إذ يوجب اقتران مشروع الموازنة المقبلة ببيان تنفيذ الموازنة السابقة، فيجعل الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة متصلتين في وثيقة واحدة وفي مناسبة إجرائية واحدة. وهذا الربط يحول دون أن يناقش المجلس تقديرات السنة المقبلة بمعزل عن مآلات السنة الماضية، وهو ما يمنح الرقابة السابقة عمقاً تقييمياً لا تملكه المناقشة المجردة للأرقام التقديرية.

وتشمل الرقابة السابقة أيضاً تحقق البرلمان من التزام الموازنة بمبادئها المستقرة، وهي توازن الموازنة بمعنى تعادل الاعتمادات المرصودة للنفقات مع الإيرادات المقدرة، وسنويتها بما يوجب عرضها على المجلس في كل سنة، وشمولها لجميع النفقات والإيرادات ومنع العمل بقاعدة الصوافي لما فيها من إخفاء لحقيقة المراكز المالية، وعدم تخصيص الإيرادات منعاً لمحاباة جهة أو منطقة بإيراد معين. ويرى الباحث أن هذه المبادئ ليست قواعد فنية محاسبية فحسب، بل هي في حقيقتها ضمانات قانونية للرقابة ذاتها، إذ إن الإخلال بأي منها يفضي إلى إفلات جزء من الإنفاق العام من نطاق الرقابة البرلمانية.

وتمتد الرقابة السابقة كذلك إلى المصادقة على الاعتمادات الإضافية التكميلية والاستثنائية وعلى الموازنات الاستثنائية، لأن الحكومة قد تحتاج أثناء التنفيذ إلى زيادة في النفقات لم تُجَز سلفاً، فيتعين عليها العودة إلى المجلس لاستصدار إذن جديد. ويقترن بذلك اختصاص المجلس بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها[23]. ويلاحظ الباحث أن الخطر الحقيقي على الرقابة البرلمانية لا يكمن في الاعتمادات الإضافية بذاتها، فهي ضرورة عملية، وإنما في لجوء الحكومة إلى تخفيض تقديرات النفقات في المشروع الأصلي لإظهار توازن غير حقيقي أمام السلطة التشريعية، ثم استدراكها بعد الإقرار عن طريق الاعتمادات الإضافية، وهو مسلك يفرغ الإذن التشريعي الأصلي من مضمونه.

ثانياً: الرقابة البرلمانية اللاحقة على الإنفاق العام. وتعني متابعة المجلس لدقة الأداء الحكومي المجاز من قبله سلفاً، وتتركز أساساً في المصادقة على الحساب الختامي، إذ لما كان قانون الموازنة مجرد أرقام تقديرية، دعت الحاجة إلى مستند تشريعي لاحق تكون له قيمته الحسابية في بيان ما نُفذ فعلاً[24]. وقد أوجبت قوانين الموازنة الاتحادية العراقية أن يتم الصرف وفقاً للتخصيصات المقررة[25]، ونظم قانون الإدارة المالية والدين العام أحكام إعداد الحسابات وتقديمها[26].

أما في النظام الإيراني فقد جعل الدستور ديوان المحاسبات تحت إشراف مجلس الشورى الإسلامي مباشرة[27]، وأوجب عليه أن يجمع الحسابات والوثائق والمستندات المتعلقة بها، وأن يقدم

تقريراً عن تفريغ ميزانية كل عام مشفوعاً بوجهات نظره إلى مجلس الشورى الإسلامي، مع النص صراحة على وجوب وضع هذا التقرير في متناول الجميع[٢٨].

ويرى الباحث أن هذا النص الدستوري الإيراني يمثل الفارق الجوهري بين النظامين في مجال الرقابة اللاحقة، وذلك من وجهين: الوجه الأول أنه رفع علاقة الجهاز المالي الأعلى بالسلطة التشريعية إلى مرتبة الحكم الدستوري، فلم يتركها لتنظيم القانون العادي عرضة للتعديل بحسب موازين السلطة، وهو ما يشكل ضمانة عضوية لاستقلال الجهاز. والوجه الثاني، وهو الأدق، أنه رتب على الرقابة أثراً إلزامياً من نوع خاص هو أثر العلانية، إذ إن إلزام الجهاز بنشر تقريره وإتاحته للكافة يحول دون إمكانية طي نتائج الرقابة داخل الأروقة الرسمية، ويجعل الرأي العام طرفاً في المساءلة لا بوصفه رقيباً مؤسسياً بل بوصفه متلقياً لمعلومة رسمية موثقة. ويؤيد الباحث هذا التوجه ويرى أن غياب نص مماثل صريح في التشريع العراقي يمثل نقصاً يستحق التدارك.

وخلاصة ما تقدم أن الرقابة البرلمانية في النظامين تبلغ ذروة فاعليتها في مرحلتها السابقة، حيث تملك سلطة المنع بالامتناع عن الإذن، وتضعف في مرحلتها اللاحقة حيث لا تملك إلا سلطة التقرير. ذلك أن الامتناع عن إقرار الموازنة أثر قانوني كامل يترتب عليه تعطيل النفقة، أما رفض الحساب الختامي أو التحفظ عليه فلا يُبطل ما تم صرفه فعلاً ولا يعيد المال المهدور إلى الخزينة، وإنما يفتح الباب أمام مساءلة سياسية أو إحالة إلى جهة أخرى. وفي هذا تأكيد لفرضية الدراسة، إذ يتبين أن الجهاز الأقدر دستورياً على الرقابة هو أضعفها أثراً في المرحلة التي تقع فيها المخالفة المالية فعلاً.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على الإنفاق العام

إذا كانت الرقابة البرلمانية رقابة خارجية تباشرها سلطة على سلطة أخرى، فإن الرقابة الإدارية هي رقابة السلطة التنفيذية على أعمالها بنفسها[٢٩]. وتستمد أهميتها القانونية من اتصالها المباشر بواقعة الصرف، وقدرتها على منع المخالفة قبل وقوعها لا الكشف عنها بعد استقرارها، وهي بهذا المعنى الرقابة الوحيدة التي تعمل داخل العملية المالية لا من خارجها.

والمسألة التي يعالجها هذا المطلب هي تحديد ما إذا كانت هذه الرقابة تحقق قدراً كافياً من الاستقلال عن الجهة المنفقة يسمح بوصف نتائجها بالحياد، ثم بيان ما يترتب على هذه النتائج من أثر. ولما كان الاستقلال في الرقابة الإدارية يتفاوت تفاوتاً كبيراً بحسب موقع الجهة الرقابية من الجهاز المنفق، فقد اقتضى ذلك تقسيم المطلب على فرعين متدرجين في سلم الاستقلال

الإداري: يتناول أولهما الرقابة الداخلية التي تباشرها وحدات تابعة للجهاز نفسه أو للوزارة المالية، ويتناول ثانيهما الرقابة الخارجية التي تباشرها جهات تعلو الجهاز المنفق مع بقائها في إطار السلطة التنفيذية.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية الداخلية على الإنفاق العام

أولاً: موقف القانون العراقي. تتولى وزارة المالية الدور المحوري في الرقابة الداخلية على الإنفاق العام، فقد نص قانون الوزارة على اختصاص دائرة الموازنة بكل ما يتعلق بالموازنة العامة للدولة وسائر الموازنات والاعتمادات، ومنها التأكد من توافر الاعتمادات المخصصة عند رغبة إحدى الوزارات في الإنفاق من تخصيصات فصل معين أو مادة معينة[٣٠]، وأكد النظام الداخلي للوزارة المضامين ذاتها[٣١]. وتتولى دائرة المحاسبة في الوزارة مهام الرقابة اللاحقة عن طريق أقسام متخصصة تتولى تدقيق جداول الحسابات الشهرية ومراقبة التصرفات المالية للوحدات المحاسبية المرتبطة بالخزينة المركزية[٣٢].

ويقوم النظام العراقي في هذا المستوى على ركيزتين قانونيتين: الأولى أن أمر الصرف لا يصدر إلا عن الوزير المختص أو من يخوله[٣٣]، والثانية أن وزير المالية يتحمل نيابة عن الحكومة الاتحادية مسؤولية الرقابة الداخلية وتعاملات القروض والديون المرتبطة بالموازنة[٣٤]، مع ما يقتضيه ذلك من إعداد الحسابات وتقديمها في المدد المقررة[٣٥].

ثانياً: موقف القانون الإيراني. يمثل قانون المحاسبات العامة لسنة ١٩٨٧ الإطار الأساس للرقابة المالية الداخلية في إيران[٣٦]، وقد حدد مراحل تنفيذ النفقة العامة تحديداً متدرجاً يبدأ بالتعهد بالنفقة بوصفه التزاماً على الجهة الإدارية[٣٧]. وأناط بوزارة الشؤون الاقتصادية والمالية ممارسة الرقابة المالية على تنفيذ العمليات المالية للأجهزة الحكومية[٣٨]، كما أوجب الدستور تجميع إيرادات الحكومة في حساب الخزانة العامة[٣٩]. ويقوم إلى جانب ذلك نظام أمين الصندوق، وهو موظف يُعين بقرار من وزارة الشؤون الاقتصادية والمالية، ويتولى طلب الأموال والحصول على الاعتمادات من الخزانة العامة والموافقة على وثائق الصرف[٤٠].

ثالثاً: التحليل المقارن وموقف الباحث. يتفق النظامان في أن الرقابة الداخلية تجمع بين صورتين زمنيتين، إحداهما سابقة على الصرف وتنصب على التحقق من توافر التخصيص وصحة أمر الصرف، والأخرى لاحقة وتنصب على مراجعة المستندات والسجلات والحسابات. ويتفقان كذلك في إسناد الدور الرئيس فيها إلى الوزارة المالية بوصفها الجهة المركزية المسؤولة عن الخزينة العامة.

غير أنهما يختلفان في مسألة جوهرية تتصل مباشرة بإشكالية الدراسة، وهي مسألة تبعية الموظف القائم بالرقابة. ففي العراق تباشر الوحدات الحسابية داخل كل وزارة مهام الرقابة على الصرف وهي تابعة إدارياً للوزارة نفسها، بحيث يكون المراقب والمراقَب في تسلسل وظيفي واحد. أما في إيران فإن أمين الصندوق، وهو الموظف المنوط به الموافقة على وثائق الصرف داخل الجهة المنفقة، يُعين بقرار من وزارة الشؤون الاقتصادية والمالية لا من الجهة التي يعمل فيها.

ويرجح الباحث المسلك الإيراني في هذه المسألة، ويرى أنه يمثل حلاً تشريعياً دقيقاً لأخص عيوب الرقابة الداخلية، وهو اجتماع صفتي الخصم والحكم. ذلك أن ربط تعيين الموظف الرقابي بجهة تعلو الجهة المنفقة يحول الرقابة الداخلية من رقابة ذاتية إلى رقابة مزروعة من الخارج داخل الجهاز المنفق، فتحتفظ بميزة القرب من واقعة الصرف من غير أن تفقد استقلالها. ويؤاخذ الباحث على المشرع العراقي أنه لم يأخذ بنظام مماثل، فبقيت الرقابة الحسابية داخل الوزارات خاضعة للسلطة الرئاسية للوزير المختص ذاته الذي يصدر أوامر الصرف، وهو وضع يضعف القيمة الحيادية لنتائج هذه الرقابة.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية الخارجية على الإنفاق العام

يقصد بالرقابة الإدارية الخارجية تلك التي تمارسها أجهزة لا تتبع الإدارة موضوع الرقابة، وإن بقيت داخل إطار السلطة التنفيذية، وقد تلحق هذه الأجهزة برئيس الجمهورية أو بمجلس الوزراء. وهي بهذا الوصف أعلى درجة في سلم الاستقلال من الرقابة الداخلية، وأدنى منه من الرقابة التي تباشرها الأجهزة المستقلة.

أولاً: موقف القانون العراقي. يمارس مجلس الوزراء رقابة واسعة على أعمال الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات العامة التابعة للوزارات، باعتباره الجهة المكلفة بتخطيط السياسة المالية للدولة وتنفيذها والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[41]، وقد أوجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء عليه متابعة حسن تطبيق الموازنة العامة[42]. كما يمارس رقابة لاحقة عن طريق النظر في التقارير التي يقدمها رئيس ديوان الرقابة المالية بشأن الجهات المتجاوزة على المال العام[43].

ويقوم إلى جانب ذلك الوزير المختص بوصفه الرئيس الأعلى لموظفي وزارته، فيمارس رقابة رئاسية تسلسلية تمتد إلى فرض العقوبات الانضباطية على الموظف المخل بواجباته[44]، وهي رقابة لا تنحصر بالوزير بل يتولاها الموظفون الإداريون على من يليهم في مختلف مستويات الإدارة. ويضاف إليها الجهة الرقابية المستحدثة في كل وزارة والمعروفة بمكتب المفتش العام[45].

ثانياً: موقف القانون الإيراني. تتولى منظمة التفتيش العامة دوراً رئيساً في الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية ومكافحة الفساد المالي والإداري، وقد أنشئت استناداً إلى نص دستوري صريح[٤٦]. وتمارس هيئة الإدارة والتخطيط ما يعرف بالرقابة التشغيلية، ومن مهامها الإشراف المستمر على تنفيذ البرامج وتقدمها السنوي[٤٧]، وتتم هذه الرقابة عن طريق تبادل الاتفاقيات واستلام تقارير التقدم من الهيئات التنفيذية. وقد ألزم المشرع الإيراني الهيئات التنفيذية بممارسة رقابة مستمرة على سير الأنشطة الجارية والتنموية وتقديم المعلومات المطلوبة[٤٨]، ثم رتب على ذلك أثراً مالياً مباشراً، إذ جعل تخصيص الاعتمادات الجارية والتنموية المعتمدة في الميزانية العامة يجري بناءً على التقارير التنفيذية ومدى تقدم العمليات خلال الفترات المحددة، وذلك عن طريق لجنة التخصيص[٤٩].

ثالثاً: التحليل المقارن وموقف الباحث. يتفق النظامان في وجود أجهزة رقابية تعلو الجهة المنفقة وتبقى داخل السلطة التنفيذية، ويختلفان اختلافاً حاسماً في الأثر المترتب على نتائج هذه الأجهزة. ففي العراق تنتهي رقابة مجلس الوزراء والوزير المختص إلى إجراء انضباطي بحق الموظف أو إلى قرار إداري، أي إلى أثر يتعلق بشخص المخالف لا بمسار الإنفاق ذاته. أما في إيران فقد ربط المشرع نتيجة الرقابة التشغيلية بآلية تخصيص الاعتمادات، فجعل استمرار تدفق التخصيص المالي إلى الجهة المنفذة معلقاً على ما تكشفه تقارير التقدم من مدى إنجازها.

ويرى الباحث أن هذا الربط يمثل أهم ما يمكن أن يستفيده المشرع العراقي من التجربة الإيرانية في مجال الرقابة الإدارية، وحجته في ذلك أن الجزاء المالي المتمثل في وقف التخصيص أو تعديله هو جزاء يعمل في الزمن الذي تقع فيه المخالفة، ويصيب مصدر الخطر مباشرة، بخلاف الجزاء الانضباطي الذي يقع بعد استقرار الضرر ويصيب الموظف دون أن يعيد المال أو يوقف الهدر. وبذلك تتحول الرقابة من وظيفة تقريرية إلى وظيفة ضابطة لمسار الإنفاق.

ولا يعني ذلك خلو المسلك الإيراني من مأخذ، إذ يلاحظ الباحث أن ربط التخصيص بتقارير الجهات التنفيذية ذاتها ينطوي على خطر منهجي، هو أن تكون الجهة المنفذة هي مصدر المعلومة التي يُبنى عليها تقويم أدائها، وهو ما يقتضي إحاطة هذه التقارير بتدقيق مستقل حتى لا تتحول إلى إجراء شكلي. ومن ثم فإن الحل الأمثل في تقدير الباحث هو الجمع بين الآلية الإيرانية في ربط الجزاء بالتخصيص، وبين إسناد التحقق من صحة تقارير الإنجاز إلى الجهاز المالي المتخصص المستقل، وهو ما يقودنا إلى المبحث الثاني.

المبحث الثاني

الرقابة المالية المتخصصة والقضائية وضمانات الجزاء

كشف المبحث الأول عن قصور بنيوي في الرقابتين البرلمانية والإدارية، مرده في الأولى إلى غلبة الاعتبار السياسي على تقدير المخالفة المالية، وفي الثانية إلى ضعف الاستقلال العضوي للجهة الرقابية عن الجهة المنفقة. وهذا القصور المزدوج هو الذي استدعى نشأة مستوى ثالث من الرقابة يقوم على التخصص الفني والاستقلال القانوني، ثم مستوى رابع يقوم على الاختصاص القضائي وسلطة الحسم.

وتتصل هذه المسألة اتصالاً مباشراً بإشكالية الدراسة، لأن الفاعلية لا تُقاس بالقدرة على كشف المخالفة المالية بقدر ما تُقاس بالقدرة على ترتيب الجزاء عليها. ولذلك يُقسم هذا المبحث على مطلبين: يُخصص أولهما للرقابة المالية المتخصصة التي تنتج معرفة فنية موثقة بالمخالفة، ويُخصص ثانيهما للرقابة القضائية وشبه القضائية التي تنتج أثراً جزائياً. والعلاقة بينهما علاقة تكامل ضروري، إذ يبقى الكشف الفني عديم القيمة العملية ما لم يجد قناة قانونية تحوله إلى مسؤولية، وهي الفرضية التي يسعى هذا المبحث إلى اختبارها في النظامين.

المطلب الأول

الرقابة المالية المتخصصة على الإنفاق العام

تمثل الأجهزة العليا للرقابة المالية الحلقة الفنية في منظومة حماية المال العام، وقد نشأت أصلاً لسد عجز البرلمان عن مباشرة رقابة حسابية تفصيلية تتطلب تخصصاً وتفرغاً لا يتوافران لأعضائه، مع تعذر إسناد هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية لكونها الجهة المنفقة أصلاً. ومن هنا كان استقلال هذه الأجهزة شرط وجودها لا مجرد وصف لها.

والمسألة القانونية المطروحة في هذا المطلب ذات شقين متلازمين: الأول يتعلق بضمانات استقلال الجهاز الرقابي، ولا سيما مصدر تنظيمه وآلية تعيين رئيسه وجهة ارتباطه؛ والثاني يتعلق بمدى ما يملكه من سلطة إزاء المخالفة التي يكشفها. ولما كان النظامان قد اختلفا في هذين الشقين اختلافاً جوهرياً، فقد قُسم المطلب على فرعين يعرض كل منهما لأحد النظامين، على أن يُختم الفرع الثاني بالموازنة بينهما.

الفرع الأول

ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي

أولاً: الطبيعة القانونية والتطور التشريعي. يُعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وله شخصية معنوية، وهو أعلى هيئة رقابية في الدولة، وقد جعله الدستور من الهيئات

المستقلة التي تخضع لرقابة مجلس النواب وتُنظم أعمالها بقانون[50]، ويتولى الرقابة على المال العام أينما وجد[51]. وقد مرت الرقابة المالية المؤسسية في العراق بمراحل تشريعية متعاقبة، بدأت بقانون دائرة تدقيق الحسابات العامة[52]، ثم القوانين اللاحقة المنظمة للديوان[53]، ثم التعديلات التي أدخلها أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة[54]، وصولاً إلى القانون النافذ.

ثانياً: التكوين وضمانات الاستقلال. يتكون الديوان من مجلس الرقابة المالية ورئيس الديوان ونوابه ودوائر الديوان[55]، ومجلس الرقابة المالية هو الجهاز الرئيس فيه، ولرئيس الديوان نائبان بدرجة وكيل وزير يعينان لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بشرط خدمة فعلية لا تقل عن عشر سنوات في الديوان[56].

وتثور في هذا المقام مسألة دقيقة تتصل بضمانات استقلال رئيس الديوان، ذلك أن القانون كان قد أناط بمجلس النواب الموافقة بالأغلبية المطلقة على تعيينه بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، ثم جاء التعديل اللاحق ليجعل الترشيح لمنصب رئيس الديوان بيد مجلس الوزراء[57]. ولا يتفق الباحث مع هذا التوجه التشريعي، ويرى فيه انتقاصاً من الاستقلال العضوي للجهاز الرقابي، وحجته في ذلك من وجهين: الوجه الأول أن الديوان جهاز يمارس رقابته على السلطة التنفيذية بالدرجة الأساس، فإسناد ترشيح رئيسه إلى الجهة الخاضعة لرقابته ينطوي على تعارض بنيوي في المصالح. والوجه الثاني أن الدستور جعل الديوان خاضعاً لرقابة مجلس النواب لا لمجلس الوزراء، فكان الأولى أن تتبع آلية التعيين هذه التبعية الدستورية لا أن تناقضها. ويؤاخذ الباحث على المشرع أنه عالج مسألة عضوية بمعالجة إجرائية، فأبقى للبرلمان صلاحية المصادقة ونزع عنه صلاحية الاختيار، والمصادقة على مرشح وحيد لا تعادل حرية الاختيار من بين مرشحين.

ثالثاً: نطاق الاختصاص وأنواع الرقابة. يتولى الديوان الرقابة على المال العام أينما وجد وتدقيقه، وعلى أعمال الجهات الخاضعة لرقابته في جميع أرجاء العراق[58]، ويسعى إلى جملة أهداف أهمها الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه وتطوير أداء الجهات الخاضعة للرقابة[59]. ولتمكينه من ذلك خوله القانون حق الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهامه كافة[60].

وتتخذ رقابة الديوان صورتين: الأولى الرقابة التفصيلية الحسابية المستندية المنصبة على الحسابات ومعاملات الصرف، وتنقسم بحسب موقعها الزمني إلى رقابة سابقة على الصرف ورقابة لاحقة عليه[61]. والثانية رقابة تقويم الأداء، وهي تنصرف إلى قياس مدى إدارة الموارد المتاحة واستخدامها بكفاءة وبطرق اقتصادية ملائمة وبأقل كلفة ممكنة لتنفيذ الخطط والأهداف الموضوعة[62].

ويلاحظ الباحث في هذا الصدد أن الرقابة السابقة، على أهميتها الوقائية، لم تُعتمد لدى الديوان على نطاق واسع، بل بقيت تمارس بصورة استثنائية اختيارية، وظلت القاعدة السائدة هي الرقابة اللاحقة على الصرفيات العامة، ومرد ذلك في تقدير الباحث إلى كثرة المهام الملقاة على عاتق الديوان قياساً بما يتوافر له من كوادر وإمكانات[٦٣]. وتكشف التقارير السنوية التي يرفعها الديوان إلى مجلس النواب، والمتاحة على موقعه الرسمي، عن حجم واسع من الملاحظات المتعلقة بالتجاوز على التخصيصات والصرف في غير أوجهه، وهي ملاحظات يغلب أن تنتهي بالإحالة أو التوصية أكثر مما تنتهي بالتضمين أو المساءلة الفعلية، بما يؤكد عملياً الفجوة بين الكشف والجزاء التي تقوم عليها هذه الدراسة[٦٤]. ويترتب على ذلك نتيجة قانونية مهمة، هي أن الديوان يباشر رقابته في الغالب بعد أن تكون المخالفة المالية قد وقعت واستقرت آثارها، فيتحول دوره من دور مانع إلى دور كاشف، وهو تحول له أثره المباشر في تقدير فاعليته.

رابعاً: صلاحيات الديوان إزاء المخالفة المالية المكتشفة. لم يعد دور الديوان مقتصراً على الكشف، بل امتد إلى طلب إجراء التحقيق الإداري، وإحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق مع صلاحية طلب سحب يده، وإقامة الدعوى المدنية فيما ينشأ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية[٦٥]، وتضمين الموظف الأضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة[٦٦]، وإحالة قضايا المخالفات المالية إلى رئاسة الادعاء العام أو هيأة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة إذا شكلت المخالفة جريمة[٦٧]. كما يتولى إجراء التحقيق الإداري بصورة مباشرة في الجهات التي لا توجد فيها مكاتب للمفتش العام، أو إذا تخلف المكتب المعني عن إكمال التحقيق خلال المدة المحددة[٦٨].

خامساً: موقف الباحث من الطبيعة النهائية لرقابة الديوان. قد يُتوهَّم مما تقدم أن دور الديوان ينقطع عند حد الكشف، وهو تصور يجانب الدقة، إذ خوّل القانون رئيس الديوان أن يطلب من الوزير أو من رئيس الجهة الخاضعة للرقابة إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وسحب يده، وإقامة الدعوى المدنية فيما ينشأ للدولة من حقوق، وتضمين الموظف الأضرار التي تكبدتها الجهة[٦٩]، فضلاً عن إلزامه بإخبار الادعاء العام أو هيأة النزاهة إذا شكلت المخالفة جريمة[٧٠]. غير أن هذه الأدوات جميعاً، عند التدقيق، أدوات تحريك للمساءلة لا أدوات جزاء، ومناطها الضرر المتحقق لا انعدام الجدوى، ومآلها سلطة تقديرية لجهة أخرى هي الوزير أو هيأة النزاهة أو القضاء. فالديوان يملك أن يوقظ المساءلة، ولا يملك أن يوقّع الجزاء بنفسه؛ إذ يفتقر إلى الاختصاص القضائي الذي يمكّنه من الحسم في المخالفة المالية بإصدار حكم فيها. ومن ثم

فإن ما ينتهي إليه لا ينشئ بذاته مركزاً قانونياً نهائياً، بل يظل معلقاً على إرادة الجهة التي يحيل إليها.

ويرى الباحث أن هذا هو الموضع المركزي للخلل في المنظومة الرقابية العراقية، لا لأن الديوان قاصر في أدائه الفني، ولا لأن الطريق إلى المساءلة مقطوع، بل لأن هذا الطريق كله يفضي إلى جهة تملك التقدير ولا تملك سُلَّم جزاء معرَّفاً بمخالفة الهدر بوصفها كذلك. فالبناء التشريعي فصل بين من يملك المعرفة الفنية بالمخالفة ومن يملك سلطة الجزاء عليها، ثم علّق تحريك الجزاء على إرادة الجهة التي وقعت المخالفة في نطاقها أو على تقدير جهة أخرى. ويترتب على ذلك أثران عمليان: أولهما إطالة الزمن الفاصل بين اكتشاف المخالفة وترتيب الأثر عليها، بما يتيح تبديد الأدلة أو انقضاء المدد أو تغير المراكز الوظيفية. وثانيهما تشتيت المسؤولية، إذ يعد الديوان أن دوره انتهى بالإحالة، وتعد الجهة المحال إليها أن تقديرها مستقل عما انتهى إليه الديوان، فيضيع الأثر بين الجهتين. وهو ما يجعل إعمال المساءلة معلقاً في أغلب الأحوال على إرادة الجهة المخالفة نفسها.

الفرع الثاني

ديوان المحاسبات الإيراني وطبيعته شبه القضائية

أولاً: المركز الدستوري للديوان. اتخذ المؤسس الدستوري الإيراني مسلكاً مغايراً في تنظيم الجهاز المالي الأعلى، إذ لم يكتف بالنص على استقلاله وإحالة تنظيمه إلى القانون، بل حدد بنفسه تبعيته واختصاصه. فنص على أن ديوان محاسبات البلد يكون تحت إشراف مجلس الشورى الإسلامي مباشرة، وأن نظامه وإدارة شؤونه في طهران وفي مراكز المحافظات تتعين بموجب القانون[71]. كما أناط به مراجعة جميع حسابات الوزارات والمؤسسات والشركات الحكومية وسائر الأجهزة التي تستفيد بشكل من الأشكال من الميزانية العامة، والتدقيق في ألا يكون أي إنفاق قد تجاوز الرصيد المقرر له، وأوجب عليه أن يقدم تقريراً عن تفريغ ميزانية كل عام مع وجهات نظره إلى مجلس الشورى الإسلامي، وأن يوضع هذا التقرير في متناول الجميع[72].

وقد جاء قانون ديوان المحاسبات لسنة ١٣٦١هـ.ش تفصيلاً لهذه الأحكام الدستورية، فحدد هدف الديوان في إعمال الرقابة المالية المستمرة صيانةً لبيت المال، عن طريق ضبط العمليات المالية للأجهزة كافة، وتدقيق الأموال المصروفة والإيرادات في ضوء السياسات المالية المقررة في الميزانية، وإعداد تقرير تفريغ الميزانية ورفعه إلى مجلس الشورى الإسلامي[73]. وأكد القانون في مادته التاسعة ما قرره الدستور من تبعية الديوان المباشرة لمجلس الشورى الإسلامي واستقلاله مالياً وإدارياً[74].

ثانياً: البنية شبه القضائية للديوان. هنا يكمن الفارق الجوهري الذي يميز النموذج الإيراني تمييزاً حاسماً، إذ لم يجعل المشرع ديوان المحاسبات جهازاً فنياً كاشفاً فحسب، بل بناه بنية قضائية متكاملة. فقد نصت المادة الثانية عشرة على أن للديوان نيابة عامة وما بين ثلاث وسبع هيئات استشارية، تتألف كل هيئة من ثلاثة مستشارين[٧٥]، وتتكون النيابة العامة من مدعٍ عام وعدد كافٍ من معاونيه[٧٦]. وبذلك اجتمع في الديوان ما تفرق في النظام العراقي بين أجهزة متعددة: جهاز التحقيق، وجهاز الادعاء، وجهاز الحكم.

ثالثاً: سلطة الجزاء المباشر. لا تقف الهيئات الاستشارية عند حد كشف المخالفة المالية أو الإحالة بشأنها، بل تملك الحكم فيها ابتداءً. فقد خولتها التبصرة الأولى من المادة الثالثة والعشرين، عند إحرازها وقوع المخالفة، أن تحكم بجبر الضرر وأن توقع على المخالف عقوبات إدارية متدرجة تبدأ بالتوبيخ الكتبي المثبت في الملف الوظيفي، مروراً بقطع الراتب والمزايا والفصل المؤقت، وتنتهي بالفصل الدائم من الخدمة الحكومية[٧٧]. بل جعل القانون أحكام هذه الهيئات في العقوبات الأخف قطعية واجبة النفاذ مباشرة، وقصر قابلية الطعن على العقوبتين الأشد وحدهما أمام هيئة تجديد نظر[٧٨]، وهي محكمة تؤلف من حاكم شرع يختاره المجلس الأعلى للقضاء ومن مستشارين اثنين من الديوان[٧٩]. وإذا اكتشف الديوان جريمة عامة أحال أمرها عبر مدعيه العام إلى المرجع القضائي المختص من غير أن يوقف ذلك استمرار نظره في القضية.

رابعاً: التحليل المقارن وموقف الباحث. تتضح من هذه الموازنة نتيجة تخدم فرضية الدراسة خدمةً مباشرة، وهي أن النظامين اختارا حلين متناقضين لمشكلة واحدة، هي مشكلة انفصال الكشف عن الجزاء. فالمشرع العراقي أبقى ديوان الرقابة المالية جهازاً كاشفاً محضاً، يحيل ما يكتشفه إلى جهات أخرى تملك الجزاء، فنشأت الفجوة التي سبق بيانها. أما المشرع الإيراني فقد ردم هذه الفجوة من أساسها بأن أدمج سلطة الجزاء في الجهاز الكاشف نفسه، فجعل ديوان المحاسبات يكشف ويدعي ويحكم وينفذ في بنية واحدة متصلة.

ويرى الباحث أن هذا هو أعمق فارق بين النظامين وأجدرها بالنقل التشريعي، وحجته في ذلك من ثلاثة أوجه: الوجه الأول أن اقتران الكشف بالجزاء في جهاز واحد يقصّر المسافة الزمنية بين اكتشاف المخالفة المالية وترتيب الأثر عليها إلى أدنى حد، فيقطع الطريق على تبديد الأدلة وانقضاء المدد وتغير المراكز الوظيفية، وهي الآفات التي تنخر النظام العراقي. والوجه الثاني أن قطعية بعض أحكام الهيئات الاستشارية ووجوب نفاذها المباشر يمنحان نتيجة الرقابة قوة إلزامية حقيقية لا مجرد قيمة توصية، وهو جوهر ما تبحث عنه هذه الدراسة. والوجه الثالث أن ربط

الجهاز بمجلس الشورى الإسلامي مباشرة، مع إيجاب علانية تقريره، يجمع للرقابة بين الاستقلال العضوي والإلزام غير المباشر النابع من العلنية.

على أن الباحث لا يغفل ما قد يوجَّه إلى النموذج الإيراني من مآخذ، أبرزها أن جمع سلطتي الاتهام والحكم في جهاز واحد قد يثير تساؤلاً عن مدى توافر ضمانات المحاكمة العادلة، لا سيما استقلال جهة الحكم عن جهة الادعاء داخل البنية ذاتها. غير أن المشرع الإيراني خفف من حدة هذا المأخذ بأمرين: فصلِ النيابة العامة عن الهيئات الاستشارية تنظيمياً، وإخضاعِ العقوبات الأشد لرقابة هيئة تجديد نظر يرأسها حاكم شرع من خارج الديوان. ويخلص الباحث إلى أن الحل الأمثل الذي يوصي المشرع العراقي بالنظر فيه هو منح ديوان الرقابة المالية الاتحادي اختصاصاً شبه قضائي في المخالفات المالية الإدارية، على غرار النموذج الإيراني، مع الإبقاء على الضمانات القضائية التي تكفل حياد جهة الحكم، بما يحول دون أن يبقى الديوان العراقي أسير وظيفة الكشف وحدها.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية وشبه القضائية على الإنفاق العام

تشكل الرقابة القضائية الضمانة الأخيرة والحاسمة في منظومة الرقابة على الإنفاق العام، لأنها وحدها القادرة على ترتيب الجزاء وإلغاء التصرف المخالف وتقرير المسؤولية وإلزام المخالف بالتعويض. وبها وحدها تكتمل الدورة الرقابية التي تبدأ بالإذن التشريعي وتمر بالتنفيذ الإداري وتنتهي بالمساءلة.

غير أن هذه الوظيفة لا تباشرها في العراق جهة واحدة، بل توزعت بين جهاز شبه قضائي هو هيأة النزاهة التي تجمع بين الصفة الرقابية والاختصاص التحقيقي تحت إشراف قاضي التحقيق، وبين القضاء بمعناه الدقيق ممثلاً بالقضاء الإداري والقضاء الدستوري. وتتصل هذه المسألة بإشكالية الدراسة من زاويتين: زاوية استقلال الجهاز شبه القضائي، وقد كشف عنها اضطراب موقف المحكمة الاتحادية العليا؛ وزاوية مدى اتساع الرقابة القضائية لتشمل قانون الموازنة ذاته لا مجرد قرارات الصرف الفردية. ولذلك قُسم المطلب على فرعين متدرجين من الرقابة شبه القضائية إلى الرقابة القضائية الكاملة.

الفرع الأول

الرقابة شبه القضائية لهيأة النزاهة

أولاً: النشأة والتشكيل. تُعد هيأة النزاهة أحدث الأجهزة الرقابية في العراق، وقد أُنشئت أول الأمر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة[80]، ثم صدر قانونها النافذ[81] بعد ست سنوات من

نفاذ الدستور الذي نص على تنظيم أعمالها بقانون. وتتكون الهيئة من رئيس بدرجة وزير مدة رئاسته خمس سنوات، يعاونه نائبان بدرجة وكيل وزير يعينان بالطريقة ذاتها وبالشروط نفسها[٨٢]، وتضم عدداً من الدوائر أهمها دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية ودائرة الاسترداد[٨٣].

ثانياً: إشكالية آلية اختيار رئيس الهيئة وموقف القضاء الدستوري. نص قانون الهيئة على أن يشكل مجلس النواب هيئة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة واللجنة القانونية واللجنة المالية تتولى اختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، ثم يصادق المجلس على أحدهم بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، فحصر الترشيح والمصادقة بمجلس النواب وحده[٨٤] بقصد المحافظة على استقلالية الهيئة.

على أن موقف القضاء الدستوري العراقي من مرجعية هذه الهيئات لم يستقر على حال واحدة، بل تقلب على ثلاث مراحل متعاقبة كشفت عن اضطراب عميق في تحديد معنى استقلالها. ففي المرحلة الأولى ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري المتعلق بالمادة (١٠٢) من الدستور إلى أن الهيئات المستقلة، ومنها هيأة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، ولم يحدد الدستور جهة ترتبط بها سوى ذكر خضوعها لرقابة المجلس[٨٥]. ثم جاءت المرحلة الثانية لتخفف من هذا الاتجاه، إذ قررت المحكمة أن ارتباط هذه الهيئات بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها بوصفها جهات غير مرتبطة بوزارة. وبلغ هذا التحول ذروته في المرحلة الثالثة حين قضت المحكمة بعدم دستورية آلية اختيار رئيس هيأة النزاهة المنصوص عليها في المادة (٤/أولاً) من قانونها[٨٦]، مستندة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات[٨٧] يقتضي ألا ينفرد مجلس النواب بترشيح رئيس الهيئة.

ولا يتفق الباحث مع ما انتهت إليه المحكمة في مرحلتها الثالثة، ويرى أن القرار التفسيري الأول كان أقرب إلى روح الدستور، وحجته في ذلك ثلاثة أوجه: الوجه الأول أن الدستور ذاته هو الذي أخرج هذه الهيئات من التبعية للسلطة التنفيذية وأخضعها لرقابة مجلس النواب[٨٨]، فلا يستقيم القول بأن تدخل المجلس في اختيار رئيسها تجاوز على اختصاص السلطة التنفيذية، إذ لا اختصاص أصلاً للأخيرة في شأن جهاز لا يتبعها. والوجه الثاني أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يُفهم على إطلاقه بوصفه حاجزاً مانعاً، وإنما يُفهم في ضوء ما تقرره النصوص الدستورية الخاصة، والنص الخاص بالهيئات المستقلة هو الواجب الإعمال هنا. والوجه الثالث، وهو الأخطر عملاً، أن إسناد ترشيح رئيس جهاز مختص بمكافحة الفساد المالي إلى السلطة التنفيذية يجعل الجهة الأكثر عرضة لرقابة الجهاز شريكة في اختيار من يرأسه.

ويلاحظ الباحث أن اضطراب موقف القضاء الدستوري في هذه المسألة لم يبق أثره محصوراً في هيأة النزاهة، بل امتد إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي بوصفه هيئة مستقلة من الطائفة ذاتها، وهو ما يفسر تعديل آلية ترشيح رئيس الديوان على النحو الذي سبق بيانه. ومن ثم فإن ما يبدو مسألة إجرائية في التعيين هو في حقيقته المسألة الحاسمة في استقلال الأجهزة الرقابية كافة.

ثالثاً: طبيعة اختصاص الهيئة ووسائلها. عرف قانون الهيئة قضية الفساد بأنها دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كالرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في مواد معينة من قانون العقوبات[89]. وتتولى الهيئة التحقيق في هذه القضايا بواسطة محققين وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية[90]، ومتابعة القضايا التي لا يتولى محققوها التحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني[91]، وإصدار اللوائح التنظيمية الملزمة التي تقتضي من كبار المسؤولين الكشف عن ذممهم المالية[92]. وتباشر عملها عن طريق وسيلتين رئيستين هما تلقي الشكاوى والإخباريات، والتحقيق في قضايا الفساد.

وقد وُصف اختصاص الهيئة في مجال التحقيق الجزائي بثلاثة أوصاف: فهو اختصاص استثنائي جاء خروجاً على القاعدة العامة التي تجعل تلقي الشكاوى وملاحقة المخالفات من صميم عمل مراكز الشرطة ورجال الضبط القضائي، فينبغي حصره في أضيق نطاق؛ وهو اختصاص مشترك غير حصري تشترك فيه الهيئة مع سائر الجهات التي يخولها القانون تلقي الإخبارات والتحقيق فيها؛ وهو اختصاص مقيد بالجرائم المحددة في قانون الهيئة فلا يجوز لها تجاوزها[93].

رابعاً: موقف الباحث. يرى الباحث أن هيأة النزاهة تسد جزءاً معتبراً من الفجوة التي كشف عنها المطلب الأول، وذلك من جهة واحدة محددة، هي أن اختصاصها التحقيقي يجري تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفق قانون أصول المحاكمات الجزائية، فيتصل عملها بالقضاء اتصالاً عضوياً لا مجرد إحالة، وهو ما يجعل مخرجاتها قابلة للتحول إلى دعوى جزائية من غير حاجة إلى وسيط.

غير أن هذا التقدير لا ينفي مأخذاً جوهرياً، هو أن وصف الاختصاص بأنه مشترك يعيد إنتاج المشكلة ذاتها التي عانت منها المستويات الرقابية السابقة، أعني تشتيت المسؤولية. فتعدد الجهات المخولة بالتحقيق في المخالفة المالية الواحدة بين الهيئة والديوان ومكاتب المفتشين العموميين والجهات التحقيقية العامة، من غير قاعدة تشريعية واضحة تحكم أولوية الاختصاص وتوزيعه، يفتح الباب أمام ازدواج الإجراءات أحياناً وتعطلها أحياناً أخرى. ولذلك يذهب الباحث

إلى أن الإصلاح المطلوب ليس في زيادة صلاحيات الهيئة، بل في توحيد مرجعية التحقيق في المخالفة المالية وترتيب علاقة الأجهزة ترتيباً تدرجياً لا تعددياً[٩٤].

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الإنفاق العام

أولاً: رقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء. تمثل دعوى الإلغاء إحدى أهم الأدوات التي تبناها المشرع للموازنة بين ما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة المشروعية ونفاذها منذ صدورها، وبين ضرورة إخضاع هذه القرارات لرقابة المشروعية[٩٥]. وقد امتد سلطان دوائر القضاء الإداري إلى الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بالإنفاق العام، فأتيح لها إلغاؤها متى ثبت عدم مشروعيتها. ويقترن بصلاحية الإلغاء صلاحية أخرى هي وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها متى رأت المحكمة أن لتنفيذها نتائج يتعذر تداركها.

ويرى الباحث أن هذه الصلاحية الأخيرة تنطوي على إمكانية رقابية لم تُستثمر على النحو الكافي في مجال الإنفاق العام، ذلك أنه ليس أوضح في باب النتائج التي يتعذر تداركها من استنزاف المال العام وإنفاقه بموجب قرارات إدارية غير مشروعة. فالمال المصروف بغير سند لا يعود بحكم الإلغاء وحده، وإنما تتعين ملاحقته بدعوى مستقلة قد تطول وقد تتعذر. ومن ثم فإن وقف التنفيذ هو الأداة القضائية الوحيدة ذات الأثر الوقائي المباشر على مسار الإنفاق، وتفعيله يمثل في تقدير الباحث المدخل الأقصر لسد الفجوة بين الكشف والجزاء.

ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية قانون الموازنة العامة. تقوم هذه الرقابة على مبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية، وتقتضي خضوع جميع السلطات الدستورية لأحكام القواعد الدستورية تحت طائلة الإبطال من قبل القضاء الدستوري[٩٦]. وتنبع أهميتها في مجال الإنفاق العام من أن قانون الموازنة ليس مجرد وثيقة حسابية، بل هو قانون تنعقد به الإجازة التشريعية للنفقة، فإذا خالف أحكام الدستور المتعلقة بالمال العام أو بتوزيع الاختصاصات المالية، كان الطعن فيه هو السبيل الوحيد لمنع أثر المخالفة قبل انتقالها إلى مرحلة التنفيذ[٩٧].

ويرى الباحث أن هذه الصورة من الرقابة تتميز عن سائر الصور بأنها الوحيدة التي تتعامل مع مصدر الإنفاق لا مع واقعة الصرف، فهي رقابة على الإذن ذاته لا على استعماله. ومن ثم فإن أثرها، وإن كان محدود النطاق من حيث عدد الحالات، إلا أنه أوسع أثراً من حيث النتيجة، لأن الحكم بعدم دستورية نص في قانون الموازنة يقطع أساس النفقة من جذره.

ويجد هذا النوع من الرقابة تطبيقاً عملياً أوضح في النظام الإيراني منه في النظام العراقي. فقد جعل الأصل الخامس والسبعون من الدستور الإيراني منع النواب من اقتراح ما يزيد النفقة العامة

أو يخفض الإيراد العام دون تعيين مصدر تمويله قيداً دستورياً على العمل التشريعي، ويتولى مجلس صيانة الدستور إعماله فعلياً بردّ ما يخالفه من نصوص مالية قبل نفاذها. وتشهد بذلك مراجعاته المتكررة لقوانين الموازنة السنوية، إذ ردّ في مراجعته لقانون موازنة سنة ١٤٠٢هـ.ش أحكاماً مالية لمخالفتها الأصل المذكور، على نحو ما أعلنه في بياناته الرسمية[٩٨]. ويستخلص الباحث من ذلك أن المبدأ الدستوري الإيراني في ضبط النفقة ليس نصاً نظرياً قوي المرتبة ضعيف التطبيق، بل قيد فاعل تُقاس عليه دستورية النصوص المالية قبل صدورها، وهو ما يمنح النظام الإيراني رقابة سابقة على مصدر الإنفاق تفتقر إليها المنظومة العراقية التي تظل رقابتها الدستورية لاحقة معلقة على وجود طاعن.

ثالثاً: المسؤولية المالية للموظف عن المخالفة المالية. تُعرف المخالفة المالية بأنها جريمة تأديبية مالية يرتكبها موظف الجهة الخاضعة للرقابة المالية، وتقوم على خطأ قد يكون عمدياً إذا اتجهت إرادة الموظف إلى ارتكاب الفعل المخالف للقانون سواء بالقيام بفعل أو بالامتناع عنه[٩٩]، وقد يكون غير عمدي إذا أخل الموظف بالتزام عام يفرضه المشرع ويقتضي الحيطة، فوقعت النتيجة من غير أن يقصدها مع إمكان توقعها وتلافيها[١٠٠]. ويترتب على ذلك جزاءان متمايزان: جزاء انضباطي توقعه الجهة الإدارية وفق قانون انضباط موظفي الدولة[١٠١]، وجزاء مالي هو التضمين بقيمة الضرر الذي لحق بالمال العام.

ويلاحظ الباحث أن هذا الازدواج في الجزاء يمثل، من الناحية النظرية، معالجة متكاملة، إذ يصيب الأول شخص الموظف ويصيب الثاني ذمته المالية جبراً للضرر. غير أن الإشكال العملي يكمن في أن تحريك هذين الجزاءين معلق في الغالب على مبادرة الجهة الإدارية ذاتها التي وقعت المخالفة في نطاقها، أو على إحالة من الجهاز الرقابي من غير أن يقترن ذلك بمدة إلزامية أو بجزاء على التقاعس عن الإحالة أو عن الحسم.

رابعاً: ملاحظة مقارنة. يسجل الباحث أن المؤسس الدستوري الإيراني اتخذ في هذا الباب مسلكاً يستحق النظر، إذ أسس منظمة التفتيش العامة استناداً إلى حق السلطة القضائية في الإشراف على حسن سير الأمور وتطبيق القوانين في الأجهزة الإدارية، فجعل جهاز التفتيش الإداري متصلاً عضوياً بالسلطة القضائية[١٠٢]. وهذا المسلك يختلف اختلافاً جوهرياً عن نظيره العراقي، حيث ارتبط المفتش العام بالوزارة التي يمارس رقابته عليها.

ويرجح الباحث المسلك الإيراني في هذه الجزئية، لأن إلحاق جهاز التفتيش بالسلطة القضائية يحقق غرضين في آن واحد: أولهما ضمان استقلال الجهاز عن الجهة المفتش عليها، وثانيهما، وهو الأهم في سياق هذه الدراسة، تقصير المسافة بين اكتشاف المخالفة وتحريك المسؤولية، إذ

يصبح الجهاز الكاشف داخل البنية القضائية ذاتها لا خارجها. وبهذا يتحقق التدرج الوظيفي الذي افترضت الدراسة أن غيابه هو علة ضعف المنظومة الرقابية.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مسألة تعدد أجهزة الرقابة على الإنفاق العام ومدى إلزامية النتائج التي تنتهي إليها في القانونين العراقي والإيراني، وانتهت إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً: الاستنتاجات

١. تتدرج الأدوات البرلمانية للرقابة على الإنفاق العام في النظامين تدرجاً محكماً من حيث الشدة الإجرائية، ولا تتدرج من حيث الأثر القانوني، إذ تنتهي جميعاً إلى معلومة أو توصية أو نتيجة سياسية، ولا يترتب على أي منها جزاء مالي مباشر؛ كما تبلغ هذه الرقابة ذروة فاعليتها في مرحلتها السابقة على الإنفاق حيث تملك سلطة المنع، وتضعف في مرحلتها اللاحقة حيث لا تملك إلا التقرير، إذ لا يبطل رفض الحساب الختامي ما صُرف فعلاً.

٢. تميز التشريع الإيراني بإلزام الحكومة باقتران مشروع الموازنة المقبلة ببيان تنفيذ موازنة السنة السابقة، فجعل الرقابة السابقة واللاحقة متصلتين في وثيقة واحدة، ومنح مناقشة الموازنة عمقاً تقييمياً يفتقر إليه النظام العراقي.

٣. يتمثل أخص عيوب الرقابة الإدارية الداخلية في اجتماع صفتي الخصم والحكم، وقد عالجه المشرع الإيراني بربط تعيين الموظف الرقابي داخل الجهة المنفقة بوزارة الشؤون الاقتصادية والمالية لا بالجهة التي يعمل فيها، في حين بقيت هذه الرقابة في العراق خاضعة للسلطة الرئاسية للوزير المختص ذاته الذي يصدر أوامر الصرف.

٤. ربط المشرع الإيراني في مجال الرقابة الإدارية الخارجية نتيجة الرقابة التشغيلية بآلية تخصيص الاعتمادات، فرتب على الرقابة أثراً مالياً يعمل في زمن وقوع المخالفة، بينما تنتهي الرقابة في العراق إلى جزاء انضباطي يقع بعد استقرار الضرر ويصيب الموظف من غير أن يوقف الهدر.

٥. لا يقف ديوان الرقابة المالية الاتحادي عند حد الكشف، بل يملك تحريك المساءلة بأدوات عدة هي طلب الإحالة إلى التحقيق وسحب اليد وإقامة الدعوى المدنية والتضمين والإحالة إلى الادعاء العام أو هيأة النزاهة؛ غير أن هذه جميعاً أدوات تحريك لا أدوات جزاء، ومآلها سلطة تقديرية لجهة أخرى، فيبقى إعمال المساءلة معلقاً في الغالب على إرادة الجهة التي وقعت المخالفة في نطاقها. ويتفاقم هذا الخلل بغلبة الرقابة اللاحقة على عمل الديوان، بما يحوّل دوره من دور مانع إلى دور كاشف.

٦. اختار النظامان حلين متناقضين لمشكلة انفصال الكشف عن الجزاء: فأبقى المشرع العراقي ديوان الرقابة جهازاً كاشفاً يحيل ما يكتشفه إلى جهات أخرى، بينما أدمج المشرع الإيراني سلطة الجزاء في الجهاز الكاشف نفسه، إذ بنى ديوان المحاسبات بنية شبه قضائية تضم نيابة عامة وهيئات استشارية تملك الحكم بجبر الضرر وبالعقوبات الإدارية، وتصدر أحكاماً بعضها قطعي واجب النفاذ. ويمثل هذا الإدماج أعمق فارق بين النظامين وأجدر ما يُنقل منه تشريعياً.

٧. تجاوز اضطراب موقف المحكمة الاتحادية العليا في مسألة آلية اختيار رؤساء الهيئات المستقلة أثرَه في هيأة النزاهة إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي، فكان المدخل الذي نفذ منه تراجع الضمانات العضوية لاستقلال الأجهزة الرقابية؛ ويضاف إليه أن وصف اختصاص هيأة النزاهة التحقيقي بأنه مشترك، مع تعدد الجهات المخولة بالتحقيق في المخالفة الواحدة، يعيد إنتاج مشكلة تشتيت المسؤولية على المستوى شبه القضائي.

٨. تأكدت فرضية الدراسة، إذ تبين أن العلاقة بين تعدد الأجهزة الرقابية وفاعلية الرقابة تنقلب إلى علاقة عكسية متى تجرد التعدد من شرطي التدرج الوظيفي والأثر الملزم، فيغدو عندئذ تشتيتاً للمسؤولية وذريعة لتبادل إلقاء التبعة بين الأجهزة بدلاً من أن يكون تعدداً ضامناً.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي بإضافة نص يلزم الجهات الخاضعة للرقابة بالرد على ما يرد في تقارير الديوان من مخالفات مالية خلال مدة محددة، ويرتب على التقاعس عن الرد أو عن معالجة المخالفة مسؤولية انضباطية على الموظف المختص. وموضع المشكلة أن القانون النافذ خول الديوان الكشف والإحالة من غير أن يقيد الجهة المحال إليها بمدة أو يرتب جزاء على تقاعسها، وسبب المشكلة انفصال وظيفة الكشف عن وظيفة الجزاء، والغاية من التعديل تحويل تقرير الديوان من وثيقة إخبارية إلى وثيقة منتجة لأثر قانوني.

٢. نوصي بتعديل آلية ترشيح رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس هيأة النزاهة بما يعيد صلاحية الترشيح إلى مجلس النواب، انسجاماً مع النص الدستوري الذي جعل الهيئات المستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب. وموضع المشكلة أن إسناد الترشيح إلى مجلس الوزراء يجعل الجهة الخاضعة للرقابة شريكة في اختيار من يرأس الجهاز الرقابي، والغاية من التعديل إزالة تعارض المصالح البنيوي في تشكيل الأجهزة الرقابية.

٣. نوصي بإضافة نص صريح في التشريع العراقي يوجب نشر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي وإتاحته للكافة، أسوة بما قرره الدستور الإيراني بشأن تقرير تفريغ الميزانية.

والغاية من ذلك إحلال الإلزام غير المباشر النابع من العلانية محل الإلزام المباشر الذي يتعذر تقريره في غياب اختصاص قضائي للديوان.

٤. نوصي بتوحيد مرجعية التحقيق في المخالفات المالية، بوضع قاعدة تشريعية تحدد أولوية الاختصاص بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيأة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين والجهات التحقيقية العامة، وتنظم إحالة الملف بينها على أساس التدرج لا التزاحم. وموضع المشكلة أن الاختصاص المشترك من غير قاعدة حاكمة يؤدي إلى ازدواج الإجراءات أو تعطلها، والغاية من التعديل تحقيق التدرج الوظيفي الذي يفتقر إليه البناء الحالي.

٥. نوصي بالنص صراحة على رقابة تقويم الأداء ومعاييرها وآثارها في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وربط نتائجها بآلية تخصيص الاعتمادات على غرار ما أخذ به المشرع الإيراني في قانون برنامج وميزانية البلاد، مع إسناد التحقق من صحة تقارير الإنجاز إلى الديوان لا إلى الجهة المنفذة ذاتها.

٦. نوصي، وهي أهم توصيات الدراسة، بمنح ديوان الرقابة المالية الاتحادي اختصاصاً شبه قضائي في المخالفات المالية الإدارية على غرار ديوان المحاسبات الإيراني، وذلك بإحداث هيئات استشارية داخل الديوان تملك الحكم بالتضمين وبالعقوبات الإدارية المتدرجة، مع إخضاع أحكامها لرقابة هيئة تجديد نظر يرأسها قاضٍ من خارج الديوان ضماناً للمحاكمة العادلة. وموضع المشكلة أن فصل من يملك المعرفة الفنية بالمخالفة عمن يملك الجزاء عليها هو علة ضعف المنظومة العراقية، والغاية من التعديل ردم الفجوة بين الكشف والجزاء بجعل الديوان يكشف ويحكم في بنية واحدة.

٧. نوصي بتفعيل صلاحية القضاء الإداري في وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالإنفاق العام متى كانت نتائجها يتعذر تداركها، بوصفها الأداة القضائية الوحيدة ذات الأثر الوقائي المباشر على مسار الصرف، وبتيسير طريق تحريكها بناءً على ما ينتهي إليه الجهاز الرقابي المتخصص من تقارير.

٨. نوصي المشرع العراقي بالأخذ بالضابط الذي تبناه المشرع الإيراني في إيجاب اقتران مشروع الموازنة العامة المقبلة ببيان تفصيلي عن تنفيذ موازنة السنة السابقة، بما يربط الإذن التشريعي الجديد بتقويم استعمال الإذن السابق.

الهوامش

[1] هذا البحث مستلٌّ من الفصل الثاني من أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ«الرقابة على الإنفاق العام ومواجهة الاستخدام غير المشروع للموارد المالية – دراسة مقارنة (العراق وإيران)»، المقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة قم، بإشراف الأستاذ الدكتور حامد كرمي.

[2] هذا البحث مستلٌّ من الفصل الثاني من أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ«الرقابة على الإنفاق العام ومواجهة الاستخدام غير المشروع للموارد المالية – دراسة مقارنة (العراق وإيران)»، المقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة قم، بإشراف الأستاذ الدكتور حامد كرمي.

[3] المادة ٦٢/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[4] المادة ٦٢/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.، مصدر سبقت الإشارة إليه في الهامش (٢).

[5] المادة (٥٢) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.

[6] د. محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص٣٢٤.

[7] تنظر المادتان ٥١ و٥٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[8] المادة (٨٨) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.

[9] د. محمد رعد تحسين الدراجي، المصدر السابق، ص٣٩٧.

[10] المادة ٦١/سابعاً/ب من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[11] تنظر المادة ٥٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[12] ينظر محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ٢٧ بتاريخ ١٧/تموز/٢٠٠٨.

[13] المادة (٧٦) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.

[14] وسيم الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٧.

[15] د. أحمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار السنهوري، لبنان، ٢٠١٦، ص١٢٢؛ وتنظر المادة ٦١/سابعاً/ج من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[16] الفقرة الأولى من المادة (٨٩) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.

[17] محمد مظهري وسعيد سقاي سعيدي ومرتضى قاسم آبادي، الوزراء واستجواب الرئيس في النظام القانوني الإيراني، مجلة متخصصة في السياسة والقانون، المجلد ٤، العدد ٣، ٢٠١٩، ص٩.

[18] المادة (١٣٥) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.

[19] د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٩٨، ص٣٢.

[20] المادة ٢ من قانون أصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ (الملغى).

[21] قانون محاسبات الدولة الإيراني لسنة ١٩٨٧.

[22] المادة ٢٦ من قانون المحاسبات العامة الإيراني.

[23] المادة ٦٢/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، سبقت الإشارة إليها؛ وتنظر المادة ٣١ من قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديله رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠.

[24] د. طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص٧٤٣.

[25] المادة ٧ من قانون الموازنة الاتحادية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٥، والمادة ٨ من قانون الموازنة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠٠٦.

[26] المادة ٤ من القسم الثامن من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

[27] المادة ٥٤ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

[28] المادة ٥٥ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

[29] د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٢٩.

[30] المادة ٧/ثانياً من قانون وزارة المالية العراقي رقم ٩٢ لسنة ١٩٨١.

[31] المادة ٨/ثانياً من النظام الداخلي لوزارة المالية رقم ١ لسنة ١٩٩٠.

[32] تنظر المادة ٩/ثالثاً من النظام الداخلي لوزارة المالية.

[33] المادة ٢٤ من قانون أصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل، التي نصت على أنه: «لا يجري أي صرف ما لم يستند إلى أمر بالصرف يصدر من قبل الوزير المختص أو من يخوله بذلك».

[34] المادة ٢ من القسم الحادي عشر من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

[35] المادة ١ من القسم الثالث عشر من القانون نفسه.

[36] قانون محاسبات عمومي كشور (قانون المحاسبات العامة الإيراني)، الصادر سنة ١٣٦٦هـ.ش الموافق ١٩٨٧م وتعديلاته.

[37] المادة ٥٢ من قانون المحاسبات العامة الإيراني.

[38] المادة ٩٠ من قانون المحاسبات العامة الإيراني.

[39] المادة ٥٣ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

[40] رستمي، ولي، وكافيجيان، حميد، القوانين المالية والمحاسبية: المتطلبات القانونية لنظام المالية العامة في إيران، ط١، طهران، منشورات دادغستار، ٢٠١٦، ص٤٣.

[41] تنظر المادتان ٦٦ و٨٠/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[42] المادة ٢/خمسة عشر من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤.

[43] المادة ١٢/ثالثاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

[44] المادة ٤ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، بتاريخ ١٩٩١/٦/٣ (وكانت تسميته الأصلية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، ثم عُدّلت إلى القطاع العام بموجب قانون التعديل الأول رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨).

[45] د. صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، ٢٠٠٦، ص٢١.

[46] المادة (١٧٤) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

[47] قانون برنامج وميزانية البلاد الإيراني (قانون برنامه و بودجه كشور) الصادر في ١٣٥١/١٢/١٠هـ.ش الموافق ١٩٧٢م وتعديلاته، وينظر بشأن الرقابة التشغيلية المادة ٣٤ منه.

[48] المادة ٣٥ من قانون برنامج وميزانية البلاد الإيراني، التي ألزمت الأجهزة التنفيذية بالمراقبة الدائمة لتقدم الأنشطة الجارية والمشروعات العمرانية وتقديم المعلومات اللازمة إلى المنظمة.

[49] المادة ٣٠ من قانون برنامج وميزانية البلاد الإيراني، التي جعلت تخصيص الاعتمادات الجارية والعمرانية يجري بناءً على تقارير تنفيذ الميزانية وتقدم العمليات، عن طريق لجنة مؤلفة من ممثلي وزارة المالية ومنظمة التخطيط والموازنة.

[50] المادة ١٠٣/ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[51] المادة ٣/أولاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

[52] قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧.

[53] تنظر المادة ١٦ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨، والمادة ٦ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠، وقانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

[54] أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.

[55] المادة ١٩ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

[56] المادة ٢٦ من القانون نفسه (بشأن نائبي رئيس الديوان)، والمادة ٢٢/ثانياً (بشأن رئيس الديوان).

[57] المادة ٣ من قانون التعديل الأول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ (رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢)، التي ألغت البند أولاً من المادة ٢٢ وأحلّت محله النص الآتي: «يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح مجلس الوزراء»، وقد وردت في أسبابها الموجبة الإشارة إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية البند أولاً من المادة ٢٢ من القانون الأصلي.

[58] المادة ٣ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

[59] المادة ٤ من القانون نفسه.

[60] المادة ١٣/أولاً من القانون نفسه.

[61] تنظر الفقرة (أ) من المادة ٦/أولاً من القانون نفسه بشأن فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام.

[62] المادة ٦/ثانياً من القانون نفسه.

[63] حامد جسوم حمزة عطية، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥، ص١١٥.

[64] تنظر التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية الاتحادي المنشورة على موقعه الرسمي: https://www.fbsa.gov.iq

[65] تنظر المادة ١٥/أولاً وثانياً وثالثاً، والمادة ١٧ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

[66] المادة ١٥ من القانون نفسه.

[67] المادة ١٦ من القانون نفسه.

[68] الفقرة خامساً من المادة ٢٨ من القانون نفسه.

[٦٩] تنظر المادة ١٥/أولاً وثانياً وثالثاً، مصدر سبقت الإشارة إليه في الهامش (٦٤).

[٧٠] المادة ١٦ من القانون نفسه.، مصدر سبقت الإشارة إليه في الهامش (٦٦).

[٧١] المادة ٥٤ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، سبقت الإشارة إليها.

[٧٢] المادة ٥٥ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، سبقت الإشارة إليها.

[٧٣] قانون ديوان المحاسبات الإيراني (قانون ديوان محاسبات كشور)، المصادق عليه في ١٣٦١/١١/١١هـ.ش، المنشور في الجريدة الرسمية العدد ١١٠٧٣ بتاريخ ١٣٦١/١٢/٨هـ.ش، ويتألف من ست وأربعين مادة وإحدى عشرة تبصرة، وقد ألغت مادته ٤٥ قانون ديوان المحاسبات لسنة ١٣٥٢هـ.ش. وينظر بشأن هدف الديوان المادة ١ منه.

[٧٤] المادة ٩ من قانون ديوان المحاسبات الإيراني، التي نصت على أن الديوان يقع مباشرة تحت إشراف مجلس الشورى الإسلامي، وله استقلال مالي وإداري.

[٧٥] المادة ١٢ من قانون ديوان المحاسبات الإيراني، التي نصت على أن للديوان نيابة عامة (دادسرا) وما بين ثلاث وسبع هيئات استشارية (هيئتهاي مستشاري)، تتألف كل هيئة من ثلاثة مستشارين.

[٧٦] المادة ١٣ من القانون نفسه بشأن تكوين النيابة العامة للديوان من مدعٍ عام (دادستان) وعدد كافٍ من معاونيه.

[٧٧] تنظر التبصرة ١ من المادة ٢٣ من القانون نفسه، التي خولت الهيئات الاستشارية الحكم بالعقوبات الإدارية المتدرجة من التوبيخ الكتبي إلى الفصل الدائم من الخدمة، فضلاً عن الحكم بجبر الضرر.

[٧٨] تنظر التبصرة ٣ من المادة ٢٣ من القانون نفسه، التي جعلت أحكام الهيئات الاستشارية في البنود (أ) و(ب) و(ج) قطعية واجبة النفاذ، وأتاحت الطعن في البندين (د) و(هـ) أمام هيئة تجديد نظر.

[٧٩] المادة ٢٨ والتبصرة ١ منها من القانون نفسه، بشأن محكمة تجديد النظر المؤلفة من حاكم شرع يختاره المجلس الأعلى للقضاء ومستشارين اثنين من الديوان.

[٨٠] تنظر المادة ١ من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

[٨١] قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٧ بتاريخ ١٧/تشرين الثاني/٢٠١١.

[٨٢] المادة ٨ من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

[٨٣] المادة ١٠ من القانون نفسه.

[٨٤] الفقرتان (أ) و(ب) من المادة ٤ من القانون نفسه.

[٨٥] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٢٨/اتحادية بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩، الصادر بناءً على استفسار مجلس النواب (لجنة النزاهة) بكتابه المرقم م/ن/١٧١/٢ المؤرخ ٢٠٠٦/٩/٢٣ عن معنى الاستقلال الوارد في المادة ١٠٢ من الدستور بشأن هيأة النزاهة، نقلاً عن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq

[٨٦] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١، بخصوص المادة (٤/أولاً) من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، نقلاً عن الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq

[٨٧] المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٨٨] تنظر المادتان ١٠٢ و١٠٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٨٩] المادة ١ من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، وينظر قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٩٠] المادة ٣/أولاً من قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

[٩١] المادة ٣/ثانياً من القانون نفسه.

[٩٢] المادة ٣/خامساً من القانون نفسه.

[٩٣] القاضي رحيم حسن العكيلي، حدود اختصاصات هيأة النزاهة في الاستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على موقع هيأة النزاهة www.nazaha.iq، ص٥.

[٩٤] د. أحمد صقر عاشور، المساءلة والمحاسبة: تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠٠٧، ص٢٦١.

[٩٥] عادل بوالنح، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢١٩.

[٩٦] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الدستوري: رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٩٦-٩٧.

[٩٧] زينب كريم الداوّدي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها وتطبيقها في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٤.

[٩٨] تنظر بيانات مجلس صيانة الدستور الإيراني (شورای نگهبان) بشأن مطابقة مصوبات مجلس الشورى الإسلامي للدستور، ومنها ما يتعلق بمخالفة الأصل الخامس والسبعين في قوانين الموازنة، المنشورة على الموقع الرسمي للمجلس: https://www.shora-gc.ir

[٩٩] د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات: القسم العام، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص٣١٤.

[١٠٠] محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٥٦٤.

[١٠١] المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

[١٠٢] المادة (١٧٤) من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، سبقت الإشارة إليها.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. د. أحمد صقر عاشور، المساءلة والمحاسبة: تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ٢٠٠٧.

٢. د. أحمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار السنهوري، لبنان، ٢٠١٦.

٣. د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٩٨.
٤. رستمي، ولي، وكافيجيان، حميد، القوانين المالية والمحاسبية: المتطلبات القانونية لنظام المالية العامة في إيران، ط١، منشورات دادغستار، طهران، ٢٠١٦.
٥. رنجباري، أبو الفضل، وبادمجي، علي، القانون المالي والمالية العامة، ط٧، منشورات مجمع مجد العلمي والثقافي، طهران، ٢٠١٦.
٦. زينب كريم الداوّدي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها وتطبيقها في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢.
٧. د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٨. د. صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، ٢٠٠٦.
٩. عادل بوالنح، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٠. د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات: القسم العام، جامعة بغداد، ١٩٩٢.
١١. د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا: مفهوم عام وتنظيم أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٨٣.
١٢. د. محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥.
١٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الدستوري: رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
١٤. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
١٥. وسيم الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

أ – رسائل الماجستير

١. حامد جسوم حمزة عطية، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥.

ب – أطاريح الدكتوراه

١. د. طارق حمدي الساطي، رقابة ديوان المحاسبة على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.

ثالثاً: البحوث والمقالات المنشورة في المجلات العلمية المحكمة

١. محمد مظهري وسعيد سقاي سعيدي ومرتضى قاسم آبادي، الوزراء واستجواب الرئيس في النظام القانوني الإيراني، مجلة متخصصة في السياسة والقانون، المجلد ٤، العدد ٣، ٢٠١٩.

رابعاً: التشريعات والوثائق الرسمية

أ – الدساتير
١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ المعدل في عام ١٩٨٩.
ب – القوانين
١. قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة العراقي رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧.
٢. قانون أصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ (الملغى).
٣. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨.
٤. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٥. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠.
٦. قانون وزارة المالية العراقي رقم ٩٢ لسنة ١٩٨١.
٧. قانون المحاسبات العامة الإيراني (قانون محاسبات عمومي كشور) لسنة ١٣٦٦هـ.ش الموافق ١٩٨٧م وتعديلاته.
٨. قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.
٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٠. قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
١١. قانون الموازنة الاتحادية العراقية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٥.
١٢. قانون الموازنة الاتحادية العراقية رقم ١ لسنة ٢٠٠٦.
١٣. قانون مجلس النواب العراقي رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديله رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠.
١٤. قانون هيأة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ١٧/تشرين الثاني/٢٠١١.
١٥. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، المعدل بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢.
١٦. قانون برنامج وميزانية البلاد الإيراني (قانون برنامه و بودجه كشور)، الصادر في ١٣٥١/١٢/١٠هـ.ش الموافق ١٩٧٢م وتعديلاته.
ج – الأنظمة والأوامر
١. النظام الداخلي لوزارة المالية العراقية رقم ١ لسنة ١٩٩٠.
٢. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.
٣. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤.
٤. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٨ لسنة ٢٠١٤.
٥. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٦. النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي الإيراني.
د – الوثائق الرسمية
١. محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم ٢٧ بتاريخ ١٧/تموز/٢٠٠٨.
خامساً: الأحكام والقرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ٢٢٨/اتحادية بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١.

سادساً: المصادر الإلكترونية

١. القاضي رحيم حسن العكيلي، حدود اختصاصات هيأة النزاهة في الاستعانة بالإجراءات الجزائية، بحث منشور على الموقع الرسمي لهيأة النزاهة: ha.iqwww.naza
٢. الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق: https://www.iraqfsc.iq
٣. التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية الاتحادي، الموقع الرسمي للديوان: https://www.fbsa.gov.iq

Sources and References

First: Books

.١Dr. Ahmed Saqr Ashour, *Accountability and Auditing: Legislation and Mechanisms in Arab Countries*, Arab Scientific Publishers, Beirut, 2007.
.٢Dr. Ahmed Yahya Al-Zuhairi, *The Oversight Role of the Iraqi Parliament Post-2003*, 1st ed., Al-Sanhouri Publishing House, Lebanon, 2016.
.٣Dr. Hamdi Suleiman Al-Qabilat, *Financial and Administrative Oversight of Government Agencies*, Dar Al-Thaqafa Library for Publishing and Distribution, Amman, 1998.
.٤Rostami, Vali, and Kafijian, Hamid, *Financial and Accounting Laws: Legal Requirements for the Public Finance System in Iran*, 1st ed., Dadgostar Publications, Tehran, 2016.
.٥Ranjbari, Abolfazl, and Badamchi, Ali, *Financial Law and Public Finance*, 7th ed., Majd Scientific and Cultural Complex Publications, Tehran, 2016.
.٦Zainab Karim Al-Daoudi, *The Role of Administration in Preparing, Executing, and Implementing the General Budget in Iraq*, 1st ed., Nippur House for Printing, Publishing, and Distribution, Baghdad, 2012.
.٧Dr. Sami Jamal El-Din, *Oversight of Administrative Actions*, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2000.
.٨Dr. Sabah Saad El-Din Al-Alami, *The Role of Financial and Administrative Oversight as an Approach to Development and Administrative Reform in the State*, 2006.
.٩Adel Boualnah, *Judicial Oversight of Administrative Discretion*, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2003.
.١٠Dr. Fakhri Abdul-Razzaq Al-Hadithi, *Commentary on the Penal Code: General Part*, University of Baghdad, 1992.
.١١Dr. Fahmi Mahmoud Shukri, *Supreme Financial Audit: General Concept and the Organization of its Bodies in Arab and Selected Foreign Countries*, Majdalawi Publishing and Distribution House, Amman, 1983.
.١٢Dr. Mohammed Raad Tahseen Al-Darraji, *The Financial Powers of Parliament*, Modern University Office, Alexandria, 2015.
.١٣Dr. Mohammed Rifaat Abdel-Wahab, *Constitutional Adjudication: Judicial Review of the Constitutionality of Laws*, New University House, Alexandria, 2012.
.١٤Mohammed Majid Yaqout, *Commentary on Disciplinary Law for Public Service*, New University House, Alexandria, 2009.
.١٥Waseem Al-Ahmad, *Interpellation in the Arab Parliamentary System*, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2011.

II. Academic Theses and Dissertations
A – Master's Theses
١. Hamid Jasoum Hamza Atiya, *The Role of the Federal Board of Supreme Audit in Protecting Public Funds*, Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2015.
B – Doctoral Dissertations
١. Dr. Tariq Hamdi Al-Sati, *The Audit Bureau's Oversight of the Legality of Public Expenditure Execution*, unpublished doctoral thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1967.
Third: Research papers and articles published in peer-reviewed academic journals
١. Mohammad Mazhari, Saeed Saghayi Saeedi, and Morteza Ghasemabadi, "Ministers and the Interpellation of the President in the Iranian Legal System," *Journal of Politics and Law*, Vol. 4, No. 3, 2019.
Fourth: Legislation and official documents
A – Constitutions
١. Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
٢. Constitution of the Islamic Republic of Iran of 1979 (amended in 1989.(
B – Laws
١. Iraqi Public Audit Department Law No. 17 of 1927.
٢. Iraqi Public Accounting Procedures Law No. 28 of 1940 (repealed.(
٣. Iraqi Financial Audit Bureau Law No. 42 of 1968.
٤. Iraqi Penal Code No. 111 of 1969 (as amended.(
٥. Iraqi Financial Audit Bureau Law No. 194 of 1980.
٦. Iraqi Ministry of Finance Law No. 92 of 1981.
٧. Iranian Public Accounting Law (Law on Public Accounting of the Country) of 1366 SH (1987 AD) and its amendments.
٨. Iraqi Financial Audit Bureau Law No. 6 of 1990 (as amended.(
٩. State and Public Sector Employees' Discipline Law No. 14 of 1991 (as amended).
10. Iraqi Financial Management and Public Debt Law No. 94 of 2004.
١١. Iraqi Federal Budget Law No. 23 of 2005.
١٢. Iraqi Federal Budget Law No. 1 of 2006.
١٣. Iraqi Council of Representatives Law No. 50 of 2007 and its amendment No. 23 of 2010.
١٤. Integrity Commission Law No. 30 of 2011, *Al-Waqai' al-Iraqiya* (Official Gazette), Issue 4217, November 17, 2011.
١٥. Federal Board of Supreme Audit Law No. 31 of 2011, as amended by Law No. 104 of 2012.
١٦. Iranian Country Program and Budget Law (*Qanun-e Barnameh va Budjeh-ye Keshvar*), issued on 10/12/1351 SH (corresponding to 1972 AD) and its amendments.
C – Regulations and Orders
١. Iraqi Ministry of Finance Internal Regulation No. 1 of 1990.
٢. Order of the dissolved Coalition Provisional Authority No. 55 of 2004.
٣. Order of the dissolved Coalition Provisional Authority No. 77 of 2004.
٤. Iraqi Council of Ministers Internal Regulation No. 8 of 2014.
٥. Iraqi Council of Representatives Internal Regulation.
٦. Islamic Consultative Assembly of Iran Internal Regulation.

D – Official Documents
.١Minutes of the Iraqi Council of Representatives Session No. 27, dated July 17, 2008. Fifth: Judicial Rulings and Decisions
.١Decision of the Federal Supreme Court of Iraq, No. 228/Federal, dated October 9, 2006.
.٢Decision of the Federal Supreme Court of Iraq, No. 105/Federal/2011.
Sixth: Electronic Sources
.١Judge Rahim Hassan Al-Aqeeli, "The Limits of the Integrity Commission's Competence in Utilizing Criminal Procedures," a paper published on the official website of the Integrity Commission: www.nazaha.iq
.٢Official website of the Federal Supreme Court of the Republic of Iraq: https://www.iraqfsc.iq
.٣Annual reports of the Federal Board of Supreme Audit, official website of the Board: https://www.fbsa.gov.iq