Bilad Alrafidain Journal of Humanities and Social Science Vol.6, No. 3 **ISSN: 2788-6026**
Doi: 10.54720/bajhss/2024.060306 **Pages: 64-78**

الرقابة المالية على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية

م. م. شلال متعب حميد، أ.م. د. عمار فوزي كاظم المياحي
كلية القانون، جامعة بغداد، بغداد، 10011، العراق.
Shallal.Motab1102a@colaw.uobaghdad.edu.iq

الملخص

تعد الرقابة المالية على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية واحدة من اهم الآليات الكفيلة بتحقيق المرونة والفاعلية للنشاط الدبلوماسي ومكافحة الانحرافات المالية والفساد، لما لها من دور كبير بكشف المخالفات المالية وتحديد أسبابها والعمل على معالجتها ومنع تكرارها في المستقبل، لأن دور الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية لا يكتمل بمجرد اطلاق التخصيصات المالية وتنفيذها، بل لابد من الركون الى رقابة مالية للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية على ما تحقق منها فعلا وعلى الأهداف التي حققتها، وتتنوع أوجه الرقابة المالية فهي رقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها، ورقابة من حيث الموضوع، ورقابة من حيث الجهة التي تمارسها، ورقابة من حيث وقت ممارستها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، الموازنة السنوية الفرعية، البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

Financial Oversight of The Implementation of The Annual Sub -Budget Appropriations for Iraqi Diplomatic Missions and Representations

Asst. Lect. Shalal Mutib Hameed Al-Attafi, Asst. Prof. Dr. Ammar Fawzi Kadhem Al-Miyahi
College of Law, University of Baghdad, Baghdad, 10011, Iraq.
Shallal.Motab1102a@colaw.uobaghdad.edu.iq

Abstract

The importance of the study lies in two aspects, one scientific and the other practical. In the scientific aspect, the research worked to enrich scientific research in the field of financial control over the activity of Iraqi diplomatic missions and representations, and raising the subject of studying diplomatic missions and representations in its various aspects. As for the practical aspect, the study addressed the various aspects of financial control over the implementation of financial control over the annual subsidiary budget of Iraqi diplomatic missions and representations, the responsibilities of the

supervisory bodies to uncover financial violations, and the role of the administrative bodies concerned with holding accountable those who exceed financial allocations and deterring them. The study aimed to clarify the mechanisms by which financial control is carried out on the implementation of the annual sub-budget appropriations of the Iraqi diplomatic missions and representations, to avoid serious financial deviations and violations that lead to obstructing the work of the diplomatic missions and representations from performing their role in a manner consistent with the tasks and duties entrusted to them, and to attempt to alert the competent authorities responsible for diplomatic activity to the importance of financial control, and to grant broader powers and authorities to the oversight bodies to improve the effectiveness and performance of the Iraqi diplomatic missions and representations. The problem of the study was represented in the multiplicity of oversight bodies on the implementation of the annual sub-budget appropriations of the Iraqi diplomatic missions and representations, represented by parliamentary oversight and the oversight of the independent bodies, in addition to the oversight of the Audit and Internal Oversight Department in the Ministry of Foreign Affairs. The multiplicity of oversight bodies leads to an overlap in the oversight powers of these bodies, which negatively affects the implementation of the annual sub-budget appropriations of the Iraqi diplomatic missions and representations. The scientific methodology that the researcher relied on to complete this study is the analytical method, which aimed to analyze the legal texts issued to organize the mechanisms of disposing of public funds and methods of monitoring them, supported by analyzing the correspondence of the Iraqi Ministry of Foreign Affairs to diplomatic missions and representations to complete the benefit. The researcher decided to divide it into two sections and allocated the first section to the concept of financial control, which included defining financial control and explaining its importance and the objectives sought from practicing it, while in the second section, this study addressed the types of financial control, which included the types of control in terms of their connection to work and purpose, the types of control in terms of the subject, the types of control in terms of the party that practices it, and the types of control in terms of the time of its practice.

Keywords: Financial control, annual sub-budget, Iraqi diplomatic missions, and representations

المقدمة

للموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية أهمية كبيرة في تحقيق الأهداف المخططة لها من قبل السلطات المختصة بالنشاط الدبلوماسي، فمن خلالها يمكن معرفة توجه الدولة، فهي بحق مرآة عاكسة لفلسفة النظام السياسي الحاكم، ولأجل الارتقاء بالنشاط الدبلوماسي وتطويره لا بد من موازنة مناسبة للمهام والواجبات التي تقوم بها البعثات والممثليات الدبلوماسية، سواء أكان من ما تحققه البعثات والممثليات الدبلوماسية من إيرادات ترفد به الخزينة العامة بموجب القوانين المالية النافذة أو من التخصيصات المالية التي ترصد لها من وزارة الخارجية وآلية المحافظة، الأمر الذي يتطلب وجود أجهزة رقابية فاعلة ومؤثرة تساهم في المحافظة على المخصصات المالية ، لأن دور الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية لا يكتمل بمجرد اطلاق التخصيصات المالية وتنفيذها، بل لابد من الركون الى رقابة مالية للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية على ما تحقق منها فعلا وعلى الأهداف التي حققتها، وتتنوع أوجه الرقابة المالية فهي رقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها، ورقابة من حيث الموضوع، ورقابة من حيث الجهة التي تمارسها، ورقابة من حيث وقت ممارستها.

1- أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في جانبين أحدهما علمي والأخر عملي ففي الجانب العلمي، نعمل على أثراء البحث العلمي في مجال الرقابة المالية على نشاط البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية، وكذلك أثارة موضوع دراسة البعثات والممثليات الدبلوماسية بمختلف جوانبه. اما في الجانب العملي فقد تناولت الدراسة الجوانب المتعددة للرقابة المالية على تنفيذ الرقابة المالية

على الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية، والمسؤوليات الملقاة على عاتق الأجهزة الرقابية بكشف المخالفات المالية، ودور الأجهزة الإدارية المختصة بمساءلة المتجاوزين على التخصيصات المالية وردعهم.

2- **هدف البحث:** تهدف الدراسة الى توضيح الآليات التي تتم فيها الرقابة المالية على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية، من اجل تفادي الانحرافات والمخالفات المالية الخطيرة التي تؤدي الى عرقلة عمل البعثات والممثليات الدبلوماسية من أداء دورها بما يتناسب والمهام والواجبات الملقاة على عاتقها، ومحاولة تنبيه السلطات المختصة المسؤولة عن النشاط الدبلوماسي الى أهمية الرقابة المالية، ومنح صلاحيات وسلطات أوسع للأجهزة الرقابية لتحسين فعالية وأداء البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

3- **مشكلة الدراسة:** تتمثل مشكلة الدراسة في تعدد الأجهزة الرقابية على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية، المتمثلة بالرقابة البرلمانية ورقابة الهيئات المستقلة، فضلا عن رقابة قسم التدقيق والرقابة الداخلية في وزارة الخارجية، أن تعدد الأجهزة الرقابية يؤدي الى حدوث تداخل في الاختصاصات الرقابية لهذه الأجهزة، فيأثر سلبا على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

4- **منهجية البحث:** إنَّ المنهجية العلمية التي سنعتمد عليه في إنجاز هذه الدراسة هو المنهج التحليلي، الذي يرمي الى تحليل النصوص القانونية التي صدرت بتنظيم آليات التصرف بالأموال العامة وطرق مراقبتها، مدعوما بتحليل مخاطبات وزارة الخارجية العراقية الى البعثات والممثليات الدبلوماسية استكمالا للفائدة.

5- **خطة الدراسة:** تبعا لما تقتضيه طبيعة الدراسة ارتأينا تقسيمها الى مبحثين، نخصص المبحث الأول لمفهوم الرقابة المالية والذي يتضمن التعريف بالرقابة المالية وبيان أهميتها والأهداف المتوخاة من ممارستها، في حين سنتناول في المبحث الثاني دراسة أنواع الرقابة المالية والذي يتضمن أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها، وأنواع الرقابة من حيث الموضوع، وأنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها، وأنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة المالية

تستند الرقابة المالية الى مبدأ المشروعية وتحقيق الصالح العام عن طريق التأكد من اتباع الإجراءات الرقابية المالية المحددة من قبل السلطات المختصة [1] وتعد واحدة من اهم الوظائف التي تمارسها الدولة[2] ، ولبيان مفهوم الرقابة المالية، سنتناوله في ثلاث نقاط نخصص الأولى للتعريف بالرقابة المالية والثانية لبيان أهمية الرقابة المالية، والأخيرة لدراسة أهداف الرقابة المالية، وكما يأتي:

المطلب الأول
تعريف الرقابة المالية

من الصعوبة الاتفاق على مفهوم واحد لمصطلح الرقابة أو تحديد معنى دقيق له بالرغم من تعدد التعاريف التي أتى بها فقهاء القانون والاقتصاد[3] ، ولبيان تعريف الرقابة المالية سنتناوله في نقطتين نخصص الأولى لتعريف الرقابة المالية لغويا، اما الثانية لتعريفها في الاصطلاح، وكما يأتي:

أولا: تعريف الرقابة لغةً:

لقد وردت كلمة الرقابة بمعنى: المحافظة والانتظار[4] ، والرقيب الحافظ والمنتظر[5] ، والرقيب: الله سبحانه وتعالى[6] ، وقد وردت كلمة الرقيب في مواضع متعددة في القران الكريم، منها قوله تعالى (مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ) [7]، (وارتقبوا إني مَعَكُمْ رَقِيبٌ)[8]، (إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا)[9].

ثانيا: تعريف الرقابة المالية اصطلاحاً

لقد أورد الفقهاء عدة تعاريف للرقابة المالية، فالرقابة بصورة عامة تمثل (الوضع الذي يوجد فيه من يمكنه أن يفرض على الأقل وجهة نظره على الأخرين في علاقة معينة)[10] وأنها (كل فعل يستهدف الاطمئنان على توفر جميع عناصر الأداء وتكافئها

في أوجه نشاط الأنسان لتحقيق غاية معينة)[11] ، والرقابة تعني التحقق من أن التنفيذ يتم كما هو مقرر في الخطة وفي ضوء التعليمات والقواعد القانونية النافذة.[12]

والرقابة المالية تمثل مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبعها الجهات الرقابية لمراجعة التصرفات المالية للإدارة وتقييم أعمالها، وقياس مدى مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة، والتأكد من أن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقه وان تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعية وخلال الأوقات المحددة.[13] وأنها الوظيفة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية وغير الحكومية من اجل تتبع وحراسة المال العام وحفظه، استناداً الى تخويل صادر عن السلطة التشريعية[14] .

وعُرفت الرقابة المالية بانها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والانتماء بين المفاهيم الاقتصادية والقانونية والمحاسبية والإدارية، تهدف الى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المتحققة [15] ، وانها مجموع العمليات والأساليب التي يتم بموجبها التحقق من أن الاداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية[16]، وتمثل (الوظيفة التي تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفق الأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد)[17].

كما وعُرفت الرقابة المالية بانها مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها الأجهزة المختصة بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها وأنفاقها، وفقا للقواعد القانونية والمالية النافذة، طبقا للخطط الموضوعة من الوحدات الإدارية[18] . ونرى أن الرقابة المالية تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقا للبرنامج المحدد في خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة لتلافي الخطأ والضعف والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها واجتناب تكرار حدوثها، وتحديد المسؤولين عن ارتكابها ومساءلتهم، لضمان حسن تطبيق الأهداف والقواعد وبيان مدى سلامتها للوصول الى معدلات دقيقة في الاداء وفقا للضوابط التي تنسجم مع الجهة الخاضعة للرقابة.

المطلب الثاني

أهمية الرقابة المالية

تنبع أهمية الرقابة المالية من كونها ضمانة لاحترام إرادة السلطة التشريعية في تنفيذ القوانين المالية، وبما إن البرلمان يمثل إرادة الشعب فإن أهمية الرقابة تكمن بسعي البرلمان بفرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها الوجهة الصحيحة[13] .

والرقابة المالية هي (العنصر الأهم في المحافظة على الأموال العامة من المخاطر التي تهددها والتي تبدأ بسوء الإدارة وسوء الاستخدام وتصل إلى الاعتداء المباشر بالاستيلاء عليها، ولن يتأتى ذلك إلا بالرقابة المالية الحازمة)[19].(والرقابة المالية تحتل مكانا استراتيجيا بين عناصر العملية الإدارية تجعله يتأثر ويؤثر فيها لدرجة أن تكون مرتبطة بها ومعها وجودا وعدما، فلا يمكن للرقابة المالية أن تُباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية، ولا يمكن التحقق من أن الوظائف الإدارية قد تمت كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة، يمكن عن طريقها الوقوف على مدى تحقق الأهداف التي وضعت من اقلها الوظائف الإدارية)[20].

(وتبرز أهمية الرقابة المالية كذلك في معادلة وتوازن السلطات في البلاد، ومواجهة الاستبداد والفساد، فالحاكم المستبد لا يقبل الرقابة المالية ألا تلك الشكلية التابعة له، التي لا تقترب منه ولا من أعوانه، بل يُقوى بها على الخصوم السياسيين وصغار الموظفين ليرهبهم بها، فينحرف بها عن هدفها الأساسي فيستخدمها كأداة بطش وترهيب، بدلا من أن تكون أداة تطهير وتطوير وأنصاف وعدالة)[21].

المطلب الثالث

أهداف الرقابة المالية

تهدف الرقابة المالية بصفة عامة الى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص أهدافها بالنقاط الأساسية الآتية:

أولا: التأكد من أن التخصيصات المالية كافة قد استخدمت وفقا لما هو مقرر لها، وفي الأغراض المخصصة لها[13] .

ثانياً: التحقق من أن الموارد قد حُصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير يتعلق بذلك [22].

ثالثاً: التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات[16] .

رابعاً: ضمان عدم خروج الوحدات الإدارية عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية عند تنفيذها الموازنة[13] .

خامساً: متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات الإدارية والاقتصادية للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعة ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عما يقع من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلاً[23] .

سادساً: التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها واكتشاف نقط الضعف فيها لاقتراح وسائل العلاج التي تكفل إحكام الرقابة على المال العام دون تشدد في الإجراءات قد يعوق سرعة التنفيذ أو تسيب يؤدى الى ضياع الأموال وكثرة وقوع حوادث الاختلاس[22] .

سابعاً: تحفيز الموظفين على الاداء الحسن والالتزام بالقوانين والأنظمة حيث تعمل الأجهزة الرقابية على استنهاض هممهم وطاقاتهم الإبداعية عند أداء أعمالهم الوظيفية[24] .

ثامناً: تخفيض تكاليف أداء النشاطات الحكومية، والحد من الإسراف، وضمان الاستغلال الأمثل للتخصيصات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية[25] .

المبحث الثاني

أنواع الرقابة المالية

(أدى تدخل الدولة في كافة أوجه النشاط الى فرض مزيدا من الرقابة، فعرفت النظم الإدارية أنواعا وأنماطا من الرقابة لم تكن موجودة من قبل وتطورت أنواع الرقابة الموجودة منها لمسايرة اتساع ذلك النشاط)[26] ، ولبيان أهم أنواع الرقابة المالية سنتناولها في أربعة نقاط نخصص الأولى لأنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها، والثانية لأنواع الرقابة من حيث الموضوع والثالثة لأنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها، والأخيرة نخصصها لأنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها وكما يأتي:

المطلب الأول

أنواع الرقابة المالية من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها

تأخذ الرقابة المالية عدة أشكال منها ما هو منصوص عليه في التشريعات ذات العلاقة، ومنها ما يتم اللجوء إليهم عند الحاجة [14]، ولبيان أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها سنتناول دراستها في نقطتين نخصص الأولى للرقابة على التصرفات القانونية والثانية للرقابة على المخالفات المالية وكما يأتي:

أولا: الرقابة المالية على التصرفات القانونية.

تنصب الرقابة المالية في هذا المجال على كافة التصرفات القانونية التي تمارسها الإدارة العامة وتشمل ما يصدر عنها من قرارات مالية وما تبرمه من عقود، ولبيان الرقابة المالية على التصرفات القانونية سنتناوله في نقطتين، نخصص الأولى لدراسة الرقابة المالية على ما تصدره من قرارات مالية والثانية للرقابة المالية على ما تبرمه الإدارة من عقود مالية، وكما يأتي:

1- الرقابة على القرارات المالية:

القرار المالي هو عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة عن إحدى السلطات الإدارية في الدولة[27] ، لإحداث تغيير في الأوضاع القائمة اما بأنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو الغائهِ[34] ، والمتتبع لهذا النوع من الرقابة يجده يمتد لكل ما يصدر عن الإدارة من قرارات سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية وبغض النظر عن طبيعتها كاشفة أو منشئة أو صدرت عن

سـلطة الإدارة التقديرية أو المقيدة، وتتمثل الرقابة على القرارات المالية بمدى اتفاق تلك القرارات مع قواعد القواعد القانونية المالية [26].

وتخضـع القرارات المالية الصـادرة عن البعثات والممثليات الدبلوماسـية العراقية لرقابة وزارة الخارجية، فقد أكدت وزارة الخارجية على المسؤولية الكاملة للآمر بالصرف والمسؤول عن الصرف عن أية مبالغ يكتشف أنها دفعت ولم تكن مستحقة الدفع أو أنها دفعت بصورة زائدة أو أن إجراءات الصرف لم تكن مستوفية لشروط الصرف المقررة[28] .

2- الرقابة على العقود المالية:

يذهب اغلب الفقه الى أن تعريف العقد واحد في مختلف فروع القانون ولكن النظام القانوني يختلف من عقد لأخر، ويُعرف العقد المالي بانه اتفاق بين إرادات تنشأ عنه التزامات، وهو العقد الذي تبرمه الإدارة العامة، وتظهر فيه نيتها بالأخذ بأحكام القانون العام[26] .

تمتد الرقابة المالية على سـائر العقود التي تبرمها الإدارة العامة وفي مختلف مراحلها، بدءا من الإعلان عنها وما يتبعها من مراحل التعاقد مثل المزايدة أو المناقصـة أو الممارسـة، كما وتمتد الرقابة الى مرحلة التنفيذ وما بعد التنفيذ للوقوف على مطابقة ما تم تنفيذه وما تم الاتفاق عليه في ضـوء مدى توافر الشـروط المتفق عليها في التنفيذ من عدمه[26] . وتعدد الأجهزة الرقابية على العقود المالية التي تبرمها الإدارة، ويأتي في مقدمتها ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ويسـتمد الديوان مصـدر سـلطته الرقابية من الدسـتور العراقي وقوانين الديوان المتعاقبة منذ أنشائه بموجب القانون رقم (17) لسنة (1927) وانتهاءً بالقانون رقم (31) لسنة (2011).

وقد فرض القانون على كافة الجهات الحكومية إبلاغ الديوان عن المخالفات التي تقع في إبرام وتنفيذ العقود الحكومية، وأعلام الديوان عن نتائج التحقيق في تلك المخالفات، ومنح القانون رئيس الديوان صـلاحية مخاطبة رؤسـاء الدوائر التي تقع فيها المخالفات المالية أو الفنية في العقود الحكومية من أجل إحالة الموظف إلى التحقيق أو سـحب اليد عنه وفق قانون انضـباط موظفي الدولة رقم (14) لسـنة 1991 المعدل. وأجاز القانون تضـمين الموظف الذي تسـبب في الحاق الضـرر بالمال العام من خلال تقصـيره أو إهماله بواجباته الوظيفية المتعلقة بأبرام وتنفيذ العقود الحكومية[29] ، كما منح المشرع العراقي هيئة النزاهة صـلاحية التحقيق في الشبهات التي تثار حول العقود المالية[30] . وتخضـع العقود المالية للبعثات والممثليات الدبلوماسية لرقابة الأجهزة الرقابية والإدارية والمالية في وزارة الخارجية، إضافة لرقابة مجلس النواب والأجهزة الرقابية المستقلة في الدولة وفقا للقواعد القانونية النافذة.

ثانياً: الرقابة على المخالفات المالية

المخالفة المالية تمثل (الأفعال التي تشكل خرقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ عمليات الإيرادات أو النفقات أو بإدارة الأموال العامة أو الوسائل المادية والحقوق العقارية أو المنقولة المملوكة للدولة، الأمر الذي يشكل ضرراً للمصلحة العامة، كما يمكن في بعض التشريعات المالية اعتبار كل عرقلة غير مبررة لأعمال الأجهزة الرقابية المالية في حكم المخالفات المالية، لكونها تتنافي والأهداف التي من أجلها أنشئت هذه الأجهزة)[31]، وانها كل (تصرف خاطئ صادر عن الموظف سواء بصورة قصدية أو نتيجة الإهمال أم تقصير وينتج عنه المساس بالمصالح المالية أو الاقتصادية للدولة ووحداتها الإدارية ومؤسساتها العامة، مما يخضعه للمساءلة القانونية)[32].

وتنشأ المخالفات المالية نتيجة (وجود ضعف بنظام المراقبة وعدم فعاليته في متابعة الموظفين، فضلاً عن وجود نقاط ضعف أو ثغرات في القوانين والنصوص التنظيمية أو عدم وضوحها، الأمر الذي يفتح المجال للموظف أو المحاسب للاجتهاد في فهم التعليمات والعمل حسب فهمه لها، وللتهاون وعدم اتخاذ عقوبات رادعة لمرتكبي المخالفات المالية أو عدم وجود تصنيف للمخالفات أو تحديد لعقوباتها، مما يشكل حافزا لارتكاب المخالفات بصورة متعمدة)[31] . وتخضع المخالفات المالية التي تصدر عن البعثات والممثليات الدبلوماسية عند مزاولتها لأنشطتها، لرقابة وزارة الخارجية، إضافة لرقابة مجلس النواب والأجهزة الرقابية المستقلة في الدولة وفقا للقواعد القانونية النافذة.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة المالية من حيث الموضوع

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث موضوعها على ثلاثة أنواع، وكما يأتي:

أولا: رقابة المشروعية

يعني مبدأ المشروعية (خضوع كافة السلطات العامة في الدولة للقانون بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة)[33] ، (وان تحترم الدولة جميع القواعد القانونية القائمة وان تكون تصرفات السلطات العامة فيها متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام والنظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أيا كان مصدرها وشكلها، وسواء كان مدونة أو غير مدونة)[34] .

ويتم بموجب رقابة المشروعية (مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه الواسع وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي صدر عنها التصرف المالي، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه) [35]، وهذا يعني خضوع كافة التصرفات المالية للقواعد القانونية والمالية النافذة[36] .

ثانياً: الرقابة المحاسبية

(تمثل الرقابة المحاسبية جزءاً لا يتجزأ من الرقابة المالية وتهدف الى التحقق من تنفيذ العمليات المحاسبية بشكل يسمح بأعداد التقارير المالية والمساءلة المحاسبية)[37] ، للتأكد من سلامة الوضع المالي للوحدات الحكومية من خلال الكشوفات المالية ونتائج النشاطات المالية وفقا لمبادئ المحاسبة المتعارف عليها[38] . وتخضع البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية الى الرقابة المحاسبية لوزارة الخارجية التي دأبت بتوجيه الأمرين بالصرف والمحاسبين بالمسؤولية القانونية عن عدم استيفاء الإيرادات والرسوم أو استيفاءها بشكل يخالف ما هو مقرر لها[39] . (وعلى إثر تطور علم القانون والمحاسبة، والأخذ بمبادئ تخطيط الموازنة العامة في الدولة، فقد أصبحت الرقابة المحاسبية تقوم على الجمع بين الرقابة المحاسبية ورقابة المشروعية)[40] .

ثالثاً: الرقابة الاقتصادية

(عرفت الرقابة الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية بهدف إصلاح ما دمرته الحرب ومحاربة الكساد وتحقيق الازدهار الاقتصادي، ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مراجعة أنشطة السلطات العامة من حيث المشروعية والبرامج التي تقوم بتنفيذها للوقوف على ما تم تنفيذه من أعمال وتكلفة وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير، فضلاً عن التأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل في المواعيد المقررة ومدى تحقيق النتائج المرجوة)[13]، (والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معا، حيث تعني الأولى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج بأقل قدر ممكن من الجهود والتكاليف والثانية تعني الرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة)[41].

المطلب الثالث

أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارسها

وفقا لهذا التقسيم يتم تحديد نوع الرقابة المالية استناد الى الجهة التي تقوم بها، ولدراسة الرقابة من حيث الجهة القائمة بها سنتناولها في ثلاث نقاط نخصص الأولى للرقابة السياسة اما الثانية فللرقابة المالية المستقلة، والأخيرة للرقابة الذاتية، وكما يأتي:

أولا: الرقابة السياسية

تعد الرقابة السياسية انعطافا دستوريا للصالح العام، وتطورت من حيث الممارسة والأسلوب والهدف عبر صراع طويل بين السلطة التشريعية التي تمثل الشعب والسلطة التنفيذية، وقد اتجهت الدول الى تفويض اللجان البرلمانية أو أنشاء جهاز متخصص لممارسة هذا النوع من الرقابة نيابة عن السلطة التشريعية وقامت بتزويدها بالحصانات اللازمة لكي تضمن له الاستقرار وعدم التأثر بالتيارات أو التغييرات السياسية[42]، ولدراسة الرقابة السياسية، سنتناوله في نقطتين نخصص الأولى للرقابة النيابية اما الثانية فنخصصها لرقابة الرأي العام، وكما يأتي:

1- الرقابة البرلمانية.

تُعرف الرقابة البرلمانية (بمجموعة الإجراءات والأليات التي تهدف الى مراقبة أعمال وأنشطة الإدارة العامة والأشراف عليها وتقييمها، ضمن الآلية التي حددها القانون)[34] ، للاطمئنان على صحة التنفيذ وسلامته من الناحية القانونية[43] ، وأنها تنصب على انتقاء أفضل الآليات لتخصيص الأموال العامة وأنفاقها، فضلا عن حقها في التأكد من أن تنفيذها وفقا لإجازته، وقد كفل الدستور العراقي حق البرلمان بمساءلة الإدارة العامة عن أعمالها كافة ومن ضمنها مساءلتها عن التصرف بالأموال العامة[44] . يمارس البرلمان الرقابة المالية بوسائل مختلفة أهمها[45] :

أ- النظر في نقل الاعتمادات المالية المقررة في الموازنة العامة من باب الى باب وفي طلب فتح اعتمادات إضافية.
ب- توجيه الأسئلة واستجواب أعضاء السلطة التنفيذية.
ت- مناقشة الحساب الختامي للدولة عند عرضه على البرلمان للاعتماد.

ويعمل البرلمان العراقي من خلال لجنة العلاقات الخارجية وبالتنسيق مع وزارة الخارجية على تقييم عمل وأداء البعثات والممثليات الدبلوماسية في كافة دول العالم، وأجراء التعديلات والتغيير حسب التقييم[46] .

2- رقابة الرأي العام:

رقابة الراي العام يمارسها المواطنون ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمراكز البحثية داخل الدولة، على أداء سلطات الدولة وأجهزتها ومرافقها العامة المختلفة عن طريق ما يتاح لهم من بيانات ومعلومات وتقارير ودراسات سواء وفرتها أجهزة الدولة الرسمية أم وسائل الإعلام المختلفة أم المراكز البحثية على اختلاف أنواعها، والتي انضم إليها حديثا وسائل التواصل الاجتماعي المختلفة[20] ، ومن اهم صورها:

أ- الرقابة التي يمارسها الجمهور عن طريق أبداء أراءها الحرة، وكفل الدستور للأفراد حرية تكوين الآراء وإعلانها دون ما خوف أو تردد طالما كانت تنصب في خدمة الصالح العام[47] ، وتعتبر الصحافة أحد مظاهر حرية الراي والتعبير عنه[48] ، فأصبح الراي العام يشكل جهة رقابية قوية يراقب أعمال الإدارة العامة ويحاسبها ويصحح مسارها ويقوم اعوجاجها أو يؤازرها ويأخذ بيدها إذا سارت في الطريق الصحيح.

ب- كما ويباشر الراي العام رقابته عن طريق انتخاب ممثليه لعضوية المجالس النيابية[49] .

ت- يمارس أفراد الشعب حقهم في الرقابة بواسطة ما ينبثق من تنظيماتهم من لجان رقابية تباشر حقها في الإشراف والرقابة على مختلف صور وأشكال النشاط العام، مثل رقابة التنظيمات والأحزاب السياسية المختلفة، ورقابة اللجان النقابية في مختلف القطاعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وهذا الحق ناتج عن ملكية الشعب للأموال العامة والتي تديرها الدولة نيابة عنه، فيجب على النائب أو الوكيل أن يتصرف طبقاً لرغبة المالك الأصلي[16] .

ثانياً: الرقابة المالية المستقلة

الرقابة المالية المستقلة هي الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع لسلطة الإدارة العامة، وتقوم هذه الجهة بفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بوثائق ومستندات الجباية والصرف، واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية ووضع تقرير مفصل بهذه الوقائع وإخطار الجهات المختصة التنفيذية والتشريعية، وتؤدي هذه الجهة جميع الأعمال المذكورة وغيرها دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل حسن سير العمل في المرافق العامة المختلفة[50]، ولبيان الرقابة المالية

المستقلة، سنتناولها في نقطتين نخصص الأولى لدراسة الرقابة المالية لديوان المالية الاتحادي، والثانية لدراسة الرقابة المالية لهيئة النزاهة، وكما يأتي:

1- الرقابة المالية لديوان المالية الاتحادي:

أُنشأ ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب قانون الديوان رقم (31) لسنة (2011)[51] ، استنادا الى أحكام المادة (103/أولا) من الدستور العراقي لعام (2005)، التي تنص على (يعد كل من وديوان الرقابة المالية هيئات مستقلة ماليا وإداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها)، ويختص ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالرقابة على كافة أوجه التصرف بالمال العام أينما وجد وتدقيقه [52]. ويتولى ديوان الرقابة المالية الاتحادي، الرقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، وتقويم الاداء للجهات الخاضعة لرقابته، وتقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية، وتقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها، وإجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها[53].

وأن تؤدى أعمال الرقابة والتدقيق في مواقع الجهات الخاضعة للرقابة أو في مقر الديوان أو مقرات دوائر الديوان في حالة تعذر العمل أو استحالة استمراره في مواقع تلك الجهات وعلى الجهات المعنية تهيئة المكان المناسب لعمل موظفي الديوان وتقديم السجلات والمستندات وأي بيانات أو معلومات لازمة لممارسة مهامه، واذا أمتنعت الجهة الخاضعة لرقابة وتدقيق الديوان عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق فعلى الديوان تقديمها خلال عشرين يوماً وبيان أسباب الامتناع ، اذا لم يقتنع الديوان بأسباب الامتناع عن تقديم السجلات فله أشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لأجراء التحقيق بذلك والزام الجهة الممتنعة على تقديم السجلات والبيانات المطلوبة وفي حالة استمرار الجهة عن الامتناع يقوم الديوان بمفاتحة مجلس النواب بذلك)[54]، نرى ضرورة تعديل المادة (12/ ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل، ومنح الديوان سلطة الإحالة إلى الادعاء العام، في الجرائم التي تتعلق بالاعتداء على الأموال العامة والقضايا المتعلقة بالمخالفات المالية الكبيرة.

وتخضع لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي، مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات، وأية جهة ينص قانونها أو نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان[55] باستثناء السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصاتها القضائية[56] .

واكد ديوان الرقابة المالية الاتحادي على عدم التزام بعض البعثات والممثليات الدبلوماسية بقرار مجلس الدولة رقم (107) بالعدد (2969) في 2017/9/7، الذي نص على (لا يمكن إضافة الخدمات الوظيفية السابقة المؤداة خارج السلك الدبلوماسي للموظف المعين في السلك الدبلوماسي لأغراض العلاوة والترفيع وتحتسب لأغراض التقاعد)، وتم إضافة بعض الخدمات كالمحاماة والخدمية الصحفية خلاف القانون[57] .

2- الرقابة المالية لهيئة النزاهة:

تعد مفوضية النزاهة العامة في العراق من اهم المؤسسات الرقابية المستقلة، وتستند فكرة أنشائها الى الأفكار القانونية الحديثة في الشفافية والمساءلة التي تجسدت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (2004)[58] . وأُنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر (55) لسنة (2004) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، والذي الغيَ بقانون هيئة النزاهة النافذ رقم (30) لسنة (2011) المعدل [59]، الصادر استنادا الى نص المادة (102) من الدستور العراقي لعام (2005)[60] ، وتعمل هيئة النزاهة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقا لأحكام القانون، وتحت أشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية[61] .

وتقوم باستجواب المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وأحالتهم الى القضاء الجنائي اذا استوجب الأمر، وعرض ما يتم اكتشافه من مخالفات وما امكن تلافيه منها الى السلطات المختصة[62]، (وفي اطار رقابة هيئة النزاهة على عمل البعثات

والممثليات الدبلوماسية العراقية، فقد استقدمت الهيئة السفير العراقي في تركيا، بدعوى تضخم أمواله التي بلغت (2304787000) اكثر من ملياري دينار عراقي، اي ما يعادل(1.5) مليون دولار، وقالت الهيئة أن قاضي تحقيق محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية في بغداد أصدر أمرا باستقدام السفير العراقي لدى تركيا، على خلفية رصد دائرة الوقاية في الهيئة حصول تضخم في أمواله)[63].

وبعد الاطلاع الى اختصاصات هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي، يلاحظ أن اختصاصاتهما متشابهتان في التحقيق والتدقيق والتفتيش، مما يؤدي الى تضارب العمل الرقابي لتعدد الجهات الرقابية، ونرى ضرورة التخصص الدقيق في العمل الرقابي لكل جهة، لأن تعدد العمل الرقابي للموضوع ذاته هو ضياع للوقت وتبديد للمال العام، ونرى ضرورة تعديل قانوني النزاهة العامة وديوان الرقابة المالي الاتحادي ورفع التداخل في الاختصاص الرقابي.

ثالثاً: الرقابة الذاتية

تعرف الرقابة الذاتية بانها (نظام يتضمن مجموعة من العمليات المالية والتنظيمية والمحاسبية، وضعتها الإدارة العامة لضمان حسن سير العمل في الوحدات الإدارية)[64] ، وأنها (مجموعة النظم والضوابط التنفيذية التي تضعها الإدارة العامة لتنظيم سير العمل داخليا، في كل وظيفة أو عمل من الأعمال، بما يكفل حسن سير العمل وفقا للخطط المستهدفة، ووفق ضوابط معينة، ويشمل ذلك، النظم الإجرائية والتعليمات ونظم المعلومات والسجلات. وبالتالي فإن الرقابة الذاتية هي جزء من العملية الإدارية وترتبط ارتباطاً عضوياً بعملية التخطيط، حيث تَعد عمليتا التخطيط والرقابة من اهم وظائف الإدارة العامة، وان اهم ما يميز هذا النوع من الرقابة، أنها فضلاً عن كونها جزءاً من العملية الإدارية، تُمارس من قبل الإدارة العامة ولا تمارس من خارجها)[54] .

ويتحقق هذا النوع من الرقابة عن طريق الرقابة التسلسلية التي يقوم بها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، فالوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته يمارس الرقابة على وزارته أو الوحدات التابعة لوزارته للتأكد من سلامة التصرفات المالية ومشروعيتها وحسن تنفيذ مخصصات الوزارة وان التصرفات المالية قد تمت طبقا للقوانين والتعليمات الإدارية والمالية[13] .

ويتصف هذا النوع من الرقابة بأسلوبه التفصيلي من ناحية الرقابة والتدقيق المحاسبي والمالي وتقييم الاداء بالنسبة لحسابات الأعمال التي تمارسها الإدارة العامة، وتُمارس هذه الرقابة من قبل الأجهزة التي تتولى الرقابة المالية بمختلف منطلقاتها السابقة أو المرافقة و اللاحقة[54]، وتهدف الرقابة الذاتية الى إيجاد أشراف دائم على الموظفين أثناء أدائهم للعمليات المالية لكشف أية مخالفات أو انحرافات، مع تشخيص أسباب وقوعها، ووضع التوصيات والاقتراحات اللازمة لمعالجتها وتصحيحها [65]، والتحقق من مقدار الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات الموضوعة من خارج الوحدة الإدارية أو من داخلها[66]، أن الرقابة الذاتية في الغالب هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، سواء أكانت هذه الرقابة سابقة أم لاحقة أم مرافقة، تهدف الى كشف التصرفات المالية المخالفة لقواعد القانون وليست مراقبة ملاءمة هذه التصرفات للظروف المرافقة والمحيطة بالتصرف المالي المقصود. ونرى ضرورة أن يكون الهدف الرئيس للرقابة الذاتية الحفاظ على النظام المالي للوحدات الإدارية والربط بين التخصيصات المالية وبين ما تحقق من الأهداف المخططة.

وتخضع البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية لرقابة وزارة الخارجية في كافة التصرفات المالية التي تجريها في مناطق عملها، من خلال القيام بالزيارات التفتيشية الإدارية والفنية والمالية، وفحص ومراجعة السجلات والأنظمة المعمول بها لضمان النزاهة والشفافية والكفاءة، ومتابعة معالجة الملاحظات ورصد ما تم تنفيذه من التوصيات الخاصة بعمل البعثة أو الممثلية الدبلوماسية.

المطلب الرابع

أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها

يقوم هذا النوع من الرقابة على أساس وقت حدوثه فهي إما أَنْ تكون رقابة مالية سابقة على التصرفات المالية أو تكون رقابة مرافقة وأما أن تكون رقابة لاحقة، وسنتطرق لدراستها بثلاث نقاط نخصص الأولى لدارسة الرقابة السابقة لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية والثانية لدراسة الرقابة المرافقة لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية

للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية والثالثة لبيان الرقابة اللاحقة لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية، وكما يأتي:

أولا: الرقابة السابقة لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

يطلق على الرقابة السابقة (بالرقابة الوقائية أو المانعة بمعنى أنها تمنع الأخطاء أو التجاوزات قبل وقوعها، ويتم هذا النوع من الرقابة قبل البدء بعملية الصرف)[67] ، لضمان حسن استخدام التخصيصات المالية وترشيد إنفاقها والوصول الى مشروعية التصرفات المالية قبل تنفيذها[68] ، وتهتم الرقابة المالية السابقة بالتحقق من توفر كافة متطلبات ووسائل إنجاز العمل، قبل البدء بعملية التنفيذ، والتنبؤ بالمشاكل المتوقع حدوثها والاستعداد لمواجهتها وإيجاد الحلول المناسبة لها[69] .

وتتولى هذا النوع من الرقابة وزارة المالية الاتحادية وأقسام التدقيق والرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية والغرض من هذه الرقابة، هو (التأكد من أن الأقسام والشعب تنفذ التعليمات المالية المختلفة وفقا للقانون والتعليمات المالية النافذة وحماية الإدارة من خطر الغش والانحراف عن تنفيذ التعليمات والقوانين النافذة ومخالفة السياسات المالية واختيار الوسائل المناسبة لحماية الموجودات العامة للبعثة الدبلوماسية، وكذلك التأكد من الدفاتر والسجلات المحاسبية والمستندات الخاصة بالصرف والقبض ومطابقة التخصيصات المالية المخططة مع المصروف الفعلي والتأكد من أعداد الجداول والتقارير المالية ومدى تعبيرها عن نتائج أعمال الوحدة الحكومية)[70].

وتتخذ الرقابة السابقة على الصرف أشكالا متعددة كأن يصرح للبنك المركزي بأن يضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف، وقد تتضمن ضرورة الحصول على إقرار من الجهة المختصة تأكد سلامة كل عملية على حده من الجهة القانونية والتثبت من صحتها من جميع الوجوه، مثلا وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة أو إن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقا للقوانين والتعليمات المالية والإدارية، وان مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها[12]، وتجسدت الرقابة المالية السابقة لوزارة الخارجية بالزام جميع البعثات والممثليات الدبلوماسية بتفعيل عمل اللجان واختيار العناصر المهيئة للعمل في تلك اللجان حسب الاختصاص والمقدرة على اتخاذ القرار، وسيقوم مركز الوزارة بمتابعة عمل هذه اللجان[71]، وان يتم تدقيق الحساب الشهري للبعثات والممثليات حال وروده، وان يكون التدقيق شاملاً وكاملاً لكل محتوياته على أن يُنجز التدقيق خلال فترة أقصاها شهر واحد من تاريخ ورود الحساب، وعلى جهاز التدقيق إصدار الملاحظات التي يكتشفها عند تدقيق الحساب الشهري للبعثات والممثليات وإبلاغها الى البعثات والممثليات في موعد لا يتجاوز الأيام الخمسة التالية لانتهاء تدقيق الحساب ويتوجب متابعة قيام البعثات والممثليات بإزالة اثأر الملاحظات بشكل كامل خلال عشرة أيام من تاريخ تسلم البعثة أو الممثلية للملاحظات وإجابة الوزارة خلال فترة أسبوع، و في حالة عدم إجابة البعثة أو الممثلية على ملاحظات الوزارة خلال الفترة المحددة يجب على قسم التدقيق إشعار رئيس الدائرة الحسابية الأعلى في الوزارة لاتخاذ الأجراء المناسب بهذا الشأن مع الموظف الحسابي في البعثة أو الممثلية الدبلوماسية[72].

ثانياً: الرقابة المالية المرافقة(الجارية) لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

تجري الرقابة المالية المرافقة في مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة[73]، للتأكد من سلامة ما يجرى من عمل داخل الوحدات الإدارية وأن التنفيذ يجري وفقاً للخطط والسياسات الموضوعة، ويتميز هذا النوع من الرقابة بالاستمرار والشمول حيث يبدأ مع تنفيذ الأعمال ويساير ويتابع خطوات التنفيذ، ومن مميزات هذا النوع من الرقابة القدرة على اكتشاف الخطأ والقصور والإهمال فور وقوعه فيساعد الإدارة على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية[16]، (إضافة الى ذلك تمارس اللجان النيابية المنبثقة عن السلطة التشريعية هذا النوع من الرقابة، إذ أن الرقابة على الأنفاق وحماية الأموال العامة هي في الأصل من اختصاص هذه السلطة، كونها الرقيبة على السلطة التنفيذية وان من أول واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى التزام الإدارة العامة بضوابط الأنفاق العام)[62]، (فيتم مراجعة الخطوات التنفيذية للوحدات الإدارية خطوة بخطوة ومطابقة هذه الخطوات مع الخطة الموضوعة)[74]، وحرصت وزارة الخارجية على توجيه البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية واستمرار العمل باستحصال

مبلغ(3200$) ثلاثة الأف ومئتي دولار أمريكي عن أجور دفن المتوفين العرب والأجانب في العراق ويقيد المبلغ إيرادا للخزينة العامة[75].

ثالثاً: الرقابة اللاحقة لتنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.

تبدأ هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية وتشمل جانبي الموازنة المتمثلة بتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات[76]، (وتتم عن طريق فحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلاً في الوحدات الإدارية للكشف عن ما وقع فيها من مخالفات مالية ويتسم هذا النوع من الرقابة بالشمول حيث أنه يشمل فحص الحسابات في مجموعها وإجراء المقارنات بين الحسابات والأنظمة ذات الطابع الواحد، وعقد المقارنات بين المصروفات والتكاليف في السنوات المختلفة للتعرف على أسباب الزيادة أو النقص، فالرقابة اللاحقة تكشف وتحسم كثيراً من الأخطاء التي قد يتعذر كشفها، أو لا تظهر على حقيقتها إذا تم مراجعتها منفردة وتتضح بعد تجميعها وهذا النوع من الرقابة لا ينتقص من سلطة القائمين على أمر الإدارة في الوحدات بعكس الرقابة المسبقة التي قد تتدخل في مسؤوليات الوحدات الإدارية وتسلب الأخيرة بعض اختصاصاتها مما قد يترتب عليه بطيء في الإجراءات وتأخر في إنجاز الأعمال[16]، وتهدف الرقابة اللاحقة الى تزويد الإدارة العامة بالملاحظات والتوصية بانتقاء افضل السبل الكفيلة بتوظيف واستخدام المال العام بشكل كفوء ولفت الجهات المعنية الى القصور الحاصل في النشاط الإداري والمالي[70].

(وتتخذ الرقابة اللاحقة عدة أشكال، مثل اقتصارها على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات المالية لكشف التلاعب بالأموال العامة أو تمتد لمساءلة مرتكبي المخالفات المالية، أو قد تمضي الى بحث بمدى كفاءة الوحدات الإدارية التنفيذية في استخدام الأموال العامة)[77].

ورغم ما يتميز به هذا النوع من الرقابة إلا أن البعض يأخذ عليه أنه لا يُمكن الإدارة العامة من الكشف عن المخالفات المالية التي تحدث عن عمد أو انحراف أو خطأ أو قصور إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد تم إنفاقها بالفعل، ولهذا فإنهم يذهبون إلى أنه وإن كان هذا الأسلوب يقلل من وقوع المخالفات المالية إلا أنه لا يمنع من ارتكابها، وإنما يقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها هذا فضلاً عن أن اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها يكون فيه الشخص المسؤول قد تغير أو انتقل لوظيفة أو عمل آخر أو أحيل إلى التقاعد، مما يقلل من أهميتها[62].

ومن امثله الرقابة اللاحقة لوزارة الخارجية على عمل البعثات والممثليات الدبلوماسية تمثلت بزيادة مخصصات الخدمة الخارجية بنسبة (25%) للدول التي تتعامل باليورو والين والفرنك والجنيه الإسترليني نتيجة لوجود فرق في سعر صرف الدولار الأمريكي[78].

لخاتمة

بعد إكمال دراستنا الموسومة ب (الرقابة المالية على تنفيذ اعتمادات الموازنة السنوية الفرعية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية) توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات سنعرضها تباعا على وفق الاتي:

النتائج

1- أن الرقابة الذاتية في الغالب هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، سواء أكانت هذه الرقابة سابقة أم لاحقة أم مرافقة، تهدف الى كشف التصرفات المالية المخالفة للقواعد القانونية النافذة، وليس مراقبة ملاءمة للتصرفات المالية للبعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية.
2- وبعد الاطلاع الى اختصاصات هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي، يلاحظ انهما يمارسان اختصاصاتهما بسلطات متفاوتة، سواء في التحقيق أو التدقيق أو التفتيش، مما يؤدي الى تضارب العمل الرقابي.
3- أن تعدد الأجهزة الرقابة المالية في العراق قد يضيع الهدف من الرقابة المالية أحيانا، الذي يتمثل بالمحافظة على المال العام وضمان حسن الاداء.
4- عدم منح ديوان الرقابة المالية سلطة الإحالة إلى الادعاء العام في القضايا المتعلقة بجرائم الاعتداء على الأموال العامة أو المخالفات المالية الخطيرة، مما إثر سلبا على عدم اكتراث الوحدات الإدارية بتقاريره الرامية للحد من المخالفات بكل أنواعها.

التوصيات

1- تعديل التشريعات المالية لتمكين أجهزة الرقابة الداخلية من المحافظة على النظام المالي للبعثات والممثليات الدبلوماسية وان تكون الرقابة المالية رقابة ملائمة للربط بين التخصيصات المالية وبين ما تحققه من أهداف.
2- العمل على تحديث التشريعات المالية ومعالجة القصور فيها، لتواكب التقدم المستمر في المجالات المالية والإدارية، ولتمكين النظام المالي في البعثات والممثليات الدبلوماسية العراقية من تسهيل عمل البعثات والممثليات الدبلوماسية، وكبح جماح المخالفات المالية فيها.
3- تعديل المادة (12/ ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل، ومنح الديوان سلطة الإحالة إلى الادعاء العام، في الجرائم التي تتعلق بالاعتداء على الأموال العامة والقضايا المتعلقة بالمخالفات المالية.
4- وضع خطة مستقبلية تتضمن توحيد الهيئات الرقابية المستقلة في جهاز رقابي مالي وأداري مستقل، يتمتع بصلاحيات جميع هذه الأجهزة من تدقيق وتقويم وتحقيق، لما لذلك من اختصار في الوقت وقلة في التكاليف وتوحيد في الجهود وكفاية الاداء.

المصادر:

[1] د. سرمد رياض عبد الهادي: الفساد الإداري في الأنظمة المعاصرة ودور التنظيم الإسلامي في مكافحته، مجلة العلوم القانونية، المجلد (38)، العدد (1)، 2023.
[2] د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط2، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، 1961.
[3] حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي/دراسة مقارنة، ط1، مطبعة الاوقاف، بغداد، 1977.
[4] الامام اسماعيل بن حماد الجوهري: معجم الصحاح، قاموس عربي- عربي، دار المعرفة، بيروت.
[5] محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، 1989.
[6] العلامة اللغوي مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي: القاموس المحيط، ط8، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2005.
[7] القرآن الكريم، سورة ق (18).
[8] القرآن الكريم، سورة هود(93) .
[9] القرآن الكريم، سورة النساء(1) .
[10] محمد عزت فاضل: الرقابة الجبائية الاتحادية في مجال فرض الضرائب وسبل اصلاحها في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد (34)، العدد (2)، 2019.
[11] د. صلاح الدين أمين: الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1979.
[12] عبد السلام بدوي: الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، بدون سنة طبع.
[13] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، 2008.
[14] د. خالد راغب الخطيب: مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، ط1، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
[15] عبد الباسط علي جاسم الزبيدي: الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها/ دراسة مقارنة مع القانون، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
[16] د. عوف محمود الكفراوي: تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2013.
[17] د. رشا محمد جعفر وايناس مؤيد جاسم: الرقابة القضائية على السلطة المختصة بالتعليم العالي الأهلي في العراق/ دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (11)، العدد (1)، ج2، 2022.
[18] محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
[19] د. ابراهيم جبل: أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وسبل تطويرها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.
[20] د. رمضان بطيخ: الرقابة على الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
[21] د. علي حسين احمد الفهداوي: الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية، مجلة العلوم السياسية، العدد (59)، 2020.
[22] حسام حجاوي: الاصول العلمية في المحاسبة الحكومية، دار حامد، عمان، 2004.
[23] حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
[24] محمد شاكر عصفور: أصول المالية العامة، دار المسيرة، عمان، 2008.

[25] د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري/ دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص101 - 102.
[26] د. ماهر صالح علاوي: تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1, عمان , 2019.
[27] د. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، دون سنة طبع.
[28] ينظر دليل المحاسب: منشورات وزارة الخارجية العراقية، لسنة 2008.
[29] المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011).
[30] قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011). المنشور بجريدة الوقائع العراقية رقم (4217) في تاريخ 2011/11/14.
[31] د. دجلة عبد الحسين عبد وآخرون: تأثير معايير التدقيق الدولية في الحد من المخالفات المالية في الوحدات الخدمية الحكومية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (66) ،2021.
[32] علي وليد صالح: مخالفات الموظف المالي في أعماله القانونية، مجلة العلوم القانونية، المجلد (36)، 2021.
[33] د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
[34] د. وسام صبار العاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإسلامي، مجلة العلوم القانونية، المجلد24، العدد2، 2014.
[35] ابو صقر حبيب: عمليات تنفيذ الموازنة والرقابة عليها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان،1981.
[36] بن داود ابراهيم: الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
[37] نعمت مجيد عبد الحسين: إثر الرقابة الداخلية على أداء العاملين، مجلة الدراسات المستدامة، السنة (5)، المجلد (5)، العدد (3)، 2023.
[38] ساجدة احمد عاطف: إثر كفاءة وفاعلية الرقابة المالية على ترشيد الأنفاق/ دراسة حالة سلطة العقبة الاقتصادية الخاصة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط – كلية إدارة الأعمال، 2016.
[39] ينظر دليل المحاسب: منشورات وزارة الخارجية العراقية، لسنة 2008.
[40] جمال فالح علي الدليمي: الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الايرادات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة الشرق الاوسط، 2010.
[41] د. محمد اسماعيل محمد: الرقابة على مردود إنفاق الاموال، مطبعة المعارف، الشارقة، الامارات، 1994.
[42] فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا / مفهوم عام وتنظيمات اجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الاجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1984.
[43] د. مصدق عادل طالب ود. وفاء عبد الفتاح عواد النعيمي: الرقابة على الهيئات المستقلة في التشريع العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (7)، العدد (2)، 2018.
[44] د. بكر القباني: الرقابة الادارية، دار النهضة، القاهرة، 1978.
[45] ينظر المادة (61/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام (2005).
[46] عذراء كاطع حنون: الاجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة النهرين , 2008.
[47] ينظر الموقع الإلكتروني https://www.alaraby.co.uk/politics تاريخ الزيارة 2024/1/14.
[48] ينظر المادة (38/ اولا) من الدستور العراقي لعام (2005).، والتي تنص على تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب (حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل)
[49] ينظر المادة (38/ ثانيا) من الدستور العراقي لعام (2005).، والتي تنص على تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب: (حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل)
[50] ينظر المادة (20) من الدستور العراقي لعام (2005).، والتي تنص على (للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح).
[51] سهاد عبد الجمال عبد الكريم: الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (14)، العدد (51)، 2011.
[52] منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) بتاريخ (2011/11/14).
[53] ينظر المادة (3/أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل.
[54] ينظر المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل.
[55] ينظر المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل.
[56] ينظر المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل.
[57] ينظر المادة (9) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة (2011) المعدل.
[58] ينظر تقرير ديوان الرقابة المالي الاتحادي لعام (2020).
[59] لجان التحقيق الإدارية المؤلفة من قبل هيئة النزاهة المنشور في الوقائع العراقية رقم (4217) في تاريخ 2011/11/14.

[60] ينظر المادة (102) من الدستور العراقي لعام (2005)، التي تنص على (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون).
[61] ينظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011) المعدل.
[62] د. عادل احمد حشيش: اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت , 1992.
[63] ينظر موقع هيئة النزاهة https://nazaha.iq/ تاريخ الزيارة 2024/1/14.
[64] محمد محمد الجزار: المراقبة الداخلية / دراسة وسائل تحقيق الرقابة الوقائية ورفع الكفاءة الانتاجية، مكتبة عين شمس، القاهرة،1974.
[65] د. هشام صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد , 1986.
[66] حازم هاشم الألوسي: الطريق الى علم المراجعة والتدقيق، ج1، ط1، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2003، ص218.
[67] أكرم ابراهيم حماد: الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جهينة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
[68] كريمة علي كاظم الجوهر: الرقابة المالية، المكتبة المستنصرية، ساعدت على طبعه وزارة التعليم العالي، بغداد، 1999.
[69] عبد السلام ابو القحف: اساسيات التنظيم والادارة، دار الجامعية الجديد للنشر، الاسكندرية، 2002.
[70] د. صفوان قصي عبد الحليم وحسين شاكر محمود: العلاقة بين تقديرات الموازنة العامة الاتحادية والتنفيذ الفعلي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد (13)، العدد (43)، 2018.
[71] ينظر دليل المحاسب: منشورات وزارة الخارجية العراقية، لسنة 2008.
[72] ينظر. دليل المحاسب: اصدارات وزارة الخارجية العراقية، 2008.
[73] حزوري نعيم: التخطيط والرقابة على الايرادات، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
[74] د. ماهر موسى العبيدي: مبادئ الرقابة المالية، جامعة بغداد، مطبعة المعارف، بغداد، 1991.
[75] ينظر دليل المحاسب: منشورات وزارة الخارجية العراقية، لسنة 2008.
[76] المرسي السيد حجازي: مبادئ الاقتصاد العام، دار الجامعية، القاهرة، 2009.
[77] سليمان مصطفى حسين: المالية العامة، دار المستقبل، عمان، 1990.
[78] ينظر. دليل المحاسب: اصدارات وزارة الخارجية العراقية، 2008.