دور الرقابة المالية على الانفاق الحكومي في العراق

م. د. حليمة خليف زغير
كلية اصول الدين الجامعة
haleema@ouc.edu.iq

الملخص

ان الانفاق الحكومي يعد المحرك الاساسي للتنمية الاقتصادية, اذ يساهم في زيادة القدرات الانتاجية للاقتصاد المحلي اذ ما وجه بصورة صحيحة. ونظرا لهذه الاهمية بات من الضروري وجود جهات رقابية فعالة قادرة على متابعة انفاق المال العام في المجالات الانتاجية والاستثمارية: فالرقابة المالية عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجودا وعدما, وتختلف باختلاف اشكالها وتعدد انواعها وفقا لمعايير مختلفة.

وبناءَ على ما تقدم, سوف نتناول في هذا البحث تحديد العلاقة بين الانفاق الحكومي والرقابة المالية من قبل الجهات الرقابية في العراق, ومدى فعاليتها في مكافحة الفساد المالي والاداري, واوجه الانفاق الحكومي بعد العام ٢٠٠٣.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المالية، الانفاق الحكومي، العراق.

The role of financial control over government spending in Iraq

Lecturer Dr. Halima Khalif Zaghir
Osol Aldeen university college
haleema@ouc.edu.iq

Abstract

Government spending is the main driver of economic development. It contributes to increasing the productive capabilities of the local economy if directed correctly. Given this importance; it has become necessary to have effective oversight bodies capable of monitoring the spending of public money in the areas of production and investment. Financial oversight is a permanent and continuous process that revolves around public money, whether present or absent, and varies according to its forms and types according to different standards.

Based on the above, we will discuss in this study determining the relationship between government spending and financial oversight by regulatory authorities in Iraq and the extent of their effectiveness in combating financial and administrative corruption and aspects of government spending after the year 2003.

المقدمة

تحتل الرقابة المالية اهمية كبيرة من الناحية المالية والادارية، وتعد من اهم ركائز النمو والتطور في كافة المجتمعات. إذ أن أي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعد نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة. لذلك اهتم الباحثين والكتاب المختصين في مجال العلوم المالية والادارية بموضوع الرقابة, ويرجع سبب ذلك, الرغبة في ضبط انفاق المال العام من ناحية, وعدم المساس به من ناحية اخرى. وتبعاً للفصل بين السلطات وجدت أنواع مختلفة من الرقابة كالرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية ورقابة الهيئة المالية وهو مدار بحثنا، وتمارس هذه الرقابة أجهزة مستقلة ومتخصصة تقوم بمهمة الرقابة المركزية على نشاط الأجهزة الحكومية، وقد أخذ التشريع العراقي بهذه الرقابة متمثلا بديوان الرقابة المالية بموجب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل، إلى جانب هيئة النزاهة العراقية التي تم إنشاؤها بموجب الأمر الصادر من سلطة الاحتلال رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بقانون النزاهة .

إن مفهوم الرقابة المالية في العراق التي تمارسها أجهزة مستقلة ومتخصصة قد تطور ليواكب التطورات السياسية والاقتصادية للدولة، ابتداء بدائرة عموم الحسابات وهي دائرة مرتبطة بوزارة المالية عام ١٩٢٠, ثم دائرة تدقيق الحسابات بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧, وانتهاء بديوان الرقابة المالية بموجب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل, الى جانب هيئة النزاهة التي تم انشاؤها بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بقانون النزاهة ,ومكاتب المفتشين العموميين الملغاة بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩.

أهمية البحث

أن موضوع الرقابة المالية له أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية والسياسية؛ فمن الناحية الاقتصادية, فان الرقابة لها دور فعال في مكافحة الفساد المالي والاداري في انفاق المال العام, فالعراق منذ عام ٢٠٠٣ ولحد يومنا هذا يمر بحالة هدر ونهب المال العام. ومن هذا المنطلق, فالأمر بحاجة إلى وجود أجهزة مستقلة متخصصة لها ضماناتها وسلطاتها كي تمارس الرقابة والتفتيش على الأجهزة الإدارية كافة على وفق أهداف مرسومة ومخطط لها ، ولها من الحصانة ما يمكنها من التفتيش وكشف مختلف أنواع المخالفات التأديبية, والوقوف على أوجه أسباب انحراف الموظفين

والمسؤولين الكبار, واقتراح ما تراه مناسبا من وسائل علاجية ووقائية لتدارك هذه المخالفات ومكافحتها. وتكمن اهمية الرقابة المالية من الناحية السياسية, في كونها ضمانة احترام ارادة البرلمان في تنفيذ القوانين المالية, وبما ان البرلمان يمثل ارادة الشعب فان اهمية الرقابة تكمن في سعيها الى فرض احترام ارادة الامة في تيسير اموالها وتوجيهها في خدمة الصالح العام وتوفير الخدمات لكافة افراد المجتمع.

إشكالية البحث :-

إن هذا البحث يثير تساؤلا مهم ألا وهو (هل أن تعدد الجهات الرقابية في العراق يؤدي إلى حدوث تداخل أو إشكاليات في الاختصاصات أم يحدث ذلك في إطار تنسيق قانوني محدد وواضح؟) . وهل ان هذه الجهات مارست دورها الرقابي الحقيقي وحافظت على المال العام؟

فرضيات البحث : - لمؤسسات الدولة البرلمانية والقضائية والحكومية المتخصصة بالرقابة المالية في العراق ومنها (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة), وهو مدار بحثنا, العديد من الصلاحيات والسلطات القانونية لممارسة مهامها في الرقابة وفق المفاهيم الحديثة .

هيكلية البحث :

تم تقسيم البحث على مقدمة وثلاثة محاور وخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات لهذا البحث وكالآتي:

المحور الاول : مفهوم الرقابة المالية .

المحور الثاني : جهات الرقابة المالية في العراق .

المحور الثالث: الانفاق الحكومي في العراق بعد العام ٢٠٠٣.

المحور الاول: مفهوم الرقابة المالية

إن بيان مفهوم الرقابة المالية يقتضي تعريفها أولا ، وهذا ما سنتعرف عليه في المحور الاول، ثم نتناول أهمية الرقابة المالية في محور ثاني وصولا إلى الوقوف على أهم المبررات لقيام هيئة مستقلة تمارس الرقابة .

يختلف مفهوم الرقابة باختلاف النظام الاقتصادي والسياسي للدولة، إذ أن من الصعوبة الاتفاق على مفهوم واحد لمصطلح الرقابة أو تحديد معنى محدد لها بالرغم من تعدد التعاريف التي أتى بها رجال الفكر القانوني والاقتصادي.

فالرقابة لغة تعني : ترقب : القي : الحافظ ، والرقيب : المنتظر ، والرقابة : المحافظة والانتظار [١] . اذ جاء في قوله تعالى "ان الله كان عليكم رقيبا", فالرقيب تعني في الآية الكريمة الحفيظ أي المحافظة. والرقابة : متابعة وملاحظة الاداء, حيث يعتبر العين الساهرة على سير الاعمال ومجريات الامور في العمل الاداري والمالي, فهي ميزان قياس الاداء .[٢]

والرقابة اصطلاحاً : اختلفت التعاريف بشأنها باختلاف وجهات نظر الباحثين إلى الرقابة المالية فعرفت بأنها (مجموعة الاجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقييم اعمال الاجهزة الخاضعة للرقابة, وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعة, والتأكد من ان الاهداف المتحققة تحققت وفق الضوابط الموضوعة وخلال الاوقات المحددة) (.[٣]

اما المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية فقد عرف مفهوم الرقابة على انه (منهج علمي شامل يتطلب التكامل والانتماء ببن المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة ([٤]) ، ولكن يختلف عنه إذ أن هذا التعريف أكثر دقة ويشتمل على عبارات مختصرة تحدد مفهوم الرقابة المالية .

وتعرف الرقابة كذلك بأنها (عمل من اعمال الادارة تستهدف التأكد من ان الموارد المتاحة تستخدم افضل استخدام ممكن لتحقيق الاهداف التي تسعى الادارة الى تحقيقها) (.[٥]

وقد عرفها بعض الباحثين بأنها " مجموعة من الضوابط يتم بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقررة وبعد هذا التعريف تأخذ الرقابة صفتها سواء كانت مالية أم إدارية أم اقتصادية ، فالرقابة المالية ضمن هذا المفهوم هي الرقابة التي تستهدف سلامة التصرفات المالية والكشف عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة . [٦]

كما عرفها الفقه بانها (تلك الوسائل والاجراءات التي يفرضها القانون لفرض التحقق من قيام الشخص بنشاطه طبقا لأحكام القانون وفي اطار السياسة الاقتصادية المقررة) .[٧]

وعرفت الرقابة المالية للدولة بأنها " الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بما فيها من نفقات وإيرادات وسائر النشاط المالي للقطاع العام للدولة " .[٨]

كما عرفها فقهاء المالية بأنها " الاشراف والفحص والمتابعة من جانب سلطة اعلى لها حق التصرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة الادارية او الاقتصادية, وهذا باتباع الاجراءات التي حددها القانون " .[٩]

كذلك تعرف بأنها("منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والادارية, يهدف الى التأكد من المحافظة على الاموال العامة, ورفع كفاءة استخدامها, وتحقق الفعالية في النتائج المحققة, على ان يقوم بهذه المهمة جهاز خاص غير خاضع للسلطة التنفيذية) .[١٠]

ويمكننا تعريف الرقابة المالية على انها (حق قانوني يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح المشروعات المخطط لها والمحافظة على الأموال العامة والتأكد من أن العمل يسير بشكل سليم أي اتفاقه مع الأحكام والقوانين النافذة واتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقق من صحة البيانات المالية وسلامتها ولمعالجة الانحرافات).

أما بالنسبة للرقابة المالية التي هي محور دراستنا فيقصد بها الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع للسلطة التنفيذية ، وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة ومراجعة وفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بوثائق ومستندات الجباية والصرف، واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية ووضع تقرير مفصل بهذه الوقائع وإخطار الجهات المختصة التنفيذية والتشريعية ، وتؤدي هذه الهيئة جميع الأعمال المذكورة و غيرها دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل حسن سير العمل في المرافق العامة .[١١]

في الحقيقة لا يوجد اختلاف في الرأي لدى الباحثين في تعريف الرقابة المالية فاتفق الرأي على انها تلك الرقابة التي يقوم بها موظف خاص أو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وتكون ذات وضع دستوري خاص, وتتمتع هذه الهيئة بحصانة قانونية تمنح لأعضائها وتسهل لهم ممارسة مهامهم الرقابية وتبعدها عن الضغوط التي تمارسها السلطة الإدارية ، فالرقابة هي من اختصاص الهيئة الأصيل فتمارسها بصورة تفصيلية . وقد تكون هذه الهيئة جهة قضائية ولكنها تمنح اختصاصات

مزدوجة (إدارية وقضائية) ، فلها الحق في الرقابة على التصرفات الإدارية كذلك محاسبة المخالفين وإصدار العقوبات بشأنهم أو قد تكون مهامها في حدود الرقابة و الكشف عن المخالفات وإحالة المسؤولين إلى المحاكم الجزائية ومن ثم ترفع تقارير سنوية إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية تبين فيه المخالفات المتحققة والمقترحات اللازمة لإزالتها أو التقليل منها(.([١٢]

إذن لابد من وجود هيئة خاصة مستقلة للكشف عن المخالفات التي أقرها البرلمان لنصوص القوانين واللوائح ووضع تقارير عن سير عمليات التنفيذ الموازنة التي تمت ليستطيع البرلمان على أساسه دراسة الحساب الختامي للإدارة المالية دراسة جدية دقيقة ومن ثم محاسبة المسؤولين عن المخالفات ([١٣]) . نظراً لأهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة المستقلة في كشف وتقويم أي انحراف يشوب الكفاية في الوظيفة العامة لذا ينبغي أن وتشكل الهيئة المستقلة من عدد من الأعضاء المعروفين بالنزاهة والجدية والثقة في العمل والكفاية الوظيفية ، وأن تعهد إليهم ممارسة اختصاصات وسلطات واسعة في التفتيش على سائر فروع الإدارة العامة المركزية والمحلية، ولابد أن توفر لهم أسباب الاستقلال في ممارسة وظائفهم .

فالرقابة المالية تهدف الى تحقيق جملة من الاهداف اهمها :[١٤]

١. حماية اصول المنشأة من السرقة والاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام.
٢. التأكد من صحة ودقة وسلامة البيانات المحاسبية والتقارير المالية, من اجل الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.
٣. ان تسير الاعمال وفق الانظمة والقوانين واللوائح المعتمدة وانها تؤدي بأفضل الطرق.
٤. الكشف عن ميزات وابداعات افراد المؤسسة لمكافأتهم وتحفيزهم على العمل.

وترى الباحثة, ان الرقابة المالية تعد احدى اهم ادوات السياسة المالية من اجل المحافظة على المال العام, وترشيد الانفاق الحكومي باتجاه الاستثمار والتنمية الاقتصادية, ومكافحة ومنع الفساد المالي والاداري. ومن الاسس المهمة التي تحقق نجاح الرقابة المالية هي استقلالها وابتعادها عن المحاصصة الطائفية والحزبية, كما ان حمايتها من المساس بأنشطتها او عرقلة برامجها يتطلب اضفاء الصفة الرسمية على اعمال الاجهزة الرقابية وانشطتها بتشريع القوانين والانظمة والتعليمات اللازمة لتحقيق اهداف الرقابة المالية ووسائلها وصلاحيتها.

المحور الثاني: جهات الرقابة المالية في العراق

اتفق علماء المالية العامة على ان أي نظام مالي لا يشتمل على رقابة حازمة هو نظام مبتور. فالرقابة المالية احد عناصر أي نظام اداري ومالي, حيث تهدف الى المحافظة على اموال الدولة من السرقة والتزوير والتلاعب, كما ان رفع مستوى الكفاءة في الاداء, وترشيد الانفاق وبرمجته من اهداف الرقابة المالية الحديثة.

ويمكن تقسيم الرقابة المالية في العراق الى نوعين:

١. الرقابة الخارجية: وهي التي تأتي من خارج المؤسسة (أي خارج الوزارة او الهيئة غير المرتبطة بوزارة, وهي:
   - رقابة البرلمان
   - رقابة ديوان الرقابة المالية
   - رقابة هيئة النزاهة
   - رقابة القضاء
   - رقابة مكاتب المفتشين العموميين الملغاة بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩.
٢. الرقابة الداخلية: وهي التي تقوم بها الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة من خلال دائرة تسمى (مديرية التدقيق والرقابة الداخلية), والتي اوجبتها الامانة العامة لمجلس الوزارة بأعمامها المرقم (ش. ز. ل ١١١٠اعمام بتاريخ ٢٠٢٤\١٢\٢٧), والموجه الى الوزارات والهيئات والمحافظات.

وبناءا على ما تقدم سوف نقتصر في بحثنا هذا على جهات الرقابة المالية والمتمثلة فقط بديوان الرقابة المالية, وهيئة النزاهة باعتبارها من اهم الجهات الرقابية المالية في العراق.

اولاً: ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق الجهة المسؤولة عن الرقابة, وهو هيئة مستقلة ماليا واداريا وله شخصية معنوية وهو اعلى هيئة رقابية مالية ترتبط بمجلس النواب العراقي استنادا للمادة (١٠٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥, يمثله رئيس الديوان او من يخوله يتولى الرقابة على المال العام اينما وجد من خلال الرقابة على اعمال الجهات الخاضعة لرقابته.

وقد اوضحت المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل, المهام التي يقوم بها الديوان وهي كما يلي:

١. رقابة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية.
٢. رقابة وتقويم الاداء.
٣. تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية.
٤. نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق.
٥. كشف خلال التدقيق وتقويم الاداء لأدلة الفساد(الاحتيال, التبديد, الاساءة, عدم الكفاءة في الامور التي تتعلق باستلام وانفاق استعمال الاموال العامة.
٦. التحقيق والتبليغ في الامور المتعلقة بكفاءة الانفاق واستعمال الاموال العامة كما هو مطلوب رسميا من قبل السلطة التشريعية.
٧. تحال الى هيئة النزاهة العامة حيثما كان ذلك مناسبا, كل ادعاءات او ادلة الفساد او الاحتيال او التبديد او سوء استخدام او عدم الكفاءة في الانفاق واستعمال الاموال العامة.
٨. فرض الانظمة والاجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا للعراق.

اما اختصاصات وصلاحيات ديوان الرقابة المالية فهي كما يلي :[١٥]

١. فحص وتدقيق الإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطا او جباية او انفاقا.
٢. للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية او سرية.
٣. تؤدي اعمال الرقابة والتدقيق وفقا للقواعد والاصول والمعايير المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها.
٤. في حالة عدم توفير السجلات الضرورية لممارسة الديوان اعماله في التدقيق وتقييم الاداء فعلى الوزارة خلال يومين ان توفر السجلات لديوان الرقابة او تبين الاسباب التي ادت الى الامتناع, وفي حالة عدم اقتناع الديوان بذلك يحيل الموضوع الى مفوضية النزاهة العامة.

٥. للديوان صلاحية تدقيق البرامج السرية وصلاحية اصدار تقارير سرية ما دام المدقق حاصلا على التخويل الامني المناسب.

٦. للديوان صلاحية القيام بعمليات التقييم المالي للعقود العامة.

كما يسعى الديوان لتحقيق الاهداف الاتية :[١٦]

١. الحفاظ على المال العام من الهدر او التبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه.

٢. تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة.

٣. المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره.

٤. نشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة الى المعايير المحلية والدولية.

٥. تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية, ورفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة.

ثانياَ: مفوضية النزاهة العامة

تأسست مفوضية النزاهة بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤, وكان الهدف من انشأها تكوين جهازا مستقلا مسؤول عن تنفيذ القوانين ومكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة. فضلا عن اقتراح التشريعات الضرورية, وكذلك قيامها بتثقيف وتوعية الشعب العراقي.

تتمتع المفوضية العراقية بصلاحيات وواجبات وهي كالآتي :[١٧]

١. التحقق في قضايا الفساد, ولها ان تعرض القضية على قاضي التحقيق, بواسطة محقق من الدرجة الاولى, وتصبح الهيئة في هذه الحالة طرفا في القضية.

٢. يجوز للمفوضية احالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك الى رئيس الدائرة الحكومية التي توظف المخالف المشتبه به, ويجوز لها ان ترفق بتلك المعلومات توصية باتخاذ اجراءات تأديبية, كما يجوز لها ان تمتنع عن ارفاق مثل هذه التوصية.

٣. تضع المفوضية اجراءات لاستلام مزاعم عن الفساد, ويقوم مكتب المحقق في الشكاوي باستلام تلك المزاعم والتحقيق فيها. وتتخذ الهيئة جميع التدابير المناسبة والضرورية الى الحد الاقصى الذي يسمح به القانون, لحماية هوية المخبرين الا اذا تنازل المخبر عن هذه الحماية.

٤. توظف الهيئة من بين من توظفهم, مدققي المحاسبات المالية, ومحققين من الدرجة الاولى, لممارسة الصلاحيات المخولة له قانوناً

٥. عندما يستهل قاضي التحقيق بقضية من قضايا الفساد يبلغ مدير الشؤون القانونية في المفوضية بذلك ويطلع, ويطلع المفوضية بسير التحقيق اولا بأول بناء على طلبنا, ويجوز للمفوضية ان تختار في أي وقت تشاء ان تتحمل هي مسؤولية التحقيق, فاذا اختارت المفوضية ان تتحمل المسؤولية يحول قاضي التحقيق الكامل الى المفوضية فورا ويتعاون معها ويعلمها عن القضية ويتوقف عن القيام بالتحقيق الذي كان يجريه.

٦. تصدر المفوضية لوائح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسؤولين الكشف عن ذممهم المالية. وتصمم هذه اللوائح لكسب ثقة الجمهور في نزاهة وشفافية الخدمات الحكومية. وتكون لهذه اللوائح قوة القانون وفعاليته, وتعدل من وقت لآخر وفقا لما تراه مناسبا لتحقيق الاغراض المنشودة.

٧. تصدر المفوضية قواعد السلوك المهني لتوضيح معايير السلوك الاخلاقي التي يجب ان يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها. وتتشاور المفوضية مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الادارة الحكومية اثناء مراجعتها لقواعد السلوك.

ويراعى ان تتناول قواعد السلوك وواجبات موظفي الحكومة ما يلي:

ا. تبليغ السلطات المناسبة عن الفساد.

ب. العمل دون تحيز والامتناع عن التعامل مع أي مؤسسة او شخص على نحو غير منصف او تفضيل اية مؤسسة او شخص على نحو غير قانوني عند التعامل مع أي منهما.

ج. الامتناع عن الدخول في معاملات مالية مباشرة او غير مباشرة باستعمال معلومات رسمية غير متاحة للعموم.

د. تزويد المفوضية بمعلومات كاذبة او مظللة او غير كاملة عن غير معرفة.

هـ- الامتناع عن قبول الهدايا التي تتجاوز قيمتها مبلغا رمزيا تحدده المفوضية.

و- الامتناع عن المشاركة شخصيا او فعليا في مسائل رسمية لها علاقة مباشرة بمصالحهم المالية او بمصالح ازواجهم او اقاربهم حتى الدرجة الثانية, وتؤثر عليها بصورة متوقعة الا اذا كان القانون يخول لهم القيام بذلك صراحة.

٨. يجوز للمفوضية ان تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب, والتعامل المنصف في الحكومة.

٩. توفر المفوضية لموظفي الحكومة وللشعب العراقي برامج عامة للتثقيف والتوعية تعتبرها المفوضية مناسبة لتنمية النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعامل المنصف في الخدمات العامة, وينبغي عليها ان تفرض على المفوضية في سبيل تنفيذ هذا الواجب المنوط بها مع مسؤولين مختصين بالتعليم من اجل مناهج دراسية وطنية لتعزيز مفهوم النزاهة العامة.

١٠. لا تمارس المفوضية وموظفوها التمييز اثناء تأديتهم لواجباتهم على اساس الانتماء الديني او الطائفي او العرقي, او على اساس النوع او الانتساب الى حزب او عقيدة سياسية او عشيرة, ويعتبر أي عمل تقوم به المفوضية اعتمادا على التمييز او مدفوعا به باطلا ولاغيا, ويجوز لمن يتعرض لأي عمل من اعمال التمييز المذكورة اعلاه ان يرفع دعوى بذلك للقضاء.

المحور الثالث: الانفاق الحكومي في العراق بعد2003

وهي المرحلة التي بدأت بعد العام ٢٠٠٣، وتعتبر مرحلة خطيرة بل هي كارثية لكونها جاءت مع العراق الجديد، حيث انعقدت الآمال على وطن خالٍ من الفساد. ولكن، على العكس، جاءُ الفسادُ كطوفان يحدثً بعد انكسارِ السدِ. وكانت الغاية من احتلالِ العراق واسقاط النظام نشر الفساد ونهب خيرات البلادِ بصورةٍ أوسعْ، أي وكأن الفسادَ في ظلِ النظام السياسي السابق لم يكنْ في المستوى المطلوب .[١٨]

اضف الى ذلك, توجه السياسة المالية الى الاستهلاك على حساب الانتاج والاستثمار في هذه المرحلة, مما ادى الى اهمال القطاعات الاقتصادية الاخرى والاعتماد على الايرادات النفطية (الاقتصاد

الريعي), في تمويل الموازنة العامة. ولقد ترتب على هذه المرحلة حدوث أزمة اقتصادية في الاقتصاد العراقي، كان من أبرز سماتها [١٩]:.

١. انتشار الفساد المالي والإداري في العراق بصورة كبيرة جداً.

٢. ارتفاع الأسعار، وهي ظاهرة ملزمة ومواكبة رافقت الاقتصاد العراقي منذ بداية عقد التسعينات وليومنا هذا.

٣. انخفاض إنتاج القطاعات الزراعية والصناعية الرئيسة، والاعتماد على الإيرادات النفطية لتغطية الإنفاق العام.

٤. انخفاض مستوى الاستثمار الخاص والعام بسبب تدهور الجانب الأمني في البلاد.

٥. تزايد التفاوت في الدخول والثروات بين أفراد المجتمع الواحد مما أدى إلى انعدام الطبقة الوسطى داخل المجتمع العراقي.

٦. عدم وضع الحلول الجذرية لتعويضات الحرب والديون الخارجية.

يتضح من خلال ما تقدم, ان الانفاق العام لم يخصص من قبل الحكومة العراقية في إعادة اعمار العراق أو في المشاريع الاستثمارية والنهوض بعملية التنمية الاقتصادية في البلاد، بل خصص جزءً كبير منه للإنفاق العسكري, مما أدى إلى انهيار الاقتصاد العراقي وعدم قدرته على مواجهةِ الازماتِ الاقتصاديةِ وخاصةً الأزمة المالية التي تعرض لها عام ٢٠١٥ على أثر انخفاض أسعار النفط. اضف الى ذلك, مزايدات البيع التي يقوم بها البنك المركزي العراقي مما ادى الى انخفاض قيمة الدينار العراقي امام الدولار وغلاء الاسعار.

كما سعت مجالس المحافظات الى محاولة انفاق جميع ما خصص لها من اموال عامة قبل انتهاء السنة المالية, دون الاخذ بنظر الاعتبار الاهداف المحددة لعمليات الانفاق العام (الاقتصادية والاجتماعية والخدمية), اذ وجد ان الانفاق العام يتم لغرض الانفاق فقط وليس من اجل تحقيق هدف معين. ومن اهم اسباب هذا السلوك ارتباط المبالغ التي تخصص للوحدات الحكومية في السنة المالية القادمة على ضوء التخصيصات في السنة المالية السابقة.

الا ان بوارد الاصلاح قد بدأت بمجيئ حكومة (محمد شياع السوداني), فقد تبنت هذه الحكومة منذ العام ٢٠٢٢ برنامج حكومي مختلف عن الحكومات التي سبقتها, وصنف السوداني حكومته بانها

(حكومة خدمات), وتبنى مشروعا وطنيا لتقديم الخدمات بأنواعها المختلفة. وكان من بين برنامجه الحكومي ما يلي:

١. اقرار موازنة الدولة الاتحادية للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥), على خلاف الموازنات السابقة التي لم تقر كل عام وتتعطل بسبب الخلافات السياسية داخل البرلمان.
٢. الجانب الاستثماري: ان هناك مشروعين كبيرين وهما مشروع الفاو الكبير, الذي كان ضمن اهتمامات السوداني ويشرف عليه بشكل مباشر لإكمال هذا المشروع الواعد الذي سوف ينعكس ايجابا على الاقتصاد العراقي. اضف الى ذلك, انشاء خطة التنمية الكبير وهذا المشروع الواعد ايضا هو جزء من منجزات السوداني.
٣. فك الاختناقات المرورية في بغداد, من خلال تشييد الطرق والجسور, لأكثر من ١٦ مشروعا, وهذا لم يسبق لأي حكومة عراقية منذ العام ٢٠٠٣.
٤. محاربة الفساد المالي والاداري من خلال تقديم المتورطين بالكثير من ملفات الفساد الى القضاء العراقي.
٥. تشكيل لجان لتقييم ادارة المدراء العامين, وهذا انعكس بشكل ايجابي على مستوى اداء المؤسسات الحكومية.
٦. نجاح الحكومة في اقامة انتخابات المجالس المحلية وبسط الامن خلال ممارسة عملية الانتخاب.
٧. رصد المبالغ اللازمة لإكمال المشاريع المتلكئة التي نسبتها ٧٠% , وانجاز الكثير منها.

الخاتمة

في ضوء هذا البحث توصلت الباحثة الى مجموعة من النتائج والتوصيات اهمها:

النتائج

١. ان الرقابة المالية تعد اهم ادوات السياسة المالية من اجل المحافظة على المال العام, وترشيد الانفاق الحكومي باتجاه الاستثمار والتنمية الاقتصادية من اجل النهوض باقتصاد البلاد.

٢. ان الانفاق الحكومي في العراق بعد العام ٢٠٠٣, لم يخصص في اعادة اعمار العراق, او في المشاريع الاستثمارية والنهوض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والخدمية, بل خصص جزء كبير منه للإنفاق العسكري والاستهلاكي, وهدر المال العام والعبث باستقرار وامن العراق.

٣. ان اجهزة الرقابة المالية في العراق المتمثلة (بديوان الرقابة المالية والنزاهة), لم تقم بدورها في مراقبة الانفاق الحكومي, ولم تنجح في محاربة الفساد المالي والاداري الذي يعاني منه العراق في كافة القطاعات الاقتصادية.

التوصيات

١. تخصيص الانفاق الحكومي نحو الاستثمار وتوسيع القاعدة الانتاجية للقضاء على البطالة, والنهوض بعملية التنمية الاقتصادية.

٢. تطبيق اجراءات رقابية اكثر صرامة على عمليات الهدر في المال العام, وكذلك اخضاع الجهات الحكومية الى المساءلة من اجل معرفة سبب الخلل وتبذير المال العام.

٣. على الحكومة العراقية ان تقوم بسلسلة من الاصلاحات الاقتصادية ومن اهمها المحافظة على المال العام, والحد من الفساد المالي والاداري المنتشر في كافة القطاعات الاقتصادية. وذلك من اجل دعم الاقتصاد العراقي وخاصة في المرحلة الراهنة.

٤. التوجه نحو تفعيل الايرادات غير النفطية, وهذا يتم من خلال تشجيع القطاع الخاص , والنهوض بالقطاعات الاخرى مثل الزراعة والصناعة, وتوسيع الوعاء الضريبي.

الهوامش

[١] الإمام اسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، قاموس عربي – عربي ، دار المعرفة ، بيروت ، لبنان ، ص٤٢.

[٢] لمزيد من التفاصيل راجع: – جبران مسعود ، الرائد معجم لغوي عصري ، دار العلم للملايين, بيروت ، ص ٧٢٥. عبد الله شبر, تفسير القران الكريم, دار التراث العربي, ط١, بدون سنة نشر, ص١٢٦.

[٣] د. أشرف تيسير الحديدي ، الرقابة المالية والإدارية ، بغداد ، ٢٠٠٨، ص ٢٩ .

[٤] د. محمد يونس الصائغ ، ماهية الرقابة المالية ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، كلية القانون ، المجلد ٤، العدد ٢٣ لسنة ٢٠٠٤، ص ١٩٠ .

[٥] د. علي غني عباس, الرقابة على الموازنة العامة, منشورات الحلبي الحقوقية في لبنان, ٢٠١٥, ط١, ص١٦.

[٦] فهمي محمود شكري ، الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط ٢ ، عمان ، ١٩٨٥، ص ١١ .

[٧] أنظر علي غني عباس, المصدر السابق ذكره, ص١٩.

[٨] أنظر د- عبد الحي عبد العزيز عبد القادر ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١

[٩] أنظر عفان يونس, محاضرات في مقياس الرقابة, منشور على الموقع الالكتروني -http//en.univ setif2.d2.2023/1/5

[١٠] أنظر علي غني عباس, المصدر السابق اعلاه, ص٨.

[١١] أنظر-د. خالد شحاذة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣، ص ٣٢٢.

[١٢] أنظر-د. قبس حسن عواد ، المالية العامة والتشريع المالي ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٦، ص ١٣٩ .

[١٣] أنظر-د. هاشم الجعفري ، مبادئ المالية العامة ،مطبعة سلمان الاعظمي في بغداد, ط٣, ١٩٦٨ ، ص ٤٠٨.

[١٤] ختام السحيمات: مفاهيم جديدة في علم الادارة, ط١, ٢٠٠٩, ص١١٠.

[١٥] الفقرة (ب) من المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

[١٦] المادة ٤ من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.

[١٧] القسم ٤ من الصلاحيات والواجبات من الامر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.

[١٨] محمد علي زيني: الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل, دار الملاك للنشر والطباعة, ط٤, ٢٠١٠, ص٣٦١.

[١٩] حليمة خليف زغير: العدالة الضريبية, دار شتات للنشر في مصر, ٢٠٢٢, ص٣٤٣.

قائمة المراجع

١. اسماعيل بن حمد الجوهري, معجم الصحاح, دار المعرفة في بيروت.
٢. اشرف تيسير الحيدري, الرقابة المالية والادارية, بغداد, ٢٠٠٨.
٣. جبران مسعود, الرائد معجم لغوي, دار العلم للملايين في بيروت.
٤. خالد شحادة الخطيب, ود احمد زهير شامية: اسس المالية العامة, ط١, دار وائل للنشر, عمان, ٢٠٠٣.
٥. ختام السحيمات, مفاهيم جديدة في علم الادارة, ط١, ٢٠٠٩.
٦. حسن الدوري, التشريع المالي, بغداد, ١٩٧٨.

٧. حليمة خليف زغير, العدالة الضريبية, دار شتات للنشر في مصر, ٢٠٢٢.
٨. فهمي محمود شكري, الرقابة المالية العليا, دار مجدلاوي للنشر, ط٢, عمان, ١٩٨٥.
٩. قيس حسن عواد, المالية العامة والتشريع المالي, كلية القانون, جامعة الموصل, ٢٠٠٦.
١٠. عبد الله شبر, تفسير القران الكريم, دار التراث العربي, ط١, بدون سنة نشر.
١١. علي غني عباس, الرقابة على الموازنة العامة, منشورات الحلبي الحقوقية في بيروت, ط١, ٢٠١٥.
١٢. محمد علي زيني, الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل, دار الملاك للنشر, ط٤, ٢٠١٠.
١٣. هاشم الجعفري, مبادئ المالية العامة, مطبعة سلمان الاعظمي في بغداد, ط٣, ١٩٦٨.

القوانين والتشريعات

١. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ المعدل.
٣. الامر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤.
٤. الاعمام المرقم ش. ز. ل ١١١٠بتاريخ ٢٠٢٤١٢١٢٧.
٥. قانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩.