وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
النجف الاشرف - العراق

الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي

رسالة مقدمة إلى
معهد العلمين للدراسات العليا
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

من الطالب
عباس علي محمد

إشراف
أ.د. إسماعيل صعصاع غيدان

١٤٣٨ هـ
2017 م

بسم الله الرحمن الرحيم
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ
إِنَّهُ كَانَ فَرِيقٌ مِنْ عِبَادِي
يَقُولُونَ رَبَّنَا آمَنَّا فَاغْفِرْ لَنَا
وَارْحَمْنَا وَأَنتَ خَيْرُ الرَّاحِمِينَ
صدق الله العلي العظيم
(سورة المؤمنون، آية: ١٠٩)
بسم الله الرحمن الرحيم

الإهـداء

إلى رمز التضحية الشهيد السعيد ..... السيد محمد باقر الصدر ....

إلى من أنارت طريق قلبي بحبها وآزرتني وزرعت دربي ثقةً وأملا .....زوجتي ....

إلى احباب قلبي وقرة عيني ..... تقى ، علي ، رؤى ، احمد .....

أُهدي إليهم هذا

الجهد المتواضع ...

الباحث

شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

" رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ "

صدق الله العظيم

الحمد لله الذي جعل الحمد مفتاحاً لذكره، وسبباً للمزيد من فضله، ودليلاً على آلائه وعظمته، والصلاة والسلام على نبيه محمد وآله الطيبين الطاهرين أولي المكارم والجود.

يسرني أن أتقدم بكل معاني الوفاء وصادق العرفان وعظيم الامتنان الى الأستاذ الدكتور (إسماعيل صعصاع غيدان) لما أبداه من جهد كبير، فقد كان مشرفاً مخلصاً وأميناً في إبداء ملاحظاته السديدة وتوجيهاته القيمة لإنضاج هذه الدراسة.

كما يقضي واجب الوفاء والعرفان بالجميل أن أتقدم بشكري وتقديري الى جميع زملائي في دائرة تدقيق المنطقة السادسة (ديوانية) في ديوان الرقابة المالية الاتحادي، فكان لهم الفضل بعد (الله) في إنجاز هذا الجهد، وإكماله بصورته هذه، وأخص منهم بالذكر زملائي في قسم التنسيق، وأخي وزميلي العزيز (حيدر محمد قاسم) فأسأل الله تعالى أن يجزيهم أفضل الجزاء عني في الدنيا والآخرة.

وإن واجب العرفان يملي على الباحث أن يتقدم بالشكر والامتنان للسيد رئيس لجنة المناقشة المحترم، والسادة أعضاء اللجنة المحترمين لتفضلهم بقبول مناقشة الرسالة، ولما تحملوه من عناء المراجعة والتقويم على الرغم من مشاغلهم، وشكري وتقديري للخبيرين اللغوي والعلمي لتفضلهما بمراجعة الرسالة لغوياً وعلمياً، وللسادة المحكمين، فجزاهم (الله) عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل وفائق التقدير لكل من كان له فضل عليّ في إنجاز هذا البحث وأسأل الله العظيم أن يجزيهم عني خير الجزاء.

الباحث

قـائمـــة المحتـويـــات

الموضوع	الصفحة
الإهداء	أ
شكـر وعـرفـان	ب
قائمة المحتويات	ث- ج
قائمة الجداول	ح
قائمة الأشكال	خ
قائمة الملاحق	خ
المقدمة	١-٤
الفصل الأول: التعريف برقابة ديوان الرقابة المالية	٥-٥٩
المبحث الأول: مفهوم الرقابة المالية	٧-٢٨
المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية وتطورها	٧-١٨
الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية وأهدافها	٨-١٢
الفرع الثاني: التأصيل التاريخي لتطور الرقابة المالية	١٣-١٨
المطلب الثاني: أنواع الرقابة المالية وطرق ممارستها	١٩-٢٨
الفرع الأول: أنواع الرقابة المالية	١٩-٢٥
الفرع الثاني: أساليب وطرق تنفيذ الرقابة المالية	٢٦-٢٨
المبحث الثاني: التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي	٢٩-٥٩
المطلب الأول: التأصيل التاريخي لديوان الرقابة المالية الاتحادي واستقلاليته	٢٩-٤٧
الفرع الأول: التأصيل التاريخي لديوان الرقابة المالية الاتحادي	٢٩-٣٩
الفرع الثاني: استقلالية الاجهزة العليا للرقابة	٤٠-٤٧
المطلب الثاني: مهام وصلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي	٤٨-٥٩
الفرع الأول : مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادي	٤٨-٥٥
الفرع الثاني: صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي	٥٦-٥٩
الفصل الثاني: التنظيم القانوني للرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي	٦٠-١٢١
المبحث الأول: رقابـة تقويـم الأداء والمشروعية	٦٢-٨٧
المطلب الأول: رقابـة تقويـم الأداء	٦٣-٧٩
الفرع الأول: مفهوم وأهمية رقابة تقويم الأداء وأهدافها	٦٥-٦٩

الموضوع	الصفحة
الفرع الثاني: مستلزمات وظيفة الديوان الرقابية في تقويم الأداء	٧٠-٧٩
المطلب الثاني: رقابة المشروعية	٨٠-٨٧
الفرع الأول: رقابة المشروعية للأجهزة العليا للرقابة	٨٠-٨٤
الفرع الثاني: رقابة المشروعية لديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي	٨٥-٨٧
المبحث الثاني: الوظيفية الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في التحقيق في المخالفات المالية وعرض نتائج استمارة الاستبانة وتحليلها	٨٨-١٢١
المطلب الاول: رقابة التحقيق الإداري في المخالفات المالية	٨٩-١٠٢
الفرع الاول: أثر وصلاحيات الأجهزة العليا للرقابة في التحقيق الإداري	٨٩-٩٥
الفرع الثاني: الوظيفية الرقابية للديوان في التحقيق في المخالفات المالية	٩٦-١٠٢
المطلب الثاني: الجانب التطبيقي: عرض نتائج استمارة الاستبانة وتحليلها	١٠٣-١٢١
الفرع الأول: وصف استمارة الاستبانة وعينة البحث	١٠٣-١٠٨
الفرع الثاني: عرض وتحليل نتائج الاستبانة	١٠٩-١٢١
الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات	١٢٢-١٢٦
المصادر	١٢٧-١٣٥
الملاحق	-
ملخص الرسالة باللغة الانكليزية	-

قائمـــة الجـــداول

رقم الجدول	الموضوع	الصفحة
١	عدد الاستمارات الموزعة وغير المسترجعة وغير الصالحة	١٠٩
٢	خصائص العينة المختارة فيما يتعلق بالتحصيل الدراسي	١٠٩
٣	خصائص العينة المختارة فيما يتعلق بالعناوين الوظيفية	١١٠
٤	خصائص العينة المختارة فيما يتعلق بسنوات الخدمة	١١١
٥	التكرارات والنسب المئوية والوسط الحسابي والانحراف المعياري لاستجابات أفراد عينة البحث على عبارات الأسئلة ضمن المحور الرئيس للاستبانة(الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي)	١١٣-١١٦
٦	مقياس (Likert) الخماسي لأغراض المقارنة بين المتوسطات	١١٨
٧	التكرارات والنسب المئوية والوسط الحسابي والانحراف المعياري لاستجابات أفراد عينة البحث على عبارات الأسئلة ضمن المحور الفرعي للاستبانة (رقابة تقويم الأداء)	١١٩-١٢٠
٨	التكرارات والنسب المئوية والوسط الحسابي والانحراف المعياري لاستجابات أفراد عينة البحث على عبارات الأسئلة ضمن المحور الفرعي للاستبانة(رقابة المشروعية والمهام الاستشارية)	١٢١-١٢٢
٩	التكرارات والنسب المئوية والوسط الحسابي والانحراف المعياري لاستجابات أفراد عينة البحث على عبارات الأسئلة ضمن المحور الفرعي للاستبانة (رقابة التحقيق الإداري في المخالفات المالية)	١٢٤-١٢٦

قـائمـــة الأشكـــال

رقم الشكل	الموضوع	الصفحة
١	نتائج التحصيل الدراسي بحسب التكرارات	١١٠
٢	نتائج العناوين الوظيفية بحسب التكرارات	١١١
٣	نتائج سنوات الخدمة بحسب التكرارات	١١٢

قـائمـــة الملاحـق

رقم الملحق	الموضوع
١	استمارة الاستبانة
٢	أسماء المحكمين لاستمارة الاستبانة

المقدمة

اولاً: التعريف بالموضوع وأَهميته

إن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع انساني لأنها تمثل الضابط لكل تصرف يتعدى أثره الى غيره، وقد اصبحت اجهزة الرقابة المالية تشكل أهمية كبيرة ضمن الهياكل الإدارية للدول المختلفة في الوقت الحاضر، وان أيّ نظام إداري ومالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحه ومنظمة يعد نظاما ناقصا يفتقر إلى المقومات الضرورية لوجوده، ولهذه الاجهزة الرقابية أثر مهم في تعزيز الادارات الحكومية ودعمها في تطوير ادائها ورفعه، واتخاذها القرارات من خلال توفير معلومات يمكن الوثوق بها، واصدارها تقارير تتسم بالفاعلية والموضوعية والملائمة وقراءة المستقبل تساعد في تقويم وتحسين وتطوير أداء هذه الإدارات، ولم يعد يقتصر عمل أجهزة الرقابة المالية على الرقابة التقليدية من حيث التدقيق المستندي ومدى التزام الإدارات بالقوانين والأنظمة والتعليمات، بل أصبح يمتد إلى قياس مدى فاعلية تلك الإدارات في تحقيق أهدافها المستقبلية المخطط لها، ومدى قدرتها على استخدام الموارد بكفاءة وفاعلية واقتصادية لضمان التوظيف الأمثل لموارد الدولة وتحديد مواطن القوة والضعف والخلل في تلك الادارات لتعزيز مواطن القوة وإيجاد الحلول لمواطن الضعف والخلل، وثم تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي ونشاط الجهات الخاضعة للرقابة يمارس في حدود القوانين النافذة الى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة عالية وفي حدود القوانين أيضا، وتقدم هذه الأجهزة الخدمات الاستشارية والعون الفني والمشورة في المجالات التي تتطلب الدراسة وتبادل الخبرات مع مؤسسات الدولة بهدف تقديم المشورة والنصح والتوجيه للجهات الخاضعة للرقابة.

ويعدّ ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق أحد الأجهزة الرائدة في حماية المال العام يتولى مهام الكشف عن حالات الغش والتلاعب ومكافحة الفساد المالي والإداري فضلا عن الإسهام في دعم الاقتصاد العراقي، وهو مؤسسة التدقيق العليا في العراق نشأ من بداية نشوء الدولة العراقية الحديثة مطلع القرن الماضي سنة ١٩٢٧، وبموجب المادة(١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥[١] ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ماليا وإداريا ينظم القانون عملها وترتبط بمجلس النواب، وقد نصت المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة٢٠١١ (المعدل)[٢] على أن(الديوان هيئة مستقلة ماليا وإداريا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان أو من يخوله)، كما أشار قانون هيئة النزاهة رقم(٣٠)

---

[١] المنشور في الوقائع العراقية العدد(٤٠١٢) في٢٠٠٥/١٢/٢٨

[٢] المنشور في الوقائع العراقية العدد(٤٢١٧) في٢٠١١/١١/١٤.

لسنة ٢٠١١[1] في البند(ثانيا) من المادة(٢١) منه(يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف وفقا لأحكام القانون)، ويشتمل نطاق عمل الديوان على وفق قانونه على الجهات التي تخضع لرقابته وتدقيقه والمتمثلة بوزارات الدولة ودوائرها والقطاع العام أو أي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقا أو تخطيطا أو تمويلا أو صيرفة أو تجارة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات، مع خضوع اية جهة لرقابته اذا كان قانونها أو نظامها الداخلي ينص على ذلك.

إن ما يقوم به الديوان من وظائف رقابية يعكس الأهداف التي يسعى لتحقيقها بموجب المادة(٤) من قانونه، والمتمثلة بالحفاظ على المال العام، ورفع كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة، ومستوى الأداء المحاسبي والرقابي لها وتطويرها، والمساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره، ونشر أنظمة المحاسبة والتدقيق وتطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، وعليه يعد الديوان أهم الأجهزة الرقابية المعاونة لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية لأنه يستهدف دفع عجلة التنمية إلى الأمام بما منحه القانون من مهام وصلاحيات.

ثانياً: نطاق البحث

ينصرف البحث إلى دراسة الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي ذلك النوع من الرقابة التي تأخذ طابعاً إداريا، سواء اعتمدت الرقابة فيها على معيار الرقابة الشكلية على المشروعية أم على معيار الرقابة الموضوعية على الملائمة وتقويم الأداء والفاعلية، ام على تقديم العون الفني والاستشارات وبيان المخالفات المالية واتخاذ الاجراءات القانونية بخصوصها، وأثر هذه الرقابة في منع ارتكاب المخالفات ورفع أداء الجهات الخاضعة وتحسينها وتطويرها، من خلال التعريف بماهية رقابة ديوان الرقابة المالية، والرقابة الإدارية للديوان ومحاورها الثلاث في ضوء المهام المنصوص عليها في قانونه، والمتمثلة برقابة تقويم الأداء، ورقابة المشروعية، والوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق الاداري في المخالفات المالية، مع مقارنة بما يماثلها من أجهزة رقابية نظيرة وأن اختلفت التسميات والعناوين كالجهاز المركزي للمحاسبات المصري وديوان المحاسبة اللبناني، واستبانة احصائية وزعت على عينة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان للتعرف على الأثر الفعلي للرقابة التي يمارسها الديوان بأنواعها المالية والادارية كافة على أعمال الجهات الخاضعة للرقابة، ونشاطاتها وأثرها في منع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة أداء هذه الجهات وتحسينها وتطويرها والتحقق من فرضيات البحث، وتتضح أهمية البحث في الأثر الذي يلعبه الديوان بوصفه مؤسسة التدقيق العليا في العراق، ويعد صمام الأمان الذي ينبه الإدارة العليا في الجهات الخاضعة لرقابته

[1] المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٢١٧) في٢٠١١/١١/١٤.

لغرض عدم الوقوع في الأخطاء والإسراف والتبذير وحفظ المال العام ولفت النظر إلى ما ينشأ من انحرافات تؤثر في مستوى الفاعلية الإجمالية لهذه الجهات.

ثالثاً: مشكلة البحث

منذ تأسيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق سنة ١٩٢٧ وحتى يومنا هذا، يقع على هذا الديوان عبء النهوض بالواقع الرقابي من خلال العمل على حفظ وحسن التصرف بالمال العام ومنع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة، ويمكن بلورة مشكلة البحث بجملة من التساؤلات هي :

١- ما مدى تأثير العمل الرقابي الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية الاتحادي في منع ارتكاب المخالفات وتحسين وتطوير ورفع كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٢- هل ان طرق واساليب ومحاور الرقابة الادارية للديوان كافية لمنع ارتكاب المخالفات ورفع كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٣- هل ان النصوص القانونية الواردة في قانون الديوان كافية لتغطية رقابة تقويم الاداء ، وما مدى فاعلية نظام المتابعة لتقارير تقويم الاداء، وهل رفد الديوان دوائر تدقيقه بالاختصاصات المختلفة للقيام بهذه المهمة؟.

٤- هل تم تحديد معنى المخالفة المالية من قبل المشرع العراقي بما يؤدي الى عدم التداخل في الاختصاصات بين الاجهزة الرقابية وادارات الجهات الخاضعة للرقابة؟.

٥- هل ان صلاحيات التحقيق الاداري للديوان كافية ام تستوجب اضافة نصوص جديدة وتعديل نصوص اخرى لتغطية النقص التشريعي، سواء عند قيام الديوان بأجراء التحقيق الاداري المباشر من قبلة ومدى القوة القانونية لتوصيات هذا التحقيق، او بشكل غير مباشر بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الديوان بخصوص الموظف المخالف في الجهة الخاضعة واحالته الى التحقيق او سحب يده، وهل يتطلب الامر اضافة مؤهلين في حالة ممارسة الديوان لمهامه في التحقيق الاداري في المخالفات المالية؟.

رابعاً: أهداف البحث

يهدف البحث الى تحقيق الاهداف التالية:

١- التعرف على أثر الاجهزة العليا للرقابة في دعم الادارات الحكومية وتطويرها، وأثر الرقابة الإدارية للديوان بالمقارنة بما يماثلها من الاجهزة العليا للرقابة في اكتشاف الانحرافات وتصحيحها ومعالجة المخالفات التي تصدر من الجهات الخاضعة للرقابة.

٢- الوقوف على مدى اعتماد الجهات الخاضعة للتقويم على نتائج تقويم الأداء المنفذ من قبل الديوان في رسم خطط وبرامج وتطوير أداء هذه الجهات.

٣- تناول رقابة المشروعية ومدى تحققها في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والوقوف على الوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق في المخالفات المالية وأثرها في تحديد المسؤولية وحماية المال العام، وكشف الثغرات والنقص في النصوص القانونية التي تتناول هذه الوظيفة.

خامساً: فرضية البحث

يسعى الباحث الى التحقق من فرضية الدراسة بان الرقابة التي يمارسها الديوان بأنواعها كافة، والرقابة الإدارية منها خاصة لها أثر فاعل في منع ارتكاب المخالفات بأنواعها كافة ورفع كفاءة ومستوى أداء الجهات الخاضعة للرقابة وتحسينها وتطويرها كفرضية رئيسة، وفرضيات فرعية باعتماد هذه الجهات على نتائج تقويم الأداء المنفذ من قبل الديوان في رسم خططها وبرامجها، ومساهمة رقابة المشروعية والمهام الاستشارية للديوان في تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات ورفع كفاءة الأداء المالي والإداري لها وتطويره، وان ممارسة الديوان لصلاحياته القضائية في التحقيق الإداري في المخالفات المكتشفة من قبله يؤدي الى تحديد المسؤولية بشكل واضح، وحماية للمال العام، ورادعا للمخالفين ويمنح القوة اللازمة لتقارير الديوان الرقابية.

سادساً: منهجية البحث

يعتمد الباحث على المنهج العلمي التحليلي المقارن للنصوص التشريعية المتعلقة بموضوع الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي مستنيراً بآراء الفقه ومستعيناً بأحكام القضاء وقرارات مجلس شورى الدولة، وتقييم تجربة الديوان في الرقابة الإدارية بالاستفادة من مزايا النظم القانونية المقارنة في مصر ولبنان، واستمارة استبانة احصائية وزعت على عينة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وتحليل نتائجها للتحقق من فرضيات البحث.

سابعاً: خطة البحث

ستتوزع دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي في القانون العراقي على فصلين يكون الفصل الأول مخصصاً لماهية رقابة ديوان الرقابة المالية، وينقسم على مبحثين سنتناول في المبحث الاول مفهوم الرقابة المالية وسنتناول في المبحث الثاني التنظيم القانوني لديوان الرقابة المالية الاتحادي، أما الفصل الثاني فيخصص للرقابة الإدارية لديوان الرقابة المالية الاتحادي وينقسم على مبحثين سنتناول في المبحث الاول رقابة تقويم الأداء ورقابة المشروعية والمهام الاستشارية، وسنتناول في المبحث الثاني الوظيفة الرقابية للديوان في التحقيق في المخالفات المالية وعرض وتحليل استمارة الاستبانة، ثم نختم دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة .