



The Legal Framework for the Budget Cycle of Local Administrative Units in Iraq (A Comparative Study)

Sadiq Mohammed Ali Al-Husseini
College of Law/University of Babylon
Kadhim Yousef Jassim Al-Sultani
College of Law/University of Sumer

Abstract:

Independent bodies have emerged as an integral part of the modern state structure, driven by the expansion of state functions and the necessity of safeguarding rights and freedoms within a democratic climate. These entities possess financial and administrative autonomy, operating under the Principle of Legality to rectify administrative deviations and ensure structural reform through oversight reports submitted to the Legislature. The Iraqi Constitution of 2005 institutionalized these bodies in Articles (102–108) as a fundamental guarantee against administrative and financial corruption. Critically, these bodies play a pivotal role in supervising the **Budgets of Regional Administrative Units**. They serve as a constitutional safeguard ensuring the legality of local expenditures and protecting the "self-generated revenues" of governorates from central encroachment or fiscal mismanagement. While such oversight takes an administrative form in Egypt and a judicial form in France, the Iraqi model relies on independent commissions (such as the Federal Board of Supreme Audit) to ensure that regional

budgetary execution aligns with local developmental needs and transparency standards, thereby preventing the misuse of fiscal decentralization..

Keywords: Financial control, administrative units, independent bodies, integrity.



<https://doi.org/10.66734/hn3y4x85>

1: Email

kazemyoussef@uos.edu.iq

2 : Email:

Submitted: 22-11-2025

Revised: 13-2-2026

Accepted: 15-2-2026

Published: 1-9-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open-access article under the CC BY 4.0 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



الرقابة المالية للهيئات المستقلة على موازنة الوحدات الإدارية الإقليمية (دراسة مقارنة)

كاظم يوسف جاسم السلطاني
كلية القانون/ جامعة سومر

صادق محمد علي الحسيني
كلية القانون/ جامعة بابل

المستخلص

تُعد الهيئات المستقلة نتاجاً للمناخ الديمقراطي واتساع وظائف الدولة الحديثة، حيث استلزم حماية الحقوق والحريات وجود كيانات تتمتع بالذاتية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة. وتعمل هذه الهيئات بموجب مبدأ المشروعية كظهير رقابي ومعاون للإدارة في اكتشاف الانحرافات وإصلاح الهياكل الإدارية، عبر تقارير ترفع للسلطة التشريعية. وقد كرس دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الهيئات في المواد (١٠٢-١٠٨)، مانحاً إياها دوراً جوهرياً في مكافحة الفساد الإداري والمالي.

وتبرز أهمية هذه الهيئات في ضبط "موازنة الوحدات الإدارية الإقليمية"؛ إذ تشكل ضماناً أكيدة لضمان قانونية أوجه الصرف المحلي وحماية الموارد الذاتية للمحافظات من الهدر أو التغول المركزي. فبينما تتخذ الرقابة طابعاً إدارياً في مصر أو قضائياً في فرنسا، فإن النموذج العراقي جعل من الهيئات المستقلة (مثل ديوان الرقابة المالية) حارساً دستورياً على سلامة تنفيذ الموازنات الإقليمية، بما يضمن مواءمة الإنفاق مع الاحتياجات التنموية المحلية، ويحول دون استغلال الاستقلال المالي للمحافظات في ممارسات خارج أطر النزاهة والشفافية.

الكلمات المفتاحية: - الرقابة المالية، الوحدات الإدارية، الهيئات المستقلة، النزاهة.

المقدمة

تُعد رقابة الهيئات المستقلة على موازنة الوحدات الإدارية الإقليمية حجر الزاوية في ترسيخ اللامركزية المالية وحماية المال العام من الهدر والفساد. فهي تشكل التوازن الضروري بين منح الأقاليم والمحافظات استقلالية في إدارة مواردها، وبين ضرورة خضوع هذه الإدارة لمعايير النزاهة والمشروعية، بما يضمن انسجام الإنفاق المحلي مع الأهداف التنموية العامة للدولة.

أهمية البحث

تكمن الأهمية في تسليط الضوء على الدور الحيوي للهيئات المستقلة (كديوان الرقابة المالية) في فك الاشتباك بين الرقابة "الوصائية" المركزية والرقابة "الفنية" المستقلة، وكيفية تعزيز الثقة في الأداء المالي المحلي بما يخدم الاستقرار الاقتصادي.

إشكالية البحث

تتمحور الإشكالية حول مدى قدرة الهيئات المستقلة في العراق على ممارسة رقابة فعّالة وناجزة على موازنات الوحدات الإقليمية، في ظل وجود تداخل في الصلاحيات الرقابية، وضعف في استقلال بعض الأدوات الإجرائية التي قد تحول دون كشف الانحرافات المالية في الأطراف.

منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي المقارن، عبر تحليل النصوص الدستورية والتشريعات المالية المنظمة في العراق، ومقارنتها بالأنظمة القانونية في (مصر وفرنسا)، للوقوف على أفضل التجارب الدولية وتطوير الثغرات القانونية في النظام الرقابي الوطني.

هيكلية البحث

سنتناول هذا الموضوع في بحثين سنبيين في المبحث الأول رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في القوانين محل المقارنة، اما في المبحث الثاني فسيتم تناول رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في العراق وذلك عبر معرفة دور كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة الاتحاديين.

المبحث الاول

رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في القوانين محل المقارنة

تُعد رقابة الهيئات المستقلة ركيزة الحوكمة المالية لضمان شفافية موازنات الوحدات الإقليمية وسلامة إنفاقها بعيداً عن المركزية. ولتسليط الضوء على فاعلية هذه الأدوات الرقابية، تتناول هذه الدراسة بالتحليل والمقارنة النموذج الفرنسي المتمثل بمحكمة المحاسبات، والنموذج المصري عبر الجهاز المركزي للمحاسبات، لبيان أطر استقلاليتها واختصاصاتها. وعليه، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين؛ خُصص الأول للتجربة فرنسا، والثاني للتجربة مصر، استجابةً لمتطلبات التنمية وتطويراً للتحديات التشريعية.

المطلب الاول

رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في فرنسا(محكمة المحاسبات الفرنسية)

أحدثت اللامركزية الفرنسية تحولاً جوهرياً بمنح الوحدات الإقليمية استقلالاً مالياً واسعاً، مما استوجب إرساء آليات رقابية صارمة لضمان نزاهة الإنفاق المحلي. وتبرز هنا محكمة المحاسبات وغرفها الإقليمية كحارسٍ دستوري

فاعل لحماية الأموال العامة ومنع الانحرافات المالية في المقاطعات والبلديات، محققةً التوازن بين الحرية الإدارية وكفاءة الرقابة.^(١) إن الدور الرقابي لهذه المحكمة يتجاوز مجرد التدقيق المحاسبي إلى الرقابة على التسيير وتقييم الأداء، والأهم من ذلك، تحديد ومساءلة المسؤولين عن المخالفات المالية المرتكبة أثناء تنفيذ الموازنة المحلية للوحدة الادارية الاقليمية.^(٢)

أدى تعدد المستويات الإدارية والتدفقات المالية في فرنسا إلى ضرورة إخضاع الموازنات المحلية لمبادئ (الشمولية، والوحدة، والسوية، والتوازن) لدفع المخالفات.^(٣) وتتجسد هذه الرقابة في مبدأ "الاستقلال المالي" الذي يمنح الوحدات حق التصويت على موازنتها وجباية مواردها، مع تكريس "الفصل المطلق" بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كخط دفاع أول يضمن مشروعية النفقات وحماية المال العام.^(٤)

وتستمد محكمة المحاسبات أساسها الدستوري من المادة (٤٧-١) من دستور الجمهورية الفرنسية، والتي تنص على أن: "تساعد محكمة المحاسبات البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين المالية. وتساعد البرلمان والحكومة في تقييم السياسات العمومية. وهي تبلغ البرلمان بتقرير حول نتائج رقابتها".

وبما أن محكمة المحاسبات هي هيئة قضائية مستقلة إدارياً مالياً، وهي رأس الهرم الرقابي، وتُمارس دوراً ثلاثي الأبعاد: رقابة قضائية، وتتعلق أساساً بالحكم في حسابات المحاسبين العموميين. والآخرى رقابة إدارية، وتتعلق بالرقابة على حسن التسيير والأداء. وأخيراً رقابة على تقييم السياسات العمومية.^(٥)

تنظم اختصاصات محكمة المحاسبات وغرفها الإقليمية بشكل أساسي بموجب مدونة المحاكم المالية. وقد تم تعزيز هذا الإطار من خلال قانون ١٩٨٢ الذي أنشأ الغرف الإقليمية للحسابات (CRC) لتكون محاكم مالية، بهدف مواكبة اللامركزية الإدارية والمالية.^(٦) أما قانون ٢٠٢٢ بشأن إصلاح المسؤولية المالية الذي ألغى محكمة الموازنة و الانضباط المالي (CDBF) وأسس نظاماً موحداً للمسؤولية المالية للمديرين العموميين، مما أثر بشكل كبير على اختصاص المحكمة المركزية والغرف الإقليمية في متابعة المخالفات المالية.

ويظهر دور الغرف الإقليمية للحسابات (CRC) كذراع أساسي للرقابة على الوحدات الادارية الإقليمية، إذ تتوزع الغرف الإقليمية للحسابات على كامل الأراضي الفرنسية، وتُشكل خط الدفاع الأول في الرقابة على الشأن العام المحلي. وتُعد هذه الغرف، بموجب المادة (L211-1) من مدونة المحاكم المالية، جهات قضائية مستقلة تتولى رقابة كافة الوحدات الإدارية الإقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها الواقعة ضمن نطاقها الجغرافي.^(٧)

وتخضع الغرف الإقليمية لإشراف وتنسيق محكمة المحاسبات المركزية، وتتميز العلاقة بينهما بالتبعية والتنسيق الإداري إذ يشرف الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات على نشاط الغرف الإقليمية ويضمن تناسق عملها. والرقابة العليا والقضائية بحيث تعتبر محكمة المحاسبات المركزية هي محكمة الطعن في القرارات الصادرة عن الغرف الإقليمية. بحيث يمكن الطعن في الأحكام الصادرة عن الغرف أمام الغرفة المختصة في المحكمة المركزية.^(٨)

وتتركز رقابة الغرف الإقليمية للحسابات (CRC) على محاورين أساسيين تتعلق بتنفيذ الموازنة داخل الوحدة الادارية الاقليمية هما الرقابة على تسيير الحسابات وإدارة الأموال (رقابة قضائية) وهي المهمة القضائية التقليدية للغرفة والذي تتمثل في التدقيق المحاسبي عبر التحقق من صحة واكتمال حسابات المحاسبين العموميين، التسوية الإلزامية للموازنات وذلك في حال عدم توازن الموازنة للوحدة الادارية الإقليمية، أو عدم كفاية الإيرادات لتغطية النفقات الإلزامية عندئذ تتدخل الغرفة الإقليمية لاقتراح التدابير اللازمة لإعادة التوازن، وقد تفرض تسوية إلزامية إذا لم تستجب الوحدة الإدارية الإقليمية لتوصياتها (المادة 5-1612 L من CGCT)^(٩)

والمحور الآخر هو الرقابة على حسن الأداء وكفاءة الإدارة (رقابة إدارية) هذا النوع من الرقابة لا يؤدي مباشرة إلى عقوبات قضائية، ولكنه يخدم كآلية للكشف عن المخالفات المالية وذلك عبر تقييم التسيير وتحليل مدى كفاءة وفعالية استخدام الوحدة الإدارية الإقليمية لأموالها العامة (مثلاً، تقييم جدوى الاستثمارات، أو تكلفة الخدمات العامة المحلية). والشفافية والإبلاغ عبر ما تصدره الغرفة من تقارير علنية حول أوجه القصور في تنفيذ الموازنة، ويتم إرسال هذه التقارير إلى المجالس المنتخبة (المجلس البلدي أو الإقليمي).^(١٠)

كانت المخالفات المالية تُعالج تقليدياً ضمن نظامين متوازيين هما: مساءلة المحاسبين العموميين أمام المحاكم المالية، ومساءلة الأمرين بالصرف أمام محكمة الموازنة والتأديب المالي (CDBF).

وتختص الغرف الإقليمية للحسابات في فرنسا بملاحقة المخالفات المالية المرتكبة من قبل المحاسبين العموميين للوحدات الإقليمية استناداً للمادة (1-231 L) من مدونة المحاكم المالية، وتتركز هذه المخالفات في الإخلال بتحصيل الإيرادات أو سداد النفقات، وارتكاب أخطاء محاسبية جسيمة تنال من دقة السجلات المالية. كما تشمل الرقابة رصد العمليات المالية المفتقرة للمستندات المؤيدة أو المخالفة للقانون، لضمان أعلى درجات الشفافية والمشروعية في إدارة المال العام المحلي.^(١١)

ففي حال ثبوت هذه المخالفات، تصدر الغرفة الإقليمية قراراً يُسمى (توجيه دين)، يضع المسؤولية المالية الشخصية على عاتق المحاسب، ويلزمه بتعويض الخسارة من ماله الخاص.

أما النوع الآخر من المخالفات والتي يطلق عليها بـ "إدارة الأمر الواقع" ويقصد بها قيام أي شخص (سواء كان موظفاً إدارياً، أو رئيساً للوحدة الإقليمية، أو حتى شخصاً خاصاً) بإجراء عمليات تحصيل لإيرادات عمومية أو صرف لنفقات عمومية، دون أن يكون مؤهلاً قانوناً بصفة محاسب عمومي (المادة 2-231 L من مدونة المحاكم المالية). هذا العمل يُعد خرقاً لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب^(١٢)، إذ تُعد هذه المخالفة إحدى أخطر الاختصاصات التي كانت وما زالت تحت إشراف الغرف الإقليمية للحسابات. وتقوم الغرفة بالتحقيق في الوقائع وإثبات حالة "إدارة الأمر الواقع". وفي حال ثبوتها، تصدر قراراً بإعلان الشخص كـ "مدير أمر واقع" ويتم تحميل

هذا المدير غير الشرعي المسؤولية عن إدارة الأموال، وإلزامه بتقديم حساباته، بالإضافة إلى إمكانية فرض غرامة مالية عليه.

وقد شهدت فرنسا إلغاء محكمة الموازنة والتأديب المالي (CDBF) ودمج اختصاصها في محكمة المحاسبات اعتباراً من ١ يناير ٢٠٢٣ بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢.

وقد أدى الإصلاح إلى إلغاء مساءلة الأمر بالصرف (رئيس الوحدة الإقليمية) أمام محكمة الموازنة والتأديب المالي، وإخضاعه لنظام المسؤولية المالية الموحد أمام محكمة المحاسبات المركزية (غرفة المنازعات).^(١٣) وتبنى المشرع الفرنسي مفهوم "المسير العمومي" ليشمل كافة المشرفين على أموال الوحدات الإقليمية، مستحدثاً مخالفات بموجب المادة (L. 131-9) من مدونة المحاكم المالية. وتعد أبرزها الإضرار بالأموال العامة نتيجة الإهمال الجسيم، وتحقيق منافع غير مبررة للنفس أو الغير بالمخالفة للقانون.^(١٤)

لم تعد الغرف الإقليمية للحسابات تحكم على الأمرين بالصرف بشكل مباشر في المخالفات المالية، لكن دورها أصبح حاسماً كجهاز اكتشاف وتحقيق يغذي القضاء المالي المركزي. وأثناء الرقابة على التسيير، تكتشف الغرفة الإقليمية حالات سوء التسيير أو الإهمال الجسيم في تنفيذ الموازنة الإقليمية، فإذا تبين للغرفة وجود قرائن قوية على ارتكاب "مخالفة مالية" من قبل أحد المسيرين المحليين، فإنها تُعد تقريراً مفصلاً وتُحيله إلى النيابة العامة لدى محكمة المحاسبات المركزية، التي تتولى بدورها قرار المتابعة والحكم أمام "غرفة المنازعات" في المحكمة المركزية.^(١٥) تمتلك الغرف الإقليمية في فرنسا صلاحية التفتيش الميداني والوصول غير المقيد للسجلات، مما يتيح كشف مخالفات الصفقات العمومية والحسابات السرية خارج الموازنة. وفي حال رصد خلل بحسابات المحاسب المحلي، تباشر الغرفة إجراءات قضائية تبدأ بـ "قرار التحفظ" لمنحه فرصة التبرير، وتنتهي بـ "القرار النهائي" الذي يقضي بإبراء الذمة أو إثبات المديونية مع فرض غرامات تأخير، ضماناً لحقوق الدفاع وحماية النزاهة المالية.^(١٦)

أما بشأن الجزاءات والآثار المترتبة على ثبوت المخالفة المالية الإقليمية، فهي على نوعين أما أن تكون جزاءات مباشرة على المحاسبين العموميين (أحكام الغرف الإقليمية)، إذ تركز الجزاءات الصادرة عن الغرف الإقليمية بشكل رئيسي على المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب وذلك من خلال:

١. توجيه الدين : وهو إلزام المحاسب بتعويض مبلغ مالي من ماله الخاص لخزينة الوحدة الإقليمية بسبب نقص في الصندوق أو صرف غير قانوني تم تنفيذه دون التحقق الكافي.

٢. فرض الغرامات : تفرض الغرفة غرامات على المحاسبين غير النظاميين أو مديري الأمر الواقع بسبب التأخير في تقديم الحسابات أو عدم الامتثال لطلبات الغرفة.^(١٧)

أما بشأن الآثار غير المباشرة لرقابة الغرف الإقليمية على الأمرين بالصرف (المسيرين المحليين)، على الرغم من أن الغرفة الإقليمية لم تعد تحكم مباشرة على الأمر بالصرف، فإن تقاريرها تثير مسؤولياته بعدة طرق منها:

١. الإحالة إلى القضاء المالي المركزي: يعد تقرير الغرفة الإقليمية هو الأساس الذي تعتمد عليه النيابة العامة لدى محكمة المحاسبات لإطلاق المتابعة ضد "المسير العمومي" (رئيس البلدية، رئيس الإقليم) أمام غرفة المنازعات، التي تملك صلاحية فرض غرامات تصل إلى مبالغ كبيرة (حتى ٦ سنوات من الأجر السنوي للمسؤول) بسبب المخالفات المالية الجديدة.
٢. الإحالة إلى القضاء الجنائي: في حال اكتشاف الغرفة الإقليمية لوقائع تشكل جريمة جنائية (مثل الاختلاس، الرشوة، أو التزوير)، فإنها تكون ملزمة بإحالة الملف إلى النيابة العامة العادية لمباشرة الدعوى الجنائية.
٣. المسؤولية الإدارية والسياسية: تضع تقارير الغرف الإقليمية العلنية المسؤولين المحليين تحت ضغط الرأي العام، ويمكن أن تؤدي إلى عزلهم إدارياً أو خسارتهم ثقة الناخبين في الانتخابات اللاحقة. (١٨)

المطلب الثاني

رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات المصري

أنشئ ديوان المحاسبة المصري عام ١٩٤٢ كهيئة مستقلة، ثم تحول إلى "الجهاز المركزي للمحاسبات" عام ١٩٦٤، وصولاً للقانون الحالي رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته. وبموجب القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨، كُرس استقلالية الجهاز كشخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية مباشرة، بوصفه الساهر على سيادة القانون وتأكيد الحدود بين السلطات. ويهدف الجهاز أساساً إلى الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة، فضلاً عن كونه ذراعاً معاوناً للبرلمان في ممارسة مهامه الرقابية لضمان سلامة الأداء المالي والسيادي.. (١٩).

وقد أهتم دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ بوضع الاطر العامة للأجهزة الرقابية ومن بينها الجهاز المركزي للمحاسبات، فقد نصت المادة ٢١٥ منه علي ان " يحدد القانون الهيئات المستقلة والاجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والاجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والاداري، ويأخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والاجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الادارية" (٢٠).

ويشكل الجهاز المركزي للمحاسبات من رئيس ونائبين ووكلاء للجهاز واعضاء فنيين ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز، ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز. (٢١)

وعُد الجهاز المركزي للمحاسبات الركيزة الأساسية لحماية المال العام وضمان انتظام المرافق العامة، حيث يمارس رقابة شاملة بموجب القانون رقم (١٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته على سلامة الأداء المالي للجهات الخاضعة له. وتشمل اختصاصاته وحدات الجهاز الإداري والحكم المحلي، والهيئات والمؤسسات العامة والتعاونية، والشركات التي يساهم فيها الأشخاص العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأس مالها. كما تمتد ولايته الرقابية لتشمل النقابات،

والأحزاب السياسية، والمؤسسات الصحفية القومية، وأي جهة تضمن الدولة ربحها أو تعينها مالياً، بما يضمن إحكام الرقابة على كافة الأموال ذات الصلة العامة. (٢٢)

منح قرار وزير العدل رقم (٨٩٣٧) لسنة ٢٠١٢ الأعضاء الفنيين بالجهاز المركزي للمحاسبات صفة "مأموري الضبط القضائي" أثناء الفحص والجرد، مع صلاحية القبض في حالات التلبس بالجرائم التي تعيق أداء مهامهم. (٢٣) وتتجسد مخرجات هذه الرقابة في تقارير دورية ترفع لرؤساء الوحدات، وتقارير خاصة بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لموازنات "الوحدات الإدارية الإقليمية" والهيئات العامة، ترسل لوزارة المالية والجهات الرئاسية خلال شهرين من تسلمها. (٢٤) تهدف هذه الآلية لضمان الردع القانوني الفوري وسرعة معالجة الانحرافات المالية في الأقاليم والمحافظات المصرية. (٢٥).

وقد حددت المادة الثانية من القانون ذاته أنواع تلك الرقابة، وتتمثل في الرقابة المالية و الرقابة القانونية علي القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية و الرقابة على الاداء، وسوف نتناول هذه الانواع الثلاثة من الرقابة علي النحو الاتي:

أولاً: الرقابة المالية والمحاسبية على تنفيذ الموازنة (الإيرادات والمصروفات):

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته في الرقابة المالية والمحاسبية المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون على الجهات التي حددها المشرع بموجب المادة (٣) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

يضطلع الجهاز المركزي للمحاسبات بدور محوري في الرقابة على موازنات وحدات الإدارة المحلية بمستوياتها كافة، لضمان انضباط العمليات المالية مع قانون الموازنة العامة. (٢٦) وتشمل ولايته رقابة التحصيل والصرف والعمليات المحاسبية، إضافة إلى التدقيق في نفقات التوظيف المحلي والمزايا الاجتماعية لضمان مطابقتها للاعتمادات المالية. (٢٧) كما تمتد الرقابة لتشمل الموارد غير التقليدية كالمنح والقروض والرقابة العينية على المخازن الإقليمية لحمايتها من التلف. ولا تقتصر مهامه على الجانب الخدمي، بل تشمل الأنشطة الاقتصادية والشركات التي تساهم فيها الوحدات المحلية بنسبة ٢٥٪ فأكثر، مما يضمن كفاءة إدارة المال العام المحلي في جانبه الاستهلاكي والاستثماري. (٢٨)

وضمن رؤية "مصر ٢٠٣٠"، تبنى الجهاز المركزي للمحاسبات "الرقابة الإلكترونية" كمنهج حديث لمتابعة موازنات الوحدات الإقليمية، متجاوزاً الأطر التقليدية إلى "الرقابة الآنية" عبر الربط مع منظومة إدارة المعلومات المالية الحكومية. وتتيح هذه التقنية تدقيق المدفوعات والتوقعات الرقمية لضمان حصانة الحسابات المحلية، مع توظيف "تحليل البيانات الضخمة" لاكتشاف أنماط الانحراف المالي بدقة عالية. وبذلك، تساهم الرقمنة في تقليص

التدخل البشري، مما يعزز الشفافية ويحقق كفاءة "رقابة الأداء" والمشروعية في آن واحد، ويضمن دقة التقارير الرقابية السنوية عن أداء الأقاليم.

ثانياً . الرقابة القانونية :

يمارس الجهاز المركزي للمحاسبات رقابة "زجرية وتقييمية" على القرارات التأديبية في الوحدات الإقليمية، لضمان جدية المساءلة عن العبث بالموازنات المحلية، حيث تلتزم هذه الوحدات بموافاته بقرارات المخالفات المالية خلال (٣٠) يوماً. وتتوسع هذه الرقابة لتشمل "الملائمة" إلى جانب "المشروعية"، مما يتيح للجهاز تقييم مدى تناسب الجزاء مع حجم الضرر المالي، ومنع أي تساهل قد يضر بحصانة المال العام في الأقاليم والمحافظات. (٢٩)

منح المشرع رئيس الجهاز سلطة التدخل في المسار التأديبي للوحدات الإقليمية بطلب المحاكمة أو إعادة النظر في الجزاءات غير الكافية، وصولاً للإحالة المباشرة للمحاكمة والطعن في الأحكام المالية أمام الإدارية العليا. أما بشأن صور المخالفات المالية والمحاسبية في موازنة الوحدات الادارية الإقليمية فقد حدد القانون حصراً ما يعتبر مخالفة مالية تستوجب تدخل الجهاز في وأهمها مخالفة تنفيذ الموازنة العامة للوحدة الادارية، أي الخروج عن القواعد الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ موازنة الوحدة الادارية، ومخالفة المشتريات والمخازن من خلال التلاعب في العقود المحلية أو شؤون المخازن التابعة للوحدة الادارية، والإهمال والتقصير، إذ ان كل تصرف سوار كان عمدي أو غير عمدي يترتب عليه ضياع حق مالي للوحدة الادارية أو صرف مبالغ من موازنتها بغير حق يحرك رقابة الجاز تجاه الوحدة الادارية (٣٠) .

أما فيما يتعلق بآليات الفحص الميداني في الوحدات الادارية الاقليمية، فمن أجل تحقيق رقابة فعالة، منح القانون أعضاء الجهاز الحق في المعاينة والتفتيش عبر مباشرة الفحص في مقر الوحدات المحلية والاطلاع المباشر على السجلات والمستندات وفقاً لما تقتضيه مصلحة الموازنة العامة، مع حق الاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين في كافة المستويات الإدارية الإقليمية (٣١) .

ثالثاً . رقابة الأداء وتقييم تنفيذ الخطة التنموية بالوحدات المحلية

لم يعد دور الجهاز المركزي للمحاسبات مقتصرًا على مراقبة مشروعية الصرف في الأقاليم، بل امتد ليشمل الرقابة على كفاءة استخدام المال العام المحلي وفقاً لمعايير الثلاثية الشهيرة (الاقتصاد، الكفاءة، والفاعلية)، وذلك من خلال المحاور التالية:

١. معايير تقييم الأداء المالي والخدمي: يباشر الجهاز رقابته على الوحدات الإدارية الإقليمية للتأكد من أن استخدام الموارد المالية المتاحة في موازنة الوحدة قد حقق أقصى استفادة ممكنة؛ عبر قياس الكفاية والفاعلية للتأكد من أن المشروعات المحلية (كالمطرق، والمستشفيات، والمرافق) قد نُفذت بالجودة المطلوبة وفي المواعيد المحددة، وأن الخدمات العامة قد وصلت للمواطنين في الأقاليم كمّاً ونوعاً. واستغلال الطاقات المحلية من خلال مراجعة مدى

استغلال الوحدة المحلية لأصولها وطاقاتها الإنتاجية (كالورش والمعدات والمساحات التابعة للمحافظة) ومقارنة الاستغلال الفعلي بالطاقة القصوى الممكنة لتحقيق التشغيل الكامل. ورقابة التكاليف عبر تدقيق تكلفة تقديم الخدمات المحلية والبحث في أسباب ارتفاعها أو انحرافها عن المعدلات النمطية المقررة.

٢. الرقابة على تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية: يتولى الجهاز مراجعة السجلات والمنظومات الإلكترونية الخاصة بمتابعة تنفيذ الخطة العامة داخل نطاق الوحدة الادارية الاقليمية، للتأكد من أن الإنفاق الاستثماري المحلي يسير في المسار الصحيح لتحقيق الأهداف القومية للدولة. (٣٢)

٣. منظومة التقارير للرقابة على الأداء المحلي: اذ تتبلور نتائج هذه الرقابة في مجموعة من التقارير الحيوية التي تشكل أداة المساءلة الأساسية أمام السلطة التشريعية والمجتمع وذلك عبر التقارير الدورية (نصف السنوية والسنوية)، اذ يتناول تقييماً مستمراً لأداء الوحدات المحلية خلال العام المالي، مع التركيز في التقارير السنوية على نتائج "الحساب الختامي" للوحدة المحلية وما حققته من مستهدفات. وتقارير نتائج مراجعة الحسابات الختامية اذ تصدر بعد انتهاء السنة المالية، وتعتبر الوثيقة الأساسية التي توضح مدى التزام الوحدة الإقليمية بتنفيذ موازنتها المالية ومطابقتها للواقع. واخيراً التقارير الخاصة والتكليفات، وهي التقارير التي يصدرها الجهاز بناءً على تكليف من مجلس النواب (وفقاً للمادة الرابعة من قانون الجهاز)، للتحقيق في ظاهرة معينة أو تقييم أداء قطاع محلي محدد أثار جدلاً برلمانياً أو شعبياً. (٣٣)

تجاوزت رقابة الأداء في الجهاز المركزي للمحاسبات المفهوم التقليدي للمراجعة المالية، لتنتقل من "كمية الصرف" إلى "الأثر التنموي" ومدى جودة الحياة المحققة للمواطن المحلي. وترتكز هذه العقيدة الرقابية على تقييم نجاح الموازنة بمدى تحسن الخدمات الأساسية، وضمان العدالة في توزيع الموارد لتقليص الفجوات التنموية بين الريف والحضر. كما تهدف لضمان كفاءة الإنفاق الاستثماري عبر تحويل المشاريع المحلية إلى أصول إنتاجية تخلق فرص عمل، مما يعزز الاستقلال المالي المستدام للوحدات الإقليمية ويربط الإنفاق العام بأهداف التنمية المستدامة.

وبناءً عليه، تصبح تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن الأداء المحلي أداة ليس فقط للمساءلة القانونية، بل كمرجع لمتخذي القرار لإعادة توجيه الموارد نحو المسارات التي تحقق أعلى عائد اجتماعي واقتصادي للمجتمعات المحلية.

المبحث الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية في العراق

تُعرف الهيئات المستقلة بأنها أجهزة تنظيمية تدمج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية لرفع كفاءة المرافق العامة، وتتميز باستقلالها العضوي والوظيفي عن السلطتين التنفيذية والتشريعية لضمان حياد الرقابة على تنفيذ

الموازنة. وتمتلك هذه الهيئات اختصاصات إدارية وقضائية واسعة تتيح لها تدقيق مستندات التحصيل والصرف، وكشف الانحرافات المالية والمخالفات القانونية، ثم عرض نتائجها في تقارير مفصلة أمام البرلمان بصفته صاحب كلمة الفصل. وبناءً عليه، سنبحث في هذا المبحث آليات هذه الرقابة عبر مطلبين؛ نخصص الأول لديوان الرقابة المالية الاتحادي، والثاني لهيئة النزاهة، لبيان دورهما في حماية المسار المالي للدولة.

المطلب الأول

اختصاص ديوان الرقابة المالية في الرقابة على تنفيذ موازنة الوحدات الإدارية الإقليمية

تظهر الجذور التاريخية للرقابة المالية في العراق إلى عام ١٩٢٠، وصولاً لترسيخها دستورياً عام ٢٠٠٥ ضمن الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس النواب. وبموجب القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، يُعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي أعلى سلطة رقابية مستقلة مالياً وإدارياً، يمثلها رئيسه الذي يتمتع بصلاحيات وزير المالية وبولاية محددة بفترتين كحد أقصى. ويعاونه أربعة نواب بدرجة وكيل وزير من ذوي الخبرة الرقابية العريقة، لضمان قيام الديوان بمهامه في حماية المال العام بعيداً عن هيمنة السلطة التنفيذية.^(٣٤)

وأكد قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ وقانون الديوان رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ على الدور الجوهري لديوان الرقابة المالية في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، بما في ذلك موازنات الوحدات الإدارية الإقليمية كالأقضية والنواحي.^(٣٥) وحدد المشرع مفهوم "المخالفة المالية في أربعة مظاهر رئيسية: خرق القوانين، والإهمال المؤدي لهدر المال العام، والامتناع عن تقديم السجلات اللازمة للتدقيق، إضافة إلى التأخير في الرد على ملاحظات الديوان. تهدف هذه الصرامة القانونية إلى إحكام الرقابة على الوحدات المحلية وضمان امتثالها للضوابط المالية الاتحادية، ومنع أي انحراف في تنفيذ التخصيصات المالية المقررة لها.^(٣٦)

يمتد النطاق الرقابي لديوان الرقابة المالية ليشمل كافة مؤسسات الدولة والقطاع العام وأي جهة تتصرف في الأموال العامة جبايةً أو إنفاقاً، فضلاً عن الجهات التي تنص قوانينها صراحةً على خضوعه لرقابته.^(٣٧) ويستثني المشرع من هذه الولاية الشاملة السلطة القضائية في حدود اختصاصاتها القضائية الصرفة، لضمان استقلال القضاء وحصانة أحكامه.^(٣٨)

ويقدم الديوان تقاريره السنوية إلى السلطة التي يرتبط بها وهي مجلس النواب خلال (١٢٠) يوم من نهاية كل سنة^(٣٩)، وبهذا يستطيع مجلس النواب من تكوين فكرة عن كفاءة الانجاز وفاعليته ومعرفة مواطن الخلل عبر جهاز مهني متخصص في أعمال الرقابة ينوب عنه ويرفع خلاصة واضحة عن أعماله في رقابته للسلطة التنفيذية والأصل أن تقارير أجهزة الرقابة المالية تعد سرية ولا يجوز نشرها.^(٤٠) إلا إن المشرع العراقي أجاز نشرها وإن يقوم بتزويد وسائل الإعلام أو أية جهة مختصة نسخاً منها بناء على طلبها باستثناء التقارير الماسة بالأمن الوطني فلا يجوز نشرها إلا بموافقة مجلس النواب.^(٤١)

تخضع دوائر المحافظات ومجالسها لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب المادة (٤٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، تعزيزاً لمبدأ الشفافية في الإدارة المحلية.^(٤٢) وقد منح المشرع الديوان صلاحيات واسعة لكشف الانحرافات المالية عبر الاطلاع غير المقيد على السجلات والقرارات كافة، والحصول على الإيضاحات اللازمة من المستويات الإدارية والفنية. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان مطابقة عمليات الصرف للقوانين النافذة، وترشيد الإنفاق العام ومنع الهدر، بما يضمن وصول الخدمات للمواطنين بكفاءة وجودة عالية.^(٤٣)

وتجسداً لمبدأ الشفافية في الأداء المالي اللامركزي، منح المشرع العراقي ديوان الرقابة المالية الاتحادي صلاحيات واسعة وناذرة تتيح له تقصي كافة أوجه الانحراف المالي والإداري التي قد تشوب تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية الإقليمية. وتستهدف هذه الصلاحيات التحقق من مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية (وعلى رأسها قانون الإدارة المالية الاتحادي)، إذ مُنح الديوان الحق المطلق في الاطلاع على كافة الوثائق، السجلات، المعاملات، والقرارات الإدارية والمالية المتعلقة بصرف موازنة المحافظة ووحداتها الإدارية، سواء كانت ضمن النفقات التشغيلية أو الاستثمارية. وللديوان حق الحصول على الإيضاحات والمعلومات اللازمة من كافة المستويات الإدارية والفنية داخل الوحدات الإدارية (مجلس المحافظة، المحافظ، القائم مقام، مدير الناحية والدوائر المرتبطة بها)، بما يضمن إزالة أي غموض حول عمليات الصرف والتحصيل المالي، إذ تهدف عملية الرقابة والتدقيق إلى جعل إدارة الموازنة المحلية عملية منتجة تركز على ترشيد الإنفاق العام، ومنع كافة صور الهدر والتبذير في المال العام المخصص للوحدة الإدارية. إذ أن الغاية النهائية من هذه الصلاحيات الرقابية هي ضمان وصول الخدمات العامة للمواطنين في المحافظات ووحداتها الإدارية بجودة كاملة ودون نقص، بما يضمن أن الأموال المخصصة لإعادة الإعمار والخدمات المحلية قد وُظفت فعلياً لتحقيق رفاهية الساكنين في تلك الوحدات الإقليمية، بعيداً عن شبكات الفساد أو سوء الإدارة.

ويمارس الديوان أنواع متعددة من الرقابة المالية الاتحادية على أعمال الوحدات الإدارية الإقليمية وهي كالآتي:

أولاً : الرقابة المالية السابقة لديوان الرقابة المالية على أعمال الوحدات الإدارية الإقليمية:

رغم خلو قانون الديوان من نص صريح للرقابة السابقة، أفرز الواقع التطبيقي نمطاً وقائياً يلزم المحافظات بإيداع العقود التي تتجاوز قيمتها (١٥٠) مليون دينار لدى الديوان خلال (١٥) يوماً من توقيعها. وتتمثل هذه الآلية في فحص بنود التعاقد ومطابقتها للمخصصات المحلية وضوابط الموازنة، مع إبلاغ الوحدة الإدارية بالملاحظات الفنية والمالية خلال شهر. ويعد هذا الإجراء رقابة "سابقة للصرف" تضع الالتزامات المالية تحت مجهر التدقيق المركزي قبل التنفيذ الفعلي، مما يوفر ضماناً قانونية للحد من التجاوزات وتأمين سلامة المشاريع الإقليمية وفق معايير الانضباط المالي.^(٤٤)

من خلال ما تقدم نجد أن صلاحية الديوان بالقيام بالرقابة السابقة على العمليات المالية لم تأت بصورة صريحة من القانون نفسه بل جاءت عبر قرارات مجلس الوزراء وهي قرارات إدارية لا ترقى لمستوى التشريع فكان الأجدر بمشرعنا أن يتدارك هذا النقص وان يضيف تلك الصلاحيات إلى قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي للقيام بالرقابة السابقة على العمليات والعقود المالية للدولة.

ثانياً : الرقابة المالية المتزامنة لديوان الرقابة المالية على أعمال الوحدات الادارية الاقليمية:

يمارس ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقابة "متزامنة" رصينة على الوحدات الإدارية الإقليمية (المراكز، الأقضية، والنواحي)، استناداً للمادة (١٣) من قانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، حيث ترافق هذه الرقابة عمليات الصرف التشغيلية والاستثمارية فور حدوثها دون انتظار نهاية السنة المالية. وتتجسد فاعلية هذا الدور في "الجرد الميداني" والمتابعة المباشرة التي تكسر نمط التدقيق المستندي التقليدي، لتشمل الرقابة المادية على المخازن والمشاريع قيد التنفيذ، ومطابقة الأصول المشتركة للواقع الفعلي، مما يمنع الهدر في العقود المحلية. كما منح المشرع لفرق الديوان نفاذاً معلوماتياً واسعاً يتجاوز الحواجز البيروقراطية، عبر صلاحية الاستفسار والمساءلة المباشرة لكافة المستويات الفنية والقيادية، من المحافظ وصولاً للمهندس المقيم، للتحقق من الجدوى الاقتصادية لأوامر الصرف. وبذلك، يضمن الديوان مشروعية القرارات المالية المحلية، والتزام رؤساء الوحدات الإدارية بالسقوف المالية المقررة في قانون الإدارة المالية الاتحادي، مشكلاً بذلك حائط صدٍ منيعاً يحمي المال العام من الانحراف أو التجاوز في لحظة وقوعه.^(٤٥)

ثالثاً : الرقابة اللاحقة لديوان الرقابة المالية على أعمال الوحدات الادارية الاقليمية:

تجري هذه الصورة من صور الرقابة بعد أن تكون المعاملات والإعمال المالية قد أنجزت وثبتت في المستندات والسجلات، واكملت الإجراءات الإدارية والقانونية كافة، ونجد أن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي لعام ٢٠١١ قد وقف على هذه الصورة في أكثر من موضع تشريعي، إذ نص القانون المذكور الى الرقابة اللاحقة للصرف سوى من ناحية التأكد من مدى سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية او عن سلامة الإنفاق العام، وعدم وجود تبذير أو سوء تصرف وفحص وتدقيق معاملات تخمين وجبائية الإيرادات العامة للتأكد من صحة إجراءاتها وسلامة تطبيقها عبر السجلات، فضلاً عن تبويب الإيرادات وفق ما هو وارد في قانون الموازنة للسنة المالية المعنية وسلامة استخدام وصولات القبض، وكذلك تولي الديوان إبداء الرأي في القوائم والبيانات والتقارير التي تتعلق بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة^(٤٦)، كما يقوم بالتأكد من سلامة وتوحيد العمليات الحسابية والقيود والدفاتر ولا يتقيد الديوان بالفحص المستندي والدفتري لها فحسب، بل يقوم بالتحقيق في سلامة التصرفات المالية من جوانبها الموضوعية والشكلية وفي حالة عدم ابداء الديوان الرأي في البيانات المالية لجهة معينة يترتب عدم صدور الحسابات الختامية لتلك الجهة^(٤٧).

وقد ارسى قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ مساراً إجرائياً دقيقاً للرقابة اللاحقة، حيث ألزم وحدات الإنفاق المحلية في المحافظات بتقديم بياناتها المالية لديوان الرقابة المالية الاتحادي لتدقيقها وضمان مطابقة الصرف للأبواب القانونية.^(٤٨) ووفقاً للجدول الزمني، يقدم وزير المالية البيانات الاتحادية للديوان بنهاية آذار، ليعد الأخير تقريراً شاملاً بحلول منتصف أيلول يرفع لمجلس الوزراء ثم البرلمان لإقراره ونشره رسمياً. تضع هذه الخارطة الزمنية الإدارات المحلية تحت ضغط الانضباط، حيث يراقب الديوان قدرة المحافظات على تسوية حساباتها الختامية في مواعيدها المحددة، مما يعزز جودة القيد المحاسبي والشفافية في كشف الانحرافات المالية بعد التنفيذ.

وقد أناط النص بالديوان إعداد تقرير شامل عن البيانات المالية (بما فيها بيانات المحافظات) ويُرفع لمجلس الوزراء ثم لمجلس النواب قبل نهاية أيلول. هذا يعني أن الأداء المالي لرؤساء الوحدات الادارية يكون تحت مجهر المساءلة السياسية؛ حيث تُعرض نتائج تدقيق الديوان لموازنة المحافظة أمام ممثلي الشعب، مما يحول الرقابة من مجرد إجراء محاسبي إلى أداة لتقييم كفاءة الإدارة المحلية في استثمار الأموال العامة. وإلزامية نشر التقرير المقرر في الجريدة الرسمية والمواقع الرسمية تمنح المواطنين في المحافظات والوحدات الادارية الإقليمية حق الاطلاع على تقييم الديوان لأداء وحداتهم الإدارية. هذا الإجراء يعزز من الحوكمة المحلية ويسمح للرأي العام في المحافظة بمعرفة أوجه القصور أو النجاح في تنفيذ الموازنة المحلية، وهو ما يجسد مفهوم الشفافية المالية في أبهى صورته.^(٤٩)

وتبدأ أولى خطوات الرقابة التي يمارسها الديوان بإشعار الوحدة الإدارية بالمخالفة المسجلة عليها اذ يقوم الفريق الرقابي بتسجيل المخالفة في تقرير يُرسل إلى الوحدة الإدارية المعنية، ويُطلب منها الإجابة على هذه الملاحظات وتوضيح أسباب حدوثها، فإذا كانت المخالفة ناتجة عن خطأ إجرائي أو سوء فهم للأنظمة المالية، يتضمن تقرير الديوان توصيات ملزمة للوحدة بتصحيح المسار، واسترداد الأموال إن كان قد صُرف منها شيء بغير حق، وتلافي تكرار الخطأ مستقبلاً، وفي حال كانت المخالفة تنطوي على إهمال أو تقصير من موظف معين يطلب الديوان من الوحدة الإدارية تشكيل لجنة تحقيقية لتحديد المقصرين وإحالة الموظف المسؤول عن المخالفة للتحقيق وله ان يطلب سحب يده، وإقامة الدعوى المدنية فيما ينشأ للدولة من حقوق عن المخالفات المالية وتضمنين الموظف عن الاضرار التي تسبب بها^(٥٠).

ولا يكفي الديوان بطلب التحقيق، بل يراقب مخرجاته. فإذا رأى أن العقوبة التأديبية لا تتناسب مع جسامة المخالفة المالية، فله الحق في الاعتراض أو طلب إعادة التحقيق. اما إذا اكتشف الديوان أن المخالفة المالية تتعدى مجرد الخطأ الإداري وتدخل في باب الجرائم المالية فتتم الإحالة إلى هيئة النزاهة في حال وجود شبهات فساد (رشوة، اختلاس، تزوير، استغلال منصب)، اذ يقوم الديوان بإحالة ملف المخالفة كاملاً مع الأدلة والمستندات إلى هيئة النزاهة الاتحادية. ويلتزم الديوان بإخبار الادعاء العام أو القضاء عن أي واقعة تشكل جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، لضمان ملاحقة الجناة جنائياً.

ويرى الباحث إن الإشكالية الحقيقية في الرقابة على الوحدات الادارية الإقليمية تكمن في الفجوة الميدانية؛ فبينما يمتلك الديوان نصوصاً قانونية قوية، إلا أن تنفيذها في الأفضية والنواحي يصطدم بعوائق لوجستية وتقنية، إذ تتركز الفرق الرقابية في مراكز المحافظات، مما يجعل الرقابة على الأفضية والنواحي رقابة موسمية أو تعتمد على عينات، هذه الاشكالية يمكن تلخيصها عبر إنشاء وحدات رقابية مصغرة تابعة للديوان داخل مراكز الأفضية والنواحي، تكون مهمتها المتابعة اليومية لمشاريع التنمية الافضية والنواحي. كذلك عبر اعتماد نظام المراقب المقيم للمشاريع الاستراتيجية عن طريق تعيين مراقب من الديوان يكون مقيماً (فنياً ومالياً) لمتابعة المشاريع التي تتجاوز كلفة معينة في النواحي، لضمان عدم التلاعب في كشوفات الذرعة (نسب الإنجاز).

وما يعاب على رقابة الديوان هو لحد الان يمارس رقابته عبر الطريقة التقليدية عن طريق التدقيق الورقي وخاصة اليوم العالم يشهد التطور الرقمي في المجالات كافة وخاصة في جانب الرقابة المالية، فالباحث يرى ان للديوان ممارسة رقابته عبر منصة رقابية موحدة عن طريق إلزام كافة الوحدات الإدارية (حتى مستوى الناحية) بإدخال مستندات الصرف والتحويل إلكترونياً لحظة وقوعها، مما يتيح للديوان ممارسة الرقابة الآنية عن بُعد دون الحاجة للانتقال المكاني المستمر، وكذلك استخدام تقنيات الاستشعار عن بُعد (الدرون) للرقابة على مشاريع البنية التحتية في المناطق البعيدة؛ إذ يمكن للديوان مطابقة صور الأقمار الصناعية أو الدرون مع نسب الإنجاز المطالب بصرف مبلغها من قبل المحافظة.

ومن الملاحظ ان الديوان يركز غالباً على مشروعية النفقة (هل الورق سليم قانوناً؟) دون التركيز على جدوى النفقة (هل استفاد المواطن من النفقة؟)، ومن اجل ان يتحول الديوان من رقابة المشروع الى رقابة الملائمة يتم ذلك عبر مؤشرات الأداء المحلي (KPIs) عن طريق وضع معايير لكل وحدة إدارية تقيس أثر الإنفاق على جودة الحياة (مثلاً: نسبة تحسن شبكة الماء في القضاء مقابل المبالغ المصروفة). والاعتماد على الرقابة التشاركية عن طريق انشاء تطبيق بلاغ مالي عبر إطلاق تطبيق إلكتروني يتيح لسكان الأفضية والنواحي إرسال صور وملاحظات حول مشاريع متلكنة أو مشبوهة مباشرة إلى الديوان، لتكون بمثابة إشارات أولية تحرك الفرق الرقابية.

إن فاعلية الرقابة في الوحدات الادارية في النظام الادارية العراقي لا تحتاج إلى تعديل نصوص بقدر حاجتها إلى تغيير أدوات. فإذا انتقل الديوان من الرقابة المكتبية الورقية إلى الرقابة الميدانية الرقمية والتشاركية، سيتحول من جهاز راصد للأخطاء بعد وقوعها إلى جهاز مانع للفساد قبل حدوثه، مما يضمن وصول أموال الموازنة العامة إلى المواطن في أبعد ناحية جغرافية.

المطلب الثاني

اختصاص هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ موازنة الوحدات الادارية الاقليمية

انشأت هيئة النزاهة عام ٢٠٠٤ كجهاز حكومي مستقل يتولى تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة،^(٥١)

وقد كرس دستور ٢٠٠٥ استقلاليتها ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث. وتتميز الهيئة بأنها جهاز تنفيذي متخصص في التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها للقضاء لاتخاذ الإجراءات الجنائية، مما يجعلها أداة ردع فاعلة تختلف عن الأجهزة الرقابية الكاشفة التقليدية.^(٥٢)

ومن اهداف الهيئة مكافحة الفساد الإداري والمالي في الدوائر والمؤسسات التابعة للدولة، وتُعزز تلك المهمة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي بدوره يدقق بشكل سنوي جميع التصرفات المالية للحكومة الاتحادية.^(٥٣) وقد منح قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل الهيئة اختصاص رقابياً مطلقاً في مواجهة جميع سلطات الدولة في كافة انحاء العراق، بما في ذلك المحافظات ووحداتها الادارية الاقليمية وذلك بموجب المادة (١٧) من قانون الهيئة، اذ مُنحت الهيئة سلطة التحقيق في اي قضية فساد بواسطة احد محققها وتحت اشراف قاضي التحقيق.^(٥٤)

كما تساهم الهيئة بمكافحة الفساد والوقاية منه عبر رقابتها على الأموال العامة بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي، ورقابة الأموال تشمل قانونية القرارات الصادرة عن الوزارات والهيئات، الا انه تلك الرقابة تكون مقيدة بقيدتين أولهما: أن يكون العمل ضرورياً لتحقيق أهدافها، وثانيهما: أن يكون مناسباً وبخلاف ذلك ليس من حق الهيئة مباشرة رقابتها اذا تخلف أحد القيدتين.^(٥٥)

وتكون رقابة هيئة النزاهة على المحافظات ووحداتها الادارية استنادا الى المادة (١١/أولاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل، وتكون رقابة الهيئة أيضاً عن طريق ما يحال اليها من ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب أحكام المادة (٢١) من قانون الهيئة، إذ تكون مهمة ديوان الرقابة المالية الاتحادي الكشف عن المخالفات المالية، ثم يحيل ما يتوصل اليه من مخالفات الى هيئة النزاهة للتحقيق فيها، فإذا ما ثبتت مخالفة تقوم الهيئة بدورها بإحالتها الى المحاكم المختصة^(٥٦)، كذلك تمارس رقابتها عبر ما يقدم اليها من تبليغ او اخبار او شكوى من المواطنين .

وتعتمد هيئة النزاهة في حماية موازنات الوحدات الإقليمية على ثلاثة مسارات استراتيجية؛ أولها كشف الذمم المالية للمحافظين وأعضاء المجالس والقيادات المحلية، مما يشكل خط دفاع أول يمنع استغلال أموال تنمية الأقاليم في الكسب غير المشروع تحت رقابة اتحادية مستقلة.^(٥٧) وثانيها تفعيل الدور الشعبي عبر تلقي الشكاوى والإبهارات، مما يحول المواطن في الأقضية والقرى إلى "مراقب ميداني" يكشف المشاريع المتلكئة وهدر المال العام الذي قد

يخفى عن الرقابة المركزية.^(٥٨) أما المسار الثالث فيتمثل في تكامل الأدوار مع ديوان الرقابة المالية، حيث تتولى الهيئة بوصفها الجهة التحقيقية المختصة تحويل المخالفات المالية التي يشخصها الديوان إلى ملفات قضائية جنائية. وبذلك، تتكامل الرقابة الفنية للديوان مع السلطة الجزرية للهيئة، لضمان ملاحقة الفساد المالي في الإدارات اللامركزية وإحالة المتورطين إلى المحاكم المختصة.^(٥٩)، هذا هو الجانب الجزري الأهم في حماية أموال الوحدات الادارية الإقليمية، حيث تكتمل الحلقة بين كشف الديوان الفني وتحقيق الهيئة الجزائي.

وبما أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي يشخص الانحراف في موازنة المحافظة او الوحدة الادارية مثل التبذير في النفقات التشغيلية أو الغش في العقود الاستثمارية، فإن إحالة هذه الملفات إلى هيئة النزاهة تعني تحويل الملاحظة الرقابية إلى قضية فساد، هنا تظهر أهمية الهيئة كجهة تحقيقية مختصة بموجب المادة (٢١/خامساً)، حيث تمتلك الصلاحية لملاحقة كبار الموظفين في المحافظات (المحافظ، القائم مقام، مدير الناحية) جنائياً إذا ما ثبت أن مخالفاتهم المشخصة من قبل الديوان تشكل جرائم إضرار عمدي بالمال العام أو اختلاس.^(٦٠)

وعلى الرغم من العيوب التي وجهت إلى رقابة هيئة النزاهة ومنها وجود ادعاءات وشكاوى كيدية وعدم استقلالية هيئة النزاهة لارتباطها بالسلطة التشريعية التي قد يكون هناك تأثيرات على اداء الاعمال من قبل المختصين بالتحقيق، الا انه لا يمكن انكار الدور الذي تقوم به الهيئة وخاصة في مجال محاربة الفساد المالي والإداري في الوحدات الادارية الاقليمية والدوائر التابعة لها، وفي الأحوال جميعها فان نجاح الشكاوى يتوقف على الجدية في التعامل معها، وهذه الجدية ذات جانبين: الاول يتعلق بالجهة التي تقدم إليها الشكاوى، والثاني يتعلق بالأفراد.^(٦١)

وتجسد التطبيقات العملية لهيئة النزاهة الاتحادية دورها الجزري الفاعل في حماية المال العام على مستوى الإدارات المحلية، حيث شملت إجراءاتها ملاحقة قيادات بلدية ومحلية بتهم تنوعت بين مخالفة واجبات الوظيفة (مادة ٣٣١ ق.ع) كما في حالة مدير بلدية الرصافة، والإضرار المتعمد بالمال العام (مادة ٣٤٠ ق.ع) الذي أدى لإدانة أعضاء في مجلس محافظة نينوى ومحافظ بابل السابق. كما طالت التحقيقات جرائم الاختلاس لعضو في مجلس محافظة واسط وفق المادة (٣١٦ ق.ع)، مما يؤكد شمولية الرقابة لمختلف المستويات القيادية في الأقاليم.^(٦٢)

وفي الجانب التنفيذي للبلديات، كشفت الهيئة خروقات مالية جسيمة، منها استرداد مبالغ إيجارات مستحقة بمليار دينار في كركوك بعد استغلال مستثمرين لعقود عامة دون سداد، فضلاً عن إدانة مدير بلدية الحلة في قضايا هدر ناتجة عن مغالاة في أسعار الشراء وتخفيض تقديرات عقارية دون سند قانوني، بالإضافة إلى إبرام عقود مساطحة تقتصر للجذوى الاقتصادية. تبرهن هذه الوقائع أن هيئة النزاهة تعمل كـ "زراع قضائية" ميدانية تتابع أدق تفاصيل الإنفاق المحلي، محولة الملاحظات الرقابية إلى أحكام قضائية رادعة تضمن انضباط موازنات الوحدات الإدارية.^(٦٣)

من كل ما تقدم يرى الباحث أن تكيف اختصاصات هيئة النزاهة الاتحادية في الوحدات الإدارية الإقليمية يخلق نوعاً من "الازدواجية التكاملية" الضرورية؛ فبينما يضبط ديوان الرقابة المالية الاتحادي مشروعية التصرف المالي، تضبط الهيئة نزاهة القائمين عليه. هذا التكامل يُعد الضمانة الوحيدة لحماية الأموال العامة في الأقضية والنواحي التي تقتقر غالباً لآليات تدقيق داخلي رصينة، مما يجعل التدخل الاتحادي وسيلة لاسترداد الأموال المبددة بعيداً عن السطوة السياسية المحلية للمحافظين أو رؤساء الوحدات الإدارية.

إن فلسفة هذا التكامل لا تقوم على تكرار الإجراءات، بل على توزيع أدوار وظيفية يبدأ بـ "التشخيص الفني" وينتهي بـ "الردع الجزائي". فديوان الرقابة هو "العين الفاحصة" التي تدقق سلامة القيود المحاسبية ومطابقتها لقانون الإدارة المالية، ويقف دوره عند حدود كشف المخالفة، ليبدأ هنا دور هيئة النزاهة كـ "ذراع تحقيقي وقضائي" يمنح الملاحظات الرقابية تكييفاً جرمياً يتيح ملاحقة الفاسدين. هذا المسار يضمن نقل القضايا من دائرة التأثير المحلي إلى دائرة القضاء الاتحادي، خاصة في ظل قدرة النفوذ المحلي على إعاقة التحقيقات الإدارية الداخلية.

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

١. تبين أن منظومة الرقابة المالية في العراق هي رقابة "لاحقة" أو "متزامنة" في أحسن أحوالها، وتفتقر للنص القانوني الصريح الذي يمنح ديوان الرقابة المالية سلطة "الرقابة السابقة" الإلزامية على العقود المحلية، مما يجعل كشف الانحراف يتم بعد ضياع المال العام.
٢. أدى تعدد التشريعات (قانون الديوان، قانون النزاهة، قانون الإدارة المالية) إلى تداخل في الصلاحيات، حيث تفتح هيئة النزاهة تحقيقات جنائية قبل اكتمال التقارير الفنية للديوان، مما يؤدي أحياناً إلى تضارب في تكيف المخالفة بين "الخطأ الإداري" و"الجريمة المالية".
٣. تعاني الوحدات الإدارية (الأقضية والنواحي) من هشاشة في أنظمة التدقيق الداخلي التابعة لها، مما يجعلها تعتمد كلياً على الرقابة الخارجية الاتحادية، وهذا يحول دون الكشف المبكر عن الأخطاء المحاسبية قبل تفاقمها.
٤. أثبتت التجربة أن دور الهيئات المستقلة في العراق ينجح في "توثيق" الفساد وإصدار أحكام قضائية، لكنه يفشل في "منعه" استباقياً أو استرداد الأموال المنهوبة بالسرعة التي تضمن استمرارية المشاريع التنموية المحلية.
٥. رغم التوجه نحو الحوكمة، لا يزال الرابط الإلكتروني بين المحافظات والأجهزة الرقابية الاتحادية ضعيفاً، مما يؤدي إلى بطء في تدفق البيانات واستهلاك مدد زمنية طويلة في المراسلات الورقية تمنح الفاسدين فرصة لتسوية المستندات.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي بإضافة نص قانوني صريح يمنح الديوان سلطة "التأشير المسبق" على العقود الاستثمارية الكبرى في المحافظات التي تتجاوز سقفاً مالياً معيناً، بحيث لا يبرم العقد إلا بعد مراجعة الديوان لجدواه القانونية والمالية.
٢. تعديل قانون هيئة النزاهة الاتحادية بتشريع نص يلزم هيئة النزاهة باعتماد تقارير ديوان الرقابة المالية كـ "وثيقة إثبات فنية قطعية" فيما يتعلق بحساب الضرر المالي، ومنع فتح التحقيق الجنائي إلا بعد صدور تقرير الديوان أو مرور مدة قانونية (مثلاً ٣٠ يوماً)، منعاً لتشتت الجهود.
٣. إلزام الوحدات الإدارية الإقليمية كافة بالربط مع منصة إلكترونية اتحادية موحدة تُرفع عليها مستندات الصرف والذرات الفنية لحظياً، مما يتيح للأجهزة الرقابية ممارسة "الرقابة عن بعد" والتدخل الفوري عند رصد أي خرق مالي.
٤. الاقتداء بالنموذج المصري عبر منح رئيس ديوان الرقابة المالية سلطة "الإحالة المباشرة" إلى المحاكم التأديبية أو الجنائية، والطعن في الأحكام الصادرة عن اللجان الإدارية المحلية التي تنطوي على تساهل في حماية المال العام.
٥. الانتقال من الرقابة المستندية (المشروعية) إلى الرقابة على الأثر (الأداء)، عبر إلزام الهيئات الرقابية بتقديم تقرير سنوي يربط بين حجم المبالغ المصروفة في القضاء/الناحية وبين مستوى تحسن جودة الحياة والخدمات، واعتبار "فشل الأثر التتموي" قرينة على سوء الإدارة المالية.

الهوامش

- ^١ - أحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى قسم البحوث والدراسات القانونية في هيئة النزاهة منشور على الموقع الإلكتروني للهيئة، آخر زيارة للموقع www.nazha.iq بتاريخ ٢٠٢٥/٦/١٠.
- ^٢ - د. يحيى محمد علي الطباري: رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٧٤.
- ^٣ - د. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩.
- ^٤ - Franck Waserman، Les Finances Publiques، 8 edition، Paris، 2016، p65.
- ^٥ - د. صلاح العطيبي: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، الطبعة الأولى، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٨ ص ٧٢.
- ^٦ - د. ثروت عبد العال: النظام القانوني، للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢، ص ٦٧.
- ^٧ - المادة (١-٢٢١)، من القانون رقم ٩٥-٨٥١ الصادر في ٢٤ يوليو/تموز ١٩٩٥، المعدل بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢. والمتعلقة بالجزء التشريعي من قانون القضاء المالي الفرنسي.

⁸: Jean waline، Droit Administratif، 19 edition، Dalloz، Paris، 2010، p173.

- ٩ - المادة 5-1612 L من القانون رقم ٩٥-٨٥١ الصادر في ٢٤ يوليو/تموز ١٩٩٥ المعدل بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢، والمتعلقة بالجزء التشريعي من قانون القضاء المالي الفرنسي.
- ١٠ - جاك بونان و جيل كزناف: تطور دور الغرف الجمهورية الفرنسية للحسابات، ترجمة حامد عبيد، مجلة الرقابة المالية، السنة الثانية عشر، العدد ٢، ١٩٩٣، ص ١٤.
- ١١: Philippe Boucheix، René Juillard، Les finances publiques L'essentiel pour réussir catégories a et b، Dunod، Paris، 2019-2020، p 245.
- ١٢ - المادة 2-1231 L من القانون رقم ٩٥-٨٥١ الصادر في ٢٤ يوليو/تموز ١٩٩٥ المعدل بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢، والمتعلقة بالجزء التشريعي من قانون القضاء المالي الفرنسي
- ١٣ - علي غني عباس الجنابي: الرقابة على الموازنة العامة-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥، ص ٢٠٥.
- ١٤ - المادة 9-131 L من القانون رقم ٩٥-٨٥١ الصادر في ٢٤ يوليو/تموز ١٩٩٥ المعدل بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢، والمتعلقة بالجزء التشريعي من قانون القضاء المالي الفرنسي
- ١٥ - قتادة صالح فنجان: التنظيم القانوني للرقابة على اعمال الهيئات المحلية في العراق، دراسة مقارنة، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٦٦.
- ١٦ - سيف محمد محسن و تغريد محمد قدوري: سلطات واجراءات الكشف عن المخالفات المالية دراسة في التشريع الفرنسي، مجلة العلوم القانونية المجلد ٣٧ الجزء الأول كانون الثاني - ٢٠٢٣ عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا، ص ٦٦١.
- ١٧ - علي محمد محسن العفاسي: دور ديوان المحاسبة وتأثيره على الاجراءات التأديبية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، السنة التاسعة، العدد الاول، ص ٩٧٥ متاح على الرابط الالكتروني : https://mfqa.journals.ekb.eg/article_241044_f29abb6ed0b350d238ade87f1d487ecc.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/٦
- ١٨ - شيماء سعدون عزيز الصجري: الاستقلال المالي للهيئات الادارية اللامركزية- العراق انموذجاً، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٦، ص ١٢٦.
- ١٩ - باسم نعيم عوض : الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات - دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص ١٨٩.
- ٢٠ - المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- ٢١ - المادة (١٩) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ولائحة العاملين بالجهاز.
- ٢٢ - المادة (٣) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ولائحة العاملين بالجهاز.
- ٢٣ - احمد خالد سعد زغول: الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، بحث منشور في مجلة روح القوانين، العدد الثامن والتسعون، ٢٠٢٢، ص ٣٨٣.
- ٢٤ - المادة (١٨) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ولائحة العاملين بالجهاز.
- ٢٥ - علي محمد العفاسي: دور ديوان المحاسبة وتأثيره على الاجراءات التأديبية، بحث منشور في مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، السنة التاسعة العدد الاول، ص ٩٨٤
- ٢٦ - احمد مصطفى صبيح: الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد المالي و الاداري، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢٢٨.
- ٢٧ - المادة (٢) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل.
- ٢٨ - السيد عبد الملك تركي: مصدر سابق، ١٥٠
- ٢٩ - ابراهيم ابو جبل: الجهاز المركزي للمحاسبات الجهاز الاعلى للرقابة في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، من دون سنة طبع، ص ٣٩.
- ٣٠ - المواد (٩، ١٠، ١١) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل.
- ٣١ - المواد (٧، ٨) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل.

- ٣٢ - محمد محمود سليمان و فاطمة محمود ابراهيم الدسوقي: تقييم دور مراجعي الجهاز المركزي للمحاسبات المصري على جودة التقارير المالية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، المجلد الخامس، العدد الرابع، ٢٠٢٣، ص ٢١١.
- ٣٣ - محمد جاسم حمادي الحلبوسي: رقابة البرلمان و الهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٣٤٤.
- ٣٤ - جاسم محمد خلف الحديثي : نبذة موجزة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي لجمهورية العراق، مجلة الرقابة المالية، السنة ١١، العدد ٣١ ، بغداد، ١٩٩٧، ص ٦٨.
- ٣٥ - شداد خليفة خزل: الية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ظل قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، مصدر سابق، ص ٢١٩.
- ٣٦ - تنظر المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٧ - أنظر المادة (٨/اولا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٨ - ينظر المادة (٩) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٩ - المادة (٢٨/أولاً، ب) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
- ٤٠ - فهمي محمود شكري : الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدولة العربية وعدد من الدول الأجنبية)، دار المجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، بلا سنة طبع، ص ١٥.
- ٤١ - المادة (٢٨/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
- ٤٢ - المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٤٣ - د. محمد حسن الجواهري: الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٤١.
- ٤٤ - كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد ١٧٢٨٨ في ١١/١٢/٢٠٠٥.
- ٤٥ - المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٤٦ - المادة (٦/اولا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٤٧ - حامد جاسم حمزة : دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥ . ص ٤٥
- ٤٨ - المادة (٣٤) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ٤٩ - ايناس نهاد شكر وشيما فارس محمد: اثر رقابة ديوان الرقابة المالية على النفقات العامة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد ١٣، العدد ٥٠، ٢٠٢٥، ص ٧٨.
- ٥٠ - المادة (١٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٥١ - نص القسم (١) من الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ على ان "يحول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة، تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة....." نشر الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية ٢٠٠٤ / العدد (٣٩٨١) في آذار ٢٠٠٤.
- ٥٢ - نصت المادة (٢١/اولا) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل على "تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكاتب المفتشين العموميين".
- ٥٣ - د. امجد ناظم صاحب نصيف : اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل ٢٠١٠، ص ٢١٣.
- ٥٤ - المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٥٥ - د. هشام جميل كمال: علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقها في العراق - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٩١
- ٥٦ - نصت المادة (٢١/ثانياً، خامساً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل على ان "يعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقاً لاحكام القانون والفقرة (خامساً) على تعد الهيئة الجهة التحقيقية المختصة من بين الجهات الثلاثة لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد"
- ٥٧ - نصت المادة (١٦/اولا،م،ن) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع على "يلتزم كل من يشغل إحدى الوظائف أو المناصب الآتية أصالة أو وكالة بتقديم القرار عن ذمته المالية بم- من رؤساء واعضاء مجالس المحافظات المنتظمة في إقليم وغير المنتظمة في إقليم ن- المحافظون ونوابهم ومعاونوهم ومستشاروهم والقائمقامون ومديرو النواحي".

- ^{٥٨} - د. محمد إسماعيل إبراهيم .. إسماعيل نعمه عبود - د بهاء الدين عطيه عبد الكريم: الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الأول السنة الثانية ٢٠١٠، ص ٣٤
- ^{٥٩} - المادة (٢١/ثانياً، خامساً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل
- ^{٦٠} - زينب عبد الكاظم حسن: رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم- دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢٠١٨، ٤١، ص ٢٢٨.
- ^{٦١} - د. صادق محمد علي الحسيني: النظام القانوني للهيئات المستقلة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤ ص ٥٣.
- ^{٦٢} - الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية www.nazha.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٦/١٣
- ^{٦٣} - حنان صبار هلال العامري: التنظيم القانوني للبلدية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢٢، ص ١٥٤.

المصادر

أولاً: الكتب

١. ابراهيم ابو جبل :الجهاز المركزي للمحاسبات الجهاز الاعلى للرقابة في مصر، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، من دون سنة طبع.
٢. احمد جامع :فن المالية العامة، مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ .
٣. احمد مصطفى صبيح :الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد المالي و الاداري، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦.
٤. ثروت عبد العال :النظام القانوني، للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢.
٥. حنان محمد القيسي :المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة) ، ط١ ، مكتبة الغفران، بغداد ، ٢٠١٢.
٦. حنان محمد القيسي :الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٧. خالد سمارة الزغبى :التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية(دراسة مقارنة: المملكة المتحدة- فرنسا يوغسلافيا)، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٥.
٨. خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية :اسس المالية العامة ،ط٣، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
٩. رائد ناجي احمد :علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق.
١٠. زكي محمد النجار :الدستور والادارة المحلية، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٩٥.
١١. زينب كريم الداودي :دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ،ط١، ٢٠١٣.
١٢. سامي حسن نجم عبد الله :الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٤.
١٣. صباح صابر محمد خوشناو :الموازنة العامة في العراق ، مركز كردستان للدراسات الإستراتيجية ، السليمانية ، ٢٠١٢.
١٤. صلاح العطيفي :المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، الطبعة الأولى، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٨.
١٥. عادل احمد حشيش :أساسيات المالية العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٩٢.

١٦. عادل فليح العلي وطلال محمود: اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الثاني (الإيرادات العامة والموازنة العامة للدولة)، ط٢، دار الكتب، الموصل.
١٧. عبد اللطيف قطيش: الموازنة العامة.
١٨. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٩. علي غني عباس الجنابي: الرقابة على الموازنة العامة-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥.
٢٠. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا (مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدولة العربية وعدد من الدول الأجنبية)، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، بلا سنة طبع.
٢١. قتادة صالح فنجان: التنظيم القانوني للرقابة على اعمال الهيئات المحلية في العراق، دراسة مقارنة، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٢٠.
٢٢. قحطان السيوفي: اقتصاديات المالية العامة ، دار طلاس ، دمشق ، ١٩٨٩.
٢٣. مجدي محمود شهاب: المالية العامة ،ادوات النشاط الاقتصادي العام ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١.
٢٤. محمد جاسم حمادي الحلبوسي: رقابة البرلمان و الهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٩.
٢٥. محمد حسن الجواهري: الرقابة على مشروعات الاستثمار في القطاع العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٢٦. محمد طاقة وهدي العزاوي: اقتصاديات المالية العامة ، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠٠٧.
٢٧. يحيى محمد على الطياري: رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٨. يمامة محمد حسن كشكول: النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية و تنظيمها- دراسة مقارنة ،المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. أسعد خليل لازم الطائي: الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية" بحث تطبيقي في حكومة محافظة ذي قار المحلية ، مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية/ جامعة بغداد لنيل شهادة المحاسب القانوني ، ٢٠١٤.
٢. باسم نعيم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات - دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠.
٣. حامد جاسم حمزة: دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥.
٤. حنان صبار هلال العامري: التنظيم القانوني للبلدية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٢٢.

٥. د. امجد ناظم صاحب نصيف: اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل ٢٠١٠.
٦. شيماء سعدون عزيز الصجري: الاستقلال المالي للهيئات الادارية اللامركزية- العراق انموذجاً، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٦.
٧. صادق محمد علي الحسيني: النظام القانوني للهيئات المستقلة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
٨. عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية / دراسة حاله نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة، رساله ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد . تلمسان ، الجزائر، ٢٠٢٠.
٩. فلاح حسن عطية :الاختصاص المالي للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، رسالة ماجستير ،كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.
١٠. محمد يونس يحيى الصائغ: تحضير الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة مع إشارة خاصة للعراق) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٨.
١١. مصطفى ياسين طه :النظام اللامركزي الاداري: فرنسا - بريطانيا انموذجاً، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨.
١٢. هشام جميل كمال :علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية وتطبيقها في العراق - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.

ثالثاً: الدوريات

١. أحسان علي عبد الحسين :دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى قسم البحوث والدراسات القانونية في هيئة النزاهة منشور على الموقع الالكتروني للهيئة.
٢. احمد خالد سعد زغلول :الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، بحث منشور في مجلة روح القوانين، العدد الثامن والتسعون، ٢٠٢٢.
٣. أسماء نوري ابراهيم :محددات اعداد موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنفيذها دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١ ، العدد ٤٢، ٢٠٢٢.
٤. اسماعيل صمصاع غيدان :اللامركزية الادارية الاقليمية -دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ،كلية القانون، جامعة كربلاء ، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ، ٢٠١٢.
٥. ايناس نهاد شكر وشيماء فارس محمد :اثر رقابة ديوان الرقابة المالية على النفقات العامة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد ١٣، العدد ٥٠، ٢٠٢٥.

٦. جاسم محمد خلف الحديثي: نبذة موجزة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي لجمهورية العراق، مجلة الرقابة المالية، السنة ١١، العدد ٣١، بغداد، ١٩٩٧.
٧. جاك بونان و جيل كزاناف: تطور دور الغرف الجمهورية الفرنسية للحسابات، ترجمة حامد عبيد، مجلة الرقابة المالية، السنة الثانية عشر، العدد ٢، ١٩٩٣.
٨. خالد سمارة الزغبى: الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظم الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العام الثلاثون، العدد ٢.
٩. زينب عبد الكاظم حسن: الية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم دراسة مقارنة ، مجلة دراسات البصرة ، السنة الثالثة عشر، العدد ٢٨، ٢٠١٨.
١٠. زينب عبد الكاظم حسن: رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم- دراسة مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤١، ٢٠١٨.
١١. سيف محمد محسن و تغريد محمد قدوري: سلطات واجراءات الكشف عن المخالفات المالية دراسة في التشريع الفرنسي، مجلة العلوم القانونية المجلد ٣٧ الجزء الأول كانون الثاني - ٢٠٢٣ عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا.
١٢. شداد خليفة خزل: الية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في ظل قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.
١٣. عباس مفرج فحل و دريد عيسى ابراهيم: النظام القانوني لموازنة المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ١١، ٢٠١٦.
١٤. علي محمد محسن العفاسي: دور ديوان المحاسبة وتأثيره على الاجراءات التأديبية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، السنة التاسعة، العدد الاول.
١٥. محمد إسماعيل إبراهيم .. إسماعيل نعمه عبود - د بهاء الدين عطيه عبد الكريم: الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الأول السنة الثانية ٢٠١٠.
١٦. محمد محمود سليمان و فاطمة محمود ابراهيم الدسوقي: تقييم دور مراجعي الجهاز المركزي للمحسابات المصري على جودة التقارير المالية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، المجلد الخامس، العدد الرابع، ٢٠٢٣.

رابعاً: الدساتير والقوانين

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
٣. قانون الموازنة العامة للدولة المصري رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٣.
٤. قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢.

٦. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ولائحة العاملين بالجهاز.
٧. القانون رقم ٩٥-٨٥١ الصادر في ٢٤ يوليو/تموز ١٩٩٥، المعدل بموجب القانون رقم ٢١٧ في ٢٠٢٢. والمتعلقة بالجزء التشريعي من قانون القضاء المالي الفرنسي.
٨. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
١٠. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
١١. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.
١٢. اللائحة التنفيذية لقانون نظام الادارة المحلية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.
١٣. الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية ٢٠٠٤ / العدد (٣٩٨١) في آذار ٢٠٠٤.
١٤. تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية: لسنة ٢٠١٢، ٢٠١٦، والتعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٢٣).
١٥. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء: ذي العدد ١٧٢٨٨ في ١١/١٢/٢٠٠٥.
١٦. كتاب وزارة المالية / دائرة الموازنة / قسم الموازنة الجارية: الأرقام (٢٩٦٠٢) في ٦/٦/٢٠١١ ، ٤٤٥٣٥ في ٢٣/٦/٢٠١٣ ، ١٠٦٧٤ في ١٨/٦/٢٠١٥ ،
١٧. التأشير العامة الملحق بقانون ربط الموازنة العامة المصرية للعام ٢٠١٥/٢٠١٦.

خامساً: المصادر الالكترونية

١. الموقع الرسمي لهيئة النزاهة الاتحادية www.nazha.iq: آخر زيارة بتاريخ ١٠/٦/٢٠٢٥ و ١٣/٦/٢٠٢٥.

سادساً: المصادر الاجنبية

1. Franck Waserman، Les Flinances Publiques، 8 edition، Paris، 2016.
2. Jean waline، Droit Administratif، 19 edition، Dalloz، Paris، 2010.
3. Philippe Boucheix، René Juillard، Les finances pubLiques L'essentieL pour réussircatégories a et b، Dunod، Paris، 2019-2020.