

١. مدخل الدراسة (التعريف بالموضوع)

تمثل الدولة اليوم من المنظور القانوني أحد أبرز التنظيمات الدقيقة التي يعهد إليها القيام بالعديد من الوظائف، ما بين وظيفة التشريع التي تختص بها، أصلياً، السلطة التشريعية، ووظيفة القضاء، والفصل في المنازعات، والتي تختص بها السلطة القضائية، والعمل على تنفيذ القوانين بصفة أصلية، وسن التشريعات في الأحوال الاستثنائية، وتختص بأدائها وظيفة السلطة التنفيذية^(١).

وتحتل السلطة التنفيذية جانباً كبيراً في دراسات العلوم الإدارية؛ لكونها يناط بها أداء المهام الإدارية بالإضافة إلى ممارسة أعباء الحكومة بالمفهوم السياسي، ولا يمكن أنكار ما تحرص عليه السلطة الإدارية من بلوغ مجموعة من الأهداف في ظل أي نظام قانوني، فهي تبغى، في المقام الأول، تحقيق المصلحة العامة، ولهذا كان من المبرر أن تتمتع في سبيل قيامها بتحقيق هذا الهدف بعدد من الامتيازات التي تستأثر بمباشرتها، فلا يشاركها فيها باقي الأفراد ولا الأشخاص المعنوية الخاصة، وإنما يقتصر نطاق هذه الامتيازات على السلطة الإدارية^(٢).

ولئن كان قيام السلطة الإدارية في إطار ما تباشره من أنشطة يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ومن ثمّ تمتعها بامتيازات استثنائية، فإن هذا كان من دواعي إيجاد عدد من الوسائل التي تمكنها من الناحية الواقعية والقانونية بلوغ هذا الغرض، فهناك الوسائل القانونية للإدارة، والتي تتمثل في القرارات الإدارية والعقود الإدارية. وهناك الوسائل البشرية، والتي تتمثل في الموظفين العموميين، الذين يقومون بالتعبير عن إرادة الإدارة ويباشرون نشاطاتها الإدارية، وهم بهذا يشكلون عنصراً رئيسياً من عناصر العملية الإدارية. وهناك الوسائل المادية وهي مجموعة الأموال المملوكة للإدارة، والتي تمكنها من القيام بأداء وظيفتها الإدارية من أجل بلوغ الغايات المرجوة من السلطة الإدارية^(٣).

(١) الأستاذ الدكتور. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مؤسسة حورس

الدولية، الإسكندرية، سنة ٢٠١٤ / ٢٠١٥، ص ٥ .

(٢) د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة

دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥م، ص ٧١.

(٣) الأستاذ الدكتور. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، (دراسة

مقارنة)، الكتاب الثاني، بدون دار النشر، أبوظبي، ١٩٩٤، ص ٣٦٧.

وإن كان من الممكن تكوين معادلة رياضية بين الوسيلة الثانية المتمثلة في الموظفين العموميين والوسيلة الثالثة المتمثلة في أموال الإدارة فإن النتائج الطبيعية أن يكون هناك مبرر قوى لضرورة إيجاد نوع من الرقابة الإدارية تعمل على تقصى مدى قيام الموظفين العموميين بأداء المهام الوظيفية المرجوه منهم. وكذلك ينبغى وجود قدر كبير من الرقابة على أموال الإدارة لضمان حسن استثمارها في إطار المنظومة الإدارية، بما يؤكد الاستغلال الأمثل للمال العام.

ولئن كان وجود الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة أمر حتمى لكفالة حسن سير العملية الإدارية، فإن الأمر ذاته قد دعى إلى ضرورة وجود هيئات الرقابة المستقلة المكلفة بمكافحة الفساد المالى والإدارى، إذ يعد عدم وجود أجهزة رقابية مستقلة، وعدم وجود عنصر رقابى كفاء من الأسباب المؤدية إلى ظهور الفساد المالى والإدارى.

ولم يكن بمستغرب أن تأخذ الدولة في ابتداع وسائل وأجهزة لتشديد الرقابة على أعمال الإدارة حيث أن الدولة لم تعد مجرد دولة حارسة بل أخذت بالتدخل في جميع النشاطات، وهذه الوظيفة التدخلية قد فرضت على الحكومات بذل الجهود لإصلاح الأجهزة الإدارية باعتبارها الوسيلة الفاعلة في عملية التغيير نحو الأفضل، وهو ما أفضى إلى التوسع في تطوير أنماط جديدة من الأجهزة التى تسهم في الدور الرقابى على العمل الإدارى من أجل محاربة الفساد والقضاء عليه من جانب، ومن جانب آخر القيام بالإرشاد إلى مواطن الخلل والانحرافات، وتحديد القصور الذى يعترى أساليب العمل الإدارى من أجل تصحيحها وتطويرها في المستقبل⁽¹⁾.

ومن هنا يمكن أن نتفهم حرص المشرعين العراقى والمصرى على إنشاء العديد من الأجهزة الرقابية التى تهدف إلى مكافحة الفساد المالى والإدارى بكل أشكاله من أجل حماية الوظيفة العامة من هذه الآفة المدمرة.

٢. أهمية البحث وإشكاليته

تكمُن الأسباب الداعية لتقديم هذا البحث إلى وجود مشكلات متعددة سواء في نظام الرقابة الإدارية أو المالية في القانونين العراقى والمصرى، ويمكن إجمالها في الآتى:

- **التقاطع والتكرار:** في أداء المهام فما تقوم به مكاتب المفتش العام من مهام وأعمال تتقاطع وتتكرر مع ما يقوم به ديوان الرقابة المالية ودوائر التدقيق الداخلى، وكذا الحال بالنسبة لهيئة النزاهة، إذ المسلم به في الإدارة أن كثرة الأجهزة الرقابية تودى إلى عدم الرقابة على الإطلاق.

(1) د.صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإدارى على النشاط الإدارى للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ٢٤٠.

- **وجود فراغ إستراتيجي:** أدى ذلك إلى تشتت جهود الجهات أعلاه بسبب عدم وضوح إستراتيجية عمل الجهات المستحدثة قياساً بديوان الرقابة المالية الذى يعمل بإستراتيجية واضحة مما جعل نقاط البداية لأعمال تلك الجهات غير واضحة.
- **تعطيل عمل دوائر الدولة:** نتيجة الأعمال التى أرساها مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة والأساليب والآليات المعتمدة ممّا أدى إلى تعطيل عمل الوزارات، وفى بعض الأحيان إلى شلل حركتها وتعطيل العملية الإدارية . كما أن كثرة اللجان التحقيقية التى تشكل لأبسط المخالفات قد خلقت ردة فعل لدى الموظفين ذوى الكفاءة والسمعة الحسنة بالعزوف عن العمل أو تركه.
- **تفشى الفساد الإدارى والمالى:** فى المؤسسات والإدارات المختلفة للدولة على الرغم من وجود الأجهزة الرقابية وادعائها بمكافحة الفساد الإدارى، إلا أن هذه الظاهرة مازالت واسعة النطاق وخطرة بسبب غياب التخصص وعدم الكفاءة والتنسيق فى المهام بين تلك الأجهزة.
- **غياب الهيكل التنظيمي الواضح:** لهيئة النزاهة ومكاتب المفتش العام وعدم وضوح خريطة العمل والارتباط بين مفاصل العمل فيها، كل ذلك جعل من الصعب على الإدارى أن يفسر الكيفية التى تعمل بها كل جهة ليتمكن من رسم مسارات الأداء داخل الدائرة والتحرك بصورة تطابق الأهداف الموضوعية.
- **غياب الرقابة الإدارية :** أدى ذلك إلى ضعف المحاسبة والمساءلة التى تعد أساساً للعملية الديمقراطية إلى جانب كونها عاملاً مساعداً فى التنمية الإدارية للأجهزة الحكومية.
- **أصبح تطوير وتحسين إجراءات العمل:** ولاسيما الخاصة بالرقابة الإدارية عملية ملحة فى الأجهزة الحكومية، لأنه يهيأ الدوائر إلى تغيير مهم فى تفكير الإدارة العامة نحو تبسيط الإجراءات والشفافية والقضاء على التداخل فى المسؤوليات وتحسين مستوى الخدمات.
- **غياب الإستراتيجية الواضحة للتنمية الإدارية :** للموارد البشرية العاملة فى الأجهزة الحكومية مما أغرق العراق فى فوضى إدارية عارمة.
- **ضعف وحدات الرقابة والتدقيق الداخلي:** بسبب نقص الملكات المؤهلة، وعدم وجود حصانه تحميهم من النقل والعقاب، وعدم كفاية الصلاحيات الممنوحة لهم، وتهميش دورهم فى الوقت الحاضر .
- **عدم التفرقة بين القضايا الكبيرة والقضايا الصغيرة** عند تشكيل اللجان التحقيقية مما استفد معظم أوقات الأجهزة التنفيذية والرقابية فيها.
- **سيطرة الوزراء والأجهزة التنفيذية على عمل بعض الأجهزة الرقابية فى الإدارات الحكومية** مما أفقدها استقلاليتها وحيادها.

- هناك نية لدى كل الأطراف لتغيير بعض مواد الدستور مما يتطلب إعادة النظر فى مواد الدستور (١٠٢، ١٠٦، ١٠٧) المعنية بالهيئات المستقلة.

وتتبع أهمية البحث من خلال ما يأتى:

- يؤدى إلى ترشيد تكاليف الأجهزة الرقابية الحالية، والتي تمثل الآن عبئاً مالياً كبيراً على الموازنة العامة للدولة.
 - ممارسة سلطة القانون فى الدوائر الحكومية، ومحاسبة المقصرين والمفسدين، وعدم الارتكاز على الأساليب البوليسية فى المحاسبة والمساءلة. إذ أن طبيعة العمل الإدارى تحتاج إلى أن تبدأ بالاحتواء الرسمى للمشكلات أولاً والتوجه إلى القضاء الخاص بالتحقيق فى المسائل التى حدث فيها خرق قانونى يؤدى إلى هدر وسرقة المال العام أو ضرر كبير فيه.
٣. منهج البحث :

استخدم الباحث منهجين فى هذه الدراسة هما: المنهج التحليلى والمنهج المقارن، وذلك على النحو التالى:

أولاً: المنهج التحليلى

من خلال هذا المنهج سنقوم بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة ومدى ملاءمة هذه النصوص لواقع الحياة الإدارية .

ثانياً: المنهج المقارن:

أما اتباع المنهج المقارن فمبعثه التعرف على موقف القوانين المصرية بما وضعته من حلول للمشكلات التى واجهتها فى السابق، والاستفادة منها فى تجربة الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، حتى تعين المشرع عندما يتجه إلى التدخل تشريعياً موجداً الحلول للمشكلات التى تعد قصوراً فى التشريعات العراقية، وذلك من أجل تطويرها، وبذلك يتحدد مسلك المشرع العراقى من مدى تبنيه للمبادئ الهامة المتعلقة بالرقابة الإدارية والمالية، ومدى تأثيره أو تأثره بتجارب المشرع المصرى فى مجال الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة .

وتقوم المقارنة هنا على موقف التشريعات المصرية من الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة مع مضاهياتها بتلك التى صدرت من نظيره فى جمهورية العراق.

٤. أهداف البحث

إن الهدف من البحث يتمثل في بيان مدى نجاح الرقابة المالية والإدارية على الإدارة في رسم آلية للعملية الرقابية في العراق وجمهورية مصر العربية، وهي على النحو الآتي:

- تفعيل دور ديوان الرقابة المالية باعتباره أعلى سلطة للرقابة المالية في العراق من خلال اقتصار عمله على ممارسة الرقابة المالية والتدقيق المالي والحسابي للإدارة .
- استحداث جهاز جديد يسمى ديوان الرقابة الإدارية يمارس الرقابة على الأداء الحكومي على وفق معايير تخصصية لكل نشاط.
- قيام كل من ديوان الرقابة المالية والجهاز المستحدث (ديوان الرقابة الإدارية) بممارسة الرقابة المتخصصة بشكل يجعلهما أكثر تأثيراً في عمل الدولة، بما يضمن خضوع الوحدات المحاسبية والإدارية في دوائر الدولة لآلية تدقيق ورقابة رصينة للعمليات والمعاملات المالية والاقتصادية وفق أنجع المعايير الدولية.
- تفعيل دور أجهزة الرقابة والتدقيق الداخلي باعتبارها إحدى الحلقات المهمة للرقابة الداخلية التي تمارسها الحكومة.

٥. محتوى البحث:

ويحتوى هذا البحث على فصلين ومبحث تمهيدى، سنتناول في المبحث التمهيدي ماهية الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة وتطورها التاريخي مع بيان أنواعها وأهدافها.

أما الفصل الأول فيتعلق ببيان التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية على الإدارة في العراق، وسوف نناقش فيه التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية في إطار الحكومة المركزية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسيكون لدراسة التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية في إقليم كردستان - العراق، أما المبحث الثالث فيحاول أن يقيم الرقابة المالية والإدارية في العراق، وفي إقليم كردستان من خلال الوقوف على مظاهر التداخل في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية.

أما الفصل الثاني فيحاول الباحث من خلاله الوقوف على أبعاد التجربة المصرية العريقة فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية، وعلى وجه الخصوص دور هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للمحاسبات. وسنتناول في المبحث الأول منه التنظيم القانوني للرقابة المالية على الإدارة، وفي المبحث الثاني نتناول التنظيم القانوني لهيئة الرقابة الإدارية، وسلطاتها واختصاصاتها، وفي المبحث الثالث نتناول مظاهر التداخل والازدواج بين الأجهزة الرقابية في مصر فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية والمالية.