ISSN(Print): 1813-4521 OnIine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

# دور ديوان الرقابة في الحد من المخالفات المالية (العراق انموذجاً)

اشراف د. علي مشهدي علي
جامعة طهران /فارابي كلية القانون
طالب حسين جواد/دكتوراه قانون عام

## المستخلص:

يمثل الفساد ظاهرة هيكلية تتاثر جميع مجالات النشاط البشري فيها عن طريق الفساد والمخالفات الماليةوالذي يعد من المواضيع المهمة ،لما له من جذور تاريخية إنتشرت في مجتمعاتنا , وان الفساد الاداري والمالي يعتبر ممارسة غير قانونية تقوم بها فئة من العاملين في الدوائر الحكومية وهو موجود حيثما توفر له الفرصة بالظهور وتعدد صورة واشكالة منها الرشوة والاحتيال والغش والتواطؤ في تنفيذ الاعمال الحكومية المناطه لموظفي الدولة واستغلال النفوذ , وان هذه المشكلة توجد في الدول النامية منها والمتقدمة ,وكذلك كلما تم الابتعاد عن القيم الدينية وعدم وجود التشريعات القانونية الرادعة لها وكذلك ضعف السلطة في تنفيذ التشريعات القانونية ويتسع ويزاد حجمها كلما مرت تلك البلدان بازمات مالية صعبة كالحروب والحصار الاقتصادي الذي يمر على تلك البلدان ,ويؤدي الفساد الاداري والمالي إلى عرقلة التطور الإقتصادي ويعوق الاقتصاد للبلاد ويقوض الشرعية السياسية , ويؤدي الى زيادة الفقر وعدم الإستقرار الإقتصادي والسياسي . وان الفساد الاداري والمالي يؤدي الى إنتهاك لحقوق الإنسان. مما يؤودي الى التصرف غير القانوني للمسؤول بأستغلال النفوذ والصلاحيات وإستغلال الأموال العامة في خدمة المصالح الشخصية . مما يكون للفساد المالي تأثيرات على البنية الإقتصادية والإجتماعية للدول النامية والمتقدمة على حد سواء,والفساد الإداري والمالي اصبح العدو الأكبر للخطط والبرامج التنموية الذي إنعكس بشكل كبير على كل مفاصل الحياة وعموم الأنشطة الحياتية للمواطنين التي تؤدي الى عدم استقرار النظام السياسي, وبالتالي يؤدي إلى خسارة كبيرة للمال والجهد والزمن وضياع فرص التقدم والإزدهار .مما تطلب انشاء قوانين رادعة تقف بوجه هذة الافاة التي تفتك في البلدان وبالاخص بلدان العالم الثالث مما تطلب تشكيل ديوان الراقبة المالية الاتحادية لمتابعة والحد من المخالفات المالية وسيتم مناقشتة من خلال مقارنة بين السدتور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ في الحد من المخالفات المالية. . حيث تضمن البحث الفصل الاول الكليات والمفاهيم من خلال تعريف التعريف للرقابة لغة واصطلاحا ومفهومها وانواعها ،اما الفصل الثاني تضمن الاجهزة الرقابية ودورها للحد من المخافات المالية في النظام العراقي ، وكذلك الاستنتاجات والتوصيات.

## الفصل الأول الكليات والمفاهي

### مقدمة.

ان الحاجة ملحة الى تفعيل واصدار قوانين في كل بلد لاتخاذ التدابير الفاعلة لمنع المخالفات المالية قبل وقوعها الامر الذي استدعى وضع اليات وضوابط تحد من هذه المخالفات ،والرقابة المالية هي من بين تلك الاليات التي يعول عليها باعتبارها انها وسيلة سابقة ووقائية للحد من هذه المخالفات .

## المبحث الاول: مفهوم الرقابة.

تعددت تعاريف الرقابة وتنوعت اراء الكتاب فيها بين المشتغلين في المجالات المختلفة حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصة فالرقابة في اللغة العربية:.

**المطلب الاول :مفهوم الرقابة لغة .**

رقيب في اسماء الله تعالى ( الرقيب ) هو الحافظ الذي لايغيب عنه شي وفي الحديث / ارقبو محمدا من اهل بيته,اي احفظوه فيهم ,والرقيب /الانتظار , وجاءالرقيب/بمعنى المنتظروالحافظ,وراقب الله اي خافه.[1]ورد تحديدا للمعنى اللغوي للرقابةانها اسم مصدره من الفعل رقب ,رقبه ,رقبا

,رقوبا ,رقابة,بمعنى انتظر,ولاحظه.والفعل راقب فوزنه فاعل وثلاثيه رقيب ومصدرة المفاعلة وتعني المشاركة اي ان الفعل يتم بين طرفين احدهما رقيب والاخر مراقب(المعجم الوسيط).ورد ايضا رقابة اسم مصدره رقب ويعني لاحظ وحرس وحفظ.[٢](تعد الرقابة انها العملية التي يتم من خلالها التحقق من سير العمل وفق تعليمات المؤسسة فكما نعلم وظائف الادره ( التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ) تعتبر الرقابة اخر وظيفة لان الرقابة تتاثر بجميع الوظائف للادارة ففي حال نجاح عملية التخطيط والتنظيم والتوجيه ولكن بدون الاهتمام بوظيفةالرقابة فان ذلك سيؤثر سلبا على نجاح العمل .فيجب ان نحدد مقاييس الاداء لتحقيق الاهداف والخطط.[٣]

**المطلب الثاني: مفهوم الرقابةاصطلاحا.**

تعددت تعاريف الرقابة اصطلاحاواختلفت فيما بين كتاب وعلماء الادارة حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصة فمنهم من عرفهامن منظور رقابة الاداء ومنهم من عرفها من منظور رقابة المحاسبة المالية والاخر ينظر اليها من منظور ادارة الاعمال. [٤]ولكثرة الاختلاف نجد انهم قد اجمعوا على مبادى الرقابة العامة للرقابة وقد وردت تعريفات كثيرة للرقابة ومنها:- بانها النشاط الذي تقوم به الادارة او هيئات اخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتاكد من ان الاعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية لامكان تنفيذ الاهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية في حدود القوانين واللوائح والتعليمات لامكان اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالاصلاح او بتوقيع الجزاء المناسب.[٥]لقد تعددت الاتجاهات التي تصدت إلى تعريف الرقابة المالية,الاانها لم تتطرق لتعريف الرقابةالمالية ,ويمكن بيان هذة الاتجاهات في الاتي:.**(الاتجاه الاول):** اهتم اصحاب هذا الاتجاه بالجانب الوظيفي للرقابة المالية,باهداف والاعمال الواجب تحقيقهاوالتي تكون متابعة من قبل الرقابة المالية لضمان تنفيذ الاهداف وفق القوانين والتعليمات المحددة.[٦]وعرفت كذلك بانها التدقيق والاشراف من قبل اجهزة عليا للاطلاع على كيفية سير العمل في الاجهزة الدنيا الخاضعة للرقابة والتاكد من تحقيق النشاط المالي للدولةوفق ماهو محدد في الموازنة وذلك حفاظاعلى المال العام وضمان الحسن سيرالادارات الحكومية ماليا . [٧]ومن هذا الاتجاه والتعاريف نجد ان الرقابة هي وسيلة للتاكد من ان الاهداف قد حققت وفق قانون وتعليمات .ونرى اصحاب هذا الاتجاه يؤكدون على الرقابة اللاحقة فقط دون الاهتمام بالانواع الاخرى من انواع الرقابة من خلال الاهتمام بكيفية تحقيق الاهداف دون الاخذ بالاعتبار وسائل تحققهاواعتبارالرقابةهي وسيلة لتحقيق الاهداف الادارية.**( الاتجاه الثاني):** تدور فكرةالرقابة لدى أصحاب هذا الاتجاه حول مجموعة من الاجراءات والمعلومات الواجب توفرها عن النشاط من اجل اتمام عملية الرقابة بصورة صحيحة وفقا لهذا الاتجاه عرفت الرقابة بانها( بانها مجموعةمن العمليات التي تتضمن جميع البيانات وتحليهاللوصول الى نتائج معينة تقوم بهااجهزة معينة للتاكد من تحقيق المشروع مع اعطاء هذة الاجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة . [٨]او انها التحققمن ان التنفيذ يتم وفقا لما هو مقرر في الخطة وفي ضوء التعليمات والقواعد الموضوعة لاكتشاف نقاط الضعف والاخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها .[٩]وان مايؤخذ على هذا الاتجاه التاكيد ايضا على الراقبة الاحقة بانه يجد ان الرقابة المالية لايمكن ان تمارس عملها الرقابي الامن خلال جمع المعلومات و البيانات عن النشاط. **( الاتجاه الثالث):** نظر أصحابها الى الرقابة المالية بأنها فحص ومتابعة وتحليل حيث تقوم الاجهزة الرقابية بمراقبة عمل الهيئات الخاضعة لهاوتحليل نتائج أعمالهاوذلك لضمان تحقيقا للاهداف المرجوة مع إعطاء سلطة اتخاذ القرارات المناسبةللاجهزة الرقابية,لذاعرفت الرقابة وفق هذا الاتجاه بانها(الاشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتاكد من ان المواد تستخدم وفقا لما هو مخطط له). [١٠]اوانها (عملية تقييم وفحص ومراجعة ماتقوم به أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للاهداف والسياسات والبرامج الموضوعية بكفاية مع إعطاء هذه الاجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وان توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الاهداف الموضوعية.[١١]فالرقابة وفقا لهذا الاتجاه هي رقابة تفتيش وفحص ومتابعة ماتقوم به الهيئات من عمل والتأكد من مدى تحقق النتائج وفق الخطط الموضوعة. ونرى ان هذا الاتجاه قد جمع بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ونوع في مفهوم العمل الرقابي ولم يقصر الرقابة المالية على جانب معين كما فعلت الاتجاهات السابقة.ويقصد في الرقابة في اللغة المحافظة على الشيء وصونة وحراسة وكما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة .ومن خلال التعاريف السابقة والمدلول اللغوي للرقابة يمكن تعريف الرقابة المالية الاتحادية بانها مجموعة من العمليات الرقابية التي تقوم بها جهات محددة بموجب القانون لغرض الحفاظ على الاموال العامة وضمان حسن تحصيلها .

**المطلب الثالث: انواع الرقابة .**

١. الرقابة الادارية
٢. الرقابة المالية
٣. الرقابة الامنية

٤. الرقابة السياسية

٥. الرقابة القضائية

وهناك انواع للرقابة على مستوى الرقابة الادارية ويمكن التفريق بين ثلاث انواع وهي:.

**١. الرقابة على مستوى المؤسسة:**وتتمثل في تقييم الاداء الكلي للموسسة خلال فترة زمنية معينة,لمعرفة مدى تحقيق اهدافها الموضوعة والمحددة وذلك باستخدام معايير خاصة بالمؤسسة مثل الربحية,معدل العائد على الاستثمار,حصة المؤسسة في التسوق , نمو المبيعات ..الخ.والفشل في التوصل الى هذة المعايير يترتب عليه القيام باجراءات التصحيحية التاليه:. اعادة تصميم الاهداف ووضع الخطط . اجراء تغيرات في الهيكل التنظيمي . توفير واسائل الاتصالات الداخلية والخارجية وتوجية فعالية العمال داخل الموسسة.[١٢]

**٢. الرقابة على مستوى العمليات:** تكون الرقابة على الاداء اليومي للعمليات في جميع الانشطة,التي تتم داخل المؤسسة مثل التسوق,الانتاج العمال وغيرها وتستخدم في هذا النوع مجموعة من المعايير منها .[١٣]. قياس نسبة الانتاج الغير مطابق للمواصفات مع مجموع الوحدات المنتجة اجمال عدد الوحدات المنتجة الى عدد ساعات تشغيل اللات لمعرفةمدى فعالية ساعة تشغيل الاله . خفض الانفاق في المصروفات البيعية.زيادة مراقبة الجودة على الانتاج.

**٣. الرقابة على مستوى الفرد:** تشمل على تقيم اداء الفرد وسلوكة في الاداء وتقيم اداء كل فرد وتستخدم عدة معايير للرقابة على الفرد , وتقوم على اساس توقيت الرقابة وهناك ثلاثة انواع للرقابة هي الرقابة السابقة ويقوم هذا النوع بالتحقيق من توفير جميع متطلبات و وسائل لانجاز العمل قبل البدء في التنفيذ اي قبل بدء الاداء فيقلل من درجة الانحراف بين الاداء الفعلي والاداء المتوقع.[١٤]

**٤. الرقابة المتزامنة (الجارية):**هي الرقابة اثناء تحويل المدخلات الى مخرجات مثلا تقوم المؤسسة بالقيام بالعمليات التفتيشية عند بداية كل مرحلة من مراحل العمليةالاصتناعيةلاكتشاف المشاكل . [١٥]

**٥. الرقابة اللاحقة:**ويكون هذا النوع من الاداء بعدانتهاء مدة تنفيذ الانشطة بالتالي التركيز على الاداء الماضي , حيث يتم ابلاغ الادارة بنتائج التنفيذ بعد فترة زمنية معينة وتزويدها بنتائج المقارنة بين الاهداف الفعلية والاهداف الموضوعية سالفا . [١٦]وفي هذا النوع من الرقابة يتم التعامل مع مخرجات المؤسسة من السلع والخدمات من حيث الكم والكيف وتاخذ الخطوات التالية:[١٧]. تصحيح الانحرافات.. قياس الاداء بعد حدوث التنفيذ وتحديد الاهداف . تحيد الاداء الحالي وتحيد الخطوات العلاجية للاداء في المستقبل.**وكذلك ايضاعلى اساس التوجه بالرقابة .**[١٨]

**١. الرقابة الشخصية** /وتكون على الفرد وكيف يتم اتخاذ القرارات من طرفة وكيف يكون سلوكة داخل الموسسة .

**٢. الرقابة البيروقراطية** /تكون من خلال الاهتمام بجيمع الاجراءات والمهام التي تنفذ بها الاعمال والتركيز على مدى مطابقة الاجراءات وطرق الانشطة بالقواعد والاساليب المستخدمة.

**٣. الرقابة الثقافية** /ويكون الاهتمام والتركيز على مدى وضوح الاهداف ودرجة الحرية المطبقة واستقلالية عمل الفرد.

**٤. الرقابةعلى النواتج/** الرقابة والاهتمام على المخرجات , حجم الانتاج , نوعية الانتاج ، جودة الانتاج, الارباح... الخ.

**٥. الرقابة بالنتائج/**[١٩]تحاول ان تحدد بوضوح العلاقة بين الادارة والعاملين او بين المرقين والمراقب عليه بحيث يكون هناك اهداف معنية او نتائج متوقعة من عمل شخص معين يحاسب عليها من قبل رئيسة بحيث يتمتع هذا الرئيس عن رقابة اللصيقةعلى جزئيات عمل هذا العامل وعلى اساس جوهر الرقابة ،**كذلك يمكن تصنيف الرقابة الى:** [٢٠]

**١. الرقابةالذاتية** /وتتمثل في شعور الرقابة ينبع من داخل الفرد وذلك بوضع طرق واهداف محددة يسعى الفرد للوصول اليها.

**٢. الرقابة التنظيمية** /تتركز على تطبيق الخطوات الرقابيةالتي تضعها المنظمة من اجل تحقيق اهدافها .

**٣. الرقابة الاجتماعية** / تتمثل هذة الرقابة على الاعراف والتقاليد والمفاهيم التي تتشكل عند العمال والموظفين والتي تحدد سلوكهم وفقا لمعايير معينة .

**٤. الرقابة المالية** /وان هذا النوع من الرقابة تقوم بممارستة اجهزة متخصصة بشكل مركزي مثل دواوين المحاسبة المراجعة وتشمل الرقابة والمحاسبة عن طريق رقابة السجلات والمستندات والدفاتر وكذلك اسلوب عمل النظام المحاسبي. [٢١]ان مايكون قوله هوان هذا النوع من الرقابة يساهم في الحفاظ على الممتلكات المادية والمالية للمؤسسة من التلف والسرقة حتى لاتقع المؤسسة في انحرافات يصعب علاجها.

**٥. الرقابة السياسية** / وهي الرقابة التي تقوم بها الاجهزة السياسية والمنظمات الشعبية المختلفة للدولة على اعمال السلطة والاجهزة الادارية المختلفة في النظم الادارية للدولة.[٢٢].

**ولرقابة السياسية صور مختلفة يمكن ان نلخصها بالاتي:.**

أ. رقابة المجتمع المدني (الاتحاد والجمعيات المحليه).

ب . رقابة الاحزاب السياسية وذلك بتقديم النصائح والتوصيات .

ج . رقابة الراي العام وتلعب دورا هاما في تكوين الراي العام وتهذيبة ورفع المستوى السياسي والمعنوي والعمل على مراقبة الادارة مراقبة حقيقية لمناقشتها لاعمالها وانتقادها اذا ما ارتكب خطا جسيم او تافه والتي تتطلبها المصلحة العامة .ان مايمكن ان نستنتجة هو ان الرقابة السياسية تهدف الى التحقق والتاكد والحرص على المشروعية الايديولوجية والعقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وحماية ضمان النشاط الاداري في الدولة وتحديد المسؤولية الادارية وادانتها في حالة الانحراف او الخطا.

**٦. الرقابة القضائية** /وتتركز الرقابة القضائية على اداء الادارة العامة وعلى مبدأ سيادة القانون وحماية مصالح المواطنين والمجتمع وكذلك تقوم السلطة القضائية بمهمة الراقبة للتحقق من مدى مشروعية وقانونية الاعمال التي تقوم بها الادارة العامة ومدى الالتزانم من قبل الموظفين العمومين رؤساء ومرؤوسين بالاجراءات القانونية المحددة لاداء الاعمال وتوقيع العقوبات في حالة المخالفة لتلك الاجراءات كما انها تتولى حماية مصالح المواطنين والموظفين العاملين والمتعاملين مع الجهاز الاداري للدولة في حالة عدم شرعيةالاعمال والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية .[٢٣]وان للرقابة القضائية صور عديدة وهي:. [٢٤]. دعوى التغير . دعوى التفسير . دعوى فحص الشرعية . دعوى الالغاء والبطلان . دعوى التعويض او المسؤولية.وان الرقابة تمارس دورا في سبيل حرياة الافراد وحمايتهم وحقهم في تحقق نوع التوازن القوي بين الادارة والافراد , وكذلك من جهة اخرى تقوم بما يقوم به القضاء من تقويم الادارة واجبارها على احترام الدستور والخضوع للقانون وما يتمتع به من حق الغاء القرار الاداري المتضمن عيب في شكل او مخالف للشرعية او الخطا في تطبيقهااو عدم اختصاصها اواساءة للاستخدام للسلطة وكل مايترتب عليها من اثار.[٢٥]اذن مايمكن ان نقولة هوه ان هذا النوع من الرقابة هو ماتقوم به الهيئة القضائية في الدولة من رقابة على الادارة العامة ككل فهي بطبيعة الحال لابد ان تكون اكثر حيادية واكثر نزاهة واكثر فعالية ويكون تاثيرها اكبر من اي نوع من انواع الرقابة الاخرى. نستنتج مما تقدم بان ليس هناك تعريف جامع ومانع للرقابة فلقد تنوعت التعارف التي جاءت لتبين مفهوم الرقابة المالية وتعددت آراء الفقه في محاولة تعريفيها بسبب تعدد أوجه الرقابة وكثرة الجهات الرقابيةوالاليات المتبعة في مكافحة الفساد المالي, لذا ومن خلال التعريفات السابقة والمدلول اللغوي للرقابة المالية الاتحاديةيمكن تعريف الرقابة المالية الاتحادية بأنها مجموعة من العمليات الرقابية التي تقوم بها الجهات الاتحادية المحددة بموجب الدستور والقانون بغية المحافظة على الاموال العامة وضمان حسن تحصيلهاوإنفاقهاوفق قانون الانظمة والتعليمات وهذه الرقابة موجهه نحو التصرفات القانونية للسلطات العامة كافة ومنها المحافظات غير المنتظمة في إقليم.و للرقابة المالية والادارية اهمية كبيرة في العمليةالرقابية وتعد من اهم الركائز في هذه العملية ولابد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعلها اكثر فاعلية في تطويرها وتوجيهها الى النشاط الاداري بكياناتة المختلفة وان انشاء الاجهزة الحكومية الهدف منها تقديم الخدمات للمواطنين وكذلك تقوم الاجهزة الرقابية تقديم هذة الخدمات باسرع وقت ممكن وباقل جهد وتكلفة ممكنةوبالشكل المطلوب قانونا وان وجود انظمة فعالة للرقابة المالية في اي منظمة يعتبر من الاموال الهامة في نجاح تلك المنظمة في تحقيق اهدافها نظرا لما تشكلة انظمة الرقابة المالية من اساس مهم من بين الاسس التي تقوم او ترتكز عليها تلك المنظمة ،وكذلك يجب في الانظمة الادارية الرقابية الاتي:.

١. التاكد من انجاز الاهداف وفقا للخطة الموضوعة .

٢. التاكد من صحة التصرفات اثناء التنفيذ.

٣. التحقق من مشروعية الاعمال التي تمت اثناء التنفيذ.وايضا لوجود اهمية للرقابة من العوامل التالية:.[٢٦]

١. وجود فجوه زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الاهداف الخطط الوقت الذي يتم فيه التنفيذ نتيجة الفجوة الزمنية قد تحث ظروفا غير متقوعة تسبب انحرافا عن الاداء المرغوب فيه,وتعمل الرقابة على كشف الانحراف وتحديد اسبابة وتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجته ومنع تكرار حدوثه.

٢. عادة تختلف اهداف التنظيم عن اهداف الافراد واهدافهم الشخصية قد تتعارض مع اهداف المؤسسة ومن ثم فان الرقابة الفعالة تسعى الى ضمان ان عمل الافراد موجها اساسا وفي المقام الاول نحو تحقيق الاهداف التنظيمية للمؤسسة , والنظام الرقابي الفعال هو الذي يحقق المواءمة بين هذين النوعين من الاهداف حتى يقلل من الصراعات والنزاعات بين الافراد والمؤسسة.

**٥. اغراض الرقابة:**وان للرقابة اغراض تتمثل في مايلي[٢٧]:.

١. تحقيق الوفر المادي في تكلفة التنفيذ والحد من الاسراف الذي لامبرر له.

٢. اكتشاف الانحراف في حينها تم اتخاذ الاجراءات الفورية لايجاد حلول مناسبة لها قبل استفحالها وصعوبة تعديلها .

٣. التاكد من حسن استخدام الموارد المحددة من موارد مادية وبشرية والتصرف فيها وفقا للخطة المقررة والحدود المرسومة.

٤. تستهدف الرقابة تنفيذ القرارات بافضل صورة ممكنة والتاكد من انها محل احترام الجميع.

٥. المساعدة على تطوير النظم والاجراءات التي تساعد المؤسسة تحسين خدماتها وزيادة مواردها المالية.

٦. الحفاظ على ممتلكات المؤسسة وذلك خلال العمل على تقييم وتدعيم وتقوية انظمة الضبط الداخلي باعتبارها خط الدفاع الاول في الحفاظ على ممتلكات المؤسسة.

**٦. خصائص النظام الرقابي الفعال:**ان الرقابة لها دور فعال يمارس من خلال توافر عدد من المتطلبات الاساسية التي تجعله فعال في اداء مهامه وهي [٢٨] :.

**١. السرعة في كشف الانحرافات** ان الرقابة نشاط تجاري تكون على الاعمال التي سبق اداؤها فان المدير لايستطيع فعل اي شي حيال اخطاء حدثت بالفعل لكنه يسعى لتلافي اثار تلك الاخطاء فكلما كان النظام الرقابي قادرعلى اكتشاف الانحرافات بسرعة كان تلافي اكبر قدر ممكن من اثار تلك الانحرافات.

**٢. الاتفاق مع طبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه** ان المنظمة الكبيرة في الحجم تحتاج الى جهاز رقابي اكبر حجما من النشاط من الذي يمارس على الرقابة المنظمة الصغيرة الحجم فالنظام الرقابي الذي يوضع للتثبيت من جودة انتاج مصنع يختلف عن الذي يصمم للتثبيت من كفائة الباعة في احدى المتاجر.

**٣. الاتفاق مع البيان التنظيمي.**لايجوز للرقابة ان تمارس الا لمن كانت سلطتة تسمح بذلك فالتنظيم باعتبارة الاداة الرئيسية للتنسيق يعتبر الاساس التي تقوم الرقابة عليه والمدير في التنظيم الرسمي هو المركز الذي تتركز فيه وظيفة الرقابة على من يخضع له من المرؤوسية اما التنظيم غير الرسمي فلايجوز له ممارسة الرقابة.

**٤. المرونة.**يجب ان يكون النظام الرقابي مرنا لكي يبقى محتفظا بفعاليته لمواجهة الخطط والمتغيرات او في الظروف غير المتوقعة او في حالات الفشل حيث ينبغي ان تنتبه الرقابة الىالفشل قبل حدوثة.

**٥. الوضوح وسهولة الفهم.**النظام الرقابي يجب ان يكون واضحا ومفهوما من اولئك الذي سوف يقومون بتطبيقة وبخاصة اذا استخدمت في هذا النظام معادلات رياضية او خرائط رقابية او تحاليل احصائية مما يتعسر فهمه بواسطةالكثيرين وفي هذه الاحوال يجب ان يشرح النظام شرحا وافيا ويتدربون عليه والاسوف يصبح النظام غير فعال وتكون الرقابة مظلله وكذلك يجب ان يكون النظام الرقابي منصوصا عليه كتابة مع شرح طرق استخدام كل اداة من ادواته حتى اذا تغير المختصيين بتطبيقه كان من اليسر على الموظف ان يسير على المنهج الصحيح.

**٦. الاقتصاد في التكاليف.**الهدف من الرقابة هو التثبت من سلامة انجاز الاعمال وفقا لما يقرر لها وفي سبيل ذلك لاينبغي للرقابة ان تؤدي الى زيادة التكاليف عما هو مقرر علية والا اصبحت الرقابة في حد ذاتها انحرافا عن الخطة لذى يجب ان يتحقق التوازن بين اهمية العمليات الرقابية في حد ذاتها انحرافا عن الخطة لذى يجب ان يتحقق التوازن بين اهمية العمليات الرقابة في ضبط العمليات من نفقات وبالرغم من ان التكاليف الرقابية لايمكن الحكم عليها بانها قليلة او كثيرة لان ذلك مسالة نسبية تتوقف على الظروفالتي تجري فيها الرقابة فمن الواجب ان تكون لنسبة التكاليف التي تنفق على الرقابة مايبررها وان تكون نسبتها الى جملة النفقات او جملة الايرادات معقولة.

**٧. امكانية تصحيح الاخطاء** ان النظام الرقابي الذي يكشف عن وجود الاخطاء فقط لايعد نظام كاملا وان هدف الرقابة في النهاية هو التصحيح لذا يجب ان يكون النظام بناءا بمعنى ان يقرر نواحي الفشل التي يكشفها والاسباب التي ادت اليها والشخص المسؤول عنها وما ينبغي اجراءه لتصحيحها .

## المبحث الثاني :مفهوم المخالفة.

ورد تعريف مفهوم المخالفة في قانون ديوان الرقابة المالية العراقي . [٢٩]ونكون المخالفة المالية من خلال الاغراض والافعال اوالتصرفات الاتية

١. خرق القوانين والانظمة والتعليمات.

٢. الاهمال او التقصير المؤدي الى ضياع او هدر المال او الاضرار بالاقتصاد الوطني.

٣. الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لاعمال الرقابة والتدقيق الواجب مسكها او عدم توفيرها للديوان او الجهات التي يخولها

٤. الامتناع او التاخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاتة وملاحظاتة خلال المدة المحددة. و للمخالفات اوجه عديدة من خلال الفساد المالي والاداري ويعد من الجرائم الصعبة وغالبا ما يتم الفساد عن طريق وسطاء ولا يكون مباشرة ويمكن ملاحظتها في انواع كثَيرة منها:.[٣٠]

**١. الفساد المالي:** ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية التي تنظم سيرالعمل في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة باجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة الحسابات والاحوال ويمكن ملاحظة ظاهرة الرشوة وتفشي المحسوبية.

**٢. الفساد الاداري :** ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الادارية والوظيفية او التنظيمية وتلك المخالفات الي تصدر عن الموظف العام اثناء تأدية المهام الوظيفية منظومة التشريعات القيم الفردية وها تتمثل ظاهرة الامتناع عن اداء العمل او التوافيق وعدم تحمل المسؤولية او افشاء اسرار الوظيفة والمحسوبية في التعينات الوظيفية ....والخ .

٣ –**الفساد الاخلاقي :** ويتمثل جميع الانحرافات الاخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصية وتصرفاتة كالقيام بأعمال مخله بالحياء في اماكن العمل.. **ونستنتج من خلال بيان انواع المخالفات بوجه عام والطرق لمعالجتها بالاتي:**ان المخالفات الادارية وما تشكل على ضوئها في كل دائرة للنظر في المخالفات التاديبيه والادارية والمالية التي تقع على موظفيها وتسري احكام قانون الخدمة المدني وقانون انضباط موظفي الدولة على الموظفين المدنين المواطنين وغير المواطنين الذين يعملون في دوائر الدولة الحكومية .ويمكن بيان الاسباب القانونية التي تسهم في خلق الفساد الاداري والمالي وحسب الفقة يعد مخالفة .

## الفصل الثاني الاجهزة الرقابية ودورها للحد من المخافات المالية في النظام العراق

### المبحث الاول: تشكيلات الاجهزة الرقابة.

ان قانون ديون الرقابة المالية العراقي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١ المادة (١)يقصد بالعبارات التالية لاغراض هذا القانون المعاني المبينة ازاءها:.

. اولا: ديوان الرقابة المالية.. ثانيا: رئيس ديوان الرقابة المالية.. ثالثا: مجلس الرقابة المالية.

#### المطلب الاول: السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو نظام برلماني.[٣١] فأن السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية تتكون من:أولاً: البرلمان/البرلمان وهو المجلس المنتخب وعضو التشريع الأصيل حيث أن مشاركة الناخبين أو رئيس الدولة في مجال التشريع يعتبر أمرا مكملا لاختصاص البرلمان ، ولهذا يقوم النظام النيابي على أسس منها.[٣٢]

١. تجديد البرلمان بعد فترة زمنية محددة في الدستور أو القانون .

٢. تشكيل البرلمان عن طريق الانتخاب من قبل الشعب السياسي .

٣. استقلال البرلمان عن الناخبين مدة نيابته

٤. اعتبار عضو المجلس النيابي ممثلاً للشعب كله لا لدائرته الانتخابي وان الدول تختلف حسب ظروفها في تكوين السلطة التشريعية وان السلطة التشريعية تتكون من مجلس أو مجلسين . [٣٣]ولكل منهما مزاياه وعيوبه . وان الدستورالعراقي لعام ٢٠٠٥ وقد أقر فكرة المجلسين ، لكنه أرجأ تشكيل المجلس الاتحادي في الوقت الحاضر.[٣٤]وان مجلس النواب العراقي يمارس وظيفته التشريعية استنادا الى أحكام المادة (٦١) من الدستور والمادة(١) من النظام الداخلي للمجلس .

#### المطلب ثاني: مهام رئيس الدولة كعضو تشريعي

إذا كانت المجالس النيابية هي الهيئة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية فإن بعض الأنظمة السياسية قد جعلت دور المجلس النيابي ثانوياً ، المتعارف عليها ، ووضعت الكلمة النهائية في مجال التشريع بين يدي رئاسة الدولة ولهذا نصت دساتير هذه الأنظمة على الحقوق التي يمارسها رئيس الدولة ، في مجال التشريع وهي حقوق الاقتراح والاعتراض ، والتصديق ، والإصدار وهناك حالات أفردت فيها معظم دساتير الدول دورا مهماً لرئيس الدولة في ممارسة العمل التشريعي .[٣٥] وبهذا تعتبر الوظيفة التشريعية من اهم اختصاصات السلطة التشريعية وتتمثل هذه الوظيفة في سن البرلمان للقوانين واقتراحها ومناقشتها والتصويت عليها. بحيث اعتبر هذا الاختصاص بمثابة اختصاص تقليدي لجميع البرلمانات .[٣٦]حيث نصت جميع الدساتير في مختلف الأنظمة السياسية على أعطاء البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية ، وذلك باعتباره الممثل للإرادة الشعبية.[٣٧]ولا يكتمل القانون إلا بعد استنفاذه لمراحل عديدة، ويستوي في ذلك أن يكون مشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية أو مقترح قانون من قبل عدد من النواب او من أحد لجانه.[٣٨]وتكاد تكون هذه المراحل واحدة في معظم الأنظمة السياسية وهي كما يأتي:.

المرحلة الأولى: اقتراح القوانين,تعتبر مرحلة اقتراح القوانين هي المرحلة الأولى في العملة التشريعية، باعتبار أنها التصور الأول لما سوف يصبح قانونا ،وان هذة المرحلة تتكون من تقديم نص جديد أو تعديل لنص قائم، وهذه المرحلة باعتبارها أصل القانون وبدايته تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية.[٣٩]وان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نصت المادة (٦٠) منه على:- **أولا:** يقدم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مشروعات القوانين.- **ثانيا:** مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء من مجلس النواب، أو من أحدى لجانه المختصة.

**المرحلة الثانية: مرحلة المناقشة والتصويت**.تعتبر مناقشة مشروعات القوانين من المراحل المهمة في العملية التشريعية، بل هي أهم مرحلة في حياة القانون، فالقانون لا يصدر إذا إلا وافق عليه البرلمان، ولذلك فإن هذه المرحلة الهامة والأساسية في حياة القانون يقوم بها البرلمان وحده، ولا تشاركه الحكومة في شيء منها. [٤٠]كي يصبح المشروع قانوناً لابد أن يناقش البرلمان ويوافق عليه سواء أكان متكوناً من مجلس واحد أم مجلسين ، حيث تتم إجراءات المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين طبقاً للنظام الداخلي للبرلمان والقاعدة العامة في التصويت ، هي الأغلبية المطلقة والبسيطة للموافقة على القانون ، ما لم يقرر الدستور غير ذلك صراحة ذلك أن بعض الدساتير تتطلب لإقرار بعض القوانين الهامة الأغلبية النسبية .[٤١]وفيما يخص إجراءات التشريع في مجلس النواب العراقي ، فعند ورود مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى المجلس يحيلها رئيس المجلس إلى اللجان المختصة لدراستها ، بداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها ، على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع، ولكل عضو في اللجنة عند النظر في مشروعات القوانين ، أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنظرفيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل. [٤٢]وللجنة القانونية في المجلس دور في هذا المجال.[٤٣]وان المداولة تبدأ بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً ، وان لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع ، ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مادة بعد تلاوة مواده مادة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ، ثم يؤخذ الراي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة ، بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها على النص الأصلي ، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعه ، فإذا قرر المجلس حكماً في أحدى المواد من شأنه إجراء تعديلات في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود لمناقشة تلك المادة وكذلك يجوز إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبديت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضوا من أعضاء المجلس. ولا يصوت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه بعد أن يقرأ قراءة أولى ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه. [٤٤]ويجري التصويت عادة بعد القراءة الثانية لمشروع القانون وينتهي التصويت بحصول الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيل النظر فيه، وكثيرا الاتفاقً ما يحدث عدم على تمرير مشروع قانون معين بسبب المواقف السياسية للكتل البرلمانية التي تحول دون ذلك .

## . مرحلة التصديق على القوانين

ان جزء من العملية التشريعية هو حق التصديق ، فهو العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح مشروع القانون نافذا بدونه ، وبذلك يعتبر التصديق جزءا مهما في العملية التشريعية . ويقصد بحق التصديق أن يكون لرئيس الدولة أن يوافق على مشروع القانون فينفذ، أو يرفض نهائيا، وهو ما عدلت عنه الدساتير وأخذت بما يسمى بحق الاعتراض ألتوقيفي.[٤٥]بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون ، فإنه لا يصبح نافذا إلا بعد مصادقة رئيس الدولة عليه ونشره في الجريدة الرسمية ، لكي يتحقق العلم به فيصبح قانونا واجب التنفيذ واخذ بذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٣٨) والتي تنص على ما يأتي:أن في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب ، لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليهاب . في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه غير قابلة للاعتراض ويعد مصادقا عليها وهنا تبرز مسألتان.[٤٦] **الأولى:** أن موافقة مجلس الرئاسة يجب أن يكون بالإجماع استنادا الى المادة (١٣٨ ) من الدستور، وهذا يعني أن رفض أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة يعتبر القانون مرفوضاً وبذلك يكون مجلس الرئاسة هو السبب في عدم إصدار القانون الذي قد يراه في غير المصلحة العامة ، ولكن قد يكون تأخير القانون في غير المصلحة العامة خصوصا القوانين ذات الضرورة الملحة التي تكافح الظواهر السلبية ومنها ظاهرة الفساد الوظيفي ، هنا يبدأ دور مجلس النواب من جديد في التصويت على القانون صداره وبالأغلبية المنصوص عليها في المادة ١٣٨ /خامسا ج/ . ولكن قد لا يتمكن المجلس من تحقيق هذه النسبة لعدم

التوافق السياسي أو لعدم اكتمال النصاب وبهذا يكون مجلس النواب ومجلس الرئاسة قد اشتركا في تعطيل تشريع القانون.. **ثانيا:** عدم اكتمال النصاب في مجلس النواب المنصوص عليها في المادة (٥٩)من الدستور ، وهذه المشكلة كثيرا ما تحدث وأخر ذلك ما أعلن من قناة العراقية الفضائية عن عدم اكتمال النصاب اللازم في المجلس للتصويت على مشروعات القوانين التي نقضها مجلس الرئاسة وأعادها إلى المجلس . وبذلك يتبين أن الوظيفة التشريعية هي بيد مجلس النواب ، حيث أن مرحلة المناقشة والتصويت هي من اختصاص مجلس النواب ، وهي من أهم مراحل تشريع القوانين ، وكونها المرحلة المهمة في معرفة وتحديد أهمية مشروع القانون المطروح وضرورته في فترة أو وقت معين .

## المطلب الثالث: مفهوم السلطة التشريعية

يعرف الفقهه الدستوري السلطة التشريعية بأنها تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد والقوانين العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة.[٤٧] وذلك يشمل القواعد الدستورية والقوانين أما القواعد الملزمة التي تصدرها السلطة التنفيذية وهي اللوائح فهي لا يطلق عليها اسم القانون ولا تدخل بالتالي في نطاق التشريعات الصادره عن السلطة التشريعية. وتعد السلطة التشريعية من أهم سلطات الدولة إن لم تكن أهمها كما حدى( جان جاك روسو) أن ينادي بوجوب تولي الشعب إياها مباشرلانها حق له.يرى (مونتسكيو ) صعوبة قيام الشعب بهذه الوظيفة بشكل مباشر. ولذا يقول وجوب تخلي الشعب عنها لمن هو أقدر على القيام بها وهوالمجلس المنتخب.[٤٨]نجد ان سلطة التشريع تعود للشعب في الدولة الديمقراطية الجديدة, وتمارس مباشرة في حالة الديمقراطية المباشرة أو عن طريق نائبين عنه في حالة الديمقراطية غير المباشره أو في الطريقتين للديمقراطية نصف أو شبه المباشره . وبموجب ذلك تتنوع الجهات التي تمارس سلطة التشريع بالطريقتين معا التي بوصفها أعضاء تشريعية أصلية أو استثنائية. وهي على كل حال تملك حيزا كبير من ديمقراطيه ممارسة السلطة التشريعة واسنادها للشعب. وتعاود اهمية السلطة التشريعية بقيامها نيابة عن الشعب بتمثيله في وضع القوانين وسنها ومراقبة تنفيذها فضلاعن المهام الاخرى كالوظيفة الرقابية والماليةوالاقتصادية. وان عملية سن القانون لا تعني كما يرى البعض أن المشرع يخلقة خلقا وإنما يضع القاعدة القانونية التي يستمد مادتها من المصادر المختلفة الحاجات العملية والضروريات الاقتصادية ومن عادات الناس , وفي الفاظ من عنده ثم يعطي للقانون قوة ملزمة. [٤٩]ومع ذلك فالمذهب الحديث هو أن السلطة التشريعية التأسيسية والعادية أن تصدر أي تشريع تشاء لاسيما بالنسبة للسلطة المؤسسية التي لايحدها قيد.[٥٠]

الفرع الاول : السلطة التشريعية في نظام الجمهورية العراقية.

تتكون السلطة التشريعية وفق الدستورالعراقي من مجلس النواب ومجلس الاتحاد , وفي حين مايزال قانون مجلس الخدمة الاتحادي قيد التشريع ,فان مجلس النواب الذي ينتخبه الشعب العراي في اقتراع سري مباشر يمثل في الوقت الحاضر السلطة التشريعية في البلد.ويتالف مجلس النواب من ممثلين عن الشعب العراقي بنسبة معقد واحد لكل مئة الف نسمة , يرعي فيهم تمثيل لجميع مكونات الشعب و تمثيل للمرءة لايقل عن ٢٥٪ويضم البرمان لعراقي الحالي (٣٢٨) عضو منهم(٨٣)امرءه موزعين على المحافظات العراقية وفق عدد السكان ,حيث تحتل بغداد المركز الاول بـ(٧١) نائبا بينما تمثل محافظة المثنى الاقل على مستوى البلاد بـ(٧) نواب.[٥١]. تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات. [٥٢]وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.[٥٣]. مجلس النواب . [٥٤]. الدوائر الانتخابية أولاً . عدد أعضاء المجلس التشريعي الأول . اختيار أعضاء المجلس التشريعي الأول . ويتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي باكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه شروط الأهلية لأعضاء مجلس الوزراء

**اولاً:** شروط الأهلية للمجلس التشريعي

**ثانيا:** يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً كامل الاهلية . . جدولة الانتخابات

**ثالثاً:** تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون حصص التمثيل في المجلس التشريعي الأول

**رابعاً:** يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب.استبدال أعضاء المجلس التشريعي

**خامساً :** يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه عند الاستقالة أو الاقالة أو الوفاةالوظائف الخارجية لأعضاء المجلس التشريعي

**سادساً:** لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل أو منصب رسمي اخرذكرالله وحلف اليمين للإلتزام بالدستور.[٥٥] يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يباشر عمله بالصيغة الاتية:.

"اقسم بالله العلي العظيم أن اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ واخلاص وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه واسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بامانة وحياد، والله على ما اقول شهيد"يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه.[٥٦]إقالة أعضاء المجلس التشريعي

**أولاً:** يبت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، باغلبية ثلثي اعضائه.[٥٧]

**ثانياً:** يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.الجلسات عامة أو مغلقة

**أولاً :** تكون جلسات مجلس النواب علنية الا اذا ارتأى لضرورةٍ خلاف ذلك .[٥٨]نشر المداولات

**ثانياً:** تنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولايجوز التمديد لاكثر من المدة المذكورة آنفا.[٥٩]. رئيس المجلس التشريعي الأول . ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر.[٦٠] مدة ولاية المجلس التشريعي الأول **أولاً** :تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.[٦١]جدولة الانتخابات **ثانياً:** يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ واربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة.تشريعات الموازنة . مدة الجلسات التشريعية. لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية اشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولاينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها[٦٢] .)جلسات تشريعية استثنائية : **أولاً:** لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من اعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه. [٦٣]**ثانياً:** يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لايزيد على ثلاثين يوماً، لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلبٍ من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من اعضاء المجلس

**النصاب القانوني للجلسات التشريعية**

أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه.[٦٤]

ثانياً:تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك اللجان التشريعية ,الشروع في التشريعات العامة.

**أولاً :** مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. [٦٥]

**ثانياً:** مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة

**ويختص مجلس النواب بما يأتي:ـ** الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية اختيار رئيس الدولة القانون الدولي التصديق على المعاهدات

**أولاً:** تشريع القوانين الاتحادية.[٦٦]

**ثانياً:** الرقابة على اداء السلطة التنفيذية

**ثالثاً:** انتخاب رئيس الجمهورية

**رابعاً:** تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.

**خامساً:الموافقة على تعيين كل من:ـ**

أ. رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى.

ب. السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء

. ج. رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات،بناء على اقتراح من مجلس الوزراء

**سادساً:** أ. مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب .

ب. اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية:.

١. الحنث في اليمين الدستورية.

٢. انتهاك الدستور.

٣. الخيانة العظمى

**سابعا:** الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية.لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة.. يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته.– لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولاتجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه.

**ثامناً:** إقالة رئيس الحكومة. لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولايصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه.

١. لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢. لمجلس النواب بناء على طلب خمس (١ :٥ )اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.

٣. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ج. تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٤. في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لاتزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦ )من هذا الدستور .

٥. لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للاجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالاغلبية المطلقة

. الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية . أحكام الطوارئ

**تاسعاً :** أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة

ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لايتعارض مع الدستور

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها .

**. تشريعات الموازنة :**

**أولاً:** يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لاقراره.[٦٧]

**ثانياً:** لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات .

حصانة المشرعين وتتمثل بالاتي:.

**أولاً:** تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاء المجلس بقانون.[٦٨]

**ثانياً :** أ. يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من اراء في اثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاضاة امام المحاكم بشأن ذلك.

ب. لايجوز القاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الاعضاء بالاغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه أو اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

ج. لايجوز القاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي الا اذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو اذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية

**. فض المجلس التشريعي:**

**أولاً:** يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولايجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. [٦٩]

**ثانياً:** يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الامور اليوم.

## المطلب الثاني: مجلس الاتحاد .

. تقسيم العمل بين مجلسي التشريع . لزوم أغلبية فوق المطلقة للتشريع . رئيس المجلس التشريعي الثاني . شروط الأهلية للمجلس التشريعي الثاني . اختيار أعضاء المجلس التشريعي الثاني . عدد ولايات المجلس التشريعي الثاني ويتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.[٧٠]. اسم هيكلية السلطة التنفيذية:تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون . اسم هيكلية رئيس الجمهورية .[٧١] ان هيكلية السلطة التنفيذية :رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، و يسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لاحكام الدستور . [٧٢]**ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون:** . [٧٣]

**أولاً:** عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين .

**ثانياً:** كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره.

**ثالثاً:** ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن.

**رابعاً:** غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

### المطلب الرابع: اجهزة الرقابة المالية العليا.

الفرع الاول: اجهزة الرقابة المالية العليا في الجمهورية العراقية.

تتكون الاجهزة الرقابية في العراق من الاتي:.

١. الاجهزة الرقابية في العراق )السلطة التشريعية ) البرلمان العراقي ( يحق لمجلس النواب الرقابة على اداء السلطة التنفيذية وله الحق في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة ، بالاضافة الى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بشقيها الايراد والانفاق العام فهي تشمل رقابة المشروعية ورقابة الاداء من حيث المحتوى وخاصة في ختام السنة المالية وعند إصدار قانون قطع الحساب وهو قانون تقطع به حسابات الدولة وتظهر فيه الارقام النهائية المنفذة .

٢. أجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة وتمارس من قبل أجهزة رقابية غير مرتبطة بالسلطة التنفيذية ولها كيانها القانوني المستقل لممارسة مهامها بصورة حرة وصحيحة منحها لها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المواد (١٠٢.١٠٣) و تمثل هذه الاجهزة :.

أ. ديوان الرقابة المالية والذي تأسس وفق الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ إذ نص على تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها واصول ادائها بقانون وانشأ بموجب الأمر ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ وهو مسؤول عن التدقيق المالي والمحاسبي للوزارات والمؤسسات مهمته تزويد البرلمان والحكومة بالمعلومات الدقيقة والخاصة بالعمليات الحكومية والاوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد والنزاهة للبلد وتقييم الاداء ومكافحة الفساد المالي والاداري

ب . هيئة النزاهة و أنشأت هذه الهيئة بقرار من سلطة الائتلاف المنحل رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ وفق المادة (١ ) والتي نصت (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية.[٧٤]. عراقية معنية بالنزاهة العامة يكون جهازا مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد) وتقوم بالاتي :. التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوا والمحسوبية والمنسوبية واستغلال المنصب والتمييز على أساس عرقي او طائفي والاختلاس والتزوير . وضع أسس ومعايير لاخلاق وسلوكيات عامة للوظيفة التي يتوجب الالتزام بها من قبل موظفي الدولة . التثقيف وزيادة الوعي بالاخلاق الوظيفية.الشفافية في إعطاء المعلومات

٣. رقابة السلطة التنفيذية على نفسها متمثلة بمكاتب المفتشيين العموميين اذ تشكلت هذه المكاتب وفق المادة (٢) الفقرة (١ ) من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والتي نصت على (يتم بموجب هذا الامر انشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات

العراقية ، يرأسه مفتش عمومي وابرز مهامه فحص ومراجعة سجلات الوزارة لضمان النزاهة والقيام بالتحقيق الاداري وتلقي الشكاوي المتعلقة بالغش واساءة التصرف التي تؤثر على عمل الوزارة ومتابعة سير العمل . علما بان هذا القانون منح السلطات او الصلاحية الوصول الى كافة الوثائق والمعلومات حتى لو اتسمت بسرية . ويجب الالتزام بالمعايير المهنية المتعارف عليها عموما عند تنفيذ اجراءات التدقيق المالي والتحقيق والتفتيش والمراجعة التي يقوم بها مكتب المفتش العمومي ). [٧٥]ولكن تم صدور قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ بحل مكاتب المفتشين العمومين في العراق.. يخضع موظفوا الديوان لاحكام التشريعات النافذه بأستثناء ما ورد فيه نص خاص في هذا القانون .[٧٦]. يصدر رئيس الديوان بموافقة المجلس تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون. [٧٧]. يلغى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ وتعديلاته ويستمر العمل بالتعليمات الصادرة بموجبة لحين صدور تعليمات تحل محلها.[٧٨]. لا يعمل باي نص تتعارض احكامه واحكام هذا القانون.[٧٩]. الأسباب الموجبةلتنظيم عمل ديوان الرقابة المالية وبيان مهامه واختصاصاته وفي سبيل رفع مستوى الرقابة على المال العام وتنظيم العلاقة مع الاجهزة الرقابية الاخرى واستنادا لاحكام المادة (١٠٣) البند اولا من الدستور شرع هذا القانون.

## الإستنتاجات

من خلال الدراسة والتحليل توصلنا إلى مجموعة من الإستنتاجات التي يمكن عرضها كالاتي:.

١. الفساد الإداري والمالي كان له تأثيرات وتكاليف باهضة جداً ، لاسيما على الدول النامية التي عدت مرتعا ، لما تحتويه من عناصر وفرت الظروف الملائمة لظهورة خصباً للفساد الاداري والمالي ونموه وإنتشاره على المدى الواسع.

٢. لايمارس ديوان الرقابة المالية في العراق دورا قضائيا في مجال فرض المخالفات المالية كما انه يمارس دور محدد وضيق في مجال التحقيق الاداري.

٣. عدم تمتع ديوان الرقابة المالية الاتحادي التحقيق او تحريك الاجراءات القانونية عن المخالفات المالية لذا فان دورة يقتصر على على اخبار الجهات التحقيقية كهيئة النزاهة لكل مخالفة مالية يكتشفها.

٤. يحرم الفساد المجتمعات حقها في المساواة في كل شيء ويزيد من حجم ومعاناة الطبقة الفقيرة ويقلص حجم الطبقة المتوسطة، مما يترك تأثيرات سلبية على البنية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.

ويرى الباحث ان موظفي الديوان وهيئات الرقابة المالية في الوزارت او حتى رئيس الديوان لايمتلكون صلاحية احالة الموظف المسؤول عن المخالفة المالية الى التحقيق ولايمكنهم اقامة دعوى فيما ينشأ للدولة من حقوق على المخالفات المالية , وكل مايمتلكة الديون هو مخاطبة مجلس النواب وهيئة النزاهة لاتخاذ اللازم.

## التوصيات:

بناء على ماجاء بالاستنتاجات المذكورة يمكن تحديد مجموعة من التوصيات توجز بالاتي:.

١. ضرورة ان يمارس ديوان الرقابة المالية دوراً قضائيا في مايتعلق بالمخالفات المالية .

٢. اعطاء ديوان الرقابة المالية صلاحيات التحقيق المالي وفق تنظيم خاص ومنح رئيس الديوان صلاحية الاحالة الى محكمة مختصة تلحق بالديوان لتتولى فرض الاجراءات على مرتكبي المخالفات المالية .

٣. على لجنة النزاهة ان تعتمد على تقارير المواطنين وشكواهم المقدمة اليها لتنطلق من خلالها للتحري والعمل على كشف اعمال الفساد بعد التاكد منها ولايمكن الاعتماد فقط على تقارير ديوان الرقابة المالية.

٤. الإستفادة من وسائل الإعلام لنشر إنجازات ونجاحات ديوان الراقبة المالية أو نجاحات هيئة النزاهة في الحد من حجم المخالفات المالية .

٥. يجب ان تكون المحاسبة الجادة بدون إستثناء اي شخص لكبار المفسدين وصغارهم ليدلل على جدية العمل وخلق مصداقية جماهيرية.

٦. ضرورة ان تتاح المعلومات عن حالات المخالفات المالية التي تحصل عليها الاجهزة الرقابية بعد التحقق فيها واعلان نتائج التحقيق للجمهور حتى تبنى ثقة الجمهور بها ويجعلها وسيلة للوقوف بوجة المخالفين

## المصادر

## القران الكريم

## اولاً: المعاجم

(١)الانصاري،ابن منظور، محمد بن مكرم جمال الدين "لسان العرب" (بيروت :دار صادر , ١٤١٤).

(٢)الرازي،محمد بن ابيبكربن عبدالقادر "مختار الصحاح" (بيروت: مكتبة لبنان , ١٩٨٦).
(٣) لويس معلوف " المنجد"(بيروت: المطبعة الكاثوليكية, ١٩٠٨).

## ثانيا:الكتب والمصادر

(١)ابو القحف، عبد السلام " اساسيات التنظيم الادارة " (مصر: الاسكندرية: دار الجامعية الجديدة ، ٢٠٠٢)
(٢)احمد حافظ نجم " مبادئ الادارة العاملة" (مصر:دار الفكر العربي ١٩٧٩ ).
(٣)البدوي ،عبد السلام " الرقابة على المؤسسات العامة" (مصدر: المكتبة الانكلو مصرية ، القاهرة، بدون سنة طبع).
(٤)بسيوني ،عبدالله عبد الغني " النظم السياسية والقانون الدستوري " (مصر: مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، ٢٠٠١)
(٥)بعيرة، ابو بكر مصطفى " الرقابة الادارية في المنظمات ( مفاهيم اساسية) " (جامعة الدول العربية: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٧، العربية ،٢٠٠٣).
(٦)بلقيز، عبد الاله " الدولة في الفكر الاسلامي المعاصر" (لبنان :مركزدراسات الوحدة
(٧)البنا، محمد عاطف " الوسيط في النظم الساسية" (مصر: دار الفكر العربي, ٢٠٠٨ ).
(٨)بهلول، رجا بهلول "حكم الله – حكم الشعب حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية" (الاردن : دار الشروق ، ٢٠٠١).
(٩)البهي، محمد "الفكر الاسلامي والمجتمع المعاصر"مشكلات الحكم والتوجيه" (لبنان: مكتبة وهبة، ١٩٧٥).
(١٠)الترابي، حسن عبد الله "أثر الايمان في تأسيس الجماعة المؤمنة" (السودان: دار جامعة الخرطوم للنشر، ١٩٩٦ ).
(١١)الجعفري، هاشم "مبادئ المالية العامة والتشريع المالي" (بغداد:,مطبعة سلمان الاعظمي, ,١٩٦٨).
(١٢)الجهني، عيد مسعود " الرقابة الادارية لاعمال الادارة" (مصر: القاهرة, ١٩٩١).
(١٣)حلوة، حنان رضوان " نظرية المحاسبة " (سوريا: جامعة حلب , ١٩٩٠).
(١٤)حنون، ظافر حميد "الاتجاهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق وطبيعة علاقتها بالسياسة المالية" (العراق: مجلة التراث ،٢٠١١ ).
(١٥)الدسوقي، رأفت " هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان" (مصر: منشأة المعارف، ٢٠٠٦).
(١٦)الساعدي، صباح الساعدي"دور السلطات في مكافحة الفساد الإداري" (العراق : جامعة بغداد كلية القانون,رسالة دكتوراه ، ٢٠٠٨ ).
(١٧)سعيد،جمال الدين محمد واخرون" المالية العامة في المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني" (مصر: منشأة المعارف،١٩٦١).
(١٨)سليم، خالد عباس " حق الحل في النظام النيابي البرلماني" (مصر: جتمعة عيين شمس رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، ١٩٩٧).
(١٩)السيد ،خليل هيكل " الرقابة على الموسسات العامة" (مصر:الاسكندرية: منشاة المعارف، عام١٩٧١ )
(٢٠)السيد ،خليل هيكل "القانون الدستوري والانظمةالسياسية "( مصر: دار النهضة العربية، ١٩٨٣ ).
(٢١)
(٢٢)لسيد، صبر"حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا" (مصر: المطبعة العالمية ,١٩٥٣).
(٢٣)الشاعر, رمزي طه"درس في مبادئ الاداره العامة" (مصر: مكتبة النهضة العربية،١٩٧٠ )
(٢٤)شريف ،أيمن محمد " الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة " (مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥).
(٢٥)الصحن، محمد فريد واخرون " مبادى الادارة " (مصر: الدار الجامعه الاسكندرية، ٢٠٠١ –٢٠٠٢)
(٢٦)الصنوشي، راشد" حقوق المواطنة: حقوق غير المسلم في المجتمع الاسلامي" (فيرجينيا, ١٩٩٣ ).
(٢٧)طلبة، عبد الله " الادارة العامة" (سوريا:جامعة دمشق، ١٩٨٤) .
(٢٨)الطماوي، سليمان محمد " السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي" (مصر: در الفكر العربي, ١٩٧٩
(٢٩)الطماوي، سليمان محمد " السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي" (مصر: مطبعة جامعة عين شمس, ١٩٨٦).
(٣٠)طه، حسن ناصر "الرقابة على دستورية القوانين "(رسالة ماجستير مقدمة من الاكاديمية المفتوحة في الدنمارك ٢٠٠٨).
(٣١)العبادي، عثمان سلمان غيلان " التنظيم القانوني لمجمس الوزراء في الدستور العراقي والمقارف " (العراق:جامعة النهرين، ٢٠٠٥ ).

(٣٢)لعشماوي ،محمد وخليل عطا الله " الحومكة المؤسسية , المدخل لمكافحة الفساد في المؤسسات العامة والخاصة " (مصر:مكتبة الحرية للنشر والتوزيع , ٢٠٠٨).
(٣٣)علاء عبد المتعال " الرقابة على رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف الاستثنائية" (مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥) .
(٣٤)علي الشريف "الادارة المعاصرة" (مصر: الدار الجامعة، ٢٠٠٢ -٢٠٠٣ ) .
(٣٥)علي مجيد العكيلي " القانون الدستوري" (مصر : المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨).
(٣٦)علي، شمس مرغني " الوجيز في القانون الدستوري " ( لبنان :مكتبة القدس ، ١٩٨٥ ).
(٣٧)علي، محمد كاظم " صراع الاحزاب السياسية في ايران ١٩٧٩-١٩٨٥ " (بحث منشور في :النظم السياسية في العالم الثالث).
(٣٨)عمر اسماعيل حسين وخلود وليد صالح "وزارة المالية الدائرة الاقتصادية" (المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة في العراق,٢٠١٤)
(٣٩)عوابدي، عمارعوابدي " نظرية المسؤولية الادارية" (دراسة تاصيلية تحليلية مقارنة) " ( مصر:ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨)
(٤٠)عواضة، حسن "المالية العامة دراسة مقارنة " (لبنان: دار النهضة العربية، بدون ،س.ط)
(٤١)الغالي، كمال "مبادى القانون الدستور والنظم السياسية" (سوريا: مطبعة جامعة دمش ١٩٩١).
(٤٢)الغرابي ،طلال سراج " الرقابة الادارية واجهزتها في المملكة العربية السعودية" (السعودية: مجلة الادارة العامة ١٩٧٨) .

(ا)سادساً: القوانين والتشريعات

(٢)الفقرة (٧ )من القسم (٦ )من قانون الادارة المالية والدين العام لسنة( ٢٠٠٤)
(٣)الفقرة (٣ )من القسم(٦ )من قانزن إدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤)
(٤)الفقرة (٤ )من البند الرابع من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٢)
(٥)البند (اولا:٩ )من الحزمة الاولى من الاصلاحات المقدمة من السيد رئيس الوزراء , لمجلس الوزراء بتاريخ٢٠١٥/٨/٩ )
(٦)قانون ادارة الدول والدين العام رقم(٩٥) لسنة ٢٠٠٤
(٧)قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١
(٨)الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
(٩)قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢.
(١٠)قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣.
(١١)قرار مجلس الوزراء .ذي العدد ش. ز:١:١٠:اعمام:٢٥٨٠ :بتاريخ ٢٠٠

## هوامش البحث

(١) ابن منظور، محمد بن مكرم جمال الدين "لسان العرب" (بيروت:دار صادر ،١٤١٤،ط٣) ص:١٦٩٩.
(٢) الرازي، محمد بن ابي‌بكربن عبدالقادر"مختار الصحاح" (بيروت: مكتبة لبنان ، ١٩٨٦)ص:٢٥٢ . لويس معلوف " المنجد"(بيروت: المطبعة الكاثوليكية، ١٩٠٨)ص:٢٧٦ .
1. –www. ٥towa. com
(٤) الجهني ،عيد مسعود " الرقابة الادارية لاعمال الادارة" (مصر: مكتبة النهضة العربية، ١٩٩١)ص:٢٣.
(٥) الشاعر، رمزي طه "درس في مبادئ الاداره العامة" (مصر: مكتبة النهضة العربية، ١٩٧٧)ج٣ ،ص:٦.
(٦) عبد الله طلبة " الادارة العامة" (سوريا:جامعة دمشق، ١٩٨٤) ص:٢٥٤.
(٧) السيد ،خليل هيكل " الرقابة على الموسسات العامة" (مصر: منشاة المعارف، ١٩٧١ ) ص:١٧.
(٨) محمد عبدالشريف " الرقابة المالية الاتحادية في المملكة العربية السعودية" (السعودية:مجلة الادارة العامة ، ١٩٨٦)ص:١٧.
(٩) البدوي، عبد السلام " الرقابة على المؤسسات العامة" (مصر: المكتبة الانكلو مصرية ، بدون سنة طبع)ص: ٨٧ ٨٨.
(١٠) السيد،خليل هيكل ، مصدر سابق، ص:١٩٦.
(١١)البدوي، عبدالسلام ، مصدر السابق، ص:٩١ .

(١٢) الصحن،محمد فريد واخرون " مبادى الادارة " (مصر: الدار الجامعه الاسكندرية، ٢٠٠١ -٢٠٠٢)ص:٣٤١- ٣٤٢.

(١٣) الصحن ، محمد فريد واخرون ،المصدر السابق ، ص:٣٤٤ .

(١٤) ابوالقحف، عبد السلام " اساسيات التنظيم الادارة " (مصر: دار الجامعية الجديدة ، ٢٠٠٢ ) ص:٤٧٦.

(١٥)علي الشريف "الادارة المعاصرة" (مصر: الدار الجامعة, ٢٠٠٢ -٢٠٠٣ )ص:٣٧٢ - ٣٧٣.

(١٦) الصحن، محمد فريد ، مصدر سابق،ص :٣٥٠ .

(١٧) كامل بربر " الادارة عملية ونظام " (مصر: المؤسسة الجامعية لدراسات, ١٩٩٦) ص:١٤٩.

(١٨) ابو القحق، عبدالسلام ، مصدر سابق ،ص:٤٧٩.

(١٩) محمد فتحي " مصطلحا اداريا، ايضاح ..بيان" (مصر: دار التوزيع والنشر الاسلامية، ٢٠٠٣)ص:٣٠٢.

(٢٠) بعيرة ،ابو بكر مصطفى " الرقابة الادارية في المنظمات ( مفاهيم اساسية) " (جامعة الدول العربية: المنظمة العربية للعلوم الادارية،العدد٢٧٣، ١٩٧٧) ص:١٢.

(٢١)بعيدة، ابو مصطفى ،مصدرسابق ،ص:١٣.

(٢٢) عوابدي ،عمار " نظرية المسؤولية الادارية (دراسة تاصيلية تحليلية مقارنة) " ( مصر:ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨)ص:٩.

(٢٣) محمد فتحي ،مصدر سابق، ص: ٣٠٢.

(٢٤) عوابدي،عمار ،مصدر سابق، ص:٢٤.

(٢٥) نجم ،احمد حافظ " مبادئ الادارة العاملة" (مصر:دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ )ص:٢٨٦.

(٢٦) الصحن،محمد فريد واخرون ، مصدر سابق، ص:٣٣٩.

(٢٧) الغرباني، طلال سراج " الرقابة الادارية واجهزتها في المملكة العربية السعودية" (السعودية: مجلة الادارة العامة، ١٩٧٨)ص:٣٧ .

(٢٨) حسين ،عمر اسماعيل وخلود وليد صالح "وزارة المالية الدائرة الاقتصادية" (المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة في العراق،٢٠١٤) ص:٤٧

(٢٩ ) المادة (٢) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣٠) الجواد، فاطمة عبد "الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل مكافتها " (بحث منشور المواقع الالكتروني،٢٠٠٨)ص:١٢. TAX.MOF.GOV.IG.

(٣١) المادة (١ )من دستور العراق، لسنة ٢٠٠٥.

(٣٢) المفرجي، احسان احمد، واخرون " النظرية العامة القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق" (العراق :جامعة دهوك، ٢٠٠٩ ) ص:٦٨.

(٣٣) علي، محمد ابو زيد محمد " الازدواج البرلماني " (مصر:الهيئة العامة للكتب المصرية، ١٩٩٥)ص:٩.

(٣٤) المادة (١٣٧ ) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

(٣٥) المتعال، علاء عبد " الرقابة على رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف الاستثنائية" (مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)ص:٦٢.

(٣٦) الشريف،أيمن محمد " الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة " (مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)ص:٣٨.

(٣٧) سليم، خالد عباس " حق الحل في النظام النيابي البرلماني" (رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس،كلية الحقوق، ١٩٩٧،)ص:٢٨.

(٣٨) فهمي، مصطفى أبو زيد " الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية"(مصر: دارالمطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤)ص:٧٤٣.

(٣٩) المادة (٦٠ ) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

(٤٠) فتحي فكري " وجيز القانون البرلماني في مصر" (مصر: شركة ناس للطباعة، ٢٠٠٦)ص:٢٤.

(٤١) المواد (٥٩, ٦١) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

(٤٢) المواد (١٢٨-١٢٩ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[٤٣] التصريح منشور في جريدة الصباح العراقية العدد(١٢٠٦ (الصادر بتاريخ ١٢/١٢ / ٢٠٠٧ ، ص١٢ كذلك منشور على موقع الجريدة الالكترونيwww.alsabahmag.com .

[٤٤] المواد (١٣٢-١٣٣-١٣٤-١٣٥-١٣٦ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ .

[٤٥] محمود حلمي" دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة" (مصر: دار الفكر العربي، ١٩٧٤ ) ص:١٤٨.

[٤٦] الساعدي ،صباح "دور السلطات في مكافحة الفساد الإداري" (رسالة دكتوراه ،جامعة بغداد ،كلية القانون ، ٢٠٠٨ )ص:٢٠٥.

[٤٧] الطماوي، سليمان محمد " السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي" (مصر: در الفكر العربي, ١٩٧٩ ،ط٤ ) ص: ٥٧.

[٤٨] النبهان،محمد فاروق "نضام الحكم في الاسلام" (الكويت: مطبوعات جامعة الكويت , ١٩٧٤ )ص:٤٠٩.

[٤٩] علي،شمس مرغني " الوجيز في القانون الدستوري " ( لبنان :مكتبة القدس , ١٩٨٥ )ص: ١٣٠.

[٥٠] السلطة التأسيسية أو المؤسسة هي جمعية ينتجها الشعب لغرض وضع الدستور وتنتهي مهمتها في اذلك.وفي الولاياتالمتحدة الامريكية أطلقوا على الجمعية التي تنتخب لوضع الدستور اصطلاح المؤتمر, أمارجال الثورة الفرنسية فقد أطلقواعليها اصطلاح الجمعية التأسيسية. ويقرر بعض الفقهاء أنه حينما تنتخب جمعية من اجل وضع دستور بعد ثوره, فإن هذه الجمعية تجد نفسها قد جمعت بين يديها كل السلطة في الدولة. فهي لا تحوز السلطة التأسيسية فحسب ,وانما تجمع بين يديها السلطتين التنفيذية والتشريعية. السيد ،خليل هيكل "القانون الدستوري والانظمةالسياسية "( مصر: دار النهضة العربية، ١٩٨٣ )ص: ٤٩، ٥٠

١-www.inis.gov.iq.

[٥٢] المادة (٤٧) من دستور الجمهوريةالعراقية ٢٠٠٥.

[٥٣] المادة( ٤٨) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٤] المادة (٤٩) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٥] المادة (٥٠) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٦] المادة (٥١) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٧] المادة (٥٢) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٨] المادة (٥٣) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٥٩] المادة (٥٤) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٠] المادة (٥٥) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦١] المادة (٥٦) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٢] المادة (٥٧) من دستورالجمهورية العراقية ٢٠٠٥

[٦٣] المادة (٥٨) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٤] المادة (٥٩) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٥] المادة (٦٠) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٦] المادة( ٦١)من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥

[٦٧] المادة (٦٢) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٨] المادة (٦٣) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٦٩] المادة (٦٤) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٧٠] المادة (٦٥) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٧١] المادة (٦٦) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٧٢] المادة (٦٧) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٧٣] المادة (٦٨) من دستور الجمهورية العراقية ٢٠٠٥.

[٧٤] . تم تغيير اسم المفوضية العامة للنزاهة الى هيئة النزاهة بناء على نص الدستور العراقي ٢٠٠٥

([٧٥] ) محمود، عز الدين محمد " دور ديوان الرقابة في اجراءات التحقق بالمخالفات المكتشفة " (العراق :مجلة التقي، ٢٠٠٩ )ص:٦٧ .

[٧٦] المادة (٣٧) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

[٧٧] المادة (٣٨) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

[٧٨] المادة (٣٩) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١

[٧٩] المادة (٤٠) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١