

## رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ العقود الحكومية دراسة مقارنة بين العراق وسوريا والأردن

الدكتور محسن ملك افزلي الاردكاني الأستاذ التام في القانون عضو هيئات الدراسة في جامعة المصطفى

العالمية والمدرس في جامعة قم محافظة قم المقدسة جمهورية إيران الإسلامية

مصطفى كريم طلال طالب الدكتوراه في جامعة قم كلية القانون قسم القانون العام

**Dr. Mohsen Malek Afzali Ardakani – Full Professor of Law – Member of the Academic Staff at Al-Mustafa International University and Lecturer at Qom University**

**Qom Province \_ Islamic Republic of Iran**

**Email: Malekafzali@miu.ac.ir**

**Email: mohsenmalekafzali@yahoo.com**

**Moustafa Kareem Talal – PhD student at Qom University – College of Law – Department of Public Law – Qom Province – Islamic Republic of Iran**

**Email: moustafaKareemtalal@gmail.com**

### Abstract

This research presents a comparative study of the oversight role of independent bodies in the implementation of government contracts in Iraq, Syria, and Jordan. It analyzes the legal frameworks and legislation governing the work of these bodies and examines their role in combating financial and administrative corruption that may accompany the various stages of government contracting. In Iraq, the Federal Integrity Commission operates under its own law, issued as Order No. (55) of 2004, and is supervised by the Council of Representatives. Its responsibilities include investigating corruption crimes, monitoring stalled projects, and ensuring integrity in contracting procedures. In Syria, the Central Agency for Control and Inspection plays an administrative and financial oversight role, as stipulated by Legislative Decree No. (24) of 1981, with the aim of regulating administrative and financial performance in state agencies and public institutions. In Jordan, the Anti-Corruption Commission was established under Law No. (62) of 2006 to be a national body with administrative and financial independence, aiming to consolidate the principles of integrity and accountability, prosecute the corrupt, and prevent abuses in government contracts. The research concluded that these bodies, despite the difference in their administrative and legal organization, share one goal, which is to protect public funds and achieve transparency. However, their practical effectiveness is still dependent on the extent of their actual independence and the cooperation of the three authorities with them.

**Keywords:** Oversight, independent bodies, government contracts, financial and accounting agencies.

### مستخلص

يتناول هذا البحث دراسة مقارنة حول رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ العقود الحكومية في كل من العراق وسوريا والأردن، من خلال تحليل القواعد القانونية والتشريعات المنظمة لعمل تلك الهيئات، وبيان دورها في مكافحة الفساد المالي والإداري الذي قد يرافق مراحل التعاقد الحكومي. ففي العراق، تمارس هيئة النزاهة الاتحادية مهامها بموجب قانونها الخاص الصادر بالأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، وتعمل تحت إشراف مجلس النواب، إذ تُعنى بالتحقيق في جرائم الفساد ومتابعة المشاريع المتلكئة وضمان النزاهة في إجراءات التعاقد. أما في سوريا، فتضطلع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بدور رقابي إداري ومالي وفق المرسوم التشريعي رقم (٢٤) لسنة ١٩٨١، بغية ضبط الأداء الإداري والمالي في أجهزة الدولة ومؤسساتها العامة. وفي الأردن، أنشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب القانون رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ لتكون جهازاً وطنياً ذا استقلال إداري ومالي، يهدف إلى ترسيخ مبادئ النزاهة والمساءلة وملاحقة الفاسدين ومنع التجاوزات في العقود الحكومية، وقد خلص البحث إلى أن هذه الهيئات، على

الرغم من اختلاف تنظيمها الإداري والقانوني، تشترك في هدف واحد يتمثل في حماية المال العام وتحقيق الشفافية، غير أن فاعليتها العملية ما تزال رهينة بمدى استقلالها الفعلي وتعاون السلطات الثلاث معها. **الكلمات المفتاحية:** الرقابة، الهيئات المستقلة، العقود الحكومية، الأجهزة المالية والمحاسبية

#### المقدمة

تعدّ العقود الحكومية إحدى أهم الأدوات القانونية التي تعتمد عليها الدولة في تنفيذ مشروعاتها العامة وتحقيق خططها التنموية، إذ تمثل تلك العقود وسيلة رئيسة لإدارة المال العام وتحقيق المصلحة العامة، وبسبب ضخامة الأموال التي تتفقهها الدولة في هذا المجال، فإن الحاجة إلى وجود رقابة فعالة على مراحل إبرام وتنفيذ هذه العقود أصبحت ضرورة حتمية لضمان الشفافية والنزاهة ومنع الفساد المالي والإداري. ومن هنا برز دور الهيئات المستقلة للرقابة والنزاهة في العراق وسوريا والأردن، بوصفها مؤسسات وطنية تُعنى بحماية المال العام ومكافحة الفساد وتعزيز مبادئ المساءلة والمحاسبة، فجاءت هذه الدراسة المقارنة لتسلط الضوء على آليات الرقابة التي تمارسها الهيئات المستقلة في الدول الثلاث، من خلال دراسة هيئة النزاهة في العراق، والهيئة السورية للرقابة والتفتيش، وهيئة مكافحة الفساد في الأردن، بهدف الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف في التنظيم القانوني والوظيفي لتلك الأجهزة، وتحليل مدى فاعليتها في ضبط وتنظيم العقود الحكومية، وصولاً إلى اقتراح السبل الكفيلة بتطوير الأداء الرقابي وتحقيق الإدارة الرشيدة للمال العام، وعلى أساس ذلك قُسم البحث على ثلاثة مباحث رئيسة، ليهتم المبحث الأول بدراسة العقود الحكومية وأنواعها، بينما يركز المبحث الثاني على دراسة رقابة الأجهزة المالية والمحاسبية في العراق وسوريا والأردن، وأخيراً جاء المبحث الثالث ليلسط الضوء على دراسة رقابة هيئات النزاهة والتفتيش في العراق وسوريا والأردن.

#### المبحث الأول العقود الحكومية وأنواعها

تقوم العقود الحكومية على ثلاثة أركان تتمثل بالرضا والمحل والسبب، وهذه كلها تكون جزءاً من عملية الجهد الرقابي الذي تقوم به الإدارة التي تمثل أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم عناصرها، وأن تنظيم عملية الرقابة بشكل جيد يجعل منها أداة فعالة في تطوير عمل الإدارات المختلفة ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم العمل الرقابي وتستمد منها شرعيتها، وعليه توجب إدراك الرقابة الإدارية والقضائية على تنفيذ العقود الحكومية، وما يهمننا هنا دراسة العقود الحكومية وأنواعها ورقابة الهيئات المستقلة على تنفيذها، لذا توجب تقسيم المبحث على مطلبين رئيسين، ليهتم المطلب الأول بدراسة مفهوم العقود الحكومية، بينما يهتم المطلب الثاني بدراسة أنواع العقود الحكومية، وكالاتي:

#### المطلب الأول مفهوم العقود الحكومية

تستعمل الإدارة لتحقيق نشاطاتها المختلفة وسائل قانونية وبشرية ومادية، لذا فإن العقد الحكومي يعتبر عقد إداري وأحد هذه الوسائل الذي تتحقق بتقابل إراديتين تستعمل فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة، فتنبرز أهمية العقود الإدارية في الدول المعاصرة كونها تشكل الوسيلة الرضائية الوحيدة لتعامل الإدارة مع الأفراد والشركات والدول الأجنبية إذا أرادت الالتزام بمبادئ الاقتصاد الحر والتجارة الحرة وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي في مشروعاتها، ومن أجل الكشف عن كل ذلك توجب التعريف بالعقد الحكومي، فُقسم المطلب إلى فرعين رئيسيين، يهتم الفرع الأول بتعريف العقد الحكومي من حيث اللغة، بينما يهتم الفرع الثاني بدراسة تعريف العقد الحكومي من حيث الاصطلاح، وكالاتي:

#### الفرع الأول التعريف بالعقد الحكومي لغةً

لم يرد العقد الحكومي في اللغة بشكل دقيق لحدائته المصطلح القانوني، وإنما يمكن إرجاعه إلى اللغة من خلال الفعل عَقَدَ، ع ق د، ويقصد به الحبل والبيع والعهد فانهقد، وعَقَدَ الرُّبُ وغيره غلظ، فهو عقيد، وبأبهما ضرب، وأعقده غيره، وعقده تعقيداً، والعقدة بضم العين موضع العقد، وهو ما عقد عليه، والعقدة الضيعة، والعقد بالكسر القلادة، وكلامٌ مُعَقَّدٌ بالتشديد أي مغمض، واعتقد كذا بقلبه، وليس به معقودٌ أي عقدٌ رأي، والمُعاقدة المعاهدة، وتعاقد القوم فيما بينهم، والمعاهد مواضع العقد، والعقيد أي المعاهد، والعُقود بالضم واحد عناقيد العنقب، والاعتقاد بالكسر لغة فيه (١). والعقد لغةً (العين والقاف والدال) اصل واحد يد على شدة ووثوق، وإليه ترجع فروع الباب كلها (٢)، وعاقدت فلان أي عاهدته وألزمته، والعقد نقيض الحل، عقده يعقده وتعاقداً، وعقده، ويطلق أيضاً على الجمع بين أطراف الشيء، ويقال، عقد الحبل، إذا جمع أحد طرفيه على الآخر، وربط بينهما والعقد، العهد، والجمع عقود، وهي أوكد العهود، ويقال، عهدت إلى فلان في كذا وكذا وتأويله ألزمته ذلك (٣). والعقد في اللغة هو الربط والتوثيق مادياً كان أم معنوياً (٤)، ويطلق مصطلح العقد على كل ما فيه ربط بين أطراف الشيء، كما يراد به الضمان أو العهد، فالأصل في هذه الكلمة هو الربط الحسي بين أطراف الشيء إلا أن العرب استعملوها للربط المعنوي للكلام، سواء اكان ربطاً وتوثيقاً وتقوية لكلام صدر عن شخص

أم كان ربطاً بين كلامين لشخصين، فيقال عقد البيع أو عقد الإجارة وغيرها(٥)، والعقد هو نقيض الحل ثم استعمل في أنواع العقود من البيوعات وغيرها(٦).

#### الفرع الثاني التعريف بالعقد الحكومي اصطلاحاً

العقد لفظاً يعني هو كل ما فيه ربط بين أطراف الشيء، كما يراد به الضمان أو العهد، وقد استعملها العرب للربط المعنوي للكلام سواء كان توثيقاً وتقوية للكلام صادر من جهة واحدة أم كان ربط بين كلامين لشخصين ومنها عقد البيع والزواج والإجارة وغيرها، كما وأن لفظ العقد يرد على معان عدة منها الشدة والربط والضمان والعهد والجمع والعزم والتأكد والاحكام والتوثيق(٧)، ويعد العقد من أهم الاختراعات التي عرفتها البشرية على الإطلاق، وهو الوسيلة الرئيسية للتبادل الاقتصادي واحد وسائل النظم الاجتماعية، والعقد هو الفكرة الجوهرية المسيطرة على العلاقات بين الأفراد(٨). وفي الاصطلاح القانوني عرفت المادة (٧٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل العقد بأنه، "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه"(٩)، بينما العقد في التشريع السوري نصت عليه المادة (٩٢) من القانون المدني السوري رقم (٨٤) لعام ١٩٤١، على أنه، "ارتباط إيجاب بقبول على وجه مشروع يثبت أثره في محله، أو هو توافق إرادتين على إنشاء التزام أو نقله"(١٠)، أما العقد في القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لعام ١٩٧٦ عرفته المادة (٨٧) بأنه، "ارتباط الإيجاب الصادر من احد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه، ويترتب عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر"(١١). والعقد يكون حكومياً إذا كانت الإدارة أحد أطرافه والتي تتعاقد باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً، لذا فالعقد الحكومي هو عقد إداري، وقد عُرف العقد الإداري اصطلاحاً على أنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأن يتضمن شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو يخول المتعاقدين مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام(١٢)، ويعرف العقد الحكومي بأنه العقد الإداري المبرم بين شخصين من أشخاص القانون العام، أو بين أشخاص القانون العام وآخر من أشخاص القانون الخاص بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه(١٣). ويُعرف العقد الحكومي بأن تكون الإدارة أحد اطرافه، وأن يتصل بنشاط مرفق عام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاةً لوجه المصلحة العام وما تقتضيه من تغليبها على مصلحة الفرد الخاصة، وأن يأخذ العقد أسلوب القانون العام وما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، سواء تضمن العقد هذه الشروط أو كانت مقررمة بمقتضى القانون واللوائح، ففي التشريع العراق لم يتطرق أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٨٧) لعام ٢٠٠٤ إلى تعريف العقود الحكومية، والتي يتم فيها الرجوع إلى قواعد القانون المدني(١٤)، وفيما يتعلق بتسمية العقود الحكومية في التشريع العراقي فهي بالحقيقة عقوداً إدارياً تتعاقد فيها الإدارة مع شخص من أشخاص القانون الخاص بهدف تسيير مرافقها العامة مستندة في ذلك إلى القواعد الواردة في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل، والذي عرف العقد في المادة (٧٢) منه، على انه، "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه"(١٥)، ونصت محكمة القضاء الإداري في العراق بحكمها الصادر في ٤ حزيران عام ١٩٦١ على أن العقد الإداري هو، "اتفاق يبرمه شخص من أشخاص القانون العام مع أحد الأشخاص أو الهيئات بقصد تسيير مرفق عام، أو تنظيمه، وتظهر نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص"(١٦)، أما تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٤، عرفته على أنه العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الأعلى والأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الجهات العراقية وغير العراقية لتنفيذ المقاولات العامة والمشاريع والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع والخدمات المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية، والشركات العامة عند تنفيذها لمشاريعها المدرجة في المنهاج الاستثماري أو الجاري الممول من الموازنة العامة(١٧) إزاء ذلك وضع المشرع العراقي النظام القانوني الجديد في دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق لعام ٢٠١٤ للتعاقد الحكومي على أسس من التجارب الدولية والممارسات الجيدة، وقد أثرت بيئة التشريع على مضمونه، فكانت الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية والعمرائية وكافة المستجدات الحاصلة حاضرة وظاهرة في القوانين والأنظمة، ونتيجة لهذه العوامل بدأ ملحاً وضع قواعد جديدة تضمن الشفافية والعلنية والتنافس، وتكون محل ثقة تجاه المواطنين والخارج، وتحقق غاية التعاقد الحكومي بفعالية واقتصادية، وبذلك تحددت للقانون أهداف تتمثل في وضع إجراءات التعاقد التي تقدم إرشادات واضحة ومفصلة لكل مرحلة من مراحل عملية التعاقد، وتوحيد إجراءات التعاقد لدى كافة الجهات المنفذة، وتحديد طرق وأساليب ترسية المناقصات المتبعة، وتحديد الجهات المسؤولة داخل الإدارة عن كافة العمليات والنشاطات، وتشجيع الكفاءة والاقتصاد وتحقيق القيمة الموزانية للمال المنفق، وتشجيع الشفافية والمسائلة في عملية التعاقد العام، ومتابعة النشاطات

ورفع التقارير حولها، وتحديد جهات وصلاحيات الرقابة والمحاسبة<sup>(٨)</sup> ويذهب المشرع الأردني إلى أن العقود الحكومية هي عقود إدارية تبرمها الإدارة عادة وهي على نوعين، الأول يسمى بالعقود الإدارية وتخضع للقانون العام، أما النوع الثاني فهي العقود الخاصة التي تخضع لأحكام القانون الخاص، وتخضع بعض العقود الإدارية في الأردن إلى احكام نظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لعام ١٩٨٦ والمعدل بنظام رقم (٧٤) لعام ٢٠٠٢<sup>(١٩)</sup>، بينما اختلف المشرع السوري بعض الشيء في تعريف العقود الحكومية، إذ أكدت المادة (١٣) من قانون العقود الحكومية السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤، على أنه، "العقود التي تبرمها المرافق الاقتصادية المتعلقة بتنظيمها وتسييرها وهي تكون إدارية باحتوائها على بعض الشروط غير المألوفة في القانون الخاص، فهذه العقود هي عقود إدارية تحكمها روابط القانون العام"<sup>(٢٠)</sup> وبالنظر للتعريفات السابقة فإنها تكاد تكون متطابقة إلى حد كبير لا يرى فيها اختلاف، والتي عبرت فيه عن كون الإدارة طرفاً رئيسياً في العقد، ويبرز ذلك من خلال تنظيمها وتسييرها للمرفق العام مستعينة في ذلك بما لها من سلطات استثنائية غير مألوف في القانون الخاص، وبناءً على ما تقدم يمكن لنا أن نُعرف العقد الحكومي بأنه العقد الذي تبرمه الإدارة مع شخص من أشخاص القانون الخاص، مستعينة بما لها من سلطات استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص بغية تسيير المرفق العام وخدمة أغراضه.

### **المطلب الثاني أنواع العقود الحكومية**

للعقود الحكومية صور وأنواع يمكن إجمالها بالآتي:

أولاً، عقد الأشغال العامة، هو عقد إداري عبارة عن اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد الذي يتمثل بالمقاول عادةً، بقصد القيام ببناء مبانٍ أو ترميمها أو صيانتها أو منشآت عقارية لحساب أحد الأشخاص الإدارية ولمنفعة عامة، وقد يكون عقد الشغل دولياً عندما يكون الطرف المتعاقد مع الإدارة شخصاً أجنبياً خاصاً، سواء أكان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً<sup>(٢١)</sup>، كما عرفته محكمة القضاء الإداري في العراق على أنه عقد مقاوله بين شخص من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة بمقتضاه يتعهد المقاول بالقيام بعمل من أعمال البناء أو الترميم أو الصيانة في عقار لحساب هذا الشخص المعنوي العام، وتحقيقاً لمصلحة عامة مقابل ثمن يحدد في العقد<sup>(٢٢)</sup>. ثانياً، عقد الالتزام بمرفق عام، وهو عقد إداري يتم بين شخصين، شخص معنوي من أشخاص القانون العام وأحد أشخاص القانون الخاص سواء أفراد أو شركات، يتعهد بمقتضاه الملتزم سواء أفراد أو شركات بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته بأداء خدمة عامة للجمهور طبقاً للشروط الموضوعية له، مقابل التصريح باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح، ويكون الاستغلال في صورة التصريح للملتزم بتحصيل أجر أو رسم من المنتفعين<sup>(٢٣)</sup>. ثالثاً، عقد القرض العام، هو عقد إداري يقرض بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام سواء أكان فرداً أم شركات مبلغاً من المال للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام الأخرى مقابل التزامها برد المبلغ بعد نهاية أجل القرض، فضلاً عن دفع فوائد سنوية محددة<sup>(٢٤)</sup>. رابعاً، عقد التوريد، هو عقد إداري يتم من خلال الاتفاق بين أحد الأشخاص المعنوية العامة وأحد الأفراد أو الشركات، يلتزم بموجبه الأفراد أو الشركات بتوريد مقاولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن، لذا فإن عقد التوريد على خلاف عقدي الأشغال العامة والالتزام بمرفق عام لا يرد سوى على المنقول<sup>(٢٥)</sup>. خامساً، عقد النقل، هو عقد إداري يلتزم بمقتضاه أحد الأفراد أو الشركات بالقيام بعملية نقل لحساب الإدارة في مقابل عوض معين، وعقد النقل لا يختلف عن عقد التوريد إلا في موضوعه، كما أنه قد يختلط بعقد الامتياز إلا أن النقل في الأول يكون لمرة واحدة أو لمرات معدودة، كما أن الإدارة هي التي تدفع بالمقابل في حين بحالة الامتياز يكون النقل منتظماً، كما أن المقابل يدفعه المنتفعون في صورة رسوم انتفاع<sup>(٢٦)</sup>. تخضع بعض العقود الإدارية في التشريع الأردني لقواعد النظام الخاص مثل عقود امتياز المرافق العامة، وعقود شراء اللوازم للدوائر الحكومية رقم (٣٢) لعام ١٩٩٣ وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات لعام ٢٠٠٨، فضلاً عن العقود الإدارية الأخرى التي تبرمها بعض الوحدات الإدارية تخضع في أمر تنظيمها إلى القوانين الخاصة بهذه الوحدات<sup>(٢٧)</sup>، وهو الأمر نفسه نصت عليه المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (١) لعام ٢٠٠٨، على أن تشكل لجنة فتح العطاءات برئاسة رئيس جهة التعاقد أو من يخوله وعضوية ممثلين عن الاختصاصات القانونية والمالية والفنية والجهة المستفيدة، فضلاً عن ممثل عن مجلس المحافظة ومقرر اللجنة لا يقل عنوانه الوظيفي عن ملاحظ للقيام بفتح العطاءات المقدمة من المناقصين للعمل الذي تم الإعلان عنه، ثم تأتي مرحلة تقويم وتحليل العطاءات، إذ تشكل لجنة تقويم وتحليل العطاءات برئاسة موظف لا يقل عنوانه الوظيفي عن مدير أو رئيس مهندسين من ذوي الخبرة والاختصاص وعضوية عدد من الفنيين المختصين بما فيهم قانوني ومالي ومقرر اللجنة<sup>(٢٨)</sup>. بينما نجد المشرع السوري يصنف أنواع العقود الإدارية إلى عقود الشراء العام وعقود تفويض المرفق العام، والتي أنيطت طبيعياً الانعقاد القانونية إلى نظام عقود المؤسسات والشركات والمنشآت السوري رقم (١٩٥) لعام ٢٠١٢، ونظام المشتريات الحكومية رقم (٨) لعام ٢٠٢٢، ففي عقود الشراء العام يتم التعاقد وفق عقد الأشغال العامة، وعقد التوريد، وعقد الخدمات، بينما عقود تفويض المرفق العام فتتمثل بعقود التزام المرفق العام وعقود امتياز المرفق العام<sup>(٢٩)</sup>.

المبحث الثاني رقابة الأجهزة المالية والمحاسبية في العراق وسوريا والأردن

تتمثل رقابة الأجهزة المالية والمحاسبية في الرقابة التي يعتمدها كل من ديوان الرقابة المالية في العراق والجهاز المركزي للرقابة المالية وديوان المحاسبة في الأردن، والتي تتبع الدور الفعال في عمليات المراقبة على مختلف الأعمال التي تقوم بها الوزارات والمؤسسات الحكومية التي يكون هدفها الأساس هو المحافظة على أموال الدولة العامة وحمايتها من الفساد المالي والهدر، لذا توجب تقسيم المبحث على ثلاث مطالب رئيسية، ليتهم المطلب الأول بدراسة رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق، بينما يهتم المطلب الثاني بدراسة رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا، وأخيراً المطلب الثالث يسلط الضوء على رقابة ديوان المحاسبة في الأردن.

المطلب الأول رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق

ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق هو سلطة رقابية وظيفتها ممارسة حقها في الرقابة على أموال الدولة العامة، فضلاً عن مهامها في التأكد من عملية أنفاق تلك الأموال لتحقيق مردود اقتصادي ومالي للبلاد، وذلك من خلال تنفيذ الخطط لتحقيق الأهداف العامة المنشودة وفق القوانين والتشريعات العراقية للتحقق من استخدام أموال الدولة العامة على الوجه الصحيح وعدم إساءة استعمالها أو التقصير بها (٣٠).

تشكل ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق عبر خمسة مراحل يبدأ بقانون ديوان مراقب الحسابات العام رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧، ثم قانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨، فقانون ديوان الرقابة المالية رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٠ الملغى، وأخيراً قانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١١ النافذ، إذ يتميز القانون الأخير عما سبقه من قوانين بتوضيح مهام واختصاصات الديوان بشكل مفصل ودقيق مضيفاً إليه مهمة المساهمة في وضع وتطوير القواعد والأصول والمعايير المحاسبية والرقابية، فيمثل هذا القانون حصيلة تطور تجربة الديوان وتجارب الآخرين في هذا المضمار وقرارات وتوصيات المنظمات والمؤسسات الدولية المهنية مع التركيز على ضمان تحقيق مبدأ الاستقلال والحياد لهذا الجهاز (٣١) ويعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي هيئة مستقلة من الناحية الإدارية والمالية وله شخصية معنوية يمثل أعلى سلطة رقابية في العراق ويكون ارتباطه بمجلس النواب العراقي الذي يمثله رئيس الديوان أو من ينوب عنه، ويتكون من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر ديوان الرقابة، ومجلس الديوان يتكون من رئيس الديوان ونوابه والأعضاء هم المدراء العاميين لدوائر الديوان، ويكون انعقاد المجلس مرة واحدة في الشهر على الأقل، ويكون انعقاده بدعوة من رئيس الديوان أو من قبل ثلث الأعضاء، ويحق لرئيس الديوان أن يدعو رئيس أي جهة خاضعة لرقابة وتدقيق الديوان أو بتوكيل من ينوب عنه لحضور اجتماعات المجلس في الأمور التي تخص تلك الجهة (٣٢) وتخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي جميع الجهات التي تتمثل بمؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام باستثناء السلطة القضائية بما يخص اختصاصاتها القضائية فقط من الخضوع لرقابة الديوان، وتؤدي أعمال التدقيق وفقاً لما تتضمنه الأصول والقواعد والمعايير المحلية والدولية بالطرق والوسائل المتعارف عليها (٣٣)، وتتجلى صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي في الاطلاع على كافة السجلات والوثائق والأوامر والمعاملات والقرارات ذات العلاقة بمهام التدقيق والرقابة، وإجراء الجرد الميداني أو الإشراف عليه والحصول على جميع الإيضاحات والإجابات والمعلومات من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه، والقيام بعمليات البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني، ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة به، فضلاً عن القيام بعمليات الفحص استناداً لقرارات المجلس للمنح والقروض والإعانات والتسهيلات والاستثمارات والامتيازات والتحقق من كونها خاضعة للأغراض التي قدمت من أجلها (٣٤) أن قانون الرقابة المالية أعطى الديوان الصلاحيات الكاملة من أجل التأكد من كافة التعاقدات التي تقوم بإبرامها الوزارات ومتابعة عملية التنفيذ عليها من خلال بذل الجهود للتأكد من دقة التعاقدات الحكومية التي تنعكس على اقتصاد البلاد، وهنا يبرز دور رقابة الديوان في مكافحة الفساد الإداري في العقود الإدارية من خلال الكشف عن المخالفات والجرائم المالية في العقود الإدارية (٣٥)، ومثال ذلك رقابة الديوان على عقد إدارة وتشغيل الميناء الجاف رقم (١) المحطة اللوجستية وملحق العقد (٢١/٥٢٤٠) في ١٩ تشرين الثاني عام ٢٠١٨ عندما وجدت بعض المخالفات المرتكبة في العقد المبرم مع شركة غولفتينر الاماراتية، فقد وجد ديوان الرقابة المالية في تنفيذ العقد مخالفة جاءت خلافاً للمادة (٤/ رابعاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية التي نصت على، "توجيه الدعوة المباشرة من جهات التعاقد مجاناً إلى ما لا يقل عن (٣) من المقاولين والمجهزين والمكاتب الاستشارية المعتمدة لقدرتها الفنية والمالية في إحدى الحالات المتمثلة بعزوف مقدمي العطاءات عن المشاركة في المناقصات المعلن عنها للمرة الأولى إذا كان من العقود الاستشارية، إذا كان العقد تخصصياً، إذا كان يتطلب السرية في إجراءات التعاقد والتنفيذ، إذا كانت هناك أسباب أمنية تستدعي ذلك، إذا كان الهدف تحقيق السرعة والكفاءة في التنفيذ"، فقد لاحظت الهيئة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي العراق أن موضوع العقد الخاص بإكمال التوسعات والفضاءات غير المشغولة ضمن موقع المحطة اللوجستية ويشير إلى عدم التزام شركة غولفتينر ببند العقد الأصلي الذي يؤكد على أن يكون موقع الميناء الجاف رقم (١) في ميناء أم

قصر خارج السياج الأمني للميناء شمالاً وعلى مساحة (٣٠٠) دونم، وبدلاً من اتخاذ الإجراءات القانونية بحث شركة غولتينر لعدم التزامها ببند العقد الأصلي استمرت جهة التعاقد بالتهاون بحقوقها من خلال منح الشركة المتعاقد معها حق إكمال الفقرات غير المنجزة بموجب ملحق العقد، وهو إخلال واضح في تنفيذ العقد (٣٦) وكذلك ما جاء في التقرير ذي الرقم (٢٥٥٢) في ٩ شباط عام ٢٠١٦ الخاص بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق ذي الرقم (١٣٦٣) لعام ٢٠١٣ الخاص بمشروع تنفيذ البنية التحتية في قرية القمر العصرية في اللطيفية، والمبرم مع شركة الرضوان العامة التابعة لوزارة الصناعة والمعادن في ١١ آذار عام ٢٠١٣ بكلفة إجمالية قدرت بـ (٣٩,٥٨٥) مليون دينار، لتنفيذ نحو (٢٥٪) من المشروع ضمن مشروعات تنمية الأقاليم العراقية لعام ٢٠١٣، فقد أوجدت رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي بأن المحافظة لم تقدم ما يؤيد قيامها بتشكيل لجنتي فتح العطاءات ودراسة تحليلها، وعلى أساس ذلك فقد برز دور رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في الكشف عن الغش والمخالفات في تنفيذ العقود الحكومية، إلا أنه لم يكن له دور في إصلاح ما فسد أو توجيه العقاب للمفسد بل ترك الأمر واجب الرجوع إلى السلطة التنفيذية والوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تجاه ما تم كشفه، وبذلك تعد السلطة التنفيذية هي الخصم والحكم والرقيب المالي في معظم الأحيان (٣٧).

### المطلب الثاني رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا

الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري هو هيئة تتبع وزير المالية وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية، وهي تقوم بتفتيش حسابات هذه الأجهزة وبمراقبة كفاية الإدارة في استخدام أموالها وفق الاختصاصات المحددة لها في القانون، إذ يمارس الجهاز رقابة داخلية تتصف بأنها مالية أولاً، ومحاسبية ثانياً، واقتصادية ثالثاً، وتشمل هذه الرقابة الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية، والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها، وبصورة عامة أي جهة تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها (٣٨) يتألف الجهاز من المجلس الأعلى للرقابة المالية والإدارة الفنية والمكتب الإداري، ويعد المجلس الأعلى للرقابة المالية أعلى سلطة في الجهاز، يرأسه وزير المالية، ويضع خطة العمل السنوية للجهاز ويقوم بمتابعتها، كما يقر مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة. وتتألف الإدارات الفنية من ثلاث إدارات يرأس كل منها وكيل من وكلاء الجهاز هي، إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة، وإدارة الرقابة المالية على مؤسسات القطاع العام الاقتصادي، وإدارة الدراسات ومتابعة الخلافات المالية، وهذه تتولى إعداد الدراسات التي يتطلبها سير العمل بالجهاز، وتحديد عناصر تكلفة الإنتاج والإنشاء للمشروعات واستنباط معدلات التكلفة لكل نوع من الأعمال، ودراسة النظم الكفيلة بقياس كفاية استغلال رأس المال واقتراحاتها بما لا يتعارض مع اختصاصات هيئة تخطيط الدولة ووظائفها، وينظم المكتب الإداري للجهاز شؤون العاملين فيه، ويشرف على الشؤون العلمية والحسابية والمستودعات، ويتألف هذا المكتب من قسم الشؤون الذاتية والمحاسبية وقسم الشؤون العلمية والمحفوظات. ويصدر قرار من رئيس الجهاز بتحديد اختصاصات كل من هذين القسمين (٣٩). ويمكن تقسيم الاختصاصات المنوطة بالجهاز المركزي للرقابة المالية إلى، مراقبة الصكوك ومراجعتها ومراجعة الحسابات والتفتيش والتحقيق ورقابة الكفاية، وكالاتي:

١. مراقبة الصكوك ومراجعتها، يقوم الجهاز برقابة لاحقة على مشروعية بعض أنواع الصكوك، فيتولى مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات، والتثبت من مطابقتها للقوانين المنظمة لها، وتقوم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بتبليغه الصكوك المشار إليها في مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورهما. ويتوجب على الجهاز مراجعتها في غضون شهر من تاريخ تسلمها. وإذا ظهر، نتيجة المراجعة، مخالفتها للقوانين والأنظمة تعد مخالفة مالية وتطبق عليها الأحكام الخاصة بذلك. كما يقوم الجهاز، ضمن اختصاصه هذا، بمراقبة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لإشرافه، فبيحث في صحة التعيينات والترقيات والعلاوات وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين والأنظمة وذلك في مدة شهر من تاريخ صدورهما. وتعد رقابة الجهاز في هذا المضمار قاطعة مدة الحصانة الإدارية للقرار أو المرسوم، فإذا ظهر، نتيجة التدقيق في هذه الصكوك، أنها مطابقة للقانون وأن أوراقها الثبوتية كاملة، فعلى المدير المختص في الجهاز أن يؤشر على النسخة الأصلية للصك بعبارة «نظر فيه وسجل برقم.... وتاريخ....» ويوقع على ذلك، أما إذا ظهر في هذه الصكوك مخالفة لأحكام القانون أو نقص في الوثائق يستوجب رفضها، فيعيد المدير الصك إلى الجهة المختصة مبيناً المخالفة أو النقص. فإذا أصرت الجهة المختصة على وجهة نظرها يصدر رئيس الجهاز، بعد أخذ رأي الوكيل كتاباً بقبول التأشير على الصك أو رفضه. وبإمكان الوزير المختص عندها أن يطلب في مدة خمسة عشر يوماً عرض الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية، ويعمل

بالقرار الصادر عن هذا المجلس. ويجوز للوزير المختص أن يعترض إلى رئيس مجلس الوزراء على قرار المجلس في مدة شهر من تبليغه، فإذا اتخذ الرئيس على مسؤوليته في مدة شهر على الأكثر قراراً بقبوله المعاملة، أعيدت إلى الجهاز للتأشير عليها بتحفظ (٤٠).

٢. مراجعة الحسابات، تتناول مراجعة الحسابات مراجعة النفقات والإيرادات وحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي لموازنة الدولة العامة، يتولى الجهاز مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة من حيث النفقات والإيرادات، فيراجع مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة، ويتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف قد تمت بصورة نظامية ووفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية النافذة وللقواعد الموضوعية في الموازنة العامة للدولة. ويشمل هذا التدقيق مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي تعدها الدولة. ويتأكد الجهاز من توريد أصل القرض وفوائده إلى خزانه الدولة في حالة الإقراض، ووفاء الدولة بالتزاماتها في حالة الاقتراض، وتتصف هذه الرقابة بأنها مشروعية ومحاسبية يقوم بها الجهاز بصورة لاحقة للتنفيذ. ويختص الجهاز بمراجعة جميع حسابات خارج الموازنة من أمانات وسلف وحسابات جارية وحركة النقود. ويتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية، وتتم مراجعة هذه الحسابات بصورة انتقائية وفقاً للنسب التي تحدد بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح رئيس الجهاز. وتتضمن رقابة القيود المحاسبية التحقق من صحة ما يرد في السجلات والبيانات المحاسبية، ومن مطابقتها للقوانين والأنظمة والقواعد المحاسبية التجارية عند الاقتضاء، ومن أن الميزانية الختامية تبين المركز المالي الحقيقي للهيئة الخاضعة للرقابة. ويقوم الجهاز بمراجعة الحساب العام لموازنة الدولة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف. كما يراجع الحسابات والميزانيات الختامية لمؤسسات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي لمعرفة حقيقة مركزها المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية. وببدي الجهاز للهيئات المشرفة على هذه المؤسسات والملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة، وتعد هذه الرقابة رقابة محاسبية تشمل جميع العمليات المحاسبية المتعلقة بصرف النفقات بغية التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تمّ ضمن إطار الإجازة بالإتفاق والجباية (٤١).

٣. التفتيش والتحقق، يتناول التفتيش والتحقق التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة للرقابة، فيراقب الجهاز قيود المستودعات ويفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ويدرس أسباب ما يتلف ويتكس منها كما يفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، ويكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية ويبحث بواعثها وأنظمة العمل التي تؤدي إلى حدوثها ويقترح وسائل علاجها، وتتولى إدارات الجهاز كشف المخالفات المالية وملاحقة المسؤولين واسترداد الأموال الضائعة، أما فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية فتجري إدارات الجهاز المختصة التحقيق المبدئي وتحدد العقوبة المقترحة فرضها على الموظف مرتكب المخالفات المالية. ثم ترفع الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وإذا ظهر للجهاز من التحقيق في القضية وجود جرم جزائي تحال القضية على القضاء المختص للتصرف بالتحقيق واستيفاء أصوله وفقاً للقانون (٤٢).

٤- رقابة الكفائية، يقصد برقابة الكفائية أن يتحقق الجهاز من أن الأداء واستخدام الموارد المالية قد أعطى درجة أعلى من الكفائية بلا إسراف أو تبذير، مع الأخذ بالحسبان ألا تتحقق الكفائية على حساب الجودة، فيقوم الجهاز بالرقابة على الأعمال العامة وتقويم نتائجها من الناحية المالية، ويراجع السجلات المقرر إيساها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها. ويفحص حسابات تكاليف الأعمال ليوافق بين النتائج الفعلية للتنفيذ وما كان مستهدفاً تحقيقه. ويستنبط معدلات التكلفة لكل نوع من الأعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها، والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التي قدرت لها. وتهتم رقابة الكفائية بصورة خاصة بما يأتي:

- أ- مراقبة ما إذا كان تنفيذ المشروعات الاستثمارية قد تم بالتكاليف المقدرة لها والزمن المحدد لها.
- ب- مراقبة الكفائية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في هذه الكفائية، ومن عدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة، ومراجعة حجوم الطاقة المستغلة فعلاً ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل.
- ج- مراقبة تكاليف الإنتاج ومقارنتها بما هو مقدر لها، والتحقق عند الاقتضاء من تخفيضها طبقاً للخطة الموضوعية، ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف إلى إجمالي التكاليف وقيمة الإنتاج.
- د- متابعة أوجه الإسراف في تنفيذ المشروعات على اختلاف أنواعها وقطاعاتها ومراقبتها.
- هـ- متابعة النتائج التي ترتبت على تنفيذ المشروعات وتقويم النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات والموارد المستخدمة فيها.

١- التحقق مما إذا كانت هيئات الرقابة، أيًا كان نوعها وأياً كانت الجهات التي كانت تمارسها بما في ذلك الجهاز المركزي للرقابة المالية، تقوم برقيبتها على الوجه الصحيح (٤٣). أما المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز، إذ تعد من المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز. والتي يسأل عنها العاملون في الأجهزة التي يمارس الجهاز اختصاصاته حيالها، الأمور الآتية:

١. مخالفة القوانين والأنظمة المالية.
٢. مخالفة الموازنة والموازنات العائدة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز.
٣. كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو إلحاق الضرر بالأموال العامة.
٤. كل إسراف أو تبذير في إدارة أموال الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو استخدامها.
٥. سرقة الأموال العامة واختلاسها، وإساءة الائتمان عليها، والرشوة.
٦. التقصير في تحقيق الشروط المناسبة لشراء المواد اللازمة والمنتجات أو بيعها أو عقد نفقات ليست ضرورية ولا تقتضيها المصلحة العامة.
٧. عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتبته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها بعذر غير مقبول. ويعد في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية.
٨. التأخر من دون مسوغ في إبلاغ الجهاز في الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة في شأن المخالفة التي يبلغها بها الجهاز.
٩. عدم موافاة الجهاز، بلا عذر مقبول، بالحساب ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون (٤٤). وقد أنط المشرع السوري بأجهزة الرقابة الإدارية رقابة محاسب الإدارة، إذ يوجد في كل وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة محاسب إدارة أو أكثر، ويكون مسؤول أمام وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة المالية عن جميع الأعمال الموكلة إليه (٤٥)، كما أن رقابة الإدارة المركزية لوزارة المالية التي ليس لها اختصاص في الرقابة بشكل مباشر، وإنما تتولى بعض جوانب موضوع الرقابة من خلال معالجتها أمور الكفالات والحجز والدعاوى بصورة عامة، ورقابة الجهاز المركزي السوري للرقابة المالية تتمثل في أن هذا الجهاز عبارة عن هيئة مستقلة ترتبط بوزارة المالية، يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية والإدارية والاقتصادية، إذ أنه يمارس رقابة داخلية تتصف بأنها مالية ورقابة محاسبية ثانياً واقتصادياً ثالثاً، وتشمل رقابته كافة الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها (٤٦).

#### **المطلب الثالث رقابة ديوان المحاسبة في الأردن**

برزت فكرة بناء أجهزة الرقابة الداخلية ووحداتها في الأردن ودوائرها ومؤسساتها العامة لخدمة الأهداف العليا في مجال الرقابة على المال العام، فضلاً عن ضمان الالتزام بمستويات الأداء لإنجاز الأهداف المنشودة والتأكد منها وفق السياسات العامة والخطط الموضوعية بهذا الشأن، وتزويد الإدارات العليا بالبيانات والمعلومات عما يدور على أرض الواقع لغايات أحكام الرقابة والتنظيم، إذ تتمثل أجهزة الرقابة الإدارية في الأردن على العقود الحكومية في كل من هيئة مكافحة الفساد ووحدات الرقابة الإدارية داخل الأجهزة الحكومية الأردنية، وكذلك في ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، لذا صدر قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ بعد أن أعلن عليه في الجريدة الرسمية للأردن في ١٦ نيسان من العام نفسه (٤٧) يعد ديوان المحاسبة الأردني الجهاز الرقابي المالي الأعلى في الأردن، إذ يمارس اختصاصاته وفقاً لأحكام قانون الذي انشأ عليه، ويتولى مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها والقروض والتسويات وحسابات الأمانات حسب الضوابط التي حددها المشرع الأردني في المادة (٣) من القانون نفسه وفقاً لدستور المملكة الأردنية الهاشمية (٤٨)، إذ حدد الأحكام الخاصة بكيفية تشكيل الديوان وارتباطه بالبرلمان، لأن رقابة ديوان المحاسبة المالية تنصب على الأجهزة الحكومية والإدارات العامة التابعة للسلطة التنفيذية، فقد كان من المنطق لتفعيل دور الديوان الرقابي وحمايته من المؤثرات عدم تبعية للسلطة التنفيذية حتى لا تكون الخصم والحكم في آن واحد، فقد حرص المشرع الأردني على إلحاق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية المكلفة بمراقبة أعمال مختلف وزارات ودوائر الدولة، كما حرص المشرع الأردني على ضمان واستقلال ديوان المحاسبة للقيام بمهامه الرقابية الإدارية والمالية من خلال ارتباطه بمجلس النواب (٤٩)، فيقدم تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك، وهذا ما يؤكد مدى الارتباط بين ديوان المحاسبة المالية الأردني وبين السلطة التشريعية المكلفة بمهام الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية، وأن الهدف الرئيس من إنشاء ديوان المحاسبة الأردني هو فرض الرقابة الإدارية على العقود الحكومية والجهات التي تتولى عملية إبرام وتنفيذ تلك العقود، فتشمل هذه الرقابة واردات الدولة ونفقاتها المتحققة من تلك العقود، وذلك للتأكد من مشروعية وسلامة إدارة أموال الدولة وتنفيذ مشروعاتها (٥٠) ويتبع ديوان المحاسبة رقابة من خلال وسائل عدة، وتتمثل

في الوسائل القانونية التي تقوم من خلالها بمطابقة التصرفات المالية المتصلة بالعقود الحكومية وفق القواعد القانونية المرعية لها، ومتابعة التصرف قانونياً من حيث التصرف والتكوين مطابقاً للنصوص القانونية لغرض التأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية للعقود الحكومية، ويكون للديون في هذا المجال صلاحية بيان أي نقص أو قصور موجود في التشريعات الإدارية والمالية، والتأكد من أن جميع التصرفات المالية تتم وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة والتي تتولى عملية تنظيم العقود الحكومية (٥١)، وكذلك يتبع الوسائل المحاسبية من خلال تدقيق الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية للعقود الحكومية، إلى جانب الوسائل المالية للحفاظ على المال العام المخصص لإبرام العقود الحكومية ورفع كفاءة الاستخدام والوصول إلى أعلى درجة الفاعلية في النتائج المتحققة من العقود الحكومية، وكذلك الوسائل الاقتصادية من خلال مراجعة نشاط المؤسسات والدوائر الحكومية المتصلة بالعقود الحكومية ومراجعتها، والوسائل الإدارية للقيام بالتدقيق بصورة تجعل الديون يتأكد من الحسابات جارية وفقاً للأصول الصحيحة، وهذه الصلاحيات تتصل بشكل مباشر بالرقابة الإدارية على العقود الحكومية لكونها جزءاً من عمل الإدارة (٥٢).

وتتجلى مهام ديوان المحاسبة الأردني بمراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والقروض، والتثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات الإدارية ذات العلاقة، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة أنفاقها بصورة قانونية وفاعلة (٥٣)، كما أن قانون ديوان المحاسبة أعطى رئيس ديوان المحاسبة مهام نصت عليها المادة (١٣) منه، على أن "رئيس ديوان المحاسبة أو أي موظف أن يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من أن الحسابات المتعلقة بالعقود الحكومية جارية وفقاً للأصول الصحيحة، وأن التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب في تنفيذ تلك العقود كافية وفعالة، وله أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري ويتعلق بالأموال المالية المتصلة بالعقود الحكومية" (٥٤)، ومن مهام رئيس ديوان المحاسبة الأردني ما أكدت عليه المادة (١٤) من القانون نفسه، على أن لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أم إداريين وما له تعلق بالأموال المالية والإدارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأموال المالية والإدارية المتصلة بالعقود الحكومية، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال الإدارة (٥٥).

### **المبحث الثالث رقابة هيئات النزاهة والتفتيش في العراق وسوريا والأردن**

تعتبر هيئة النزاهة في العراق والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن من الهيئات المستقلة التي تتحصر مهمتها في محاسبة المقصرين والمتسببين في هدر الأموال العامة الناتج عن إبرام العقود الحكومية، ومن أجل بيان تلك الهيئات وتحديد مهمتها واختصاصاتها توجب تقسيم المبحث إلى ثلاث مطالب رئيسية، ليهتم المطلب الأول بدراسة رقابة هيئة النزاهة في العراق، بينما يركز المطلب الثاني على دراسة رقابة الهيئة السورية للرقابة الشعبية، والمطلب الثالث يسلط الضوء على دراسة رقابة هيئة مكافحة الفساد في الأردن.

### **المطلب الأول رقابة هيئة النزاهة في العراق**

تعد هيئة النزاهة في العراق هيئة رقابية شكلتها سلطة الائتلاف المنحلة في العراق وفق الأمر رقم ٥٥ لعام ٢٠٠٤ بهدف مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري التي يرتكبها الموظفين، لذا فهي تختص بالتحقيق بتلك الجرائم، وهي هيئة مستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب العراقي، ولها شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يمثلها رئيس الهيئة أو من ينوب عنه (٥٦)، وتتألف من تسعة أعضاء من لجنتي النزاهة والقانونية، يتم اختيار ثلاثة منهم كمرشحين لمنصب رئيس الهيئة بعد مصادقة مجلس النواب على هؤلاء المرشحين بالأغلبية المطلقة (٥٧). وبشأن قوانين النزاهة فإن الإطار التشريعي للنزاهة في العراق يتعلق بكافة القوانين التي شرعت لمكافحة الفساد في الدولة الذي يتجاوز القطاع العام إلى القطاع الخاص بالرغم من ارتباط الفساد بالمال العام على وجه شائع، ولقد وجدت الدولة مصلحة لها في تدويل هذا الإطار لتسهيل استرداد أموالها التي تجاوزت الحدود فانضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ لذلك يصح وصف الإطار التشريعي هنا بالدولي فيما يتعلق بهذه الاتفاقية لكن المسألة تبقى رهناً بالقوانين الداخلية التي تطبق الاتفاقية وتضيف عليها ما يتلائم مع وضع البلد للوصول إلى الحكم الرشيد والنزاهة المنشودة (٥٨) أما عمل هيئة النزاهة ومهامها تتمثل في الآتي:

١. النظر في جميع الشكاوى والإخباريات المتعلقة بالعقود المبرمة المقدمة إليها مباشرة من المواطنين أو بواسطة أحد الموظفين الحكوميين في دوائر الدولة.

٢. قيامها بالتبليغات التي تردها من ديوان الرقابة المالية عند اكتشاف مخالفة مالية في العقود الحكومية، أو لوجود أسباب معقولة أو أمور مالية غير نظامية، أو عند وجود خلافات بين ديوان الرقابة المالية أو إحدى الوزارات أو أي كيان حكومي آخر.

٣. قيامها بأي عمل يسهم في مكافحة الفساد المالي والإداري أو الوقاية منه على أن يكون مناسباً لأهداف الهيئة أو أن يكون ذلك عملاً ضرورياً في مكافحة الفساد أو الوقاية منه.

٤. إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة.

٥. تعزيز ثقة الشعب العراقي بحكومته عن طريق إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية وما لهم من نشاطات خارجية واستثمارات وهبات أو منافع كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح بإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه.

٦. اعتماد مشروعات قوانين من شأنها المساهمة في منع الفساد ومكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.

٧. تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عن طريق البرامج العامة للتثقف والتوعية.

٨. متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.

٩. التحقيق في قضايا الفساد وفقاً لأحكام قانون النزاهة في العراق بوساطة محققين وتحت إشراف قاضي التحقيق المختص طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.

١٠. تعمل هيئة النزاهة على المساهمة الحقيقية في منع الفساد ومكافحته بالاعتماد على مبدأ الشفافية في إدارة شؤون الحكم (٥٩) كما أن اختصاصات هيئة النزاهة تعد من النظام العام الذي يستهدف تحقيق المصلحة بالدرجة الأساس، لذا فإنها تقوم بتقديم تقارير سنوية ونصف سنوية لإيضاح ما يتم انجازه على صعيد مكافحة الفساد وبيان عدد القضايا التي حققت فيها أو التي حُسمت، إلا أن لم تعط خصوصية لحالات الفساد المتعلقة بال عقود الحكومية، بالرغم من أنها أشارت إليه بشكل مختصر، إذ نورد منها ما جاء في تقرير هيئة النزاهة الذي جاء ليبيّن بأن هيئة النزاهة تقوم بالتنفيذ بالتزاماتها وفقاً ما جاء في الفقرة (خامساً/ مكافحة الفساد الإداري) المقدمة ضمن المنهاج الوزاري لرئيس مجلس الوزراء خلال عام ٢٠٢١ التي حددت بمشروعات عدة، منها متابعة ملفات الفساد المعطلة من خلال رصد المشروعات المتلكئة في المحافظات ومحاسبة المقصرين الذين تعمدوا تعطيلها نتيجة لأعمال الفساد من قبلهم، ولا تزال أعمال الهيئة مستمرة، فقد بلغ عدد المشروعات المرصودة من قبل هيئة النزاهة في ثمانية محافظات والتي بلغت نحو (٢٩٠) مشروع متلكئ، وبلغت قيمة المشروعات المتلكئة نحو (١، ٨٨٢، ٢٧٧، ٣١٩، ٣٨٧) دينار عراقي، وقد تم فتح نحو (٦٤) قضية جزائية بإجمالي أقيام تلك المشروعات المتلكئة، منها (٥٥) قضية لا زالت قيد التحقيق، وقضيتان مغلقتان، وخمسة قضايا تم إحالتها لمحكمة الموضوع، وقضيتان أُحيلتا على محكمة التحقيق (٦٠) أما التقرير النصف سنوي لهيئة النزاهة العراقية قد أشار إلى رصد نحو (١٤٠) مشروع متلكئ في المحافظات، وبلغت القيمة الإجمالية لتلك المشروعات المتلكئة نحو (٣٢٥، ٩٠٥، ١٥٠، ٣٨٥) دينار عراقي، شملت نحو (٦٥) مشروع، بينما لم تحدد قيمة (٧٥) مشروع، وتم فتح (٧٦) قضية جزائية منها أربع قضايا لازالت قيد التحقيق، وتم غلق نحو عشرة قضايا منها، فيما أُحيلت قضية واحدة إلى محكمة الموضوع، وستة قضايا إلى جهة تحقيقية أخرى، في حين مازال نحو (٣٠) مشروعاً قيد التحري والمتابعة لورود إخباريات لهيئة النزاهة تجاهها (٦١).

#### **المطلب الثاني الهيئة السورية للرقابة الشعبية**

تهدف الهيئة إلى بناء مجتمع سوري مدني ديمقراطي يتسم بالعدالة والحرية والشفافية، حيث يتمتع كل مواطن بحقوقه المدنية والسياسية. تسعى لتحقيق هذه الرؤية من خلال توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم، ورصد وتوثيق حالات الفساد والانتهاكات، وتعزيز دور المنظمات غير الحكومية، كما أن الهيئة السورية للرقابة الشعبية تعتبر حقوق الإنسان أساسية لحياة الإنسان وتؤمن بعالمية هذه الحقوق دون تمييز. تبنت الهيئة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتؤكد على أهميته كمرجع قانوني دولي، وتؤكد الهيئة على أن حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة، وتلتزم بالاحترام والحماية والوفاء لتعزيز حقوق الإنسان. تبني الهيئة لقانون حقوق الإنسان يعكس التزامها بتحقيق المساواة وعدم التمييز وضمان حماية حقوق المواطنين. وتعتبر الهيئة السورية للرقابة الشعبية ركيزة أساسية في بناء مجتمع مدني ديمقراطي يتسم بالعدالة والحرية والشفافية. تهدف الهيئة إلى تحرير سوريا من الاحتلال الأجنبية ومحاكمة المجرمين والفاستين، بالإضافة إلى تنظيم المجتمع المدني ودعم الحكومة الوليدة. كما تسعى لتطوير نفسها كمؤسسة رقابية مستقلة وتعزيز دورها في بناء مجتمع ديمقراطي يحترم حقوق المواطنين ويعزز المشاركة المدنية، كما تضع الهيئة السورية للرقابة الشعبية خططها وبرامجها بدقة وعناية، وتدعو كل من يؤمن بقيم العدالة والحرية والديمقراطية للانضمام إليها في بناء مستقبل أفضل وأكثر عدالة لسوريا، وتلتزم بالحوار والنقاش المستمر لتحقيق هذه الأهداف، وتنتظر الهيئة السورية للرقابة الشعبية إلى المجتمع السوري كمجتمع متنوع

وذو خصوصية فريدة، وتدرك التحديات التي يواجهها، وترى الهيئة أن نظام المجتمع المدني هو الحل لإعادة توحيد وبناء المجتمع. تؤمن بأن المجتمع المدني ومؤسساته أساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعمل على تعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة، وتدعم دور المنظمات غير الحكومية في تقديم الخدمات الأساسية ومراقبة السياسات الحكومية(٦٢).

### **المطلب الثالث رقابة هيئة مكافحة الفساد في الأردن**

نشأت هيئة مكافحة الفساد في الأردن وفق قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ وفق ما نصت المادة (٣) منه على أن تنشأ في المملكة الأردنية الهاشمية هيئة تسمى بـ(هيئة مكافحة الفساد) وترتبط برئيس الوزراء، وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال إداري ومالي، ولها بهذه الصفة الحق في القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في تلك الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية، وكذلك توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة، ومكافحة اغتيال الشخصية، كما أشارت إلى التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية حال توفر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية(٦٣). لهيئة مكافحة الفساد الأردنية سياسات فعالة في مكافحة الفساد الإداري في العقود الحكومية واجتثاثه من الجذور في جميع الأماكن التي قد تكون بيئة مناسبة لنموه وتكاثره، وذلك في سبيل الحد من انتشاره في دوائر الدولة والمجتمع على حد سواء، وهذا يحتاج لتعاقد وتعاون الكثير من الجهات للتوصل لتغيير الثقافة المجتمعية العامة حتى يصبح الفساد غريباً، وتقوم هذه الرقابة على تنسيق مع جميع الجهات المحلية والدولية والإقليمية لاتخاذ الإجراءات المناسبة للوقاية من الفساد في العقود الحكومية والقضاء عليه، إذ تهدف الهيئة من خلال رؤيتها إلى ان تشكل هيئة كفوءة فعالة في مجال مكافحة الفساد وتجفيف منابعه، والوقاية منه، وتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسيخ ثقة الناس بالمؤسسات الوطنية وتكريس عمل النصوص القانونية المتعلقة بتنفيذ الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية(٦٤). كما أنه لهيئة مكافحة الفساد الأردنية اختصاصات عدة، نركز فيها على ما تختص فيه في مجال العقود الحكومية وتنفيذها، إذ تختص في الآتي،

١. التحري عن الفساد بجميع أشكاله الإداري والمالي.

٢. الكشف عن التجاوزات والمخالفات وجميع أدلة التحقيق والمباشرة فيه والسير بالإجراءات القانونية والإدارية اللازمة.

٣. ملاحقة كل من يخالف القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة.

٤. أبرز نشاطات التي تقوم بها الإدارة العامة للهيئة متابعة إجراءات العقود الحكومية وتنفيذها في سبيل توفير الخدمات العامة للمجتمع، لاسيما وأن العقود الحكومية يقوم بإبرامها موظفين عموميين(٦٥). كما أن بعض نصوص قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ ترتبط في كثير من أحكامها بالعقود الحكومية، إذ أكدت المادة (٥/أ) منه على أن هذا القانون يعتبر فساداً جميع الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، إذ أشارت المادة (١٧٠) منه إلى أن جريمة الرشوة تعد من أوسع الجرائم التي تنطلي عليها العقود الحكومية، لذلك سعى قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني للتأكيد على هذه الجريمة وغيرها من الجرائم استغلال السلطة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردني من أجل محاربتها والحد منها، كما أشارت المادة (٥/ز) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ إلى أن كل فعل أو امتناع يؤدي إلى مساس بالأموال العامة، وهذا يعني أن كل فعل يتصل بإبرام العقود الحكومية أو تنفيذها يشكل مساساً بالمال العام يعد جرمًا معاقباً عليه(٦٦).

### **النتائج:**

من خلال بحثنا في موضوع رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ العقود الحكومية دراسة مقارنة بين العراق وسوريا والأردن، توصلنا إلى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

**الاستنتاجات:** تتلخص بما يأتي:

١. تُعدّ الهيئات المستقلة (النزاهة، الرقابة، مكافحة الفساد) ركائز أساسية في منظومة الحوكمة الرشيدة، إذ تسهم في إحكام الرقابة على مراحل تنفيذ العقود الحكومية من خلال إجراءات التدقيق والمساءلة القانونية.

٢. استقلالية الهيئات تختلف من دولة لأخرى؛ ففي العراق والأردن ترتبط هذه الهيئات بالسلطة التشريعية أو برئاسة الوزراء مع تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، بينما في سوريا تتبع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السلطة التنفيذية، مما يحدّ من فاعليتها الرقابية في بعض الحالات.

٣. القوانين المنظمة للهيئات في الدول الثلاث تشتمل على نصوص صريحة تُمكنها من فحص العقود الحكومية والتحقق في المخالفات المرتبطة بها، إلا أن التطبيق العملي لا يزال يعاني من نقص في التنسيق بين هذه الأجهزة والسلطات التنفيذية.

٤. تعدد الجهات الرقابية في بعض الدول، مثل العراق وسوريا، يؤدي أحياناً إلى تداخل الاختصاصات وتكرار الإجراءات، مما يضعف كفاءة الرقابة ويؤخر حسم قضايا الفساد المتعلقة بالعقود الحكومية.
٥. التقارير الصادرة عن هيئات النزاهة تؤكد وجود نسب عالية من المشاريع المتلكئة في العراق لأسباب إدارية ومالية، وهو ما يعكس تحديات واقعية في إنفاذ الرقابة الوقائية واللاحقة على العقود الحكومية.
٦. الوعي المجتمعي والثقافة القانونية المحدودة في بعض البيئات الإدارية تشكل عائقاً أمام تفعيل الشفافية والرقابة المجتمعية المطلوبة لدعم جهود الهيئات المستقلة.

**التوصيات:** يخلص الباحث من خلال البحث إلى المقترحات والتوصيات الآتية:

١. تعزيز استقلال الهيئات الرقابية تشريعياً ومالياً، ومنحها صلاحيات أوسع في مساءلة الجهات التنفيذية المسؤولة عن العقود الحكومية دون تدخل سياسي أو إداري.
٢. توحيد الجهود الرقابية بين الهيئات والأجهزة المالية والقضائية لتجنب ازدواجية الاختصاصات وتحقيق تكامل بين الرقابة المالية والإدارية والقضائية.
٣. تحديث التشريعات بما يتلاءم مع متطلبات النزاهة الدولية، مع الاستفادة من التجارب المقارنة في مجال مكافحة الفساد في العقود الحكومية.
٤. اعتماد نظام رقابة إلكترونية موحد لإدارة العقود الحكومية يتيح للهيئات المستقلة تتبع مراحل التعاقد كافة (الإعلان - الإحالة - التنفيذ - التسليم).
٥. تعزيز الشفافية المجتمعية عبر نشر تقارير دورية مفصلة عن نتائج الرقابة والإجراءات المتخذة بحق المقصرين، بما يعزز ثقة المواطن بالمؤسسات الرقابية.
٦. تطوير القدرات الفنية والقانونية للعاملين في هيئات النزاهة والرقابة من خلال الدورات التدريبية في مجالات التدقيق المالي، وإدارة المخاطر، والتحقيق الإداري.
٧. تفعيل التعاون الإقليمي والدولي بين الهيئات النظرية في الدول الثلاث لتبادل الخبرات والممارسات الفضلى في مجال الرقابة على العقود العامة ومكافحة الفساد
- هوامش البحث

<sup>١</sup> (الرازي، محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٨١، ص ٤٤٤-٤٤٥).

<sup>٢</sup> (الرازي، أحمد بن فارس بن زكريا القرويني، معجم مقاييس اللغة، ج ٤، تحقيق، عبد السلام محمد هارون، دار الفكر للنشر، بيروت، ١٩٧٩، ص ٨٦).

<sup>٣</sup> (ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج ٣، دار صادر، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٦٩).

<sup>٤</sup> (القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، مجلد ٣، ج ٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥).

<sup>٥</sup> (مذكور، محمد سلام، الفقه الإسلامي، المدخل والأموال والحقوق والعقود، مكتبة عبد الله وعبه، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٢٤٥).

<sup>٦</sup> (الفيروز آبادي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٦).

<sup>٧</sup> (قطب، سعد، الفقه الفردي التقليدي لمبدأ سلطات الإدارة في العقود ومدى اعتناق الفقه الإسلامي له، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ١، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٩، ص ١٣٨).

<sup>٨</sup> (مذكور، محمد سلام، الفقه الإسلامي المدخل والأموال والحقوق والعقود، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٢٤٥).

<sup>٩</sup> (المادة (٧٣) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام ١٩٥١ المعدل.

<sup>١٠</sup> (المادة (٩٢) من القانون المدني السوري رقم (٨٤) لعام ١٩٤١.

<sup>١١</sup> (المادة (٨٧) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لعام ١٩٧٦.

<sup>١٢</sup> (الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقد الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٥).

<sup>١٣</sup> (حلمي، محمود، العقد الإداري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣).

- ١٤) غيلان، عثمان سلمان، النظرية العامة للعقود الحكومية دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠، ص ١٦.
- ١٥) المادة (٧٢) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لعام ١٩٥١.
- ١٦) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية في الدعوى رقم (١٠٥) لسنة ١١ ق، جلسة ٤ ف ٤ حزيران ١٩٦١.
- ١٧) المادة (١) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحق، دائرة العقود الحكومية العامة، وزارة الخارجية، الجمهورية العراقية، ٢٠١٧، ص ١
- ١٨) دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٤، ج ١، الإطار القانوني للتعاقد في القطاع العام، دائرة العقود الحكومية العامة، وزارة الخارجية، الجمهورية العراقية، ٢٠١٤، ص ٧.
- ١٩) خشمان، مخلد توفيق والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري والقضاء المقارن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٣، ٤٣، ملحق ٣، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦، ص ١٣٤٥.
- ٢٠) المادة (١٣) من قانون العقود الحكومية السوري رقم (٥١) لعام ٢٠٠٤.
- ٢١) إسماعيل، محمد عبد المجيد، عقود الأشغال الدولية والتحكيم فيها، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤١.
- ٢٢) الجنابي، كفاح عباس، إدارة العقود الحكومية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، ٢٠١٩، ص ١٢.
- ٢٣) البناء، محمود عاطف، العقود الحكومية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٥١.
- ٢٤) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٥٧٧.
- ٢٥) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٢.
- ٢٦) الحلو، ماجد راغب، العقود الحكومية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٨٩.
- ٢٧) خشمان، مخلد توفيق والحسين، محمد يوسف، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤٥.
- ٢٨) المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (١) لعام ٢٠٠٨.
- ٢٩) العموري، محمد، العقود الإدارية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، ٢٠١٨، ص ٥.
- ٣٠) الكعبي، حسين محمد شنيدل، إبرام العقود الإدارية وفقاً لأسلوب الاتفاق المباشر دراسة مقارنة بين القانونين اللبناني والعراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٨، ص ٩٨.
- ٣١) الجنابي، علي غني عباس، الرقابة على الموازنة العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥، ص ٢٢٠.
- ٣٢) ينظر المادتين (١٩) و(٢٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
- ٣٣) ينظر المادتين (٨) و(٩) من القانون نفسه.
- ٣٤) ينظر المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
- ٣٥) الساعدي، صباح عبد الكاظم شبيب، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري في العراق، ناشرون للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٠٧.
- ٣٦) محمد، بان ذنون، ملخص ما ورد في التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية عن نشاط الشركة العامة لموانئ العراق للسنوات ٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢٠، ضمن فقرة كتب خارج التقارير، لدائرة البحوث والدراسات النيابية، مجلس النواب، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٥.
- ٣٧) الجنابي، علي غني عباس، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٠.
- ٣٨) ينظر، المواد (٤-١) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- ٣٩) ينظر، المواد (٥-٧) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- ٤٠) ينظر، المواد (٤) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.

- <sup>٤١</sup> ( ) ينظر، المواد (٤) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- <sup>٤٢</sup> ( ) المواد (٢٠-٢٣) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- <sup>٤٣</sup> ( ) ينظر، المواد (٢٤) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- <sup>٤٤</sup> ( ) ينظر، المواد (٢٨) من المرسوم التشريعي السوري رقم (٦٤) لعام ٢٠٠٣، قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٣.
- <sup>٤٥</sup> ( ) ينظر، المادة (٣٣) من المرسوم الجمهوري السوري رقم (١٦٤٨) في ٨ آب ١٩٧٧.
- <sup>٤٦</sup> ( ) ينظر، المادتين (١، ٢) من قانون الجهاز المركزي السوري للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٣) في ١٩ تموز ١٩٦٧.
- <sup>٤٧</sup> ( ) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢.
- <sup>٤٨</sup> ( ) ينظر المادة (٣) من القانون نفسه.
- <sup>٤٩</sup> ( ) القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة، ٢٠١٠، ص ١١٥.
- <sup>٥٠</sup> ( ) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٠٥.
- <sup>٥١</sup> ( ) القبيلات، حمدي سليمان، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٠.
- <sup>٥٢</sup> ( ) الرحاطة، محمد ياسين، تقييم الأداء الرقابي لديوان المحاسبة الأردني، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مجلد ١٦، العدد ٤، عمان، ٢٠١٠، ص ١٩-٢٠.
- <sup>٥٣</sup> ( ) حماد، أكرم إبراهيم، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، دار جهينة للنشر، عمان، ٢٠٠٥، ص ٢١٤.
- <sup>٥٤</sup> ( ) المادة (١٣) من قانون ديوان المحاسبة الأردني وتعديلاته رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦.
- <sup>٥٥</sup> ( ) ينظر، المادة (١٤) من القانون نفسه.
- <sup>٥٦</sup> ( ) ينظر، المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.
- <sup>٥٧</sup> ( ) ينظر، المادة (٤) من القانون نفسه.
- <sup>٥٨</sup> ( ) دليل تنفيذ العقود الحكومية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٤، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤.
- <sup>٥٩</sup> ( ) المادتين (٣) و(٢١) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لعام ٢٠١١.
- <sup>٦٠</sup> ( ) التقرير السنوي لهيئة النزاهة العراقية لعام ٢٠٢١، ص ١٦.
- <sup>٦١</sup> ( ) التقرير النصف سنوي لهيئة النزاهة العراقية للمدة من ٢ كانون الثاني وحتى ٣٠ حزيران عام ٢٠٢٢، ص ٨.
- <sup>٦٢</sup> ( ) القانون ٥ لعام ٢٠١٦ التشاركية بين القطاعين العام والخاص، الهيئة السورية للرقابة الشعبية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٦.
- <sup>٦٣</sup> ( ) المادة (٣) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.
- <sup>٦٤</sup> ( ) الكلوب، مجد إبراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، ٢٠١٣، ص ١٣٥.
- <sup>٦٥</sup> ( ) المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.
- <sup>٦٦</sup> ( ) ينظر كلاً من، المادة (١٧٠) من قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته؛ المادة (٥) قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.