

## رقابة المفتش العام في مكافحة الفساد الاداري والمالي

م.م. علي غني عباس

جامعة ديالى/ كلية القانون

م.م. هبة خالد نجم

كلية المنصور الجامعة

م.م. عمر ماجد ابراهيم

كلية المنصور الجامعة

### المستخلص :

تعد ظاهرة الفساد الاداري والمالي من الظواهر التي تنتشر حديثاً في دول العالم عموماً والدول النامية خصوصاً بسبب انتفاء خضوع السلطات التنفيذية الادارية لتشريعات تتسم بالوضوح والدقة وتتبع ضوابط شفافة، يمكن من خلالها مزاولة الرقابة، هذا من جانب ومن جانب اخر جهل الأفراد والخوف الناتج عن عدم التمتع بالحريات من جانب اخر.

وتتلخص مشكلة البحث بأن الفساد هو ليس نتاج السلطة السياسية فحسب وانما هو ايضاً يحظى بشريك اخر الا وهو الهيئات الخاصة، الأمر الذي يجعل الجميع مسؤولين عن هذه الظاهرة المقيتة، ولا يخفى على احد ان النتائج المترتبة على الفساد لها تكلفة اجتماعية واقتصادية، فالفساد يؤدي الى تخلف مشاريع التنمية وتحقيق الرفاهية ويؤدي الى نخر البناء الديمقراطي والتأثير على بناء دولة المؤسسات.

وهدف البحث يتجسد في أن الرقابة تؤدي الى مكافحة الفساد الاداري والمالي الذي يحمل المجتمع والاقتصاد اعباء باهظة، ومن جانب اخر رفع كل العثرات والعوائق امام تحقيق رفاهية الشعوب ناهيك عن تعزيز الرقابة لبناء دولة المؤسسات وترسيخ الأسس الديمقراطية.

وتم عرض الموضوع في ثلاثة مطالب، كرسنا الأول لعرض التعريف بالمفتش العام في حين ندرس في الثاني الطبيعة القانونية للمفتش العام، اما الثالث فنخصصه لبيان اجراءات ووسائل تنفيذ مهام المفتش العام وهو ما سنتناوله تباعاً.

## مقدمة البحث:

عد وظيفة المفتش العام من الوظائف التي كانت وما تزال تحظى باهتمام المراقبين واصحاب القرار لمعظم المهام الملقاة على عاتقه، المتمثلة بمراقبة تطبيق القانون وحسن تنفيذه ومتابعة عمل الموظفين وتقويمهم حسب الواجبات الملقاة على عاتقهم واحالة المفسدين منهم الى الجهات الخاصة لفرض العقوبات الرادعة بحقهم، وذلك سعياً لتحقيق الصالح العام وتنظيم اجهزة الدولة وتطويرها، وبالتالي حماية المال العام والارتقاء بدوائر الدولة الى مصاف الدول المتقدمة.

وتتمثل رقابة المفتش العام بمجموعة من النشاطات التفتيشية والمعاينية التي تستهدف التحقق من تطبيق القانون وحسن تنفيذه ومحاسبة المقصر، وبالتالي فان هناك تداخل في المهام التفتيشية والرقابية لعمل المفتش العام، ولكي نفضل بين هاتين المهمتين، سننتقل الى هذا الموضوع في ثلاثة مطالب، نكرس الأول لعرض التعريف بالمفتش العام، في حين ندرس في الثاني الطبيعة القانونية للمفتش العام، اما الثالث فنخصه لبيان اجراءات ووسائل تنفيذ مهام المفتش العام.

## المطلب الاول

### التعريف بالمفتش العام

سنتناول هذا الموضوع في ثلاث نقاط، نعرض في الاولى مفهوم المفتش العام، في حين نسلط الضوء في الثانية على اسباب انشاء المفتش العام، في حين ونبحث في الثالثة اختصاصات المفتش العام وسنكرس فرعاً مستقلاً لكل نقطة من هذه النقاط الثلاث.

## الفرع الاول

### مفهوم المفتش العام

المفتش لغة هو الذي يعهد اليه التفتيش عن الاعمال في دواوين الحكومة او في احدى الشركات ونحوها<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من ورود مصطلح (المفتش العام) في العديد من القوانين والانظمة والتعليمات العربية والعراقية<sup>(2)</sup> الا انها لم تبين المراد به على وجه الدقة سوى تحديدها لمهامه وصلاحياته فضلاً عن اختصاصاته شروط توليه لهذا المنصب.

كما لم يستقر الفقه القانوني على بيان معنى محدد لمصطلح المفتش العام، فقد اورد الفقهاء تعاريف عدة لهذا المصطلح انطلاقاً من نوع العمل المنطوق به، بعبارة اخرى ان مفهوم المفتش العام يختلف حسب مهمة التفتيش التي يقوم بها.

لذا فقد ذهب اقدمهم الى تعريفه استناداً الى عمله كمفتش تحقيقي بأنه (اجراء يتضمن القيام بأمر معين بقصد الكشف على كل شئ من شأنه ان يكون قد ساعد او سهل على ارتكاب الجريمة)<sup>(3)</sup>.

كما عرفه آخرون من خلال الاستناد الى عمله كمفتش اداري بأنه (اجراء يقوم به بمقتضى نص في القوانين والانظمة بقصد التحقق من تنفيذ ما تأمر به تلك السلطات وما تنهى عنه)<sup>(4)</sup>.

ومن خلال التعاريف الواردة بيانها في اعلاه، نستشف بأن التفتيش بكل انواعه هو مهمه ادارية تستهدف التأكد من سير المرفق العام بصورة صحيحة ويتأتى هذا من خلال التزام الموظف بنصوص القوانين والتعليمات، فضلاً عن كشف الفساد الاداري وتحديد المشاكل والصعوبات التي تعترض سير العمل لهذه الوزارات واقتراح الاجراءات الكفيلة واللازمة لضمان تحسين الاداء وتطويره في وزارات الدولة ودوائرها

من كل ما تقدم نستشف ان المراد بالمفتش العام، وكما مشار اليه في الامر رقم (57) لسنة 2004، وهو شخص طبيعي مستقل حزبياً وذو خبرة مهنية وكفاءة وظيفية في مجال الاختصاص ويتمتع بصلاحيات محددة منصوص عليها بموجب القانون تؤهله في اداء مهمته التي كلف، لادائها والتي تمثل بالتقصي والبحث والتحري والتحقيق وتقويم الاداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها، والتأكد من تطبيق القوانين وتنفيذها بصورة صحيحة من قبل الموظفين وكشف الفساد الاداري والمالي وتشخيص فاعله لمعاقبته.

يمكن ارجاع اسباب انشاء المفتش العام من خلال الاطلاع على الامر رقم (57) لسنة 2004 اذ جاء فيه (ينشأ هذا الامر برنامجاً فعالاً يتم بموجبه اخضاع اداء الوزارات لأجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف في ادارة الوزارات وبغية منح وقوع اعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون)<sup>(5)</sup>.

وعليه يتجلى لنا ان من اهم اسباب انشاء المفتش العام، القضاء على الفساد الاداري وتحقيق الاصلاح الاداري وهذا ما سنتناوله تباعاً في النقطتين الاتيتين:

:

يعد الفساد الاداري هو السبب الاساسي لانشاء المفتش العام، كما جاء في الامر اعلاه فما هو المراد بالفساد

هناك العديد من التعاريف التي قيلت عن الفساد الاداري، وعلى الرغم من تعدد تلك التعاريف الا انها جاءت متفقة من حيث المضمون والجوهر.

فقد ذهب بعض الفقهاء الى تعريف ( بأنه ( هو عبارة عن نشاطات التي تتم داخل احدى الاجهزة الادارية الحكومية والتي تؤدي الى حرق ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح اهداف خاصة سواء كان بصيغة متجددة ومستمرة ام لا وسواء كان ذلك بأسلوب فردي او جماعي تنظيمي)<sup>(6)</sup>.

او هو كما يرى فيه اخرون بانه (قيام موظف عام وبطرق غير قانونية بارتكاب ما يعد هدراً للواجبات الوظيفية. فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً الى تحقيق مكاسب مادية او معنوية)<sup>(7)</sup>.

من كل ماتقدم في اعلاه يتجلى لنا ان الفساد الاداري هو قيام الموظف بأساءة استعمال السلطة الممنوحة والمقررة له بموجب القانون لتحقيق مكاسب ذاتيه او شخصية من خلال الانتهاك الصريح لأحكام القوانين والانظمة والتعليمات واداب الوظيفة العامة، وبالتالي عرقلة تقدم المرفق الحكومي وانعدام ثقة الجمهور بخدمة ذلك المرفق خاصة والدولة

وهناك وكما نرى اسباب عدة تدفع الموظف الى ارتكاب هذه الافة يمكن اجمالها بالاتي:

1. يعد العامل الاقتصادي السبب الرئيسي وراء انتشار هذه الافة الخطيرة فانتشار مظاهر البطالة بين فئات المجتمع وانعدام العدالة في توزيع الثروات الطبيعية بين افراد المجتمع وانتشار الفقر والتفاوت الكبير وغير المبرر لمرتة موظفي الدولة تسهم بأجماعها او بمفردها بانتشار هذه الافة.
2. ضعف او انعدام العامل الاخلاقي والديني لدى الموظف. فانعدام الروح الوطنية والحرص على المال العام، والخشية من الخالق (سبحانه وتعالى) كلها من الاسباب المساهمة في ارتكاب هذه الضاهرة<sup>(8)</sup>
3. عدم كفاءة الجهاز العقابي اذ يمكن ان يسهم الجهاز العقابي الخاص بالموظفين بانتشار هذه الضاهرة ما لم يكن مقترناً بعقوبات صارمة وحاسمة لحد منه فمتى ما تولد الشعور لدى الموظف بأن ما يحصل عليه من منافع من خلال ادائه علمه اكثر مما يتعرض عليه من عقاب عد ذلك سبباً لاقدامه على ارتكاب جريمته هذه.
4. ضعف او انعدام الرقابة المتبعة بصدد ممارسة العاملين في اجهزة الدولة مما يمكن ان يترك مجال

(9)

وللفساد صور عدة ولعل من ابرزها:

1. الرشوة: هي من ابرز صور الفساد الاداري<sup>(10)</sup> وتتمثل بكل فعل يرتكبه الموظف او المكلف بخدمة عامة عندما يتجر بوظيفته مستغلاً السلطة المخولة له بمقتضى هذه الوظيفة، وذلك حين يطلب او يقبل لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعداً بشئ من ذلك لأداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات وظيفته<sup>(11)</sup>، كما وقد تأخذ الرشوة تسميات متعددة فقد يطلق عليها تسمية (هدية) (اكرامية) ( ) .
  2. الاختلاس: ويقصد به سوء استعمال الاموال المعهودة لشخص معين او تصرف بها بشكل غير قانوني وتخطيه هذا التصرف عن طريق التلاعب في الدفاتر والسجلات والحسابات المالية، والمختلس بالمعنى العام هو سارق الا انه لم يأخذ من حرز بل اخذ مما كان مطلقاً وهو يتلاعب بما تحت يديه من اوراق او عقود<sup>(12)</sup>. والاختلاس اما يكون نقدياً عن طريق التصرف بشكل غير قانوني بالنقد الذي تملكه المؤسسة او يكون اختلاس موجودات من خلال عدم تثبيت الموجودات في السجل او استبدال القديم بالجديد<sup>(13)</sup>.
  3. المحاباة او المسؤولية: يقصد بالمحاباة تفضيل جهة على اخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة<sup>(14)</sup>. اما المحسوبية فهي تنفيذ اعمال لصالح فرد او جهة ينتمي اليها الشخص مثل، حزب معين او عائلة ما دون ان يكون الاخير مستحق لها، وهو مايمثله المشهد العراقي اليوم. ويطلق بعض الثقة على هذا النوع من الفساد بالفساد الرعوي على اساس ان هذه الآلية تنطلق عبر تقريب الطبقات والجماعات والولاءات الحزبية مقابل استبعاد او اضهاد جماعات وطبقات اخرى<sup>(15)</sup>.
  4. الابتزاز: وهو سلوك اخر يمارسه بعض الموظفين خاصة اولئك العاملين في الاجهزة السيادية والامنية المسؤولة عن حماية ونشر الامن او مراقبة النشاطات الاقتصادية او غيرها من الاجهزة التحقيقية والعاقبية، كالسجون ونقاط التفتيش والمرور ولجان التحقيق ولجان مراقبة الاسعار وغيرها من خلال ابتزاز المراجعين والمهتمين ممن تشوب قضاياهم شائبة عن طريق تخويفهم او تهديدهم ورغمهم على دفع المبالغ المالية والعينية، ويدخل من ضمنها ايضا استغلال المنصب او المناصب العامة من قبل بعض من ذوي النفوس الضعيفة من المسؤولين.
  5. التلاعب: هو تعمد اخفاء او تعديل البيانات لغرض الحصول على منافع خاصة او لتضليل طرف اخر لحيولة بينه وبين الحصول على حقوقه المشروعة<sup>(16)</sup>.
- وهناك صور اخرى للفساد الاداري الا ان ماسبق ذكره يعد ابرزها واكثرها شيوعاً. وتسهم هذه الصور بمفردها او بجمعها بالحق الضرر بالبنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلد من خلال التسبب بالفقر وخلق العوائق امام التغلب عليه وأعاقة النمو الاقتصادي وانتهاك حقوق الانسان، فضلاً عن فقدان الثقة مابين المواطن والدولة.

## ثانياً:

عرف الإصلاح الإداري بأنه عبارة عن مجموعة من التعديلات في هيكلية الجهاز التنفيذي للأدارة الحكومية بقصد أحداث التغييرات المطلوبة في اساليب انجاز العمل في المصالح والوزارات.

ومن المعلوم ان هناك عدة خطوات يمكن ان تسهم في القضاء على الفساد الإداري والمالي ولعل من ابرز تلك الخطوات الآتية:

1. اعادة هيكلية الجهاز الإداري وفق قانون شامل لكل مؤسسات الدولة وعلى اسس فلسفية موحدة انطلاقاً من عقيدة ادارية موحدة.
2. انماء الروح الوطنية والروح المحافظة على المال العام وتغليب المصلحة العامة على المصالح الذاتية او الشخصية وغرس اخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين بحيث ينبغي ان يعود الموظف على ممارسته وان يتولد الشعور لديه انها من ضمن واجباته الوظيفية.
3. ضوابط دقيقة لتقويم اداء الوظيفة العامة.

يمكن تحديد ابرز اختصاصات المفتش العام من خلال الرجوع الى الامر رقم (57) لسنة 2004<sup>(17)</sup> اجمالها

:

1. فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها واجراءاتها<sup>(18)</sup>.
2. القيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها بموجب هذا الامر والمخوله لهم.
3. المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة وفعالية الاداء والمراجعة على اي من انظمة الوزارة بغية قياس الاداء.
4. تلقي الشكاوى المتعلقة باعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وسوء التبذير، التي تؤثر على مصالح الوزارة وتقييم فحواها واتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها واحالة الشكاوى الى سلطات التحقيق المناسبة، وتوفير سبل السيطرة على الجودة، بما في ذلك مراعاة عدم التأخير عند الرد على الشكاوى، وتوخي الاستقلالية في الرد عليها وعدم اغفال اي من التفاصيل الواردة فيها<sup>(19)</sup>.
5. متابعة الاداء لضمان وفاء الاعمال التصحيحية المتخذة استجابة لملاحظات وتوصيات المفتش العام وتوصياته تحقيقه منها.
6. توفير المعلومات والادلة المتعلقة باعمال قد تكون اجرامية وتقديمها للمسؤولين المناسبين المعنيين بتطبيق القانون.
7. لتحقيق فيها او المبادرة بالتحقيق في اعمال يزعم انها تنطوي على غش او تبذير والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقص في تشغيل المنشآت وصيانتها.
8. ممارسة نشاط الغرض منه منع اعمال الغش والتبذير واساءة التصرف وعدم الكفاءة، ويشمل هذا النشاط على سبيل المثال لا الحصر مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والاجراءات والمعاملات وتقديم برامج التدريب والتثقيف.
9. احالة الامور الى الجهات الادارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الاجراءات الاضافية المدنية والجنائية والادارية.
10. تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الاعمال الرامية لتصحيح وتجاوز جوانب القصور في التشغيل او في الصيانة او في كفاءة الاداء التي حددها مكتب المفتش العام<sup>(20)</sup>.
11. اصدار التقارير العامة.
12. متابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العمومي وهيئات المراجعة والتدقيق الاخرى.

13. اصدار السياسات والاجراءات الخطية بغية توفير الارشادات المتصلة بالمهام التي يقوم بها مكتب المفتش العام.
  14. تدريب العاملين في الوزارة على سبل التعرف على اعمال التبذير والغش واساءة التصرف، وتطوير برامج في الوزارة تركز فيها بيئة وتقاليدها وترعى المسؤولية والنزاهة وتعززهما.
  15. الاحتفاظ بمعلومات عن تكاليف عمليات التحقيق والتعاون مع الجهات الادارية من اجل استرداد تلك التكاليف من الهيئات غير الحكومية التي يثبت انها مارست عمدا سلوكا ينطوي على اساءة التصرف.
  16. التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة لمساعدتها على تادية مهامها.
  17. اتخاذ ما قد يلزم من الاجراءات على كل مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة اداء مهام المفتش العمومي.
  18. تادية ما يلزم تاديبته من واجبات اخرى تقع في حدود سلطاتهم.
- ولكي يمارس المفتش العام عمله هذا فقد اوجب الامر اعلاه على منحه بعضاً من السلطات والاصلاحيات الاساسية منها صلاحية الوصول الى الموقع المراد تفتيشها والتحقيق فيها وصلاحية المباشرة في اجراءات، ولعل من ابرز تلك الاصلاحيات التي نص عليها الامم (57) 2004<sup>(21)</sup> :

1. امكانية الوصول بدون قيود الى جميع مكاتب الوزارة والى المواقع التابعة لها والتي يخضع دخولها لقيود محدودة وتلك التي يحظر دخولها.
2. الاطلاع على السجلات وبيانات المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والعقود والمذكرات والمراسلات، واخرى بما في ذلك البيانات الالكترونية.
3. سلطة اصدار طلبات استدعاء الشهود.
4. قدرة الوصول عند اللزوم وبالفرد المعقول الى رئيس اي جهاز حكومي لاغراض تتعلق بعمل المفتش العام.
5. مراقبة التزام العاملين في الوزارات بتبليغ المفتش العام بأي معلومات تتعلق بما يقع في الوزارة من اعمال الغش والتبذير واساءة استخدام الموارد والفساد، واي اعمال مخالفة للقانون والانظمة والتعليمات.

### الطبيعة القانونية للمفتش العام

بالنظر الى الدور الكبير الذي يلعبه المفتش العام، فقد تطلب الامر منحه قدراً كبيراً من الاستقلالية في ممارسته لاختصاصاته، وبغية تسليط الضوء على هذا الموضوع سنحاول بحثه في نقطتين، نكرس الاولى لبيان الكيفية التي يتم بمقتضاها تعيين المفتش العام واقالته من منصبه، في حين نخصص الثانية لعرض علاقة المفتش العام بالوزير المختص، وسنكرس فرعاً مستقلاً لكل نقطة من هاتين النقطتين.

### تعيين المفتش العام واقالته من منصبه

نص الامر رقم (57) لسنة 2004<sup>(22)</sup> على انشاء مكاتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة، ونص ايضاً على ان يتم تعيين المفتش العام لأول مرة من قبل المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة ويشغل مهام منصبه لفترة (خمس) ، وعندما يكون المنصب شاغراً ، يتم تعيين المفتش العام من قبل الرئيس التنفيذي في الادارة العراقية أي (رئيس ) على ان يصادق عليه من قبل السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية) بأغلبية اصوات اعضائها.



عليه فالمفتش العام يخضع لاحكام القوانين والانظمة المتعلقة بالوظيفة العامة ويتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية، أي ان علاقته بالادارة علاقة تنظيمية لان مركز الموظف في الادارة تم تكيفه على انه مركز تنظيمي أي تم استبعاد التكيف

وبما ان المفتش العام يعد بدرجة وكيل وزير فان مجلس الوزراء هو الجهة التي حق معاقبته في اخلاله بواجباته الوظيفية بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وليس الوزير، لانه لا يستطيع فرض عقوبه مباشرة على من يشغل منصب مدير عام فما فوق، فليس له الا ان يفرض عقوبات ( عند اتيانهم عملا مخالفاً لأحكام القانون ويكون قراره باتاً<sup>(23)</sup> )

وإذا ظهر للوزير من خلال التحقيق ان الموظف الذي يشغل وظيفة بدرجة مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلا يستدعي عقوبة اشد من عقوبات (لفت النظر او الانذار او قطع الراتب)، فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء، متضمناً الاقتراح بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في قانون رقم (14) لسنة 1991 ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا

ومن المعلوم ان الامر رقم (57) لسنة 2004<sup>(24)</sup> كان قد نص على اخضاع المفتش العام للتحقيق والملاحقة القضائية من قبل المفوضية المعنية بالنزاهة العامة، أي ان من يحق له معاقبة المفتش العام هو المفوضية لا الوزير، وهذا في واقع الامر يعد ازدواجية ينبغي تلافيه من خلال تحديد الجهة التي تحاسب المفتش العام، والمفروض ان تكون هي ذات الجهة التي لها حق تعيينه فهي التي لها وحدها دون غيرها حق فرض العقوبة وتقويم أي اعوجاج يصدر من قبله .

اما فيما يتعلق باقالته من منصبه فقد جاء في الامر رقم (57) 2004<sup>(25)</sup> بانه يجوز اقالة المفتش العام من منصبه في حالة وجود سبب يبرر اقالته. ومن الجدير الاشارة الى انه لا وجود لمصطلح الاقالة ضمن القوانين الخاصة بالخدمة المدنية والمتعلقة بانضباط الموظفين، كما انه لا يحق للوزير فصل او عزل او اعفاء المفتش العام ، وان مصطلح الاقالة غير معمول به قوانين الخدمة الوظيفية، لان المفتش العام علاقته تنظيمية بالادارة وليست علاقة تعاقدية، وبالتالي فان

( )

على مستوى القوانين الخاصة بالوظيفة العامة دون مصطلح ( )

وقد منح الامر اعلاه للوزير المختص صلاحية اقالة المفتش العام من منصبه، وهذا بدوره مخالف لاحكام العام في التعيين بدلالة ان حق تعيينه يكون من قبيل رئيس الوزراء، لذا كان الاجدر ان يكون امر الاقالة من قبيل نفس الجهة التي تملك حق التعيين الا ان الامر اعلاه اناط برئيس الوزراء صلاحية ابطال مفعول قرار الاقالة الصادر بحق المفتش العام من قبل الوزير المختص، كما منح الامر اعلاه مجلس النواب المخول لممارسة السلطة التشريعية في العراق الغاء امر الاقالة باغلبية اصوات عدد اعضاء المجلس<sup>(26)</sup>.

## علاقة المفتش العام بالوزير المختص

يتجلى من خلال التمتع باحكام الامر (57) 2004 وله درجة وكيل وزير في كل وزارة، ويمنح مكتب المفتش العام استقلالاً مالياً خاصاً به. وهنا قد يثار تساؤل مفاده هل يكفي الاستقلال المالي الذي يتمتع به المفتش العام لمنحة الاستقلال الاداري؟ وما هو نوع الاستقلال الذي منحه له الامر اعلاه؟

للإجابة عن هذا التساؤل، نقول ان المفتش العام مستقل في عمله عن الوزير، بمعنى انه لا يحتاج الى اذن خاص من الوزير للقيام بمهامه وفقاً للصلاحيات الممنوحة له، فالاستقلال يتجسد في مظهرين:

1. الاستقلال في اتخاذ القرار وفق الصلاحيات القانونية حصراً.

2.

في حين لا يتمتع المفتش العام باي نوع من انواع الاستقلال الاداري فهو جزء من الهرم الوظيفي الذي يقف فيه الوزير على القمة وهو بالتالي يدخل ضمن سلسلة التدرج الوظيفي.

ان القول بوجود استقلال اداري للمفتش العام يعني من الناحية الفعلية عده وزيراً اخر داخل الوزارة ، وهذا غير ممكن من الناحية العملية لما سيؤدي اليه ذلك من تشتت في الصلاحيات والى امكانية اصدار قرارات متناقضة مما يشل عمل الوزارة ويبعدها عن اداء واجباتها الاصلية . وان كان هناك استقلال اداري للمفتش العام لما اوجب عليه القسم (3) من الامر (57) لسنة 2004 ان يرفع تقاريره الى الوزير المختص مباشرة ولكانت له صلاحيات تنفذ بمواجهة الوزير المعني شخصياً وهذا ما لم يحصل .

الا ان هذا لا يعني ان هناك مظاهر استقلال للمفتش العام عن الوزير المختص، اذ توجد هناك بعض الصلاحيات التي تكون مناطة بالوزير المختص، الا ان القانون اجاز للمفتش العام اقيام بها دون استئذان الوزير المختص ، لان القول بوجود الاستئذان يتعارض مع تعداد المشرع لصلاحيات المفتش. ويمكن تلخيص مظاهر الاستقلال هذه بالاتي:

1. القيام باجراء التحقيق والتدقيق والتقييم، فضك عن تشكيل لجان خاصة دون الحاجة الى استصدار امر بذلك من الوزير المختص ، وهو ما تم الاشارة اليه في القسم (1) من الامر رقم (57) لسنة 2004 ولا يتأتى للوزير التدخل لمنع ذلك وهو ما أكدته الفقرة (2) من القسم (3) من الامر اعلاه التي نصت على لا يجوز لاي فرد او أي تنظيم منع المفتش العمومي من القيام بالاعمال المصرح له القيام بها...
2. نص القسم (6) من الامر اعلاه على امكانية المفتش العام من الوصول من دون قيد او شرط الى كافة مكاتب الوزارة وسلطة اصدار طلبات استدعاء الشهود واصدار الاوامر الملزمة لابرار السجلات وقدرة الوصول الى أي رئيس جهاز حكومي وسلطة الزام العاملين في الوزارة على تبليغ مكتب المفتش العام بمعلومات تتعلق بما يقع من اعمال الغش والتبذير.

### وسائل واجراءات تنفيذ مهام المفتش العام

هناك مجموعة من الوسائل والاجراءات التي يلجأ اليها او يعتمدها المفتش العام في كل وزارة في سبيل تحقيق اهدافه والوصول الى الحقيقة والغاية الاساسية من انشائه . وبغية تسليط الضوء على هذا الموضوع، سنحاول بحثه في ثلاث فروع، نكرس الاول لعرض اجراءات المفتش العام، في حين نبحت في الثاني وسائل تنفيذ مهام المفتش العام ، اما الثالث فنخصه لبيان التقرير المقدم من قبل المفتش العام.

يتولى المفتش العام كتابة تقريره ورفعها الى الوزير المعني، كما يقوم بتبليغ الاجهزة المعنية بتطبيق القانون، وعلى المفتش العام ان يكتب تقريره خلال (ستون يوماً) من نهاية كل سنة مالية يذكر فيها ما قدمه خلال هذه السنة من مشاهدات ومخالفات ونتائج تدقيقاته التي اجراها مع الاقتراحات اللازمة.

ويستند المفتش العام بكتابة تقريره الى مصدرين رئيسيين هما:

1. الشكاوى التي يتسلمها عن طريق مكتبه او عن طريق الصحافة، اذ تعد الشكاوى تعبيراً عن حرية الراي العام ، وتقدم اما مباشرة او عن طريق وسائل الاعلام المقروءة او المسموعة، والتي تكشف عن التصرفات الخاطئة والانحرافات والمخالفات المرتكبة في اجهزة الدولة وعن الفساد الاداري او المالي فيها. وفي الغالب تنشر الصحف شكاوى المواطنين وتشر ردود الادارة على تلك الشكاوى وعند ورود تلك الشكاوى، الى مكتب المفتش العام فان من واجبه التحري. عن الشكاوى من عدمها، واذا ما ثبت له صحة تلك الشكاوى فانه يقوم باتخاذ الاجراءات القانونية الخاصة بها.



2 . الجولات التفتيشية والتي من خلالها يتعرف المفتش العام على مشاكل المواطنين من خلال اشرافه ومراقبته لمختلف تشكيلات الوزارة المعنية لبيان مدى التحقق من تلك الادارات باعمالها ومدى سلامتها وموافقتها للقوانين والانظمة والتعليمات، وهو بهذا لايتلقى أي تعليمات او توجيهات في عمله الا من رؤسائه(27).

### وسائل تنفيذ مهام المفتش العام

هناك مجموعة من الوسائل التي تم منحها للمفتش العام بموجب الامر رقم ( 57 ) 2004 لمساعدته في اداء عمله بالصورة الصحيحة وهذه الوسائل يمكن اجمالها بالاتي:

1 . امكانية الوصول بدون قيود الى جميع مكاتب ودوائر الوزارة المعنية وجميع المواقع التابعة لها، والاطلاع على كافة السجلات والبيانات والمعلومات والعقود والمذكرات والمراسلات واي مواد اخرى بما في ذلك البيانات.  
2 . طلب استدعاء الشهود وتسجيل شهاداتهم واصدار الاوامر بابراز السجلات والاوراق الرسمية بما، في ذلك البيانات الالكترونية ذات الصلة بموضوع الاستفسار او التحقيق الإداري(28).

3 . الوصول الى أي رئيس اداري (جهاز حكومي)

4 . الزام العاملين في الوزارة المعنية بتبليغ المكتب باي معلومات تتعلق باعمال الغش والتبذير.

### التقرير المقدم من قبل المفتش العام

هناك فرعين من التقارير التي يعدها مكتب المفتش العام، أولهما التقارير العادية التي يعدها عن كل حالة او التي تعرض امامه وما هي المعالجات القانونية لها، حيث تعرض على الوزير المختص لغرض الاطلاع عليها واصدار القرار الاداري اللازم بشأنها، اذ جاء في الامر رقم (57) لسنة 2004 (يرفع المفتشون العموميون تقاريرهم الى الوزير المعني مباشرة، ويستجيبون لكافة الطلبات او الاستفسارات الواردة لهم من سلطة الائتلاف المؤقتة او من الهيئة التابعة للادارة العراقية المنوط بها سلطات تشريعية قومية. وفي حال ورود شكاوى او بلاغات يدعى فيها ان الوزير المعني اساء التصرف، يرفع المفتش العمومي تقريره الى المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة او الى رئيس المفوضية المعنية بالنزاهة العامة بعد تولي الادارة الانتقالية العراقية كامل سلطات الحكم في العراق)(29).

اما النوع الثاني من التقارير فهو التقرير النهائي السنوي الشامل، اذ في نهايه كل سنة ماليه يقوم مكتب المفتش العام باعداد تقريره السنو (60) يوما من نهايه كل سنه ماليه يضمن مجمل نشاط مكتب المفتش العام خلال هذه السنه من تقارير المراجعة والتدقيق المالي وجهود التحقيق التي قام بها، وكذلك المساعدة التي قدمها الى الدوائر خلال العام المنصرم، ويتم رفع هذا التقرير الى رئيس المفوضية العليا المعنية بالنزاهة، اذ جاء في الامر رقم (57) 2004(بصدر كل مفتش عمومي تقريراً سنوياً خلال فترة 60 يوم من نهاية كل سنة مالية يذكر فيها كل مما يلي على

:

تقارير المراجعة والتدقيق المالي وخلاف ذلك من جهود التحقيق او المساعدة التي قام بها المكتب او قدمها خلال ا  
(30)

ويعد هذا التقرير من عدة نسخ تودع نسخة منه لدى الوزير المعنى وترفع نسخة الى الجهة المخولة بالاشراف على مكتب المفتش العام في تلك الوزارة، كما يجب اعلام اجهزة الاعلام والجمهور بهذه التقارير بناء على طلبهم بعد مصادقة تلك التقارير، كما توزع نسخ من هذه التقارير الى تشكيلات الوزارة المعنية لغرض الاطلاع عليها وما هي اهم الملاحظات والسلبيات المؤشرة على تلك الدوائر، لغرض تجاوزها مستقبلا اذ جاء في الامر اعلاه

أ. يصف التقرير نشاط مكتب المفتش العمومي وتوفر نسخ من هذا التقرير الى الوزير المعني والى الهيئتنا التشريعية المخولة للاشراف على اعمال ونشاط الوزارة او مكتب المفتش العمومي.  
ب. عند صدور تقرير المفتش العمومي يتم اخطار اجهزة الاعلام والجمهور بصدوره على وجه السرعة وبدون تاخير، وتقدم هذه التقارير لمندوبي اجهزة الاعلام والجمهور بناء على طلبهم لها<sup>(31)</sup>.

ظ على هذه التقارير ان الامر رقم (57) 2004 كان قد كرر الاشارة الى هذه التقارير في القسمين رقم (3) (9) ، اذ جاءت العبارات متكررة وتشمل نفس المعنى، وكان من الممكن الاكتفاء بالاشارة الى احدهما دون الاخر، لكن قد يبدو ان تكرار الاشارة الى هذا الموضوع يعود الى رغبة المشرع وحرصه على رفع تلك التقارير والتأكيد على ما جاء فيها من احكام.

من خلال بحثنا لموضوع (رقابة المفتش العام في مكافحة الفساد الاداري والمالي) توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات التي تمثل بمجموعها خلاصة البحث والتوصيات التي نأمل الأخذ بها بعين الاعتبار لتحسين الدور الرقابي للسلطة التنفيذية وعلى النحو الآتي:

:

1. لم يتفق الفقه على وضع تعريف محدد للمفتش العام انطلاقاً من نوع العمل المناط به، بعبارة أخرى ان مفهوم المفتش العام يختلف حسب مهمة التفتيش التي يقوم بها.
2. تب المفتش العام المهام والصلاحيات اللازمة لتحقيق الاصلاح الاداري ومكافحة الفساد، الذي اضحى ظاهرة عالمية منتشرة في كافة ارجاء المعمورة، اذ تكاد لا تخلو منها دولة سواء كانت متقدمة او نامية غنية ام فقيرة.
3. قيام مكتب المفتش العام بتلقي الشكاوى والقيام بالجولات التفتيشية والتحري والتحقيق وكشف الانحرافات والمخالفات والسلبيات التي تضر بالمصلحة العامة وتعرض المال العام للسرقة والهدر والضياع.
4. بموجب الامر رقم (57) لسنة 2004 بتقديم تقرير سنوي خلال مدة (60) يوماً من نهاية السنة المالية، يتضمن مجمل نشاط مكتب المفتش العام خلال هذه السنة من تقارير المراجعة والتدقيق المالي وجهود التحقيق التي قام بها، وكذلك المساعدة التي قدمها الى الدوائر خلال العام المنصرم.

#### ثانياً- التوصيات

1. دمج مكتب المفتش العام بديوان الرقابة المالية، على ان يكون له فرع في كل وزارة او هيئة غير مرتبطة بوزارة، لتشابه الاهداف والوسائل وللمنع الازدواجية في العمل الرقابي
2. توحيد التشريعات المتعلقة بالجهات الرقابية وضمها بقانون خاص ليتسنى للقارئ او الباحث الرجوع اليها بدلا من بعثتها.
3. اخذ المفتش العام دوره الايجابي في عمليات التحقيق الاداري وتحريك الدعوى بحق كل من يثبت ان شكواه لم تكن صحيحة وكيدية، حفاظاً على كرامة الموظف وشرف الوظيفة العامة
4. (57) 2004 جاء ترجمة حرفية للنص الانكليزي، لذا فقد جاءت اغلب عباراته مكررة وغير مترابطة وبعيدة كل البعد عن المصطلحات القانونية والادارية والصياغة القانونية في التشريعات العراقية
5. ضرورة مراعاة الدقة في اختيار موظفي مكتب المفتش العام من الموظفين الكفوءين، الذين لهم الخبرة والاختصاص والمهارة في العمل القانوني والتدقيقي ومن المشهود لهم بالنزاهة والاخلاص والحياد.

- :
- :
- :
- 1- - بيروت-1983.
  - 2- احمد ابو ريه -الفساد اسبابه وطرق مكافحته- فلسطين-2004
  - 3- جاسم الذهبي-التطوير الاداري- - 1992-
  - 4- -الفساد الاداري ودور الشفافية في معالجته- مي للتخطيط والتنمية- 2002
  - 5- صالح عبد الزهرة الحسون-احكام التفتيش واثاره في القانون العراقي-مطبعة الاديب- 1979-
  - 6- عامر الكبيسي- -المكتب الجامعي الحديث-القاهرة-2005
  - 7- عبد الخالق الشبخلي-اخلاقيات الوظيفة العامة-الطبعة الثانية- 2003-
- ثانياً:
- 1- اكرم نشأت ابراهيم جريمة الرشوة-بحث مشار اليه في مجلة الحقوقي- 1997- -
  - 2- -الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية- -
  - 3- -سوريا- 2006-41 -مشروعية التفتيش المادي -
  - 4- ياسر خالد بركات- (مفهومه ومظاهرة واسبابه وطرق معالجته)- مركز الشيرازي للبحوث والدراسات - 80 - 2006-
- القوانين والانظمة:
- 1- قانون التفتيش الاداري العراقي رقم (54) 1936
  - 2- قانون اصول التفتيش اللبناني لسنة 1959
  - 3- (111) 1969
  - 4- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم (24) 1981
  - 5- (14) 1991
  - 6- نظام التفتيش الاداري العراقي الصادر في 1/ 1923/
  - 7- (57) 2004 الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.
- الهوامش
- (1) ينظر المنجد في اللغة والاعلام - - بيروت - 1983 - 567
  - (2) كنظام التفتيش الاداري ا /1 / 1923/ وقانون التفتيش الاداري العراقي رقم (54) 1936 واخيرا الامر رقم(57) 2004
  - (3) ينظر د.صالح عبد الزهرة الحسون-احكام التفتيش واثاره في القانون العراقي-مطبعة الاديب- 1979-
  - (4) ينظر د. -مشروعية التفتيش - -
  - (5) ينظر القسم (1) (57) 2004 الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.
  - (6) ينظر د. -الفساد الاداري ودور الشفافية في معالجته-المركز القومي للتخطيط والتنمية- -
  - (7) ينظر د. -الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية- -
  - (8) ينظر د.عبد الخالق الشبخلي-اخلاقيات الوظيفة العامة-الطبعة الثانية- - 2003- 73
  - (9) ينظر د.عامر الكبيسي- -المكتب الجامعي الحديث-القاهرة-2005 29-28
  - (10) (111) 1969 الى انه جرم الرشوة استناداً لأحكام (307)
  - (11) ينظر د.اكرم نشأت ابراهيم جريمة الرش -بحث مشار اليه في مجلة الحقوقي- - 1997- 66

- (12) ينظر د.جاسم الذهبي-التطوير الاداري- 426 1992- -  
(13) 1969 الى جريمة الاختلاس استناداً لأحكام (111)  
(315) منه  
(14) ينظر د.احمد ابو ريه -الفساد اسبابه وطرق مكافحته- فلسطين-2004- 22  
(15) ينظر د.جاسم الذهبي - 427 -  
(16) ينظر د.ياسر خالد بركات- مفهومه ومظاهرة واسبابه وطرق معالجته- -80 -2006- 47  
النبأ مركز الشيرا  
(17) ينظر القسم (5) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(18) وقد نص قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم (24) 1981 على مثل هذه المهام بمقتضى (5)  
منه كما اخذ بهذا الاختصاص ايضا قانون اصول التفتيش اللبناني لسنة 1959 (3 4 5 7)  
(19) ينظر القسم (5) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين وبنفس الصيغة  
( ) (5) قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم (24) 198  
(20) ينظر القسم (5) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين وبنفس الصيغة  
(2) (3) من قانون اصول التفتيش اللبناني لسنة 1959  
(21) (1) ينظر القسم (6) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين وبنفس الصيغة  
(3) (5) من قانون اصول التفتيش اللبناني لسنة 1959  
(22) (1) ينظر القسم (2) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(23) ينظر نص المادة (14) (14) 1991  
(24) ينظر القسم (3) (2) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(25) ينظر القسم (4) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(26) ينظر القسم (4) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(27) ينظر القسم (3) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(28) ينظر القسم (6) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(29) ينظر القسم (3) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(30) ينظر القسم (3) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.  
(31) ينظر القسم (3) (57) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين .



## The General Inspector Supervision in Fighting the Financial and Administrative Corruption

Ali G. Abbas

Dhyala University

Umar M. Ibrahim

AL-Mansour University

Hiba K. Najim

AL-Mansour University

### Abstract :

The Financial and Administrative Phenomenon is considered one of those phenomena that are recently spread among the world countries especially the developing countries because of the fact that the Executive Administrative Authorities are not complying with the clear and accurate legislations, and that they are not following the transparent regulations through which supervision can be conducted, in one hand, and the individuals negligence and their fair that resulted from the lack of freedom in the other hand.

The research problem is summarized in the fact that corruption is not resulted only by the Political Authority, but it has another partner which is represented by the Private Boards, which made everybody responsible about this hateful phenomenon. Everybody knows that corruption results cause social and economic losses because it leads to hindering development projects, prosperity achievement, weakening the democratic construction and affecting the Institutions State.

The research aim is represented by the fact that supervision will lead to fighting the Financial and Administrative Corruption which badly affect society and economy. On the other hand, to remove all barricades that hinders the achievement of the people prosperity in addition to enhancing the supervision of the Institutions States Construction and strengthening the Democratic Foundation.

The subject was discussed in three demands, the first was to identify the General Inspector, and the second will discuss the Legal Nature of the General Inspector, while the third will be dedicated to show the actions and methods of the General Inspector's Tasks, which will be discussed successively .