The Administration & Economic College Journal
For Economics & Administration & Financial Studies
Vol. 11,N.4, P P. 10-34
ISSN PRINT 2312-7813
ISSN ONLINE 2313-1012
مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية
والإدارية والمالية
المجلد ١١، العدد٤، ٢٠١٩ ص ص ١٠-٣٤

The role of transparency of the reports of the SAIs in combating the practices of financial corruption in the Iraqi environment

An analytical study

دورشفافية تقارير الاجهزة الرقابية العليا في مكافحة ممارسات الفساد المالي في البيئة العراقية

دراسة تحليلية

* ا. د ابتهاج اسماعيل يعقوب * ا.م.د سلوان حافظ حميد

Abstract: The aims of the research is to study corruption and Transparency principle and clarify the type of the link between study corruption and Transparency .The two researchers rely on the narrative and analytical concept and study a sample of the federal financial Mayoralty of Baghdad municipality for the year2012-2015 .The notes has been analyzed of the report based on the findings ,The most important results :the repots issue of the Federal Board of Supreme Audit is contributing in the distribution Transparency values based on the installed notes and this reflect unit performances economic ,that under its control and audit .The recommendations are :required the adoption of legal legislation to permit the usage of out the reports of the Federal Board of Supreme Audit ,of the people as an evidence which held against criminals and corrupted and black – mailers on all the administrative levels.

* الجامعة المستنصرية / كلية الادارة والاقتصاد

المستخلص:

يهدف البحث الى دراسة المفاهيم النظرية للشفاية والفساد وتوضيح نوع العلاقة .والارتباط مابين الفساد والشفافية ،واعتمدت الباحثتان المنهج الوصفي التحليلي ودراسة وتحليل لعينة من تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي – امانة بغداد للسنوات ٢٠١٢-٢٠١٥، وتم تحليل الملاحظات المثبتة في التقارير ،وتوصل الباحثان الى عدة استنتاجات من اهمهاالتقاريرالصادرة عن ديوان تساهم في نشر قيم الشفافية والوضوح عن طريق الملاحظات المثبتة ،وان تلك التقارير تعكس اداء الوحدات الاقتصادية الخاضعة لرقابتها، اما التوصيات من اهمها: يتطلب صياغة نصوص تجيز استخدام التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي من قبل افراد المجتمع كأدلة ادانة ضد المفسدين والمتلاعبين بالمال العام وعلى كافة االمستويات الادارية.

المحور الاول المقدمة ومنهجية البحث

المقدمة

نواجه اليوم ازمة الارهاب المالي المتمثلة بالفساد بانواعه ،الذي عصف بالاقتصاد العراقي ،وانعكس سلبا على متطلبات المجتمع الصيحية والتعلمية والتربوية وغيرها من المتطلبات . ويتطلب من المجتمع الدولي ومجتمعنا والمنظمات المحلية والدولية في ايجاد اليات لتعامل مع الازمة الارهابية المالية .وقد اقرت الامم المتحدة اتفاقية مكافحة الفساد التي ادخلت حيز التنفيذ عام ٢٠١٣ ،واصدرت دليل تشريعي لتنفيذ الاتفاقية وحددتا الفقرتين (أ،ب)من المادة الاولى ترويج وتدعيم التدابير الرامية لمنع الفساد ومكافحته بصوراكثر كفاءة ،واعتماد سبلا جديدة تدعم التعاون الدولي في الوقوف بوجه الفساد.اما الفقرة (ج) ركزت على تدعيم الشفافية والنزاهة والمسائلة والادارة السليمة للمتلكات العامة وشؤونها .واكد اعضاء الفريق المعني بتنفيذ الاتفاقية على دور المتابعة والرقابة من خلال وجود فريق يتولى عمليات التدقيق والرقابة والمراجعة بشفافية ،ذلك بهدف تطبيق عنصري الوقاية والمنع لحالات سوء الاستخدام والفساد.وفي العراق يلعب ديوان الرقابة المالية الاتحادي دورا حيويا ومها في تشخيص حالات الفساد وسوء الاستخدام من خلال اعمال التدقيق والرقابة والافصاح ضمن التقارير عن تلك الحالات.

لذا فأن فكرة البحث تركز على دراسة شفافية التقارير وماتتضمنه من افصاحات وملاحظات وايضاحات في تشخيص حالات الفساد،وهل هناك مراقبة ومتابعة من قبل الديوان الى الوحدات الاقتصادية الحكومية الخاضعة لرقابته في تنفيذ تلك التوصيات ومنع تكرارها مستقبلا.

ثانيا :منهجية البحث

١- **مشكلة البحث**:

يشكل الفساد ظاهرة ترعرت في اغلب الوحدات الاقتصادية ،ويتطلب من الجهات الرقابية المتمثلة بالجهاز الرقابي الاعلى (ديوان الرقابة المالية الاتحادي) التعامل مع هذه الظاهرة بشفافية من خلال الافصاح ضمن التقارير الرقابية المعدة وفق المعايير الدولية للأجهزة العليا لرقابة المالية الانتوساي ونشرها ،وتأكيد على متابعة تنفيذ الملاحظات من قبل الجهات الخاضعة لرقابة وبالاخص لعينة البحث ،الوحدات الحكومية المسؤولة عن جباية الايرادات التي تشكل جزء مهم من موازنة الدولة.

ويمكن صياغة المشكلة من خلال التساؤل الاتي:

تتم تنفيذ ومتابعة ورقابة الملاحظات المثبتة في التقارير الرقابية لجهاز الاعلى لرقابة والمعدة وفق المعايير الدولية للوحدات الحكومية والتي تعكس بشفافية واقع الانحرافات وسوء الاستخدام لمال العام.

٢- اهداف البحث:

أ- الاهداف المعرفية : تتمثل في دراسة المفاهيم التظرية للفساد والشفافية ومبادئها وتوضيح نوعية العلاقة والارتباط بين الشفافية والفساد.

ب- الاهداف التطبيقية :تتمثل في دراسة لعينة من تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتحليل شفافية الملاحظات المثبة في تلك التقارير .

٣- اهمية البحث:يواجه اقتصادنا اليوم ازمة اختناقات مالية ،ولتمويل موازنة الدولة،يتطلب الرقابة والمتابعة لعملية جباية الايرادات،لذا فأن التقارير الرقابية التي يصدرها ديوان الرقابة المالية الاتحادي والمعدة وفق المعايير الدولية للأجهزة العليا لرقابة ،وفيما يتعلق بالوحدات الحومية التي تتولى جباية الايرادات فأن الملاحظات المثبته تعكس واقع الجباية ومدى سلامة اداء تلك الوحدات وانسجام انشطتها المالية والادارية مع الانظمة والتعليمات .

٤- فرضية البحث: يستند البحث الى فرضية رئيسة

شفافية الملاحظات المثبة في التقاريرالرقابية المعدة من قبل ديوان الرقابة المالية

لاتحادي ومتابعة ورقابة تنفيذها من قبلة تحد من الفساد و سوء استخدام المال العام .

٥- مجتمع وعينة البحث: يتمثل مجتمع البحث تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي لوحدات الخاضعة لرقابته ،اما عينة البحث تمثلت دراسة تحليلة لتقارير الرقابية لأمانة بغداد.

٦- حدود البحث:- الحدود المكانية :تتمثل الحدود المكانية بدراسة التقارير الرقابية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي –امانة بغداد ،اما الحدود الزمانية دراسة وتحليل تلك التقارير لسنوات ٢٠١٢-٢٠١٥.

المحور الثاني :الشفافية مدخل تعريفي

الشفافية في اللغة حيث قال ابن بري الشف الثوب الرقيق ،وقيل الستر الرقيق يرى ماوراه ،واستشف ظهر ماوراه[١]،اما في المنجد شف اي رَقَّ فظهرَ ما وراءه، فهو شفيف وشَفاف . فالشفافية مفهوم يطلق على ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه أو ما يمكن استيضاحه بسهولة واكتشافه[٢]. اما قاموس Oxford الشفافية Transparency مفهوم يطلق على مايمكن استيعابه بسهولة وفهمه او مايمكن استيضاحه بكلمة واحدة (الوضوح)[٣].

لو بحثنا في متون الثقافات الإنسانية مصطلح الشفافية لما وجدنا معاني تقابلها أكثر قربا لها من كلمة الأمانة – الصدق – الإخلاص – العدالة ، والشفافية بمعناها المستعار في علم الفيزياء تعني المادة الشفافة وهي المادة الواضحة الزجاجية التي يمكن رؤية تصرفات الأطراف من خلالها.[٤] وتمثل الشفافية في معناه العام منح المواطنين كافة حقوقهم في المشاركة والتأثير في عملية صنع القرار عبر فسح المجال امامهم لممارسة حق الاطلاع ،والمفهوم الاداري لشفافية يتطلب الاصلاح الاداري ان تلزم الهيئات بنمط الشفافية والوضوح في منهج عملها وان تتيح جدية وصول المعلومات عما تقوم به من اعمال المواطنين والدارسين ،وليس فقط استجابة لطلباتهم بل بمبدارت منها [٥]

ومن وجهة المالية العامة لشفافية تمثل الانفتاح على الجمهور في مايتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام الذي شأنه تعزيز المسألة وتثبيت المصداقية وحشد تأيد اقوى للسياسات الاقتصادية السليمة مع الاخذ بنظر الاعتبار ان انعدامها اي الشفافية يؤدي الى تزعزع الاستقراروعدم الكفاءة والانتقال للعدالة [٦].

ومن زاوية الدراسات المالية تعني الشفافية توفير المعلومات لغرض حماية مستقبل المساهمين ولجعل المجتمع يعترف بأن الوحدة الاقتصادية قادرة على الإيفاء بالتزاماته، وتعد الشفافية دعامة هامة لضمان العدالة والنزاهة والثقة في إجراءات إدارة المنظمات وإدارة أفرادها واتخاذ القرارات الرشيدة، حيث تؤمن توصيل معلومات واضحة و صحيحة ووافية إلى كل الأطراف المستفيدة [٧].

ومن وجهة النظر المحاسبية تعرف الشفافية على انها الإفصاح المحاسبي الذي يتخطى المبادئ المحاسبة ذات القبول, العام والمعايير والمتطلبات التشريعية في التقرير المالي لتزويد المستخدمين بالمعلومات التي يحتاجونها لإتخاذ القرارات 5، 2005، Robert ويعرفها البعض على انها حصول المستخدم الخارجي على نفس المعلومات التي تكون لدى الإدارة وحصول المستخدم الخارجي على تلك المعلومات يجعلهم قادرين على رقابة الإدارة . والشفافية في الإفصاح المحاسبي فانها اتسام مُخرجات المحاسبة من خلال التقارير المالية بأعلى مستوى من الجودة للمعلومات المحاسبية واكتمال خصائصها النوعية وان لا تترك أي شك او ضعف في موثقيتها لدى مُستعمليها وتمكنهم من اتخاذ القرارات كأنهم يرون ما بداخل الشركة . اما نظرة الأسواق المالية إلى الشفافية على أنها الاتجاه السائد لتنظيم الإفصاح المحاسبي بقدر تعلق الأمر

بالمستثمرين والأطراف المستفيدة كافة [٨] ، فالشفافية إذن هي النظام و الإجراءات العملية لتوفير مستلزمات الإفصاح عن النشاطات والإجراءات والأهداف والنتائج، كما أن هناك ترابط وثيق بين الشفافية والإفصاح إلى درجة قد يصعب التمييز بينهما [٩] .

وان العديد من المنظمات الدولية وضعت عدة مفاهيم للشفافية منها الأمم المتحدة بأنها حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم وإتخاذ القرارات المناسبة وإكتشاف الأخطاء.ان منظمة الشفافية الدولية اعتمدت تعريف البنك وهو بذلك يعتمد على التضمنية او المشاركة فضلا الى المسائلة ونعني بالمشاركة المساواة بين كل من مصلحة في ادارة الحكم والتوظيف والترقية في المناصب العليا للدولة اما المساءلة فهي ليست المحاسبة وتشديدةالرقابة في صرف الاموال العامة فحسب بل اوسع من ذلك لتشمل الديمقراطية والحق في التمثيل والشفافية في ادارة الحكم بكل ماتعنيه من كلمة . [١٠] اما منظمة الانتوساي حددت مبادئ الشفافية والمسائلة ISSAI 20 ثمانية مبادئ لتطويرالشفافية والمساءلة بالحسابات وهي[١١] :

١- تنجز الأجهزة الرقابية مهامها في نطاق الشرعية التي تفرض المساءلة بالحسابات العامة لأنشطها تعلم الأجهزة الرقابية المجتمع المتعلقة بمهمة الرقابة والمسؤوليات والواجبات وإستراتيجية الرقابة

١. تضع وتدخل الأجهزة الرقابية معايير نماذج وطرق رقابية متسمة بالموضوعية والشفافية
٢. تترقب الأجهزة الرقابية من كافة موظفيها النزاهة والسلوك الجيد على مستوى رفيع
٣. تضمن الأجهزة الرقابية العمل على ملاحظة المبادئ المتعلقة بالمساءلة في الحسابات العامة والشفافية وأنهما ليس معرضان للخطر في حالة انجاز المهام العامة من قبل الخواص
٤. ومن أجل إتمام إنجاز الجهاز الرقابي مهامه، يجب عليه مراعات متطلبات القضايا الاقتصادية والمردود والفعالية وكذلك التعليمات المطلوبة وطرحها على المجتمع
٥. يجب أن تعلم الأجهزة الرقابية المجتمع بالنتائج العامة للرقابة وخاصة منها المتعلقة بأنشطة الإدارة العامة
٦. يجب أن تعلم الأجهزة الرقابية وسائل الإعلام بأنشطة ونتائج الرقابة والمواقع الإلكترونية ومن خلال وسائل أخرى بطرق حديثة وشاملة
٧. التجاء الأجهزة الرقابية إلى التشاور الخارجي المستقل من اجل تطوير وتحسين نوعية ومصداقية عملها

بينما يرتكز ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية العامة على اربعة مبادئ عامة [١٢]:

١- وضوح الأدوات والمسؤوليات يعني بتحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه والمسؤوليات داخل الحكومة ، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد إتاحة المعلومات للجمهور

٢- أهمية نشر المعلومات المالية الشاملة عن المالية العامة في أوقات يتم تحديدها بوضوح

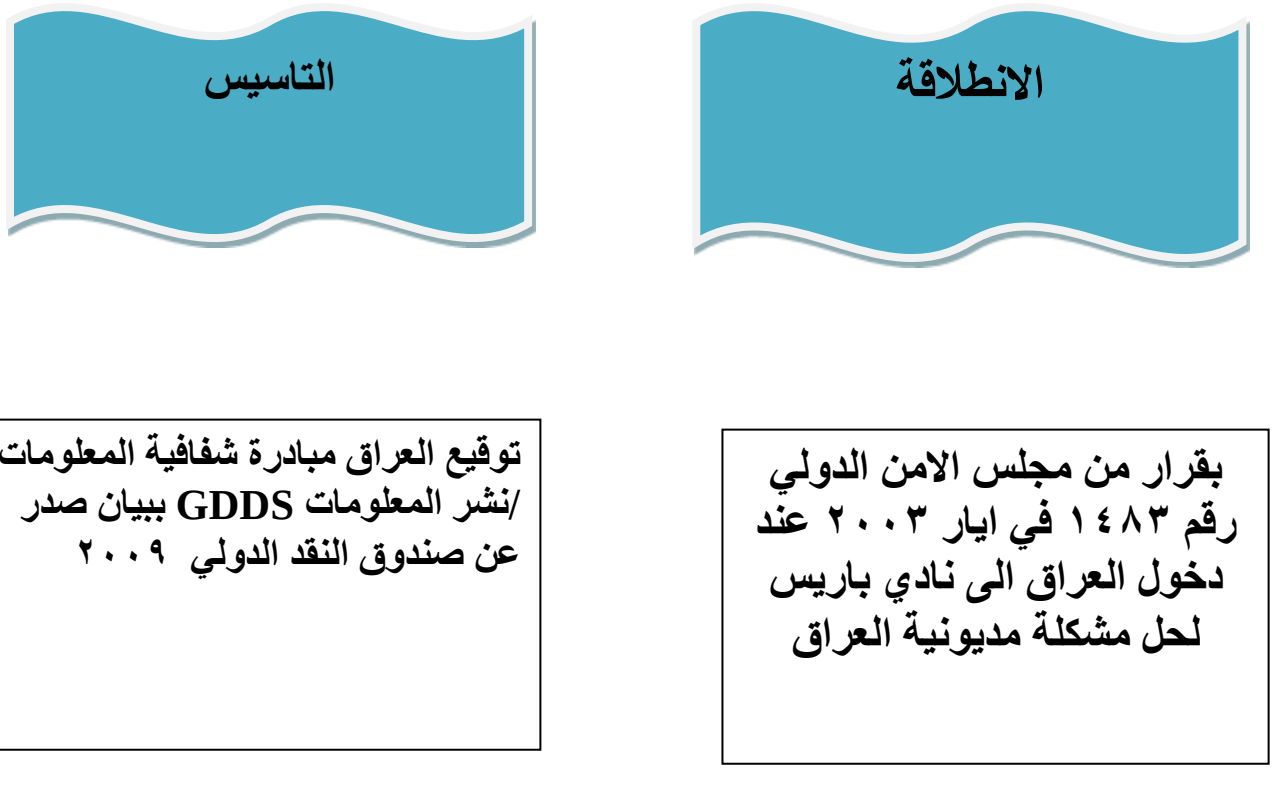
٣- علانية اعداد الميزانية وتنفيذها والابلاغ بنتائجها للجمهور

٤- ضمانات صحة المعلومات – يعني بجودة البيانات المالية العامة والحاجة إلى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة

وفي العراق فأن العديد من المؤسسات الحكومية وغير حكومية تركز على مفهوم الشفافية ودورها في الحد من الفساد ومنها ديوان الرقابة المالية الاتحادي وبالتالي يمكن توضيح المراحل التي مرت بها الشفافية في البيئة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ وكما في الشكل (١) وكالتالي :-

شكل (١)

مراحل تطور الشفافية في البيئة العراقية



نشر المعلومات المطلوبة لمعاهدات الشفافية على اختلاف انواعها

المصدر - اعداد الباحثتان

المحور الثالث :الفساد مدخل مفاهيمي

تناول الحور الاول المدخل التعريفي لشفافية وتشكل علاقة عكسية للفساد الذي اصبح حقيقة ماثلة كونه احد الظواهر التي باتت تنخر في مفاصل الدولة العراقية الحديثة وتهدد كيانها ويمكن اعتبار الفساد فايروس العصر بتصنيفاته واشكاله ، انتشر و بشكل كبير في مؤسسات الدولة المجتمع العراقي ونجم عنه هدر كبير في الموارد.

اولا:تعريف الفساد :

الفساد لغة : الفساد(Courruption) في معاجم اللغة فسد ضد (صَلُح) والفساد لغة البطلان ، فيقال فسد الشيء اي بطل واضمحل والفساد وهو التلف والعطب والاضطراب والخلل والحاق الضرر في التنزيل العزيز قوله تعالى ((ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت ايدي الناس)) (سورة الروم الاية ٤١) [١٣] . وقدمت بعض الهيئات التي تحمل صفة الدولية تعاريف عدة للفساد فقد قدم البنك الدولي تعريفا بانه اساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ،فالفساد عادة ما يحدث عندما يقوم موظف بقبول او طلب رشوة لتسهيل عقد اواجراء طرح لمناقصة عامة كما يتم عادة عندما يقوم وكلاء او وسطاء الشركات اواعمال خاصة بتقديم رشاوي للافادة من سياسات واجراءات عامة للتغلب على المنافسين ، وتحقيق ارباح خارج اطار القوانين المرعية ، او يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء الى الرشوة وذلك بتعيين الاقارب او سرقة اموال الدولة مباشرة [١٤] . في حين عرفته منظمة الشفافية الدولية بانه سلوك غير منطقي يحدث عندما يحاول شخص وضع مصالحه الخاصة ايا كان موقعه فوق المصلحة العامة او فوق القيم التي تعهد بخدمتها ، ويتخذ اشكالا وصورا متعددة تتراوح ما بين الامور التافهة والاعمال الكبيرة كسوء استعمال السياسات العامة كما ينطوي على التهديد والوعيد والابتزاز ، وقد يجري داخل المؤسسة في القطاعين العام والخاص او خارجهما [١٥]. ومالياً يرادف مصطلح (الاحتيال) في حقل المحاسبة والتدقيق ويدرج التلاعب والاختلاس تحت بنوده ،ويعرف بانه"التحريف المتعمد للقوائم المالية" وبحسب نشرة معايير التدقيق الصادرة عن مجلـــس المحاسبين القانونين (١٩٨٨) " قد يحتوي الاحتيال على تزوير او تغيير

السجلات والوثائق ،وسوء توزيع الاصول وسوء تطبيق السياسات المحاسبية [١٦].وترى الباحثتان ان هدر المال العام هو قمة الفساد المالي في الوحدات الاقتصادية

ثانيا: بعض اشكال الفساد المالي

تتعدد اشكال وصور الفساد المالي والاداري ومنها مايتعلق بالجوانب الادارية والسلوكية كالرشوة

والمحاباة واستغلال المناصب والمحسوبية والابتزاز،بينما البعض تلاخر من صور الفساد يخص الجانب المالي

كالاختلاس والسرقة : وتقع السرقات عادة في الاموال النقدية او الموارد ولاسيما العينية العائدة للدولة او المؤسسات والهيئات التي تمول من قبلها ،ووتراوح هذة الممارسات بين السرقة المباشرة للنقود وتتطلب السرقات المالية والعينية اجراءات ادارية وترتيبات اجرائية للتغطية عليها ، كأن يتم تزوير المستندات او اتلاف او تحريف بعضها او اضافة معلومات كاذبة اليها وهذه بذاتها تعد تصرفات فاسدة يعاقب عليعها .

اما الاختلاس فهو عبارة عن سوء استعمال الاموال المعهودة لشخص معين او التصرف بها بشكل غير قانوني (تغطية هذا التصرف عن طريق التلاعب في الدفاتر والسجلات المالية أ.الاختلاس النقدي من خلال :

- عدم تثبيت بعض المبيعات في السجلات.
- عدم قطع وصل من امين الصندوق عندما يقوم المدين بتسديد الدين.
- تحرير شيك مسحوب لنفسه (الموظف)وتحميله على المصروفات من دون التلاعب بالحسابات.
- ادرج اسماء وهمية ضمن اسماء الموظفين اوربما موظفين تركوا الخدمة والاستمرار بصرف رواتبهم ومخصصاتهم (وهذا شائع في العراق في الآونة الاخيرة).

االتزوير[١٨]: اي ادخال تغيير على شيء موجود صحيح في الاصل بما يحقق مصلحة المزور ، وقد يتخذ عدة اشكال:

- تزوير المستندات الثبوتية
- تزوير التواقيع والاختام
- تحريف البيانات المالية

المحور الرابع :دور شفافية تقارير الاجهزة الرقابية العليا في الحد من هدر المال العام

لجأت جمهورية العراق إلى وضع الأجهزة الرقابية في إطار مؤسسي يعتمد على القوانين والتشريعات المنبثقة عن السلطة التشريعية، والتي تعطيها حق القيام بأداء أعمالها الرقابية بكل استقلالية عن باقي المؤسسات الحكومية الأخرى، ولقد سارعت الدول المتقدمة والنامية إلي إيجاد مثل هذه الأجهزة تحت مسميات مختلفة، وفي جمهورية العراق تم العمل على إنشاء ديوان الرقابة المالية الإتحادي الذي يمثل أعلى جهاز رقابي تتمثل مهمته الأساسية

مراقبة أعمال الجهات الخاضعة لرقابته للتأكد من مدى تنفيذها لأعمالها بكفاءة وفاعلية، كما إن للديوان دور بارز ومنذ بداية تأسيسه في تقديم خدماته في مجالات الرقابة والتدقيق نيابةً عن السلطة التشريعية، إذ يقوم بتدقيق البيانات المالية وتقديم التقارير حول نتائج أعمال الوحدات الحكومية في حدود تعليمات وقواعد موضوعة وخلال مدد زمنية محددة، وقد منح الديوان بموجب قانونه رقم (٣١ لسنة٢٠١١)المعدل) الكثير من الصلاحيات التي تعزز من إستقلاليته الإدارية والتنظيمية وبالشكل الذي يساعده في إنجاز المهام الموكلة إليه والأنشطة التي يسعى لتقديمها للجهات الخاضعة لنطاق رقابته سواء أكانت هذه الجهات ممولة مركزياً أو ذاتياً، إذ يقوم بتدقيق وإبداء الرأي بالبيانات المالية لتلك الجهات وتقويم أدائها وتقديم التقارير بخصوصه

يتمثل التقرير خلاصة لعمل المدقق والمحصلة النهائية الى رأية والذي يبدي فيه مدى صدق وعدالة القوائم المالية في التعبير عن نتائج الوحدة الاقتصادية ومركزها المالي ،ويعتبر التقرير اداة ووسيلة اتصال يعكس الى المساهمين والجهات المستفيدة من الوحدة الاقتصادية الوضع الحالي والظروف عملها .

ويعرف التقرير هي وثيقٌة مكتوبة صادرة عن شخص مهني يكّون أهلا لإبداء رأي فن محايدٌ بهدف إعلام مستخدم المعلومات حول درجة التطابق بينٌ المعلومات الاقتصاديةٌ بمعناها المهني المتعارف عليهٌ كالفحص ألانتقادي المنظم لأنظمة الرقابة الداخليةٌ والبيأنات والمعلومات المحاسبيةٌ المبينٌة في الدفاتر والسجلات والقوائم المالية.

ويعتبر تقرير مراقب الحسابات من اهم مكونات عملية التدقيق وكما ذكلرنا المنتج النهائي ،وان فقرة الرأي في تقرير المدقق اهم الفقرات حيث انها تعبر عن نتيجة عملية التدقيق وبالتالي فانه لابد من الاهتمام بشكل التقرير ومحتواه ولغته من حيث الوضوح وسهولة الفهم [١٩]. وحدد المبادئ الاساسية لاعداد التقارير المالية الصادرة عن منظمة الانتوساي ان سمات التقرير الرقابي يجب ان يتضمن :التوثيق الكتابي ،النزاهة والحيادية ،الشفافية :يجب ان يكون الجهاز الاعلى الرقابي له الحرية في اتخاذ قرار نشر نتائج تقاريره الرقابية وذلك في حدود سلطته القانونية وان يتخذ الجهاز الاعلى للرقابة الوسيلة التي يراها مناسبة للنشروكيفية القيام بذلك وينبغي توزيع التقرير على الهيئات الخاضعة للرقابة والسلطة التشريعة اوكبار المسؤولين وسائل الاعلام والجمهور،ومن السمات الاخرى التي تم التاكيد عليها الصحة والاتساق ،النقد البناء ،مراعاة التوقيت المناسب ،الايجاز واخيرا المحافظة على سرية المعلومات[٢٠] ،اما دليل التدقيق رقم (٢) الصادر عن مجلس معاييرالمحاسبية والرقابية في جمهورية العراق حدد السمات الرئيسية لتقرير مراقب الحسابات بالاتي [٢١] ،

١- الشمولية يجب ان يكون تقرير مراقب الحسابات شاملا بحيث يحلوي على جميع المعلومات وثيقة الصلة والمطلوبة لتحقيق اهداف الرقابة المالية وجعل وجعل موضوع التقريرمفهوما بصورة كافية وصحيحة

٢- الدقة تتطلب الدقة ان تكون البيانات المعروضة في التقرير صحيحة وان تكون الاستنتاجات موصوفة بشكل واضح ومحدد.

٣ -- الموضوعية تقتضي ان تكون صياغة التقرير متوازنة من حيث المحتوى والاسلوب اي ان يعرض مراقب الحسابات الحقائق بامانة وموضوعية بعيدا عن التضليل وبمنظور واقعي ملائم اي عرض النتائج

بصورة محايدة وموثقة .

٤ - الوضوح :يتطلب ان يكون التقرير سهل القراءة والفهم ويجب استخدام اللغة المباشرة وغيرالفنية في التقريروفي بعض الاحيان ان تطلب الامر ذكر تعريف الى المصطلحات الفنية او الاختصارات ويتطلب عرض الحقائق بدقة وتكوين الاستنتاجات هي من شروط الوضوح والبيان.

٥ - الايجاز :يجب ان يتضمن التقرير اقتراحات مدروسة ومعبر عنها بتركيز لايؤثر على وضوح المعنى وتحقيق الهدف من الملاحظة وباسلوب جيد لمعالجة الاخطاء والقصور والضعف التي تمت ملاحظتها.

٦ - التوقيت :ويعني انجاز وتقديم تقرير مراقب الحسابات في وقت مبكر ومناسب لكي يتيح لغالبية المستخدمين الاستفادة منه.

٧- المتابعة :على مراقب الحسابات ان يتأكد عما اذا تم اتخاذ اجراءات كافية من قبل الجهة الخاضعة للرقابة بشأن تقريره للسنوات السابقة ومن ثم الابلاغ عنها.

اما العناصر الاساسية لتقرير مراقب الحسابات والتي حددها المعيار الدولي للتدقيق ٧٠٠ [٢١] ودليل التدقيق رقم ٢ الصادر عن مجلس معايير الرقابية المحاسبية وتتضمن:-

أ- عنوان التقرير

ب- الجهة التي يوجه لها التقرير

ت- الفقرة الافتتاحية او التمهيدية

اولا:تحديد البيانات المالية المدققة

ثانيا:بيان مسؤولية ادارة الوحدة الاقتصادية ومؤولية المدقق

د- فقرة النطاق (شرح لطبيعة عملية التدقيق)

اولا:الاشارة الى المعايير الدولية للتدقيق او المعايير الوطنية او الممارسات المناسبة

ثانيا :وصف للعمل الذي قام بانجازه

أ- فقرة الرأي وتحتوي على ابداء الرأي حول البيانات المالية

ب- تاريخ التقرير

ت- عنوان المدقق

ث- توقيع المدقق

ومن المرغوب فيه وضع قياس موحد لشكل ومضمون تقرير المدقق لان ذلك يساعد في تعزيز فهم القارئ وتشخيص اية ظروف غير اعتيادية عند حدوثها.

تتعدد أنواع التقارير الرقابية التي يصدرها ديوان الرقابة المالية الإتحادي بسبب تعدد الغايات والأهداف التي من أجلها يتم إعداد هذه التقارير، وان تعددها وفقاً لطبيعة الأغراض التي كتبت من اجلها أمر ذو أهمية وبذلك يمكن توجيه التقرير إلى المستوى الإداري المناسب لتمكينه من اتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنه، فضلاً عن

السرعة في تبليغ محتوى ذلك التقرير، ولقد حرص الديوان على أن تكون تقاريره الرقابية(بمختلف انواعها) واضحة ومكتوبة بلهجة بناءة وموضوعية، وأن تكون هذه التقارير مؤيدة بالنصوص القانونية والتشريعات النافذة وأدلة الاثبات الكافية، كما يحرص الديوان على ان تشتمل تقاريره على المقترحات والتوصيات التي تساعد الجهة محل الرقابة على اجراء التعديلات اللازمة وفي الوقت المناسب، كما انه اعتمد آلية لمتابعة تصفية الملاحظات الواردة في تلك التقاريرمن خلال تحديد فترات للجهات الخاضعة للرقابة لتصفية تلك الملاحظات كما يعمل الديوان في الوقت ذاته على اعلام الوزير المختص بخلاصة باهم الملاحظات والطلب منه توجيه الادارة المعنية لبذل الجهود لتصفيتها خلال المدة المحددة، وفي حالة عدم استجابة تلك الجهات بانتهاء المدة المحددة يعمل الديوان على مفاتحة الجهات الاعلى المعنية بنشاط تلك الجهات، إذ إن قيام الديوان بتقديم التقرير إلى الجهات المعنية ويعد من أهم واجباته وذلك لأن الهدف من إعداد التقارير بصورة عامة وبغض النظر عن أنواعها، يتمثل بكونه الوسيلة التي يعبر الديوان بها عن رأيه الفني وحكمه في البيانات والمعلومات المقدمة له، ويمكن تقسيم تقارير الديوان إلى ما يأتي:

- تقرير البيانات الختامية (التقرير الخارجي)
- تقرير نتائج الأعمال (التقرير الداخلي)
- تقارير الكفاءة والأداء:
- التقارير الخاصة
- التقرير السنوي العام
- التقرير السنوي الوزاري

المحور الخامس: دور تقارير الديوان في تعزيز الشفافية والمساءلة في التصرف بالأموال العامة

الإفصاح والشفافية هي دعامة هامة للتحكم المؤسسي لضمان العدالة والنزاهة، والثقة في إجراءات إدارة الشركات واتخاذ القرارات الرشيدة حيث تؤمن هذه الدعامة توصيل معلومات صحيحة وواضحة وكاملة إلى كل الأطراف ذات المصلحة بنشاط الوحدة الاقتصادية ، وإن من اهم التحديات التي تواجه اجهزة الرقابة المالية العليا هي كيفية تعزيز فهم افضل لادوارها ومهامها في المجتمع، وتماشياً مع تفويضاتها والاطر القانونية التي تحكمها فإن المعلومات الواردة في تقاريرها يجب ان تكون ذات شفافية عالية ومتاحة للجميع، وعليه فإن التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الإتحادي(بإعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية في جمهورية العراق) تؤدي دوراً مهماً في تعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية العامة كونها أداة فاعلة للحد من ظاهرة التجاوز على المال العام وتفعيلها في المجتمع عموماً والأجهزة الحكومية بشكل خاص حتى يمكن التصدي لعمليتي هدر الأموال العامة وسرقتها ومن ثم انعكاساتها السلبية على تحقيق الأهداف المخططة سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية وبما يعزز ثقة المواطن وتفاعله وإسهامه والتصدي لإشكال الفساد ومكافحته .ولتعزيز الشفافية ان تكون الافعال والقرارات والأفتراضات موضوعة

للفحص من قبل جهات مختلفة ومنها المدققين (مراقبي الحسابات) لمساءلة الادارة حيث يعد ذلك بمثابة ناقوس يمكن سماع صداه عندما تتبع الادارة سياسة الاختباء بدلا من الافصاح والضبابية والتضليل عوضا عن الشفافيةإن التقارير الرقابية التي يقدمها الديوان بمختلف أنواعها وما تتضمنه من ملاحظات وما تقترحه من توصيات لمعالجة نواحي القصور تعد مصدراً رئيساً لإبراز ما يجري من تصرفات داخل وحدات وأجهزة الدولة ولها الدور البارز في تطوير الأعمال المحاسبية والمالية لتلك الجهات، كما إن متابعة الديوان للإجراءات المتخذة لتلافي الملاحظات المشخصة له الأثر الواضح في جعل عمله يتسم بالشفافية والمصداقية والوضوح فضلاً عن حماية المال العام من أي هدر أو تبذير[٢١] .

ومن خلال قراءة لقانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٦ المعدل نجد في مادته الاولى تاكيد على دور الديوان في تحقيق الشفافية من خلال التاكيد على مصداقية الحكومه (ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصادية ، الفاعلية ، مصداقية حكومة العراق ، وينص ايضا على وجوب ان يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة ، والمفتشون العموميين لكل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية يمكن مسائلتها من قبل الشعب العراقي (ومن خلال المادة الثانية يتضح دوره في تعزيز الافصاح والشفافية حيث نصت هذه المادة على ان يقوم الديوان بالمهام الآتية [٢٢]:-

اولا: رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة اولا والتعليمات المالية على ان يشمل ذلك :-

أ- فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة ، واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها

ب- . ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها . ج -إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما أذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط

ثانيا:- رقابة وتقويم الأداء وفقا لاحكام القانون

ثالثا - تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور إدارية وتنظيمية

رابعا:- نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق ، المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق وافضل الممارسات ، وبالتعاون مع المفوضية للنزاهة العامة لتحسين القواعد بشكل مستمر ، الممارسات والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة وتدقيق الأموال العامة في العراق

خامسا:الكشف من خلال التدقيق وتقييم الأداء لأدلة الفساد ، الاحتيال ، التبديد ، الإساءة ، عدم الكفاءة في الامورٍ التي تتعلق باستلام وانفاق واستعمال الأموال العامة

سادسا:- التحقيق والتبليغ في الأمور المتعلقة بكفاءة التحصيل والإنفاق واستعمال الأموال العامة كما هو مطلوبة رسميا .

سابعا :-تحال الى المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة ،او مباشرة الى مفوضية النزاهة العامة حيثما كان مناسب كل الادعاءات او ادلة الفساد او الاحتيال او التبديد او سوء الاستخدام او عدم الكفاءة بتلانفاق واستعمال الاموال.

ثامنا:- فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا للعراق .

وخصصت الفقرة الثانية من من المادة الثانية ولتحقيق شفافية التقارير المالية والالتزام بالمعايير الصادرة عن المنظمات الدولية الراعية لمهنة التدقيق والرقابة او للحد من سوء استخدام الاموال ينشر التقرير السنوي الذي يتضمن اهداف ونطاق عملية الرقابة والمدة الزمنية المتمثلة الاثني عشر شهرا السابقة ،والتي يجب ان تتضمن (التدقيق ،التقيمات ،والاعمال المتصلة بالديوان) فضلا الى مايتضمنة التقرير السنوي كفاية وفاعلية الاجراءات التي تتخذها الحكومة ذلك لضمان فاعلية وكفاءة استخدام المال العام ،ولتحقيق فاعلية الشفافية يتم نشر النتائج النهائية تقارير المالية او تقارير الاداء او الانواع الاخرى على الموقع الالكتروني للديوان ،وبذلك تكون تلك التقارير متاحة امام الجميع.

المحور السادس : دراسة تحليلية لتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي – دائرة امانة بغداد وتشكيلاتها

اولا –:- الخدمات التي تقدمها أمانة بغداد للمواطنين

تقدم أمانة بغداد حزمة من الخدمات إلى المواطنين ومقابل ذلك فهي تقوم باستحصال الإيرادات من المواطنين أومن الجهات الأخرى الحكومية وتشمل الأنشطة التي على وفقها يتم استحصال الإيرادات (نقل النفايات) توافر المياه الصالحة للشرب أو مياه الخام تأجير العقارات أو بيعها ، تأجير الساحات والحدائق والغرامات والرسوم ويوضح الجدول (١) أهم الإيرادات الحكومية التي يتم جبايتها ووفق القوانين والتشريعات النافذة .

جدول (١)

الإيرادات الحكومية لأمانة بغداد من بعض أنشطتها (خدمات) وفق القوانين النافذة

ت	نوع الاسم	مقدار الرسم
١	رسم المهنية	يحدد الرسم وفق قانون رقم (١٣٠) لسنة ١٩٦٣المعدل (١٠%) من عقد الإيجار أو حسب تقدير لجان التقدير

		في الدوائر البلدية .
٢	رسم الإعلان	يحدد الرسم بـ (١٠٠٠٠) دينار (عشرة ألاف دينار) للمتر الواحد للغة العربية و (٢٠٠٠٠) دينار (عشرون ألف دينار) للمتر الواحد للغة الانكليزية .
٣	إيجار موجودات ثابتة	حسب السعر الذي ترسو عليه المزايدة حسب قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣
٤	إيرادات رأسمالية	بيع أراضي حسب السعر المحدد لبيع الأراضي على موظفي الدولة والوزارات والتعليمات والأوامر الخاصة بذلك .
٥	أجور رفع النفايات قرار رقم (١٣٣) لسنة ١٩٩٦	تعدل حسب واقع الحال والظروف الاقتصادية (الفقرة رابعاً من القرار)
٦	قرار رقم (٢٩٦) لسنة ١٩٩٠ الغرامات الناتجة عن التجاوز على أملاك العامة	لاتقل عن (٢٠٠) ألف دينار (مائتان ألف دينار) ولا تزيد عن (٢) مليون دينار (مليوني دينار)
٧	إيرادات تعويضات وغرامات	يحدد المبلغ حسب نوع وحجم الضرر وبموجب لجان خاصة في دوائر أمانة بغداد
٨	تعويضات قانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦ كلفة رفع أنقاض البناء من قبل أمانة بغداد	(٢٥٠) ألف دينار (مائتان ألف دينار) ولا تزيد عن (٦٠٠) ألف دينار (ستمائة ألف دينار)
٩	قرارات رقم (٣٧) و(٣٥)و(١٣)	غرامة (٢٥٠٠٠) دينار للسكني (٥٠٠٠٠) دينارللتجاري
١٠	تبليط	يحدد السعر بموجب قانون رقم (٨٥)لسنة ١٩٦٣
١١	إشغال رصيف	يحدد السعر وفق ضوابط وتعليمات إجازات البناء (ثلاثة آلاف دينار للمتر الواحد)
١٢	أجور كشف	يحدد السعر وفق ضوابط وتعليمات إجازات البناء (ثلاثة ألاف دينار للمتر الواحد)
١٣	رسم البناء	يحدد السعر وفق ضوابط وتعليمات قانون رقم (١٣٠) لسنة ١٩٦٣ إجازات البناء (ثلاثون ألف دينار للمتر الواحد)

١٤	إيرادات سنوات سابقة	تحصيل الديون التي بذمة المكلفين للسنوات السابقة من الرسوم المستحقة والواجبة التسديد
١٥	أخرى متنوعة	تشمل جميع الرسوم والأجور والغرامات التي تجبى بموجب القرارات والقوانين النافذة التي لم يتم ذكرها أعلاه

من السابق يتضح أن هناك حزمة من القوانين التشريعات والتعليمات التي تنظم عمليات جباية الإيرادات الحكومية إلا أن غالبية القوانين والقرارات والتعليمات غير محدثة مما آثر على آليات جباية الإيرادات.

الإيرادات المتحققة في عينة البحث

يظهر الجدول (٢) مصاريف وإيرادات (أمانة بغداد) للسنوات (٢٠١٢- ٢٠١٥) وعلى وفق بيانات الأمانة للسنوات الأنفة الذكر .

جدول (٢)

إيرادات ومصاريف أمانة بغداد المتحققة عن أنشطتها

التفاصيل	٢٠١٢ مليون دينار(١)	٢٠١٣ مليون دينار (٢)	٢٠١٤ مليون دينار(٣)	٢٠١٥ مليون دينار(٤)	نسب التغير (١:٢) %	(٢:٣) %	(٣:٤) %
<u>الإيرادات الذاتية</u>							
إيرادات النشاط الجاري	٣٤١٩٠	٣٤١٢٥	٣٥٥٥٧	٤٤٢١٥	٠	٤	٢٤
الإيرادات التحويلية	١٤٧١٧	١٣٥٣٧	١٥٤٣٨	٢٩٦٩٣	(٨)	١٤	٩٢
الإيراداتالأخرى	٨٥٢٦	١٠٤٥٤	٨٢٠٩	١٦٣٩٩	٢٢	(٢١)	١٠٠
مجموع الإيرادات الذاتية	٥٧٤٣٣	٥٨١١٥	٥٩٢٠٤	٩٠٣٠٧	١	٢	٥٣
منح الخزينة العامة	٦٧٦٠٥٨	٥٩٤٢٢١	٣٦٤٧٤٣	٢٨٠٦٠٠	(١٢)	(٢٢)	(٤٠)
إجمالي الإيرادات	٧٣٣٤٩١	٦٥٢٣٣٦	٥٢٣٩٤٧	٣٧٠٩٠٧	(١٢)	(٢٠)	٢٩
المصروفات							
المصروفات الجارية	٦٧٨١٩٦	٥٩٧٧٨٧	٥٥٢٣٧٢	٣٥٨٤٢٤	(١٢)	(٨)	(٣٥)
المصروفات التحويلية والأخرى	٢٠٦٢١	٣٦٧١٨	١٤٩٤٤	١٣٤١٢	٧٨	(٥٩)	(١٠)

إجمالي المصروفات	٦٩٨٨١٧	٦٣٤٥٠٥	٥٦٧٣١٦	٣٧١٨٣٦	(٩)	(١١)	(٣٤)
نسبة الإيرادات الذاتية إلى إجمالي الإيرادات	٨	٩	١١	٢٤	-	-	-
نسبة منح الخزينة إلى إجمالي الإيرادات	٩٢	٩١	٨٩	٧٦	-	-	-
نسبة إيرادات النشاط الجاري إلى الإيرادات الذاتية	٥٩	٥٩	٦٠	٤٩	-	-	-
نسبة الإيرادات التحويلية إلى الإيرادات الذاتية	٢٦	٢٣	٢٦	٣٣	-	-	-
نسبة الإيراداتالأخرى إلى الإيرادات الذاتية	١٥	١٨	١٤	١٨	-	-	-
نسبة الإيرادات الذاتية إلى المصروفات الجارية	٨	١٠	١١	٢٥	-	-	-
نسبة إجمالي المصروفات إلى إجمالي الإيرادات	٩٥	٩٧	١٠٨	١٠٠	-	-	-

المصدر :- أعداد الباحثيتن استناداً إلى حسابات أمانة بغداد للأعوام (٢٠١٢- ٢٠١٥)

من الجدول السابق يتضح ألآتي :-

أ- بلغ مجموع الإيرادات التي حققتها أمانة بغداد من مواردها الذاتية (٥٧٤٣٣) مليار دينار و (٥٨١١٥) مليار دينار و (٥٩٢٠٤) مليار دينار و (٩٠٣٠٧) مليار دينار خلال السنوات (٢٠١٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٥) على التوالي وتشكل نسب (٨% ، ٩% ، ١١% ، و٢٤%) من إجمالي الإيرادات المتحققة خلال السنوات المشار إليها ، مع العلم بأن إيرادات النشاط الجاري لا تتجاوز نسب (٥٩%) و (٥٩%) و(٦٠%) و (٤٩%) من الإيرادات الذاتية التي حققتها خلال السنوات الأنفة الذكر .

ب- من الملاحظ أن الإيرادات المتحققة من قبل أمانة بغداد منخفضة وبعد الرجوع إلى في وتقارير ديوان الرقابة المالية والتي شخصت الانحراف وبشفافية عالية الى الاتي:-

ت- أولاً :- تستحصل أمانة بغداد إيراداتها استناداً إلى مجموعة من التشريعات النافذة خلال استقراء لبعض هذه التشريعات الظاهرة في الجدول (١) ضعف قدرتها على معالجة بعض الحالات التي

استجدت بعد أحداث سنة / ٢٠٠٣ ، وقد أدى ذلك إلى بعض الإشكالات القانونية مع الغير كانت نتيجتها ضياع حقوق الأمانة وترتيب الالتزامات عليها ،

ث- ثانياً :- عدم توافر قاعدة بيانات لدى أمانة بغداد ودوائرها يمكن من خلالها حصر إيراداتها والجهات التي تستوفي منها هذه الإيرادات وقد أنعكس ذلك في عدم تمكنها من تقدير الإيرادات المستحقة ومتابعة تحصيلها وأن الإيرادات المثبتة في السجلات تمثل المبالغ المستحصلة فعلاً فقط ، فضلاً عن ذلك تعتمد أمانة بغداد الأساس النقدي في تسجيل الإيرادات التي تحققها من مواردها الذاتية ولا يتم تثبيت قيود الاستحقاق لهذا الغرض .

ج- ثالثاً :- عدم دقة تخمينات الإيرادات والمرونة في تحديدها وفق حدود دنيا أو عليا للإيراد أو لجان التقدير حيث تبرز عدم دقة وموضوعية بعض القرارات المتخذة من قبل لجان تقدير بدلات الإيجاروافتقار إلى العدالة في تقدير بدلات إيجارات الأملاكوالأراضي العائدة إلى أمانة وعدم مراعاة أهمية الموقع في تقدير البدل واسترشاداً ببدلات إيجار المواقع المجاورة خلافاً لما جاء في الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة (٢٠١٣) والتي نصت على (تقدير المال غير المنقول أو بدل إيجار وتسترشد اللجنة بالقيمة المقدرة له في دوائر التسجيل العقاري وباقيام العقارات المجاورة أو المماثلة أو بدلات بيعها أو إيجارها السنوي الحقيقي أو المقدر لأغراض الضريبية ولها الاستعانة بالخبراء لتتخذ قرارها لتقدير قيمة المال غير المنقول وبدل إيجار بالاتفاق أو الأكثرية) مما أدى إلى انخفاض بدلات الإيجار للعديد من إيجار قطع الأراضي أو المحال وغيرها .

ح- رابعا :- ضعف ألآليات في تقدير الأملاك وإعادة تقديرها ، حيث تبلغ الأملاك العائدة لأمانة بغداد وحسب التقرير الإحصائي لأمانة بغداد / دائرة العقارات لعام ٢٠١٦ حوالي (٢٦٤٦٢) عقاراً إلا أن (٩٨٤٢) عقاراً مؤجر منها فقط ويتم استحصال إيراداتها. وكما في الجدول (٣)

جدول (٣)

عقارات أمانة بغداد التي يتم استحصال إيراداتها

إجمالي عدد العقارات	العقارات المؤجرة	غير المؤجرة	نسبة المؤجرة إلى غير المؤجرة
٢٦٤٦٢	٩٨٤٢	١٦٦٤٠	%٣٧

المصدر :- أعداد الباحثيتن وفقاً للبيانات المالية لأمانة بغداد وتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي٠ لعامي (٢٠١٥- ٢٠١٦)

ويظهر الجدول (٤) وصف لحالات العقارات التابعة للامانة بغداد

الجدول (٤

حالات العقارات التابعة للامانة بغداد

الحالة	العدد	البيان
قيد الإعلان	١	قيد النشرفي الصحف الرسمية والمزايدة
المنكول عنها	١٥٩	نتيجة عدم تسديد بدلات الإيجار خلال المدة القانونية من قبل المستأجر وبت إعادة إعلانها على حساب المستأجر الناكل .
قيد الإحالة	٣٣٢٩	أعلنت بالمزايدة العلنية ورست بعهده مستأجرين وحالياً قيد أعداد قرارات الإحالة
قيد الترقين	١٥٥٠	تم إلغاء الفعالية المقامة على القطعة وتخصيصها كحدائق أو خدمات للصالح العام أو باستعمالات أخرى
غير مرغوب به	١٥	أملاك تعلن لغرض التأجير ولم يحصل لها راغب بالتأجير
غير قابل للتأجير	٦٤٦	أملاك تقع على خدمات البنية التحتية (أنابيب ، مجاري ، ماء)
مزالة	١٦٥٤	قطع أراضي تقوم الأمانةبإفرازها أو توحيدها مع مديرية التسجيل حيث تتغير معالم القطعة الأصل وكذلك رقم التسلسل العقاري
منقولة	٤٣٢	الأراضي التي تباع إلى الوزارات والدوائر الحكومية
المتجاوزين عليها	٢٧	الأملاكوالأراضي المتجاوزين عليها من قبل الغير
المخصصة للموظفين	١٧١٨	الأملاك المخصصة للموظفين لأغراض السكن مقابل بدل يستقطع من راتب الموظف
إيقافإجراءات	٢٣٣٦	أملاك يتم إيقافإجراءات تأجيرها بسبب وجود دعاوي قضائية في المحاكم أو لإغراض تدقيقه
تحت الدراسة	٤٧٥٢	الأملاك التي تقدم بها طلبات من قبل المواطنين لغرض تأجيرها وهي قيد الدراسة من قبل دائرة التصاميم في أمانة بغداد
المجموع	٢٦٤٦٢	

ومن الجدوليين أعلاه تبين لنا بأن (٩٨٤٢) عقار فقط مؤجر فعلي ويتم استحصال إيراداتها وتشكل نسبة (٣٧ %) من أملاك أمانة بغداد وبعد الاستفسار وعقد المقابلات والاطلاع على تقرير ديوان الرقابة المالية اتضح ان الاسباب الحقيقية تعود للاتي : -

١) عدم تحديد آليات جديدة لغرض تقدير الأملاك وإعادة دراسة التقديرات بشكل أصولي مما أدىإلى التأخر في إصدار الإحالات .

٢) التريث في تمديد عقود إيجارات العقارات وإعادة كافة استمارات تمديد عقود الإيجار.

٣) عدم إصدار الإحالات للمعارض وساحات وقوف السيارات وذلك بسبب تأخر إصدار الموافقات الأمنية من قبل عمليات بغداد .

خامسا : وجود (١٠٥) عقار عائد لأمانة بغداد لم يتم تسجيلها لدى دوائر التسجيل العقاري باسم الأمانة ولم يتم إصدار سندات تمليك بها مما تسبب بعدم تمكن الأمانة من اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الأشخاص المتجاوزين على أملاكها ومطالبتهم بدفع بدل الإيجارأو اللجوء إلى المحاكم المختصة لرفع التجاوز وضمان حقوق أمانة بغداد .

ثامناً: بلغت حالات التجاوز على أملاك أمانة بغداد (١٣٠) حالة مما يحد من إمكانيتها في الاستفادة منها في تحقيق الإيرادات وقد اقتصرت إجراءات أمانة بغداد بشأن تلك التجاوزات على مفاتحة قيادة عمليات دائرة البلدية وحسب حالة التجاوز وكما مبين تفاصيلها في الجدول (٥)–

الجدول (٥)

حالات

اسم الدائرة	عدد حالات التجاوز
دائرة بلدية الكرادة	٨
دائرة بلدية الكاظمية	٦
دائرة بلدية الرصافة	٢٨
دائرة بلدية الكرخ	١٠
دائرة بلدية الصدر /١	٦
اسم الدائرة	عدد حالات التجاوز
دائرة بلدية الصدر ٢١	٧
دائرة بلدية الشعب	١٢
دائرة بلدية بغداد الجديدة	١٠
دائرة بلدية المنصور	١٤
دائرة بلدية الغدير	٧
دائرة بلدية الرشيد	١٠
دائرة بلدية الدورة	٤
دائرة بلدية الاعظمية	٥
دائرة المنتزهات والتشجير	٣
المجموع	١٣٠

من الجدول (٦) يتضح أن هناك هدر في استحصال الإيرادات الحكومية من جراء كثرة التجاوزات على الأملاك التابعة لأمانة بغداد مما يحد من أمكانية تعزيز الإيرادات الحكومية وحصول هدر في الإيرادات الواجبة التحقق. وهناك أكثر من (٢٥٠) حالة تجاوز وفي كافة البلديات التابعة لأمانة بغداد .ونبين في أدناه تفاصيل بعض أملاك أمانة بغداد المتجاوز عليها :-

جدول رقم (٦)

اسم الحساب	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	نسب التغير		
الإيرادات الذاتية	١	٢	٣	٤	(١:٢) %	(٢:٣) %	(٣:٤) %
إيرادات النشاط الجاري	٣٤٦١٩	٨٩٧٣	١٤١٧٦	١٢٢٣٩	٢٦	١٥٨	٨٦
الإيرادات التحويلية	٧٠	٧٩	٣٤	٥٩	١١٤	٤٣	١٧٢
الإيرادات الأخرى	٥٣١	١٦٦٢	١١٤١٤	(٤١٧)	٣١٣	٦٨٧	
مجموعة الإيرادات الذاتية	٣٥٢٢٠	١٠٧١٤	٢٥٦٢٤	١٢٢٩٨	٣٠	٢٣٩	٤٨
منح الخزينة	٤٥٣٦٢	٦٢٢٣٣٦	٥٦٦١٨	٣٦١١٤	١٣٧	٩١	٦٤
إجمالي الإيرادات	٨٠٥٧٢	٧٢٩٥٠	٨٢٢٤٢	٤٨٤١٢	٩١	١١٣	٥٩
المصروفات							
المصروفات الجارية	٧٣٦٨٦	٦١٥٥٦	٩٧٨٨٩	١١١٧٧٦	٨٤	١٥٩	١١٤
المصروفات التحويلية	٢٧٢٩	٦٥١	٣١	٧	٢٤	٥	٢٤
المصروفات الأخرى	٢١٥	١١٣٥٨	٥٦٠٧	١١٨١٦	٥٢٧٥	٤٩	٢١١
مجموعة المصروفات	٧٦٦٣٠	٧٣٥٦٥	١٠٣٥٢٧	١٢٣٥٩٩	٩٦	١٤١	١١٩
صافي الفائض (العجز)	٣٩٤١	(٦١٥)	(١٢٨٤)	(٧٥١٨٧)	(١٦)	٣٤٦٣	٣٥٣
نسبة الإيرادات الذاتية إلى إجمالي الإيرادات	٤٤	١٥	٣١	٢٥			
نسبة منح الخزينة إلى إجمالي الإيرادات	٥٦	٨٥	٦٩	٧٥			
نسبة إيرادات النشاط	٩٨	٨٤	٥٥	٩٩.٥			

الجاري إلى الإيرادات الذاتية							
نسبة الإيرادات التحويلية إلى الإيرادات الذاتية	٠	١	٠	٠			
نسبة الإيراداتالأخرى إلى الإيرادات الذاتية	٢	١٦	٤٥				

تفاصيل املاك امانة بغداد

وصف العقار	الموقع	المساحة	دائرة البلدية
ساحة وقوف سيارات	*****	(١٧) دونم	بلدية المنصور
ساحة وقوف سيارات	*****	غير محددة	بلدية الرصافة
ساحة وقوف سيارات	*****	(١٢٥٠) م^{٢}	بلدية الكاظمية

- لم يتم الاشارة لموقع العقار

خامساً:- هناك ضعف واضح في قاعدة البيانات المعلوماتية التي تمتلكها أمانة بغداد بخصوص عدد المشتركين لغرض جباية الإيرادات (أجور الماء) وبالتالي أنعكس الضعف على انخفاض الإيرادات التي حققتها دائرة ماء بغداد وكما في الجدول (٧).

جدول (٧)

الإيرادات الحكومية المتحققة من جباية أجور الماء للسنوات (٢٠١٢ – ١٢١٥)

المصدر :- أعداد الباحثين استناداً إلى البيانات المالية لدائرة ماء بغداد وتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادية .

من الجدول السابق يتضح أن هناك تذبذب في الإيرادات الذاتية التي حققتها الدائرة للسنوات (٢٠١٢- ٢٠١٥) حيث ارتفعت عام (٢٠١٤) وبنسبة (١٣٩%) عما كانت عليه سنة (٢٠١٣) ، لتعود للانخفاض سنة (٢٠١٥) وبنسبة (٤٢)% عما كانت عليه سنة (٢٠١٤) ، علماً أن مؤشر الإيرادات قليلة وغير كافية لتغطية المصاريف حيث لم تتجاوز نسب الإيرادات الذاتية الـ (٤٨% ، ١٧% ، ٢٦% ، ١١%) من إجمالي مصاريف الدائرة للسنوات الأنفة الذكر على التوالي . فضلاً عن ضعف الإجراءات المتخذة لاستحصال المبالغ المترتبة بذمة دوائر الدولة والمستفيدين مما أنعكس سلباً على تقديم الخدمات

والاستمرارية في تحسين جودة الخدمات حيث تظهر حسابات أمانة بغداد / دائرة ماء بغداد أرصدة المدنين عن تجهز (الماء) بحوالي (٨٤٣١٣) مليارديناردينار عراقي كما هو في (٢٠١٤/١/١) ألا أن حركة الرصيد للعام نفسه (١٨٣٢) مليار دينار عراقي فقط بينما يسجل رصيد المدنيون كما في (١٣/ ٢٠١٤/١٢) مبلغ (٨٦١٤٥) مليار دينار عراقي . مما يؤشر أن هناك إيرادات حكومية لم يتم استحصالها من (المكلفين) الأفراد الذين تمتعوا بالخدمة ، مما يؤشر ضعف أجراءتها في المتابعة واستحصالتلك الديون فضلاً عن أن هناك العديد من المتجاوزين (عقارات) لم يتم استحصال أي مبالغ منهم عن أجور الماء مما أنعكس على انخفاضالإيرادات الحكومية المتحققة .

سادساً :- تشترك الدوائر الحكومية في انخفاض الإيرادات الحكومية وذلك من خلال عدم تسديدها للديون المتراكمة بذمتها حيث يبلغ إجمالي الديون المتراكمة بذمة دوائر الدولة مبلغ (١٥١٧٢٨٥٤٠) دينار عراقي لصالح أمانة بغداد فضلاً عن عدم توافر قاعدة بيانات ذات صلة بالديوان المتراكمة والمداورات من سنوات سابقة بذمة المكلفين لدى قسم الجباية في دائرة العقارات علماً أن قسم الحسابات ليس لديه معرفة بتلك المبالغ حيث يقتصر تثبيتها وجبايتها من قبل قسم الجباية في دائرة العقارات حصراً ، حيث يتم اعتماد الأساس النقدي في تثبيت الإيرادات

رابعاً :- قامت أمانة بغداد (عينة البحث) ينخفض رسوم رفع النفايات من المناطق غير سكنية المقرر جبايتها وبموجب القرار المرقم (١٣٣) لسنة (١٩٦٩) واعتماد تسعيرة جديدة دون التبرير لمنطقي لأسباب التخفيض بالأسعار ويوضح الجدول (٨) الأسعار الجديدة والقديمة والفروقات بينهما .

جدول (٨)

رسوم أمانة بغداد لرفع نفايات المناطق غير السكنية

الجهة	التسعيرة ٢٠١٤ دينار	التسعيرة ٢٠١٦ دينار	الفرق دينار	نسبة التغيير%
الوزارات	١٥٠٠٠٠	١٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	%٢٥
المستشفيات الحكومية	٢٥٠٠٠٠	٢٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	%٥٠
الأندية الرياضية	٤٥٠٠٠	٤٠٠٠٠	٥٠٠٠	%٥
المعامل الكبيرة	١٧٥٠٠٠	١٢٥٠٠٠	٥٠٠٠٠	%٥٠
النقابات المهنية	٥٠٠٠٠	١٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	%٤
المختبرات الإنشائية	١٧٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	%٧٠
ساحة الباعة المتجولين	٤٠٠٠٠	١٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	%٣٠
باعة السمك واللحوم	٢٥٠٠٠	١٠٠٠٠	١٥٠٠٠	%١٥

المصدر :- أعداد الباحثيتن وفقاً للبيانات المالية لأمانة بغداد وتقارير ديوان الرئاسة المالية الاتحادي لعامي (٢٠١٥- ٢٠١

ثامناً :- تنخفض مبالغ الغرامات التي تفرضها أمانة بغداد بحق المتجاوزين والمخالفين وخير دليل على ذلك ارتفاع عدد المتجاوزين على الشبكات والخطوط الناقلة للمياه الشرب الصحي ولا يوجد آية آليات رادعة لمنعم أو مكافحة هذه الظاهرة على الرغم من ان تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي قد شخص نقاط الخلل بشكل واضح وصريح

المحور السابع : الاستنتاجات والتوصيات

اولا: الاستنتاجات

١. يعد الفساد المالي المعول الهدام لبناء صرح العراق الجديد ،وهذا ما تؤكده التقارير الدولية التي جعلت العراق بمصاف الدول الاكثر فسادا في العالم.

٢. عدم امكانية وضع موازنة الى الايرادات المتوقع استحصالها ذلك لصعوبة حصر الايرادات والجهات التي تستوفيها لعدم توفرقاعدة بيانات.قدم الاجراءات المعتمدة في عملية تقدير الاملاك التابعة لامانة بغداد وكثرة التجاوزات على تلك الاملاك يصعب وضع استراتيجية لتقدير تلك الايرادات المستقبلية.

٣. شفافية الافصاحات والايضاحات والملاحظات المثبة في تقارير الديوان تتساهم في الحد من السلوك الا نتهازي للوحدات الاقتصادية وتعزز ثقة الجمهور .

٤ . إن التقارير الرقابية التي يقدمها الديوان بمختلف أنواعها وما تتضمنه من توصيات لمعالجة نواحي القصور تعد مصدراً رئيساً لإبراز ما يجري من تصرفات داخل وحدات وأجهزة الدولة

ثانيا: التوصيات

١- يتطلب توفر قاعدة بيانات يتم انشائها بشكل يتلائم مع طبيعة عمل الامانة ونوعية الايرادات التي يتم جبايتها.

٢- يتطلب من الامانة اعتماد اليات جديدة في اعادة دراسة تقديرات الاملاك التابعة لها والتعاون مع القضاء والجهات المختصة لرفع تلك التجاوزات.

٣- يتطلب اعادة تحديث التشريعات والقوانين والانظمة التي تنظم عمل جباية الايرادات الحكومية.

٤- يتطلب صياغة نصوص تجيز استخدام التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي من قبل افراد المجتمع كأدلة ادانة ضد المفسدين والمتلاعبين بالمال العام وعلى كافة االمستويات الادارية.

المصادر حسب ورودها في البحث

قران الكريم

١ – ابن منظور ،لسان العرب،الطبعة الثالثة ،دار صادر ،بيروت ،١٤١٤ ه ،ج٩،ص١٨٠

٢ – قاموس المنجد ،١٩٨٤ ،ص ٨٤

– ٣

Oxford English Reader Dictionary,1959,London,Oxford Press,p464

٤ – كردي ،احمد السيد ،مفهوم الشفافية ،طبيعتها ،اهدافها

http\\kenanoonline.com\users\ahmed\post\280889

٥ – الخناق،نبيل محمد ،اهداف الشفافية لدعم الرقابة المالية والادارية ،بحث منشور في مجلة كلية العلوم الاقتصادية الجامعة العدد الحادي والثلاثون ،٢٠١٢،ص١٩٧

٦ – عبود سالم محمد ،الازمة المالية العالمية بين مبدأ الافصاح والشفافية ،وقائع المؤتمر العلمي الثالث حول الازمة المالية العالمية وانعكاساتها على اقتصاد الدول ،جامعة الاسراء ،عمان ،الاردن

٧ – زويلف ،انعام محسن حسن ،الشفافية في الافصاح عن المعلومات المستقبلية ودورها في الحد من اثار الازمة المالية العالمية في سوق عمان الاردني بحث منشور.

-٨

Riley,Anderw,Take the reins in corporate covernance communication world,23,6,Nov.-Dec.2006,p28-29.

٩ – زويلف ،مصدر سابق،ص٨

١٠ – لموسخ،محمد ،دورمنظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد ،ص٤

http\\wwwuniv-medea.dzfac50%

١١- الانتوساي مبادئ الشفافية والمسائلة المعيار ٢٠

١٢- عبود،مصدر سابق،١٦

١٣- قاموس المنجد ،٥٨٣, ٢٠٠٠

١٤- الامم المتحدة ،مكافحة الفساد اطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط ،ص ١٠

١٥ – منظمة الشفافية الدولية ،مؤشر مدركات الفساد ،٢٠٠٣،ص١٠

١٦- عبود ،مصدرسابق ،١٥

١٧- الموسومي ،الهام عطا حطحوط ،دور الرقابة في الحدمن ظاهرة الفساد الاداري ،بحث تطبيقي غير منشور ،المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية ،جامعة بغداد ،٢٠٠٥،ص٤٩

١٨ –ابراهيم ،عبد الله محمد ،العلاقات العامة ومكافحة الفساد الاداري في العراق ،دراسة مسحية لأنشطة العلاقات العامة في هيئة النزاهة ،رسالة ماجستير غير منشورة ،كلية الاعلام ،جامعة بغداد،٢٠٠٥، ص٥٣

١٩- الذنيبات، عبد القادر تدقيق الحسابات في ضوء المعايير الدولية ،نظرية وتطبيق ،الجامعة الاردنية ،الطبعة الخامسة.

٢٠- مصلح ،صالح ،اعداد التقارير الرقابية وفق المعايير الدولية ،ورقة عمل مقدمة في الورشة التدربية (مكافحة الفساد لعاملين في الرقابة الداخلية في وزارة التربية والتعليم –رام الله – فلسطين(١٨-١٩)اذار ٢٠١٣ ،ص٦-٧

٢١- المعايير الدولية لتدقيق ،ترجمة الاتحاد الدولي للمحاسبين ،٢٠٠١،معيار التدقيق الدولي ٧٠٠

٢١- قانون ديوان الرقابة المالية ، رقم ٦ المعدل

٢٢- البلداوي ،شاكر عبد الكريم دور ديوان الرقابة المالية في تعزيز الافصاح والشفافية ،بحث منشور 22 في مجلة كلية الادارة والاقتصاد ،الجامعة المستنصرية،العدد ٩٠ ٢٠١١،ص٩٦-٩٧