

## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

م. سناء احمد ياسين / جامعة بغداد / كلية الإدارة والاقتصاد

تاريخ التقديم: 2017/2/19

تاريخ القبول: 2017/4/27

### المستخلص

تسعى حكومات الدول المتقدمة والنامية على السواء نحو تعزيز شفافية الأداء الحكومي بشتى الوسائل من خلال توفير معلومات الأداء الحكومي لجميع الأطراف ذات الصلة وإتاحة الفرصة لهم للمشاركة بهذه المعلومات وتقبل آراءهم بشأنها. أما في العراق فإن شفافية الأداء الحكومي تكون متدنية وفقاً لتقارير المنظمات الدولية، لذا فإن البحث الحالي يناقش مشكلة تدني مستوى شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق نتيجة إتباع سياسة التكتيم وعدم إتاحة معلومات مالية أو غير مالية تتعلق بالأداء الحكومي يتم من خلالها إعطاء صورة واضحة عن أداء الوحدات الحكومية والحكومة ككل.

يهدف هذا البحث إلى دراسة شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق بشقيه الأداء الحكومي المالي والأداء الحكومي غير المالي وتشخيص أوجه القصور فيها ومن ثم اقتراح آليات معينة تستند على طبيعة المعلومات المتاحة والتي تعد ضرورية لتعزيز شفافية الأداء الحكومي فيما إذا كانت تعد وتتاح ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي أو تنفيذه أو الرقابة عليه. وهذه الآليات المقترحة تصب في اتجاهين، الأول اقتراح تطبيق آليات من شأنها تساهم في إتاحة المعلومات المالية وغير المالية حول الأداء الحكومي، أما الاتجاه الثاني فهو اعتماد آليات يتم من خلالها تعزيز جودة المعلومات التي تحقق شفافية الأداء الحكومي.

من أبرز الاستنتاجات التي توصل إليها البحث هي أن شفافية الأداء الحكومي ليست مجرد توفير معلومات حول الأداء الحكومي، بل هي عملية تتضمن مشاركة جميع الأطراف ذات الصلة بهذه المعلومات باعتبارها مورداً عاماً وليست حكراً لأي وحدة حكومية. كما إنه لا يوجد نمط معين لتطبيق شفافية الأداء الحكومي فقد تتحقق من خلال قيام الجهات الحكومية بإتاحة المعلومات المتعلقة بعمليات الموازنة العامة لجميع الأطراف ذات الصلة وتقبل آراءهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة العامة، أو بإتاحة معلومات على موقع الكتروني ضمن شبكة المعلومات الدولية متخصص بالموازنة العامة يُنشر من خلاله معلومات حول العمليات المتعلقة بالمراحل التي تمر بها الموازنة العامة بشكل إجمالي علي مستوى الدولة ككل وأخرى تفصيلية على مستوى اصغر وحدة حكومية.

أما من بين التوصيات التي تم الخروج بها من البحث فهي:-

1. الإفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال شفافية الأداء الحكومي مع ضرورة الابتعاد عن اعتماد الشفافية المقلدة لتجارب الغير والتي قد لا تتناسب مع بيئة الوحدات الحكومية العراقية.
2. ضرورة قيام وزارة المالية بإعداد دليل المواطن للأداء الحكومي الذي يعد وثيقة أساسية ينبغي إعداده بطريقة مبسطة وإتاحته لجميع الأطراف ذات الصلة لاسيما المواطن العادي غير المتخصص لتسهيل فهم واستيعاب تفاصيل الأداء الحكومي.
3. الإفادة من المواقع الالكترونية للوحدات الحكومية على شبكة المعلومات الدولية في نشر وإتاحة معلومات في الوقت المناسب حول الأداء المالي وغير المالي للوحدات الحكومية خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي تخطيطاً وتنفيذاً ورقابة.



مجلة العلوم

الاقتصادية والإدارية

العدد 101 المجلد 23

الصفحات 619.587

### المصطلحات الرئيسية للبحث / شفافية الأداء الحكومي، معلومات الأداء الحكومي

المالي، معلومات الأداء الحكومي غير المالي، الموازنة العامة، مشاركة جميع الأطراف، مراحل الأداء الحكومي.



### المقدمة

منذ أكثر من ثلاث عقود خلت ومفهوم الشفافية شاع استخدامه بكثرة في مجال الأداء الحكومي وأصبح يحظى باهتمام العديد من دول العالم المتقدمة والنامية على حدٍ سواء، وتعزز هذا الاهتمام بظهور منظمات دولية جديدة كمنظمة الشفافية الدولية ومشروع شراكة الموازنة الدولي ومبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية التي تسعى إلى دعم الشفافية في المجال الحكومي والحث على تعزيزها بشكل أو بآخر وإتباع أساليب متنوعة لقياسها ومقارنة النتائج المتمخضة عن ذلك فيما بين دول العالم المختلفة.

ولما كانت الموازنة العامة تعد أهم الوثائق السياسية والقانونية والاقتصادية التي تعكس التوجهات العامة للأداء الحكومي المستقبلي معبراً عنه بمقدار الأموال العامة المتوقع إنفاقها مقابل إنجاز هذا الأداء وأولويات الإنفاق المرتبطة به، ثم جعل هذا الأداء فعلي على أرض الواقع بتنفيذ الموازنة العامة وتحديد ما أنفق عليه فعلاً من أموال، وأخيراً رقيبته للتعرف على ما تحقق منه، لذا فإن تحقيق شفافية الأداء الحكومي المالي من خلال إتاحة معلومات عن الموازنة العامة بكل مراحلها تخطيطاً وإقراراً وتنفيذاً ورقابة سيمكن من تحقيق الوضوح في العمل وتوفير المعلومات الكاملة عن الأداء الحكومي المالي لجميع الأطراف ذات الصلة كوسائل الإعلام المختلفة وأفراد المجتمع الراغبين في الاطلاع على ذلك وبما يسمح بمساءلة الحكومة عن أداؤها وما تنفذ من خططها الموضوعية مسبقاً والأموال التي صرفت على تنفيذها دون إخفاء للحقائق سواء كانت ايجابية أو سلبية على اعتبار أن الحكومة تتصرف بالأموال العامة نيابة عن المجتمع، لذا فإن تحقيق شفافية الأداء الحكومي سيؤدي إلى عقلانية التصرف بالأموال العامة.

أما الأداء الحكومي غير المالي فيمكن أن يكون شفافاً من خلال إتاحة معلومات غير مالية إلى جانب معلومات الأداء الحكومي المالي سواء كان على مستوى الوحدات الحكومية أو على مستوى الدولة ككل تعزز الأداء الحكومي المالي، وتحقيق كل ذلك سيقود إلى الارتقاء بشفافية الأداء الحكومي.

ومن هذا المنطلق فإن البحث الحالي أعد ليسلط الضوء على شفافية الأداء الحكومي بشكل عام مع التركيز على واقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق وتشخيص مواطن القصور في هذا الواقع، ومن ثم تقديم مقترحات تشكل آليات لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق. وبغية تغطية ما تقدم ذكره فقد قُسم البحث إلى المحاور الآتية:-

المحور الأول: «منهجية البحث»

المحور الثاني: «الإطار العام لشفافية الأداء الحكومي»

المحور الثالث: «الاهتمام الدولي بشفافية الأداء الحكومي»

المحور الرابع: «واقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق»

المحور الخامس: «آليات تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق»

المحور السادس: «الاستنتاجات والتوصيات»



### المحور الأول / منهجية البحث

1- **مشكلة البحث:** تنطلق مشكلة البحث من تدني مستوى شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق نتيجة إتاحة معلومات محدودة جداً حول الأداء الحكومي الأمر الذي نجم عنه عدم قدرة الأطراف ذات الصلة على تكوين تصور واضح عن أداء الوحدات الحكومية وتمكين هذه الأطراف من تشخيص مواطن الخلل فيه والمشاركة الفاعلة في تحسينه وتقديم الآراء المعززة للأداء الحكومي وتحقيق المساءلة عنه.

2- **أهمية البحث:** تتجلى أهمية البحث الحالي من خلال الخوض في موضوع شفافية الأداء الحكومي لما له من دور في تقليل الغموض والضبائية حول الأداء الحكومي بشقيه الأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة للدولة، والأداء الحكومي غير المالي لتعزيز ثقة جميع الأطراف ذات الصلة بالقرارات الحكومية المتخذة، فضلاً عن التعرف على مدى الاهتمام الدولي بتعزيز شفافية الأداء الحكومي وسبل الارتقاء به لاسيما محاولات المنظمات الدولية الساعية بشكل أو بآخر لقياس شفافية الأداء الحكومي.

3- **فرضية البحث:** يستند البحث الحالي إلى الفرضية الرئيسية الآتية:

((إن اعتماد آليات معينة خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي سيؤدي إلى الارتقاء بمستوى الأداء الحكومي بشقيه الأداء الحكومي المالي والأداء الحكومي غير المالي إلى المستوى المطلوب ومن ثم تعزيز شفافية الأداء الحكومي)).

ومن هذه الفرضية الرئيسية تنبثق الفرضيات الفرعية الثلاث الآتية:

**الفرضية الفرعية الأولى:** ((إن اعتماد موازنة البرامج والأداء وإعداد دليل المواطن للأداء الحكومي ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي سيساهم في إتاحة معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي)).

**الفرضية الفرعية الثانية:** ((لتعزيز جودة المعلومات التي تحقق شفافية الأداء الحكومي ضمن مرحلة تنفيذه، لابد من تطوير العمل المحاسبي الحكومي والارتقاء بوسائل إيصال المعلومات المتعلقة بالأداء الحكومي المالي وغير المالي، فضلاً عن استصدار تشريع يلزم الوحدات الحكومية بإتاحة معلومات مالية وغير مالية تتعلق بالأداء الحكومي)).

**الفرضية الفرعية الثالثة:** ((إن مشاركة الأطراف ذات الصلة خلال مرحلة رقابة الأداء الحكومي يساهم في إتاحة معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي)).

4- **هدف البحث:** يهدف البحث الحالي إلى دراسة شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق بشقيه الأداء الحكومي المالي والأداء الحكومي غير المالي وتشخيص أوجه القصور فيه، ومن ثم اقتراح آليات معينة تستند إلى طبيعة المعلومات المتاحة والتي تعد ضرورية لتعزيز شفافية الأداء الحكومي فيما إذا كانت تعد وتتاح ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي أو تنفيذه أو الرقابة عليه. وهذه الآليات المقترحة ستصب بشكل أو بآخر في تعزيز شفافية الأداء الحكومي من خلال الاتجاهين الآتيين:

الاتجاه الأول: اقتراح تطبيق آليات تساهم في إتاحة معلومات مالية وغير مالية ذات صلة بالأداء الحكومي والتي من شأنها تعزز شفافية الأداء الحكومي .  
الاتجاه الثاني: اعتماد آليات يتم من خلالها تعزيز جودة المعلومات التي تحقق شفافية الأداء الحكومي.

5- **منهج البحث:** اعتمد البحث الحالي في إعداداته على المنهج الاستقرائي وذلك بالرجوع إلى المصادر العلمية ذات الصلة لدراسة موضوع شفافية الأداء الحكومي وتسليط الضوء على تجارب بعض الدول التي سعت جاهدة لتحقيق شفافية الأداء الحكومي، والمنهج الاستنباطي من خلال اقتراح آليات مناسبة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق.



### 6- محددات البحث: وتتمثل بالآتي:-

أ. يتحدد البحث الحالي بمناقشة شفافية الأداء الحكومي المتعلق بالأنشطة الحكومية غير الهادفة للربح والتي يجري تمويلها في حدود الموازنة العامة للدولة.  
ب. فيما يتعلق بشفافية الأداء الحكومي المالي لدولة العراق فقد اقتصر أسلوب قياسها لتحديد أوجه القصور فيها في ضوء الوثائق الثمانية التي ينادي مشروع شراكة الموازنة الدولي بإعدادها وإتاحتها لجميع الأطراف ذات الصلة.

## المحور الثاني/الإطار العام لشفافية الأداء الحكومي

### أولاً- مفهوم شفافية الأداء الحكومي

يستخدم البعض مصطلح الشفافية أو الشفافية المالية أو شفافية الموازنة العامة للإشارة إلى نفس المعنى، لكن ضمن نطاق البحث الحالي سيستخدم مصطلح شفافية الأداء الحكومي باعتباره مصطلح أوسع وأشمل كونه إلى جانب الأداء الحكومي المالي الذي ينعكس في الموازنة العامة، فإنه يتضمن أيضاً الأداء الحكومي غير المالي.

من أهم المعاني التي عبرت بوضوح عن مفهوم شفافية الأداء الحكومي هي مشاركة الجميع بالمعلومات ذات الصلة بالأداء الحكومي كونها مورداً عاماً وليست ملكاً لجهة معينة، فهي (شيء صرف عليه الأموال مسبقاً، وإن يتم حفظها في مكاتب الموظفين فإن هذا يمثل مورداً غير مستغل وبالتالي هدراً وخسارة) هذا الوصف لشفافية الأداء الحكومي جاء من قبل Tim Berners (١٩٩٩) مخترع شبكة المعلومات الدولية عندما كان يتحدث عن مشروعه الذي قدمه للحكومة البريطانية في عام 2009 والذي يوفر فرصة أفضل للمجتمع البريطاني للحصول على المعلومات الرسمية في شتى مجالات الأداء الحكومي من خلال نشرها على شبكة المعلومات الدولية وبما يتفق مع قانون حرية المعلومات المعمول به في بريطانيا، وهذا ما دعا الحكومة البريطانية لتكريم Tim Berners أثناء افتتاح اولمبياد لندن عام 2012 لفضله على الحكومة البريطانية والعالم.(قناة الـ (BBC)، 2010: -)

والشفافية كما يراها الخلفي بأنها تعني (حصول أفراد المجتمع على كافة المعلومات المرتبطة بالوحدات الحكومية وما تصدره من قرارات في أي ساعة يشاءون، وهذا يتطلب أن تصدر الوحدات الحكومية تقارير دورية تتعلق بنشاطها وتتيحها لأفراد المجتمع ويعتبر توفير المعلومات وسهولة الحصول عليها مؤشراً على درجة الشفافية)(الخلفي، 2012: 2).

ومع ذلك فإن هناك من ينظر إلى شفافية الأداء الحكومي كونها ليست مقتصرة على توفير معلومات فحسب، وإنما هي عملية (الانفتاح نحو المجتمع بشكل عام حول هيكل الحكومة ووظائفها والسياسة المالية وحسابات القطاع الحكومي وخططها المستقبلية، فهي تنطوي على إمكانية الوصول الفوري إلى المعلومات الشاملة والموثوق بها والمفهومة حول النشاط الحكومي والتي توضح التكاليف والمنافع المتحققة من النشاطات الحكومية والتي تمكن جميع أفراد المجتمع من تقييم دقيق للموقف المالي للحكومة)(Folscher,2010:11).

هذا التعريف للشفافية يتوافق مع ما ذكره صندوق النقد الدولي عن الشفافية عندما وصفها بأنها (الانفتاح حول هيكل الحكومة ونشاطاتها المالية للمدة الماضية والحالية والمستقبلية).

ومن خلال هذا الوصف لشفافية الأداء الحكومي يمكن تسليط الضوء على العناصر الآتية:- (Dye etal.,2011:3)

1- الانفتاح حول هيكل الحكومة ووظائفها، حيث أن توفير المعلومات المالية وحده غير كافٍ لأنه بجانب المعلومات المالية فإن المجتمع بحاجة إلى معلومات غير مالية لفهم هيكل الحكومة والأنشطة المؤداة داخل هذا الهيكل.

( ) إن هذه العبارة قالها Tim Berners للإشارة إلى ضرورة إتاحة المعلومات حول الأداء الحكومي لجميع أفراد المجتمع دون أن يعي مفهوم الشفافية صراحة، لكن تبين فيما بعد إن هذا الإجراء الذي اقترحه ساهم بشكل كبير في تحسين شفافية أداء الحكومة البريطانية وهذا ما أكدته التقرير السنوي الصادر عن مشروع شراكة الموازنة الدولي لعام 2015، إذ حققت المركز العاشر في مؤشر الشفافية بين دول العالم .



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

- 2- توقعات السياسة المالية والخطط الحكومية للمدى المتوسط والطويل الأمد.
- 3- معلومات عن حسابات القطاع الحكومي والتي توضح نتائج تنفيذ السياسات المالية الحكومية والموازنة العامة والتي تنعكس في حسابات القطاع الحكومي.
- 4- متطلبات جودة المعلومات، حيث ينبغي أن تكون المعلومات شاملة ومتاحة لجميع أفراد المجتمع بسهولة وفي الوقت المناسب، وأن تكون مفهومة وقابلة للمقارنة.
- 5- الغرض من جعل المعلومات متاحة، حتى يتمكن أفراد المجتمع بشكل عام والمستثمرين بشكل خاص من تقييم دقيق للمركز المالي للدولة وتكاليف ومنافع الأنشطة الحكومية الحالية والمستقبلية.
- بمعنى آخر إن شفافية الأداء الحكومي مرهون بالانفتاح من خلال تمكين جميع الأطراف ذات الصلة ومن بينها منظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع من الوصول إلى المعلومات حول الأداء الحكومي سواء كانت هذه المعلومات ذات صلة بالخطط المستقبلية من بينها الموازنة العامة أو الأداء الفعلي والعقود والاتفاقيات التي تبرم سواء على مستوى الوحدات الحكومية أو على مستوى الحكومة ككل.
- من كل ما تقدم يمكن القول بأن شفافية الأداء الحكومي تعني:-  
(الوضوح في العمل وتوفير المعلومات الكاملة عن الأداء الحكومي لجميع الأطراف ذات الصلة ومن بينها أفراد المجتمع الراغبين في الاطلاع على الأنشطة الحكومية والأداء المتحقق وبما يسمح بمساءلة الحكومة عن أداؤها وما تنفذ من خططها الموضوعية مسبقاً والأموال التي صرفت على تنفيذها دون إخفاء للحقائق سواء كانت ايجابية أو سلبية).

### ثانياً- أهمية شفافية الأداء الحكومي

- تتجلى أهمية شفافية الأداء الحكومي من خلال دورها في تحقيق الآتي:- (قرداغي، 2011: 4) (دياب وعبد الحليم، 2014: 4-6)
1. تقليل الغموض والضبابية حول الأداء الحكومي.
  2. توعية أفراد المجتمع وتضمن حقوقهم في الفهم والمعرفة من خلال مشاركتهم في المعلومات ذات الصلة بالقرارات التي تتخذها الحكومة على مختلف المستويات ومن ثم المساهمة في تحقيق مساءلة الحكومة عن أداؤها.
  3. إيجاد قناة اتصال فعالة بين أفراد المجتمع والوحدات الحكومية للمساهمة في مكافحة الفساد وتحسين جودة الخدمات المقدمة.
  4. تحسين صورة الحكومة محلياً ودولياً في مجال الإصلاح ومكافحة الفساد لتجعلها حكومة جيدة بعيدة عن سلطة التكتّم ومن ثم تحقيق مصداقية الحكومة أمام المجتمع والعالم الخارجي.
  5. تعزيز قدرات أفراد المجتمع على التقييم الصحيح للوضع المالي للحكومة بصورة شاملة متضمناً جميع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للقرارات المتعلقة بالأداء الحكومي المالي الحالي والمستقبلي.
  6. تحقيق الوضوح التام في الخطط التي تنتبأ بالأداء المالي للحكومة في الأجل القصير والمتوسط والطويل.
  7. تساعد شفافية الأداء الحكومي على تحقيق رقابة أفضل على الأداء الحكومي، إذ تعد الشفافية نقطة الانطلاقة نحو تحقيق رقابة شعبية على الأداء الحكومي ومكافحة الفساد وضمان أفضل استعمال للمال العام (أ) وتقليل فرص إهداره وبالتالي المساهمة في تخفيض الإنفاق الحكومي.
  8. تساهم شفافية الأداء الحكومي في دعم شرعية الحكومة والمسؤولين فيه وتعزز ثقة المجتمع بالقرارات المتخذة (1:- Cameroon Budget Inquirer).
  9. تعد الشفافية بمثابة ناقوس يمكن سماع صدها عندما تتبع الحكومة سياسية التكتّم على الحقائق، لذا يمكن القول إن شفافية الأداء الحكومي تقضي على سلطة التكتّم على حقائق الحكومة على اعتبار أن سلطة التكتّم ما هي إلا سلطة تدمير لتلك الحكومة (مبارك، 2012: 150).

(أ) هذا مستمد من حق المجتمع في متابعة ومراقبة التصرف بالمال العام كما نص عليه الدستور العراقي الصادر في عام 2005 في الفقرة (أولاً) من المادة (27) (للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن).

### ثالثاً- علاقة الإفصاح المحاسبي بشفافية الأداء الحكومي

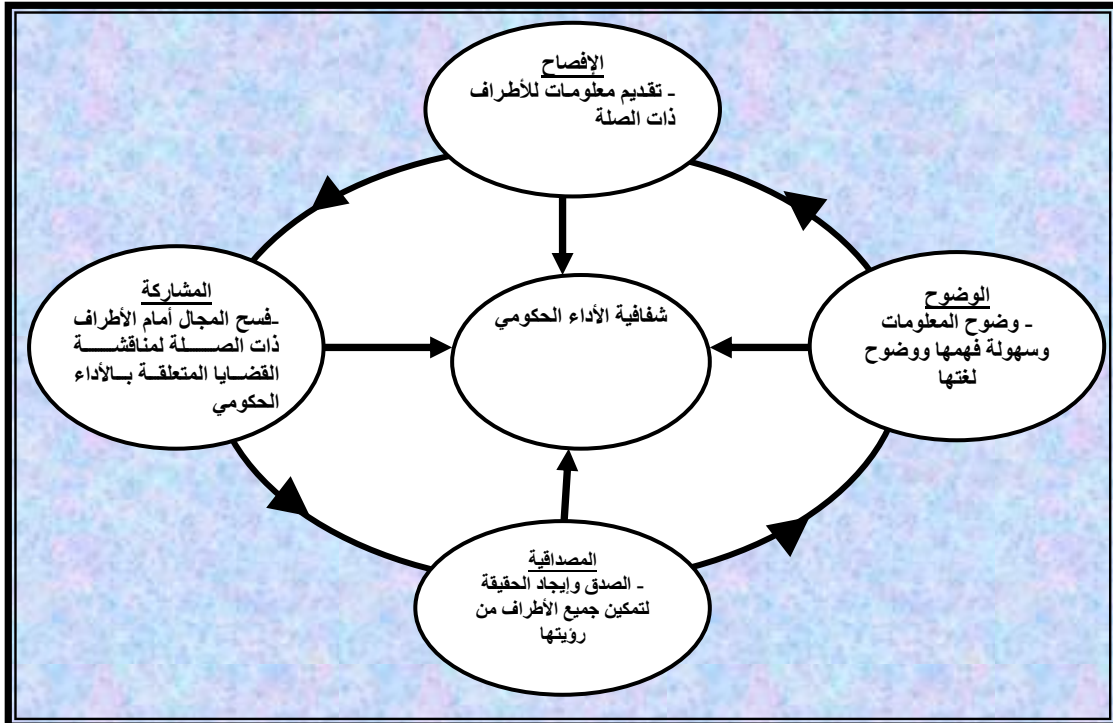
يحتل الإفصاح مكانة متميزة بين المبادئ المحاسبية كونه يبرز جهد المحاسبين من خلال المعلومات المقدمة إلى الأطراف ذات الصلة بشكل ومضمون صحيح وملائم لمساعدتهم في اتخاذ القرارات. ويرى البعض بأن مصطلح الإفصاح مرادف لمصطلح الشفافية وذلك من منطلق تركيز كلا منهما على المعلومات المقدمة، لكن في حقيقة الأمر الشفافية بشكل عام وشفافية الأداء الحكومي على وجه الخصوص أوسع من الإفصاح عن معلومات الأداء الحكومي فهي تمتد لتشمل عناصر أخرى يلخصها الشكل (1)، إذ يتبين من خلاله إن الإفصاح المحاسبي عن معلومات الأداء الحكومي وحده ليس كافياً لتحقيق الشفافية، وإنما لا بد أن تتضمن الشفافية عناصر أخرى تتمثل بالآتي:- (السبيعي، 2010: 14-17 بتصرف)

1- الوضوح: أي رؤية المعلومات ومضمونها بوضوح تام بحيث تصبح ذات فائدة في المجال المطلوب، ويتحقق الوضوح من خلال التشريعات التي يتم الركون إليها عند إعداد المعلومات والتي تتصف بكونها لا تسمح بالاجتهاد الشخصي عند اعتمادها ووضوح لغتها وسهولة فهمها وانسجامها مع بعضها البعض ومسايرتها للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع الوقت الحاضر.

2- المصداقية: تتحقق من خلال الصدق وإيجاد الحقيقة للأخرين لرؤيتها كما هي متى ما اختاروا ذلك على مدار السنة المالية، وكلما كانت المعلومات معبرة تعبيراً صادقاً عن الواقع الذي تنقله كلما تمكن أفراد المجتمع من بلورة فهم دقيق وواضح عن طبيعة الأداء الحكومي والتعامل معه بايجابية والتأثير فيه وتغيير ما قد يكتنفه من قصور.

3- المشاركة: منح أفراد المجتمع كافة حقوقهم في المشاركة والتأثير في عملية صنع القرار عبر فسح المجال أمامهم لممارسة حق الاطلاع ومناقشة القضايا المتعلقة بالأداء الحكومي كأولويات الإنفاق وكيفية إدارة الموارد العامة وهذا لن يتحقق بدون توفير معلومات تتعلق بالأداء الحكومي تتصف بوضوحها وشمولها وإتاحتها في الوقت المناسب وهذه المشاركة قد لا يوفرها الإفصاح المحاسبي على مدار السنة الأمر الذي يؤدي إلى إقتصار المشاركة أعلاه عند صدور القوائم المالية في نهاية السنة.

شكل (1) عناصر شفافية الأداء الحكومي



المصدر: إعداد الباحثة بالاستفادة من (السبيعي، مصدر سابق: 16)



### رابعاً- أنواع شفافية الأداء الحكومي

إن شفافية الأداء الحكومي لا تكون على شاكلة واحدة، وإنما كما يعكسها الشكل (2) تقسم وفقاً للناحية التي يُنظر من خلالها إلى الشفافية وهي تقسم وفقاً للآتي:-

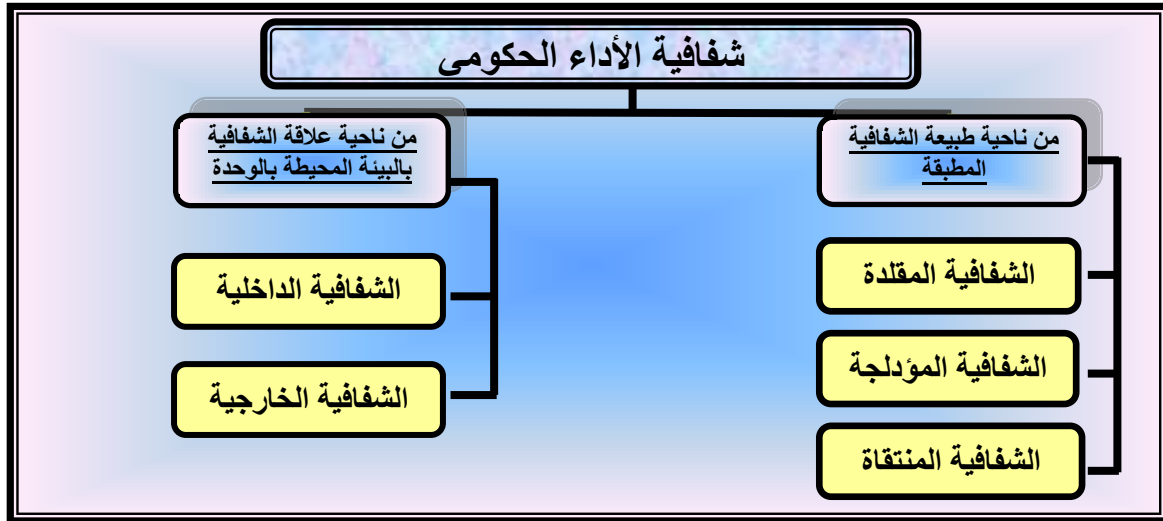
1- من ناحية طبيعة الشفافية التي يتم اعتمادها عند التطبيق، فإنها تقسم إلى:- (قرداغي، مصدر سابق: 4) أ. الشفافية المقلدة (أو المدبجة):- أي تطبيق شفافية منقولة من بيئات مغايرة للبيئة التي تعتمد عليها، وذلك من خلال تقليد تجارب الغير سواء كانت دول أو وحدات أخرى سواء كانت حكومية أو تابعة للقطاع الخاص. وهذا التقليد قد يتناسب مع طبيعة الوحدة التي تعتمد عليها ومن ثم نجاح تجربة اعتمادها، أو قد لا يتناسب ومن ثم فشلها.

ب. الشفافية المودجة:- تتمثل بالشفافية المنبثقة من أفكار ومعتقدات معينة تروج لها الجهة التي تروم اعتمادها في الوحدات الحكومية وتخدم مصالحها.

ج. الشفافية المنتقاة (أو الانتقائية):- وتتضمن اعتماد أسلوب المفاضلة بين تجارب الآخرين في مجال الشفافية واختيار النموذج الذي حقق نتائج جيدة وبأسلوب مبالغ فيه وتكون مصاحبة بحملة إعلامية للترويج لها.

2 - من ناحية علاقة الشفافية بالبيئة المحيطة بالوحدة المطبقة لها فان شفافية الأداء الحكومي تقسم إلى :- (فاطمة، 2010-2011: 32 بتصرف)

شكل (2) أنواع شفافية الأداء الحكومي



المصدر: إعداد الباحثة

أ. الشفافية الداخلية:- وتعني إتاحة المعلومات الضرورية داخل الجهاز الحكومي للدولة بشكل عام وضمن كل مستوى من المستويات الإدارية داخل الوحدة الحكومية بشكل خاص ووفقاً لمتطلبات العمل لتمكين الأطراف ذات الصلة من داخل الوحدة الحكومية من اتخاذ القرارات الملائمة. وتعكس الشفافية الداخلية درجة اللامركزية من خلال بيان المدى الذي بلغه العاملون داخل الوحدة الحكومية في حصولهم على المعلومات الضرورية للقيام بمسؤولياتهم لانجاز الأداء الحكومي المطلوب ومدى توفير المعلومات لهم ومشاركتهم في عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات وهذه أحد العناصر المهمة في موازنة البرامج والأداء التي سيتم التطرق إليها لاحقاً.



ب. الشفافية الخارجية:- وتعتبر عن ارتباط الوحدة الحكومية بالبيئة الخارجية المحيطة بها، حيث يفترض قيام الوحدة الحكومية باستخدام قنوات اتصال مناسبة ومتنوعة تحرص من خلالها على توفير معلومات عن الأداء الحكومي للأطراف خارج الوحدة الحكومية وفي الوقت المناسب وان تبدي الاهتمام بالأراء وتقبل النقد حول مسار أدائها وتصحيح الانحراف الذي قد يحصل عن المسار المحدد لها.

يتضح مما سبق، بأن تحقيق شفافية الأداء الحكومي من خلال إتاحة المعلومات المرتبطة بهذا الجانب لا تكون على نمط واحد، وإنما تتعدد وفقاً لنواح عدة، من ناحية تعلقها بالبيئة المحيطة بالوحدة المطبقة لها سواء كانت داخلية أو خارجية لا يمكن النظر إليها على إنها نوعين منفصلين، بل على العكس إنهما متصلين ويكمل احدهما الآخر. وان وجود شفافية داخلية (من خلال إتاحة معلومات ضمن المستويات الإدارية المختلفة داخل الجهاز الحكومي) تبقى منقوصة ما لم يكن هنالك شفافية خارجية مكملة لها وخصوصاً في الوحدات الحكومية التي يفترض مراقبتها من مالكيها وهم أفراد المجتمع ككل. فضلاً عن ذلك إن شفافية الأداء الحكومي سواء كانت داخلية أو خارجية إذا ما تم النظر إليها من ناحية تطبيقها فقد تكون مقلدة أو مودلجة أو منتقاة من التجارب الناجحة للآخرين. وعليه فإن المحور اللاحق سيتضمن التعرف على مدى الاهتمام الدولي ببلوغ شفافية الأداء الحكومي مع استعراض تجارب لبعض الدول المتقدمة وأخرى لدول نامية في هذا المضمار.

### المحور الثالث/الاهتمام الدولي بشفافية الأداء الحكومي

#### أولاً- المنظمات الدولية المعنية بشفافية الأداء الحكومي

مع ازدياد الاهتمام بشفافية الأداء الحكومي منذ تسعينات القرن الماضي فقد برزت العديد من المنظمات الدولية التي تعنى بهذا الجانب، ومن بينها:-

##### 1- منظمة الشفافية الدولية

هي منظمة دولية غير حكومية مقرها الرئيسي في برلين أنشئت عام 1993 من قبل المدير السابق للبنك الدولي Peter Eigen وبمشاركة 3 أشخاص من جنسيات مختلفة (Ball,2009: 295) وحالياً للمنظمة أكثر من 100 فرع في مختلف دول العالم. وتسعى المنظمة إلى جذب انتباه العالم إلى خطورة الفساد والتصدي له وفضح ممارسات الفاسدين والى الضغط على الحكومات لجعل قراراتها ونتائج تنفيذ أنشطتها شفافة، كما تدعو منظمة الشفافية الدولية إلى التعاون مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع لزيادة الجهود المبذولة في مكافحة الفساد وتمكين الأفراد من الاطلاع على كافة المعلومات المتعلقة بالأداء الحكومي المالي المدرج ضمن الموازنة العامة أو نتائج تنفيذها أو الرقابة عليها ، وكذلك اطلاعهم على العمليات التي تتم خارج الموازنة العامة ومبالغ الإيرادات والنفقات العامة الخاصة بها.

تعد منظمة الشفافية الدولية منظمة غير ربحية تعتمد في تمويل أنشطتها على التبرعات والإعانات التي يقدمها عدد لا بأس به من الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الاقتصادية كالبنك الدولي والأمم المتحدة وشركات بوينج وجنرال موتورز وكوداك، وهذا التمويل يعود بالفائدة على الجهات المانحة بالدرجة الأساس فمن ناحية يعد نوع من الدعاية لها بأنها تولي اهتمامها بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية، ومن ناحية أخرى فإن جهود المنظمة في مكافحة الفساد سوف تجني ثماره هذه الشركات من خلال تحقيقها منافع اقتصادية تتمثل في توفير تكلفة العمولات والرشاوى التي قد تضطر لتقديمها لبعض المسؤولين لتميرير بعض الصفقات التي تقوم بها هذه الشركات في أنحاء مختلفة من العالم (www.ye1.org/forum/threads/210159).

تبنّت منظمة الشفافية الدولية استراتيجية مكونة من عدة عناصر لتحقيق أهدافها تتمثل في الآتي:- (فاطمة، مصدر سابق: 88)

أ. بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي تضم الحكومات ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل نشر ثقافة الشفافية ومكافحة الفساد.

ب. تنظيم ودعم الفروع المختلفة للمنظمة لتمكينها من تحقيق أهدافها.

ج. جمع ونشر المعلومات وزيادة الوعي العام بأضرار الفساد لاسيما في الدول النامية.

د. توفير وسائل لقياس مستوى الفساد واقتراح إجراءات لمكافحته.





## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

منذ عام 1995 تتولى منظمة الشفافية الدولية قياس الشفافية من خلال إجراء مسح في المجالات الآتية:-  
(فاطمة، مصدر سابق: 88)

• استطلاع آراء رجال الأعمال والاكاديمين والمحللين عن حالة الفساد في عدد من الدول وإصدار مؤشر يطلق عليه «مؤشر مدركات الفساد» ويعرف هذا المؤشر بدقته لاعتماده على دراسات عديدة، وعلى ضوءه يعد تقريراً سنوياً يتاح من خلاله معلومات عن حالة الفساد في الدول التي شملها الاستطلاع.

• دراسة عامل الفساد في قطاع معين من القطاعات الحيوية في مختلف دول العالم وإعداد «التقرير الدولي الشامل عن الفساد».

• إجراء دراسة خاصة بخمسة عشر دولة من الدول التي ترتفع فيها معدلات التجارة الدولية من خلال تتبع تعاقبات الحكومات مع الشركات متعددة الجنسيات في مجال التجارة والاستثمار وإصدار «مؤشر الميل لدفع الرشوة» الذي يقيس مدى ميل شركات الدول التصديرية الكبرى في العالم لدفع الرشوة إلى المسؤولين في القطاع العام، كما يقيس المؤشر مدى ميل الشركات المحلية لاستخدام الرشوة لتمرير صفقاتها التجارية.

من استعراض الأساليب التي تتبعها منظمة الشفافية الدولية في قياس الشفافية، يلاحظ إنها تركز على تتبع الفساد الذي قد يشوب الأداء الحكومي من خلال إجراء الدراسات الاستطلاعية التي تعبر عن وجهة نظر الفئات المستجيبة دون أن يكون هناك دليل مادي ملموس على ذلك، فضلاً عن إن عملية القياس تتجاهل الجانب الإيجابي في الأداء الحكومي.

### 2- مشروع شراكة الموازنة الدولي

أنشئ مشروع شراكة الموازنة الدولي في عام 1997 كمنظمة أبحاث غير هادفة للربح ولا تنتمي لجهة سياسية معينة وتتخذ من واشنطن مقراً لها، ولهذه المنظمة مكاتب في عدد من دول العالم. وتعمل على تحقيق الأهداف الآتية:- ([www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org))

☒ قياس وتقييم شفافية الأداء الحكومي المالي من خلال التركيز على الموازنة العامة في الدول الخاضعة للتقييم ومدى مشاركة الأطراف ذات الصلة في العمليات المتعلقة بالموازنة العامة وتحقيق المساءلة.

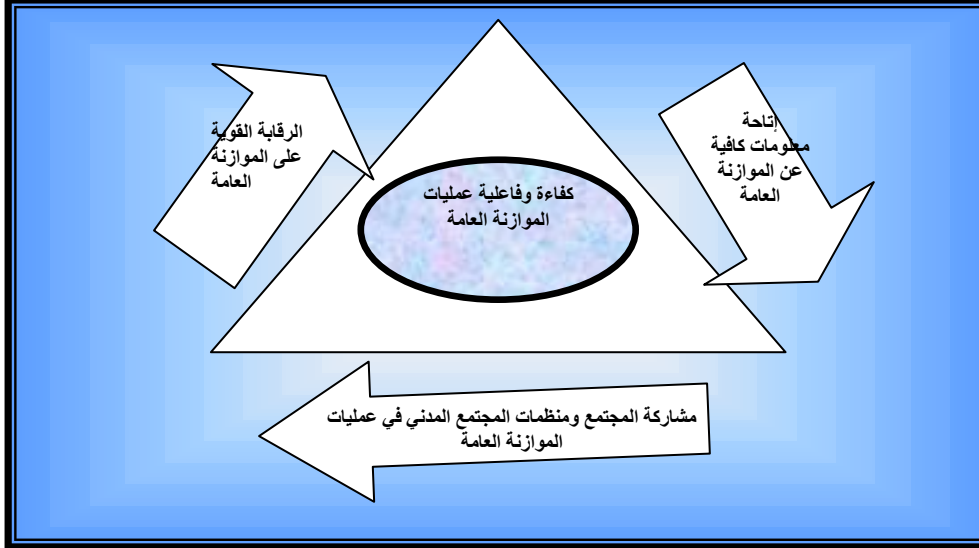
☒ تحسين قدرات المجتمع المدني وأفراد المجتمع في أن يشاركوا بفاعلية في عملية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها.

☒ توفير التدريب والدعم الفني لمنظمات المجتمع المدني المهمة بالموازنة العامة من أجل تعزيز قدراتها على التحليل والمتابعة والتقييم لعمليات الموازنة العامة.

☒ إعداد أدلة ونشر دراسات بحثية حول شفافية الموازنة العامة.

ووفقاً لمشروع شراكة الموازنة الدولي فإن قياس شفافية الأداء الحكومي يركز على الأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة ومدى مشاركة الأطراف ذات الصلة بالعمليات المرتبطة بها من خلال إجراء «مسح الموازنة المفتوحة» الذي يستند على افتراض أساسي بان كفاءة وفاعلية الموازنة العامة تقوم على ثلاث أركان رئيسية يلخصها الشكل (3)

شكل (3) كفاءة وفاعلية الموازنة العامة



المصدر: إعداد الباحثة بالاستفادة من (شراكة الموازنة الدولي، مسح الموازنة المفتوحة- الملخص التنفيذي، 2015: 5)

ولكي تتسم العمليات التي تتم خلال المراحل المختلفة للموازنة العامة بالكفاءة والفاعلية لا بد من تحقيق الأمور الثلاث التي تشكل الأركان الرئيسية الموضحة في الشكل أعلاه والمتمثلة بإتاحة معلومات كافية عن الموازنة العامة ومشاركة منظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع في العمليات المتعلقة بالموازنة العامة وتحقيق الرقابة القوية على الموازنة العامة، وان غياب أي منها سيؤثر سلباً على كفاءة وفاعلية الموازنة العامة، وهذا نابع من افتراض قائم على أساس أن لإطراف ذات الصلة ومن بينها منظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة خلال المراحل المختلفة التي تمر بها الموازنة العامة والتعرف على الكيفية التي يتم بها تخصيص واستخدام الأموال العامة الظاهرة في وثيقة الموازنة العامة.

وقد كان لهذه الأركان انعكاس على أسلوب قياس شفافية الأداء الحكومي المالي والذي أطلق عليه مشروع شراكة الموازنة الدولي بـ «مسح الموازنة المفتوحة» والذي يتولى تنفيذه بمساعدة باحثين مستقلين مقيمين في كل دولة من الدول التي يشملها المسح، وقد تزايد عدد الدول التي شملها المسح منذ أول مرة نُفذ فيها المسح عام 2006 ولحد الآن وكما موضح في الجدول (1).

جدول (1)

عدد الدول التي شملها مسح الموازنة المفتوحة

الملاحظات	عدد الدول	السنة
لم يكن العراق ضمن الدول التي شملها مسح الموازنة المفتوحة	59	2006
	85	2008
كان العراق ضمن الدول التي شملها مسح الموازنة المفتوحة وكانت درجته 3% ضمن مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2015	94	2010
	100	2012
	102	2015

المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على (تقارير مسح الموازنة المفتوحة للسنوات 2006-2015)



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

ويتم تنفيذ مسح الموازنة المفتوحة من خلال استبانته معدة من قبل مشروع شراكة الموازنة الدولي ويتم توزيعها داخل الدول المشمولة بالمشح، إذ تشكل الاستبانته الأداة الوحيدة في إجراء تحليل شامل لتقييم مدى قيام الحكومات لمختلف الدول التي شملها المسح بتوفير معلومات لجميع الأطراف ذات الصلة عن الموازنة العامة وتوفر لهم الفرصة للمشاركة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها (1: International Budget Partnership, 2010). وتتضمن الاستبانته المعتمدة في إجراء مسح الموازنة المفتوحة (وفقاً للمسح الذي أجري عام 2015) 140 سؤالاً أغلبها يتعلق بمقدار معلومات الأداء الحكومي المالي التي يتم إتاحتها لجميع الأطراف من خلال الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة التي يوصي مشروع شراكة الموازنة الدولي للحكومات في مختلف دول العالم بإتاحتها(2)، وتتوزع أسئلة الاستبانته بين المحاور الثلاث الآتية:- (مشروع شراكة الموازنة الدولي، 2015: 2)

← المحور الأول: 109 سؤالاً تتعلق بإتاحة معلومات حول الوثائق الثمانية الأساسية الخاصة بالموازنة ومدى شمولها وإصدارها في مواعيدها.

← المحور الثاني: 16 سؤالاً لقياس مدى توافر الفرصة للأطراف ذات الصلة ومن بينها المجتمع ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة في عمليات الموازنة العامة.

← المحور الثالث: 15 سؤالاً تقيس مدى قوة الدور المؤثر الذي تلعبه السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في المشاركة الفاعلة في المراحل المختلفة المتعلقة بالموازنة العامة خاصة مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ومساعدة السلطة التنفيذية عن أدائها.

واستناداً إلى الإجابات عن الأسئلة الواردة في استبانته مسح الموازنة المفتوحة يتم إعطاء نتيجة تتراوح بين الصفر والمائة على مؤشر الموازنة المفتوحة الذي يعد إجراء مقارن واسع النطاق لشفافية الأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة فيما بين دول العالم المختلفة التي وصل عددها إلى 102 دولة في عام 2015. وينشر مشروع شراكة الموازنة الدولي ومن خلال موقعه على شبكة المعلومات الدولية تقريراً مفصلاً حول نتائج المسح، كما ينشر تقريراً آخر يخص كل دولة على حده عن تقييم شفافية الموازنة العامة وتوصيات ومقترحات لتحسين شفافية الموازنة في كل دولة خضعت للمسح، كما يتم دعوة الحكومات في تلك الدول لمراجعة النتائج والتعليق عليها.

مما تقدم يتبين إن هذا الأسلوب في قياس شفافية الأداء الحكومي يتسم بكونه أكثر حيادية كونه يُنجز بالاعتماد على خبراء مستقلين من منظمات المجتمع المدني وليسوا مسؤولين حكوميين، فضلاً عن ذلك فإن هذا الأسلوب يهتم بإتاحة المعلومات لجميع الأطراف ذات الصلة والتي تحقق المشاركة الفاعلة في عمليات الموازنة العامة وتحقيق الرقابة عليها من جميع الأطراف سواء كانت رقابة السلطة التشريعية أو رقابة أجهزة الرقابة العليا أو الرقابة الشعبية، ومع ذلك فإن ما يؤخذ عليه بمحدوديته في قياس شفافية الأداء الحكومي كونه يركز على المستوى الكلي من خلال التأكيد على نشر الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة على مستوى الدولة ككل دون النظر إلى مدى إتاحة هذه الوثائق بشكل تفصيلي على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة أو على مستوى الحكومات المحلية، كما أنه لا يهتم بتقييم جودة المعلومات التي تقدم من خلال الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة لتحقيق الشفافية، فضلاً عن تركيزه على قياس شفافية الأداء الحكومي المالي وتجاهله لشفافية الأداء الحكومي غير المالي، لذا فإن البحث الحالي يمثل امتداداً لجهود مشروع شراكة الموازنة الدولي من خلال اقتراح آليات تعزز الشفافية وكما سيتم توضيح ذلك في المحور الخامس من هذا البحث.

(1) الوثائق الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة هي المستندات الرسمية التي يرى مشروع شراكة الدولية إنها ضرورية لتحقيق شفافية الأداء الحكومي المالي وينبغي على الحكومات نشرها في الوقت المناسب وخلال المراحل المختلفة للموازنة العامة وتشمل هذه الوثائق: تعليمات إعداد الموازنة - مشروع السلطة التنفيذية للموازنة - قانون الموازنة - موازنة المواطن- التقارير المالية الدورية خلال السنة - مراجعة نصف السنة - التقارير المالية السنوية- تقرير الرقابة.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

### 3- مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

ظهرت مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في جوهانسبرغ في أيلول/ 2002 ثم تطورت لتصبح تحالف دولي يضم:- (www.eiti.org) ← عدد من الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا وإيطاليا وإسبانيا واليابان وغيرها. ← أكثر من 25 شركة من الشركات العالمية المتخصصة في مجال استخراج النفط والغاز والتعدين مثل أيكسون ورويال وتوتال.... وما شابه ذلك. ← مجموعة البنك الدولي. ← منظمات المجتمع المدني الممول غالبيتها من الشركات وحكومات تلك الدول مثل منظمة الشفافية الدولية واوكسفام ومنظمة الشاهد العالمي. وحالياً تتخذ أمانة المبادرة من أوصلو عاصمة النرويج مقراً لها، حيث تعد النرويج نموذجاً للشفافية في إدارة مواردها الطبيعية من النفط والغاز والتصرف بالإيرادات المتحققة منها لتحقيق منافع للمجتمع النرويجي وبإستراتيجية مستقبلية بعيدة المدى. تسعى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية الى تحقيق الأهداف الآتية:- (الكعبي، 2011: بدون رقم)

أ- وضع معايير عالمية للشفافية وتحسين الانفتاح والمساءلة عن الإيرادات المتحققة من الموارد الطبيعية.  
ب- حماية المجتمع والمستثمرين والأطراف ذات الصلة من أفة الفساد التي تحيط بالصناعات الاستخراجية. والدولة التي تصادق على مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تكون ملزمة باعداد تقارير تتيح من خلالها معلومات تتعلق بالتراخيص والعقود وكميات النفط المنتج وكميات النفط المصدرة إلى الخارج والضرائب والرسوم والمبالغ الأخرى المتعلقة بالموارد الطبيعية التي تتلقاها من الشركات العاملة داخل البلد في مجال الصناعات الاستخراجية. ومقابل ذلك تلتزم الشركات بتقديم معلومات ذات صلة بذات الاتجاه وبعد ذلك يجري التدقيق والمطابقة من قبل شركة تدقيق دولية وبيان الرأي بخصوص المطابقة والإعلان عن أي اختلاف بين المعلومات المقدمة من قبل الحكومة وتلك المقدمة من قبل الشركات (www.ieiti.org.iq)، ثم يتم إتاحة المعلومات لجميع الأطراف ذات الصلة وبأسلوب واضح ويمكن الوصول إليه من قبل جميع الأطراف للتعرف على كيفية إدارة الموارد الطبيعية داخل الدولة ومقدار الإيرادات المتحققة منها. ومن الجدير بالذكر إن العراق التزم رسمياً بتنفيذ المبادرة في عام 2008 وتم إطلاق مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في بغداد في شهر كانون الثاني من عام 2010 عندما أعلن رئيس الوزراء السابق نوري المالكي في حينها التزام العراق بهذه المبادرة، كما قام المجلس الدولي للمبادرة بالإعلان عن إن العراق أصبح بلداً مرشحاً ضمن مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بعد عقده اجتماعاً في أوصلو خلال شهر شباط من نفس السنة، وفي كانون الأول من عام 2011 صدر أول تقرير لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق بخصوص التدفقات النقدية لعام 2009 الناتجة عن الصناعات النفطية في العراق. مما تقدم يتضح إن مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تتضمن التأكيد على شفافية الأداء الحكومي المالي وغير المالي، لكن في ذات الوقت يتم التركيز فيها على جانب واحد من الأداء الحكومي وذلك بتركيزها على الموارد الطبيعية وتجاهل الجوانب الأخرى للأداء الحكومي وما يرتبط به من نفقات وما قد يحققه من إيرادات عامة.



### ثانياً- تجارب الدول الأخرى في مجال شفافية الأداء الحكومي

في هذا الجزء سيتم استعراض تجارب دول مختلفة بعضها متقدمة وأخرى لدول نامية لمعرفة كيف استطاعت هذه الدول تحقيق شفافية الأداء الحكومي:-

#### 1- التجربة البريطانية في مجال شفافية الأداء الحكومي

تتيح الحكومة البريطانية كم هائل من المعلومات حول أدائها المالي وغير المالي لجميع الأطراف ذات الصلة من خلال الاستفادة من المواقع الالكترونية المخصصة لجميع الوحدات الحكومية على شبكة المعلومات الدولية، إذ تتضمن الآتي:- (دياب وعبد الحليم، مصدر سابق: 8) (دميان، 2015: -)

☒ توفير معلومات حول الموازنة العامة وبكل تفاصيلها من خلال موقع الكتروني خاص بها.  
☒ توفير معلومات تتعلق بالإنفاق العام بشكل إجمالي تارة ومفصل وفقاً لبنود الإنفاق ووفقاً للمجالس المحلية تارة أخرى.

☒ التزام المجالس المحلية بتوفير معلومات من خلال المواقع الالكترونية الخاصة بها عن أي إنفاق يزيد عن 500 جنيه إسترليني وجميع الرواتب والمدخولات الأخرى التي تزيد عن 58 ألف جنيه إسترليني سنوياً.  
☒ نسخ من العقود والمناقصات.

☒ تقرير الرقابة المالية المتضمن تدقيق أداء الوحدات الحكومية المختلفة.  
☒ معلومات تتعلق بالمسح الجغرافي لمواقع جميع الوحدات الحكومية بما فيها مواقع المدارس طبقاً لدرجة تقييمها من قبل مؤسسة الإشراف التربوي البريطانية.

☒ موقع يطلق عليه «أملأ هذه الحفرة» يمكن أفراد المجتمع من الإبلاغ عن أماكن الحفر أو أي مخاطر في الطرق.  
إن إتاحة هذا الكم الهائل من المعلومات وعلى نطاق واسع ساهم في رفع مستوى شفافية أداء الحكومة البريطانية وجعلها تصبح في مقدمة الدول التي تتمتع بشفافية عالية.

#### 2- تجربة كوريا الجنوبية لتعزيز شفافية الأداء الحكومي

لغرض تحقيق شفافية الأداء الحكومي، فقد اتخذت حكومة كوريا الجنوبية الخطوات الآتية:- (مشروع شراكة الموازنة الدولي، مصدر سابق: 46)

الخطوة الأولى:- قيام مختلف الوزارات بمشاركة لجنة من المتخصصين وأعضاء من منظمات المجتمع المدني بمراجعة وتقييم برامج كل وزارة وتحديد الحالات التي يحدث فيها فساد وهدر للمال العام. ورفع تقارير بهذا الخصوص إلى وزارة الإستراتيجية والتمويل.

الخطوة الثانية:- تراجع وزارة الإستراتيجية والتمويل تقارير مختلف الوزارات والمتعلقة بمراجعة وتقييم برامج كل وزارة والمقدمة إليها من الوزارات المعنية.

الخطوة الثالثة:- وفي نفس الوقت يتم إشراك جميع الأطراف ذات الصلة بالعمليات المتعلقة بالموازنة العامة من خلال قيام وزارة الإستراتيجية والتمويل ومن خلال موقعها الالكتروني على شبكة المعلومات الدولية بتجميع ملاحظات وآراء الأطراف ذات الصلة ومن بينها أفراد المجتمع حول مواطن الفساد والهدر في المال العام المحدد لكل وزارة في الموازنة العامة، ويتم تقديم مكافئة مالية للأفراد الذين يقدمون معلومات حول هذا الجانب يصل مبلغ المكافأة إلى ما يعادل 34 ألف دولار أمريكي إذا ساهمت المعلومات المقدمة إلى زيادة الإيرادات العامة أو تخفيض مقدار النفقات العامة الخاصة بكل وزارة في الموازنة العامة.

الخطوة الرابعة:- في ضوء ما تم التوصل إليه في الخطوتين الثانية والثالثة يتم إعادة النظر في التخصيصات التي ترصد للبرامج الخاصة بكل وزارة في الموازنة العامة، وقد يصل الأمر إلى تخفيض تخصيصات أي برنامج أو حتى إلغاءه في حال تبين أن أداء البرنامج فيه خلل ناجم عن هدر في المال العام.

ويشير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2015 الذي قام به مشروع شراكة الموازنة الدولي إلى أن المبادرة الإبداعية التي أطلقتها حكومة كوريا الجنوبية ومن خلال تجميع آراء الأطراف ذات الصلة حول هدر المال العام بين عامي 1998-2013 شارك أفراد المجتمع في الإبلاغ عن 1922 حالة من حالات هدر في المال العام أي بمعدل 128 حالة هدر في المال العام سنوياً، ومقابل ذلك قامت حكومة كوريا الجنوبية بدفع ما يعادل 31 مليون دولار أمريكي كمكافآت، الأمر الذي أدى إلى زيادة في الإيرادات العامة بما يعادل 11 مليار دولار أمريكي وتخفيض في مقدار النفقات العامة بما يعادل 2 مليار دولار أمريكي (مشروع شراكة الموازنة الدولي، مصدر سابق: 4).



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

من خلال استعراض تجربة كوريا الجنوبية، يتضح أن تطبيق شفافية الأداء الحكومي من خلال إتاحة معلومات حول الأداء الحكومي لجميع أفراد المجتمع ومشاركتهم وتقبل الحكومة لرأيهم حول الأداء الحكومي سواء كان ايجابيا أو سلبي ساهم في تحقيق منافع انعكست على الموازنة العامة بشقيها سواء كان بالزيادة في جانب الإيرادات العامة أو تخفيض في جانب النفقات العامة.

### 3- تجربة الهند لتحقيق شفافية الأداء الحكومي

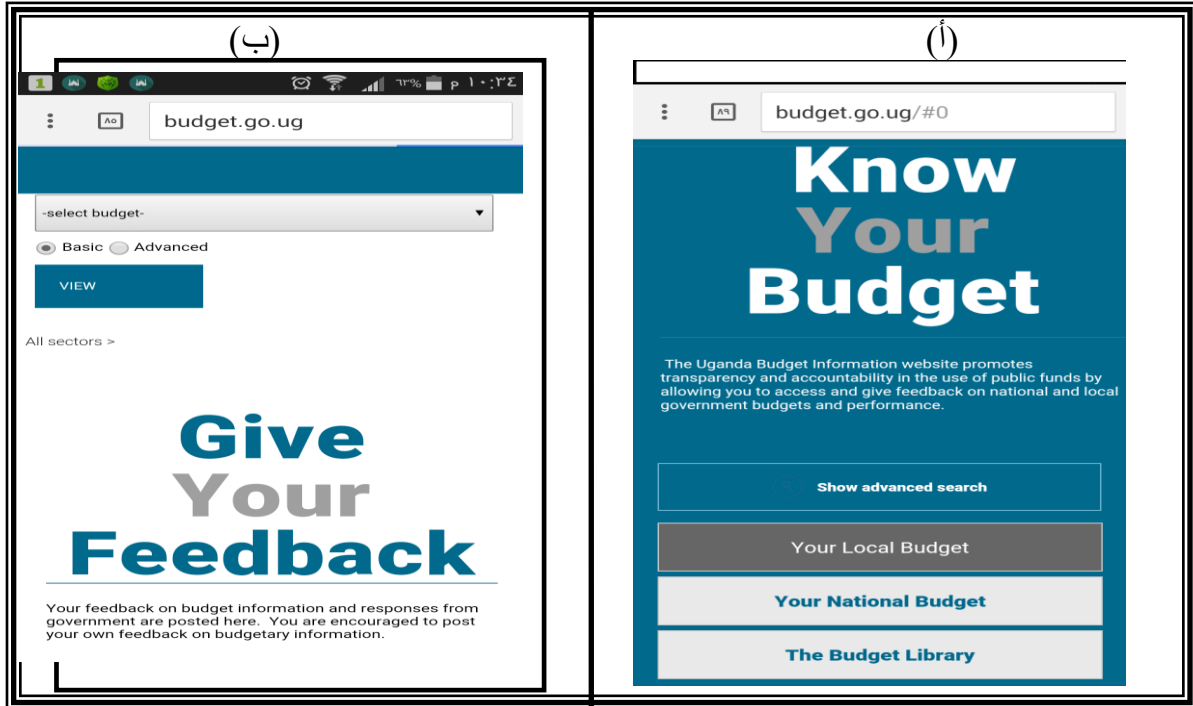
يتضمن قانون المسؤلية وإدارة الموازنة الهندي إجراءات خاصة بشفافية الموازنة العامة كونها تعبر عن الجانب المالي للأداء الحكومي، إذ يلزم هذا القانون الحكومة الهندية باتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لضمان أكبر قدر من الشفافية في إتاحة المعلومات وتقليل السرية لأدنى حد ممكن. ويبرز تطبيق هذا القانون في موقع الموازنة الالكتروني الذي يديره مركز المعلوماتية الوطني (وهي الجهة الحكومية المعنية بالخدمات المعلوماتية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الهند) بعد تزويده بالمعلومات اللازمة حول الأداء الحكومي من قبل وزارة المالية الهندية (دياب وعبد الحليم، مصدر سابق: 8).

وفي عام 2010 قامت الحكومة الهندية بتحويل ما قيمته 150 مليون دولار من تخصيصات برامج تخفيف الفقر إلى تخصيصات دورة ألعاب الكومنولث ([www.internationalbudget.org/who-we-are/history](http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history)) وهنا تبرز أهمية الشفافية من خلال إتاحة المعلومات في موقع الموازنة الالكتروني الهندي ضمن شبكة المعلومات الدولية ومشاركة المجتمع الهندي في مناقشة القضايا المتعلقة بالموازنة العامة، إذ ساهمت جهود منظمات المجتمع المدني في الهند بإعادة ما نسبته 75% من التخصيصات المذكورة آنفا إلى الغرض الأصلي الذي حددت له والمتمثل ببرامج تخفيف الفقر.

### 4- تجربة أوغندا لتحقيق شفافية الأداء الحكومي

تتيح الحكومة الأوغندية معلومات كثيرة عن الموازنة العامة وأدائها المالي خلال السنة المالية وذلك من خلال موقع متخصص بالموازنة العامة والإنفاق العام على شبكة المعلومات الدولية، ويوضح الشكل (4) الصفحة الرئيسية لهذا الموقع الذي يدار بشكل منفصل عن موقع وزارة المالية، يتميز هذا الموقع بوضوح المعلومات الواردة فيه والمتعلقة بالموازنة العامة والإنفاق العام في أوغندا وسهولة الوصول إليها.

شكل (4) مكونات موقع الموازنة الأوغندي



source: ([www.budget.go.ug](http://www.budget.go.ug))



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

القسم الثالث:- يضم مكتبة الموازنة التي تحتوي على مختلف الوثائق المتعلقة بالموازنة وتنفيذها سواء بشكل إجمالي على مستوى الحكومة الأوغندية أو بشكل مفصل على مستوى القطاعات أو المناطق. فضلاً عن ذلك فإن موقع الموازنة الأوغندي وكما يعكسه الجزء (ب) من الشكل (4) يسمح باستقبال الآراء والملاحظات حول الموازنة وكل بند من بنود الإنفاق والتعهد باستجابة الحكومة لها. يُستشف من دراسة التجربة الأوغندية أنه على الرغم من كون أوغندا تعد من الدول النامية والفقيرة التي يكون مستوى دخل الفرد فيها لا يتجاوز 50 دولار شهرياً ، إلا أن هذا لم يمنع من إتاحة معلومات تساهم في تحقيق شفافية الأداء الحكومي المالي.

تأسيساً على ما تقدم، يمكن القول إن شفافية الأداء الحكومي أضحت أمراً واقعاً ومطلباً تسعى مختلف الدول إلى تحقيقها بغض النظر عن مدى تقدمها (سواء كانت دول متقدمة أو نامية) أو وضعها الاقتصادي (سواء كانت دول غنية مثل بريطانيا أو دول فقيرة مثل أوغندا)، كما إن جميع تجارب الدول الأخرى المشار إليها ضمن هذا المحور قدمت نماذج جيدة ومتنوعة للارتقاء بشفافية الأداء الحكومي وجميعها تركز على إتاحة المعلومات حول أداء الأنشطة الحكومية بوضوح ومشاركة الأطراف ذات الصلة ومن بينها أفراد المجتمع في اتخاذ القرارات المتعلقة بالأداء الحكومي لاسيما المتعلقة بالأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة. وعلى هذا الأساس فإن المحور اللاحق سيتناول دراسة واقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق.

### المحور الرابع/واقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

#### أولاً- شفافية الأداء الحكومي في ظل التشريع العراقي

تستمد شفافية الأداء الحكومي شرعيتها في ظل بيئة الوحدات الحكومية العراقية من التشريعات النافذة والتي أكدت على اعتماد الشفافية بصورة صريحة وواضحة أو ضمنية ، والتي من بينها:-  
1- ما نصت عليه الفقرة (أولاً) من المادة (27) من الدستور العراقي الصادر في عام 2005 من أن:  
(للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن)

ولكي تتمكن الأطراف ذات الصلة ومن بينها المواطن من حماية المال العام، لا بد أن يتاح لهم المعلومات التي تنصف بالاتي:-

☒ موثوقيتها.

☒ وضوحها وسهولة فهمها.

☒ تقديمها في الوقت المناسب.

وفسح المجال أمام هذه الأطراف لمناقشة معلومات الأداء الحكومي والتعبير عن رأيهم بخصوص القرارات المتعلقة بالأداء الحكومي كتخصيص الأموال العامة في الموازنة العامة واستخدامها والرقابة عليها، كل هذا سيساهم بشكل أو بآخر في تعزيز شفافية الأداء الحكومي من جهة، وحماية المال العام من سوء الاستخدام من جهة أخرى.

2- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل الذي أشار القسم (1) منه - الغرض- إلى أن من بين مبادئ الموازنة العامة هو مبدأ الشفافية التي تستلزم أن:  
(تنتشر معلومات الموازنة العامة وفق المعايير المقبولة دولياً، وإن تقدم بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة بها).

كما أن تناول الأقسام (6، 7، 9، 10، 11، 14) وبشكل مفصل المراحل التي تمر بها الموازنة العامة بدءاً من الإعداد والتحضير وانتهاءً بالرقابة على التنفيذ والمعلومات التي ينبغي إتاحتها ضمن كل مرحلة، ما هو إلا دليل على تأكيد القانون لاعتماد الشفافية بشكل عام وشفافية الأداء الحكومي المالي بشكل خاص.

3- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 الذي أشارت بعض موادها إلى الشفافية فعلى سبيل المثال المادة (6) منه تناولت المهام التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية الاتحادي وبما يحقق مصداقية التقارير المالية المقدمة من قبل الوحدات الحكومية المختلفة وما تتضمنه من معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي.  
وكذلك الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) التي أشارت إلى تضمين خطة الديوان السنوية للموضوعات والقضايا التي يعتبرها الديوان ضرورية للتحقق من الشفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

مما سبق يتضح إن شفافية الأداء الحكومي ليست بالأمر الجديد على بيئة الوحدات الحكومية العراقية وإنما هو أمر قائم حتمته التشريعات العراقية.

### ثانياً- أوجه القصور في شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

كما هو معلوم أن الأداء الحكومي يمر بمراحل عديدة تبدأ بالتخطيط للأداء ثم تنفيذه وتنتهي بالرقابة على التنفيذ، وأن شفافية الأداء الحكومي لا تتحقق عند مرحلة معينة فحسب، وإنما ترتبط بكافة المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي. لذا سيتم مناقشة أوجه القصور في شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق خلال هذه المراحل مع التركيز على مناقشة شفافية الأداء الحكومي المالي خلال المراحل المختلفة في ظل الموازنة العامة الاتحادية لدولة العراق وما يعد خلال هذه المراحل من وثائق وتقارير ذات صلة بالموازنة العامة على اعتبار أن الموازنة العامة هي ترجمة للأداء المالي للحكومة وعلى النحو الآتي:-

#### 1- مرحلة تخطيط الأداء الحكومي:

فيما يتعلق بالأداء الحكومي المالي فإن هذه المرحلة تتضمن إعداد وتحضير الموازنة العامة وخلالها يتم إعداد الوثائق المبينة في الجدول (2) تنفيذاً لما جاء في القسم (6) - إعداد الميزانية- من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل.

#### جدول (2)

#### الوثائق المتعلقة بالأداء الحكومي المالي والمعدة خلال مرحلة تخطيط الأداء الحكومي

نوع الوثيقة	مكونات الوثيقة	الجهة المسؤولة عن إعدادها	مدى إتاحة الوثيقة للأطراف ذات الصلة
1. تقرير أولويات السياسة المالية للسنة القادمة	الملاح الرئيسة لما ستكون عليه السياسة المالية والاقتصادية للدولة للسنة المالية القادمة متضمناً الحد الأعلى المقترح لإجمالي النفقات العامة، وحدود الإنفاق لكل وحدة حكومية.... وما شابه ذلك.	وزير المالية	يكون تقرير أولويات السياسة المالية متاح لمجلس الوزراء لمناقشته والمصادقة عليه فقط دون إتاحة هذه الوثيقة لأي طرف من الأطراف ذات الصلة للاطلاع عليها أو معرفة تفاصيلها وبيان رأي بخصوصها
2. تعليمات إعداد الموازنة العامة	الأسس التفصيلية الواجب اعتمادها عند إعداد تقديرات الإيرادات والنفقات العامة التي ستدرج في الموازنة التي ستتولى كل وحدة حكومية إعدادها، وكذلك التأكيد على ضرورة مراعاة الاقتصاد في النفقات والقضاء على مظاهر الإسراف وعدم إضافة أي نفقة جديدة غير مبررة.	وزارة المالية	ترسل إلى الوزارات والوحدات الحكومية كافة لغرض الاستناد إليها عند إعداد الموازنة العامة للسنة القادمة دون نشر هذه التعليمات ضمن وسائل الإعلام أو على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية
3. إعداد الموازنة الخاصة بكل وحدة حكومية	إعداد تقديرات النفقات والإيرادات العامة المتوقعة للسنة المالية القادمة بالاعتماد على بيانات السنوات السابقة مع الأخذ بنظر الاعتبار التوسعات المستقبلية وارتفاع الأسعار، بمعنى آخر اعتماد أسلوب موازنة البنود عند إعداد وثيقة الموازنة العامة	الوحدات الحكومية الممولة مركزياً	تكون هذه الوثيقة متاحة للوحدة الحكومية التي قامت بإعدادها والجهات الأعلى منها في الهيكل الإداري للدولة لغرض مناقشتها ثم توحيدها وإرسالها إلى الوزارة المختصة ثم إلى وزارة المالية
4. مشروع الموازنة العامة للدولة	تقديرات النفقات والإيرادات العامة للدولة ككل	وزارة المالية	يقدم إلى مجلس الوزراء لمناقشته وأجراء أية تعديلات ضرورية. وبعد ذلك يتم مصادقة مجلس الوزراء على مشروع الموازنة العامة وإرساله إلى مجلس النواب ويتم إتاحة جزء من مكونات هذه الوثيقة لوسائل الإعلام وبعض المواقع على شبكة المعلومات الدولية للاطلاع الأطراف ذات الصلة عليها

المصدر: إعداد الباحثة بالاستفادة من (الأتروشي، 2008: 16).





## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

بناءً على ما تقدم ذكره في الجدول (2) يمكن القول:-

أ- تعد الوثائق التي يجري إعدادها خلال مرحلة تخطيط الأداء الحكومي المالي من أهم الوثائق لأنها تعبر عن رؤية الحكومة وتوجهاتها المستقبلية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة وعلى أساسها تبني الموازنة العامة بالكامل، فضلاً عن إن نجاح باقي المراحل التي ستتم لاحقاً يتوقف على مدى سلامة إعداد الموازنة والتقدير التي تتضمنها.

ب- الوثائق التي تعد خلال هذه المرحلة هي جزء من الوثائق الثمانية التي يطالب مشروع شراكة الموازنة الدولي بضرورة نشرها من خلال وسائل الإعلام أو المواقع الإلكترونية لكي يتم إطلاع جميع الأطراف ذات الصلة عليها للارتقاء بالموازنة العامة وبعدها أساسية لتحقيق الشفافية.

ج- ينحصر استخدام الوثائق المذكورة في الجدول (2) داخل الجهات المعنية ضمن الهيكل الإداري للدولة لاسيما وزارة المالية والتي لا تقوم بنشر هذه الوثائق وإطلاع الأطراف ذات الصلة من بينها منظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع بمضمونها سوى مشروع الموازنة العامة الذي يصادق عليه مجلس الوزراء ويرسله إلى مجلس النواب ومن ثم فإن هذا الوضع سيجعل من الجهات المعنية محتكرة للمعلومات الواردة في هذه الوثائق، وسينتج عنه الغموض والضبابية وانعدام التصور حول كيفية إدارة الأموال العامة وعدم إمكانية إجراء المقارنات بين الموازنات المعدة من قبل الوحدات الحكومية المختلفة ذات النشاط المتشابه.

د- طالما أن الموازنة العامة تمثل مصادر الأموال العامة وإن الحكومة نيابة عن المجتمع تتولى تخصيصها وفقاً لأوجه الإنفاق المختلفة التي ترى إنها ضرورية لتوفير الخدمات لهم، لذا ينبغي مشاركة الأطراف ذات الصلة ضمن مرحلة إعداد الموازنة وبيان رأيهم حول كيفية تخصيص الأموال العامة من قبل الحكومة، لكن الواقع الفعلي يشير إلى أن مشاركة الأطراف ذات الصلة ومن بينها منظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع ضمن مرحلة إعداد الموازنة العامة كانت غائبة تماماً وإن هذه الأطراف لم يكن لها أي دور أو حتى رأي في عملية إعداد الموازنة العامة وما تتضمنه من تقديرات للإنفاق والإيرادات العامة.

هـ- إعداد وثيقة الموازنة العامة وفق أسلوب موازنة البنود والتي تركز على بنود الإنفاق المتعلقة بوسائل الأداء دون الاهتمام بالأداء المؤدي إلى تحقيق الهدف وهذا الأمر انعكس سلباً على وثيقة الموازنة العامة مما جعلها تفصح عن معلومات تتعلق بالأداء الحكومي المالي المخطط فقط دون أن تعبر أي اهتمام لمعلومات الأداء الحكومي غير المالي المخطط والتي تعد مفقودة رغم أهميتها عند مناقشة الأداء الحكومي المخطط، إذ أن معلومات الأداء الحكومي المالي وحده غير كافية للارتقاء بشفافية الأداء الحكومي وذلك لأن معلومات الأداء الحكومي المالي تعكس مقدار الأموال التي ترصد لأجل تقديم الخدمات لكنها لا توضح عوامل نجاح أو إخفاق الوحدة الحكومية في أدائها للخدمات المكلفة بتقديمها.

لذا فإن اعتماد أسلوب موازنة البنود عند إعداد وثيقة الموازنة العامة لا يخدم السلطة التشريعية بكل الأحوال كونها الجهة المسؤولة عن إضفاء الصفة الشرعية على الأداء الحكومي المخطط من خلال مناقشتها للموازنة العامة وإقرارها لها.

وبعد انجاز مشروع الموازنة العامة المتضمن لمعلومات الأداء الحكومي المالي فقط وإرساله إلى مجلس النواب لمناقشته وإقراره، فإن دور مجلس النواب في هذه المرحلة يتركز بالآتي:-

أ- عملاً بمضمون المادتين (93) و(94) من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن اللجنة الاقتصادية والاستثمار والأعمار واللجنة المالية في مجلس النواب تتولى دراسة مشروع الموازنة العامة من كافة جوانبه الاقتصادية وارتباطه بالسياسة المالية للدولة للسنة القادمة، وأثناء دراسة اللجنة لمشروع الموازنة العامة بإمكان اللجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وزير المالية للاستيضاح حول بعض الأمور المتعلقة بمشروع الموازنة العامة بعد إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك (النظام الداخلي لمجلس النواب، 2006: المادة 77). كما قد تقترح اللجنة إجراء تعديلات على التخصيصات المعتمدة المدرجة في مشروع الموازنة العامة عندها لا بد من أخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تقترحه اللجنة حول مشروع الموازنة العامة وذلك استناداً إلى ما تضمنته المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب. وبعد ذلك تقدم اللجنة توصياتها حول دراسة مشروع الموازنة العامة.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

ب- إجراء المناقشة العلنية لمشروع الموازنة العامة خلال جلسات مجلس النواب هذا قد يستغرق عدة جلسات وبحضور ممثلين عن وزارة المالية، ثم يتم التصويت عليها ليصبح مشروع الموازنة العامة قانون.

ج- إرسال قانون الموازنة العامة إلى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه ثم يُنشر في الجريدة الرسمية وفي وسائل الإعلام ومواقع الكترونية عديدة على شبكة المعلومات الدولية كموقع مجلس النواب وموقع وزارة المالية وموقع قاعدة التشريعات العراقية وغير ذلك.

مما تقدم يتبين إن لمجلس النواب خلال مرحلة إقرار الموازنة العامة كان له مساهمة ايجابية في تحسين شفافية الأداء الحكومي المالي المخطط إلى حدٍ ما وذلك من خلال:-

✓ مشاركة مجلس النواب (كونه ممثلاً عن أفراد المجتمع) في مناقشة مشروع الموازنة العامة وممارسة حقه الذي كفله الدستور العراقي الصادر في 2005 في المادة (62) منه بإبداء الرأي وتقديم المقترحات حول مشروع الموازنة العامة سواء بإجراء المناقشة أو تخفيض إجمالي النفقات العامة.

✓ إتاحة معلومات حول الموازنة العامة السنوية من خلال نشر قانون الموازنة العامة السنوي بعد إقراره من خلال جريدة الوقائع العراقية ووسائل الإعلام ومواقع الكترونية عديدة على شبكة المعلومات الدولية. لكن ما يؤخذ على هذه المرحلة إنها لا تتضمن تحقيق شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق للأسباب الآتية:-

ا. إن مناقشة الأداء الحكومي المخطط وإقراره يقتصر على الأداء الحكومي المالي فقط مع تجاهل الأداء الحكومي غير المالي الذي يكون له الدور المحوري في الأداء الحكومي لأنه المعبر عن الأهداف المستقبلية الذي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة القادمة والذي يفترض أن يتم على أساسه وضع تقديرات الموازنة العامة.

ب. الوثيقة الوحيدة التي يتم نشرها وإتاحتها للأطراف ذات الصلة ومن بينها أفراد المجتمع حول الأداء الحكومي بعد إقرار الموازنة العامة هي قانون الموازنة العامة السنوي الذي يوفر معلومات مالية إجمالية على مستوى الدولة ككل دون توفير معلومات تفصيلية حول موازنات الوحدات الحكومية المختلفة من خلال نشرها على مواقع هذه الوحدات على شبكة المعلومات الدولية سواء قبل أو بعد إقرار الموازنة العامة.

ج. عدم نشر ما يعرف بموازنة المواطن التي تمثل كراس مطبوع يتاح مجاناً لجميع الأطراف ذات الصلة من بينها المواطن العادي يتضمن تفاصيل تتعلق بالموازنة العامة تعرض بطريقة مبسطة يسهل على المواطن العادي فهم مكوناتها، ويطلب مشروع شراكة الموازنة الدولي بضرورة إعدادها كجزء من الوثائق الأساسية التي يتم اعتمادها عند قياس مستوى شفافية الأداء الحكومي للدول الخاضعة للتقييم.

وفي ضوء ما تقدم ذكره ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي، يمكن عد شفافية الأداء الحكومي ضمن هذه المرحلة متدنية جداً لعدم إتاحة العديد من الوثائق المتعلقة بالأداء الحكومي المخطط وما تتضمنه من معلومات، والتجاهل بشكل كامل لمعلومات الأداء الحكومي غير المالي، فضلاً عن ضعف مشاركة الأطراف ذات الصلة في العمليات المتعلقة بالأداء الحكومي المالي المتمثل بالموازنة العامة.

### 2- مرحلة تنفيذ الأداء الحكومي:

أكد قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل على أن تتضمن هذه المرحلة إصدار الوثائق الآتية :-

أ. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة التي تعد من قبل وزارة المالية وتتضمن الصلاحيات المالية الواجب الالتزام بها عند تنفيذ الموازنة العامة استناداً إلى الفقرة (2-ب) من القسم (12) - مهام وزارة المالية - من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل ويتم تعميمها على جميع الوحدات الحكومية المكلفة بتنفيذ الموازنة العامة كما يتم نشرها على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية على شبكة المعلومات الدولية.

ب. التقارير المالية الشهرية المرسله من قبل الوحدات الحكومية المنفذة للموازنة العامة خلال (15) يوماً من الشهر التالي للشهر الذي يعد عنه التقرير متضمناً المعلومات الدورية المتعلقة بمقدار الإيرادات العامة المستحصلة والنفقات العامة المدفوعة وتوحيدها من قبل وزارة المالية على مستوى الدولة، وجعلها متاحة لجميع الأطراف ذات الصلة من خلال نشرها في الجريدة الرسمية عملاً بمضمون الفقرة (7) من القسم (9) - تنفيذ الموازنة - من القانون المذكور.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

ج. تقرير موحد عن الديون الحكومية خلال مدة (30) يوماً من انتهاء السنة المالية وإتاحته لجميع الأطراف ذات الصلة تنفيذاً لما جاء في الفقرة (8) من القسم (10) - القروض والضمانات- من القانون المذكور آنفاً.  
د. تقارير فصلية تقدم من قبل وزير المالية إلى مجلس الوزراء بشأن أي مبلغ يتم حذفه مع بيان أسباب الحذف ويكون هذا التقرير متاح علناً لجميع الأطراف ذات الصلة عملاً بمضمون الفقرة (12) من القسم (4) - أحكام عامة- من القانون.

ه. تقارير مالية فصلية وأخرى نصف سنوية تقدم من قبل وزير المالية إلى السلطة التشريعية تتعلق بتنفيذ جانبي الموازنة العامة من إيرادات ونفقات عامة ومصادر تمويل الموازنة العامة عملاً بمضمون الفقرة (5) من القسم (11) - الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق- من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل.

و. التقارير المالية السنوية بعد تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية ينبغي تقديمها من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب للموافقة عليها في 30 حزيران من السنة التالية ثم يتم نشرها في الجريدة الرسمية وجعلها متاحة لجميع الأطراف ذات الصلة عملاً بما جاء في الفقرات (6-8) من القسم (11) - الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق- من ذات القانون المذكور.

باستثناء الفقرة (أ) الخاصة بتعليمات تنفيذ الموازنة العامة التي يتم نشرها من قبل وزارة المالية على موقعها على شبكة المعلومات الدولية وتكون متاحة لجميع الأطراف ذات الصلة، فإن الواقع الفعلي ومن خلال الرجوع إلى موقع مجلس النواب أو موقع وزارة المالية على شبكة المعلومات الدولية أو من خلال جريدة الوقائع العراقية باعتبارها الجريدة الرسمية، يتضح أن جميع الوثائق المذكورة في الفقرات (ب- و) كانت غائبة إلى حد ما عن مجال النشر والإتاحة ولا يُعرف مدى التزام الجهات المعنية بإعدادها وإن تم إعدادها وفقاً لما نص عليه القانون المذكور فإنها تبقى قيد الكتمان وفي متناول الجهات المعنية داخل الجهاز الحكومي فقط. وإن هذا القصور في إتاحة المعلومات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة وكيفية إدارة المال العام إنما يدل على ثقافة الكتمان وعدم تحقيق الشفافية التي دعا قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل إلى اعتمادها منذ القسم (1) منه، ويمكن القول بأنه من خلال القانون المذكور فإن الشفافية تتوفر بشكل قانوني خلال مرحلة تنفيذ الأداء الحكومي لكن المشكلة تتعلق بعدم تفعيل ما تضمنه القانون.

فضلاً عما تقدم، فإن معلومات الأداء الحكومي المالي الواردة في التقارير المالية التي ألزم قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل الوحدات الحكومية المختلفة ووزارة المالية بإعدادها وفقاً للأساس النقدي الذي يحد من جودة المعلومات المقدمة لأن هذا الأساس يشوبه الكثير من المساوئ أبرزها أنه يعطي للوحدة الحكومية مرونة في الإسراع بدفع بعض النفقات أو تأجيلها إلى السنة القادمة وعدم إظهارها لحقيقة حقوق والتزامات الوحدة الحكومية، مما يفقد المعلومات المعدة في كنفه للمصداقية ويجعلها غير ملائمة لاتخاذ العديد من القرارات وبالتالي انخفاض جودة معلومات الأداء الحكومي المالي.

بناءً على ما تقدم يمكن القول إن التشريع العراقي ومن خلال قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل قد تضمن التأكيد على إتاحة معلومات تتعلق بجانب واحد من جوانب الأداء الحكومي ألا وهو الأداء الحكومي المالي مع التجاهل بشكل كامل لمعلومات الأداء الحكومي غير المالي مثل ذلك عدد العمليات الجراحية التي تم إجراؤها في المستشفيات الحكومية أو عدد الأطفال المستفيدين من حملة اللقاحات ضد الأمراض السارية التي تنفذها وزارة الصحة، رغم أن الوحدات الحكومية العراقية لديها أداء، وهذا الأداء قد يكون إيجابياً في كثير من الجوانب إلا أنه غائب تماماً عن مجال النشر والإتاحة للمعلومات المتعلقة بهذا الصدد. وعلى هذا الأساس يمكن عدّ شفافية الأداء الحكومي ضمن مرحلة تنفيذ الأداء بأنها متدنية للأداء غير المالي وعلى الرغم من تأكيد القوانين لتحقيق شفافية الأداء الحكومي المالي إلا أنها لم تُفعل.

### 3- مرحلة رقابة الأداء الحكومي:

وتتم عملية الرقابة على الأداء الحكومي للتأكد من مدى التزام الوحدات الحكومية والحكومة ككل بتنفيذ قانون الموازنة العامة كما تم إقراره من قبل مجلس النواب، ومن أبرز الجهات التي تتولى الرقابة والملاحظات التي تخص أنشطتها الرقابية ودورها في تحقيق شفافية الأداء الحكومي ضمن هذه المرحلة هي:-



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

أ. ديوان الرقابة المالية الاتحادي :- إذ سعى ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومن خلال الأنشطة الرقابية المكلف بأدائها بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 والتقارير التي نشرها لغاية الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية في 2014/12/31 على موقعه على شبكة المعلومات الدولية إلى تحقيق شفافية الأداء الحكومي وذلك بإبراز الملاحظات التي تحدد حالات حدث فيها إخلال بتنفيذ قانون الموازنة العامة والقوانين الأخرى الملزمة للوحدات الحكومية مع الإشارة إلى مدى معالجة هذه الحالات وتلافيها في الفترات اللاحقة نتيجة متابعة الأجهزة الرقابية لذلك .

ب. مجلس النواب :- وتحقق رقابته على تنفيذ الموازنة العامة بطرق عديدة أهمها الاستجواب أو توجيه الأسئلة والاستفسارات أو ربط إقرار الموازنة العامة بالموافقة على الحساب الختامي للدولة للسنة الماضية، للتعرف على مدى الالتزام بتنفيذ قانون الموازنة العامة للسنة الماضية بالشكل الصحيح والمعوقات التي واجهت تنفيذ القانون، لكن يلاحظ أن التأخير في انجاز الحساب الختامي للدولة لسنوات عديدة أثر سلباً على تحقيق رقابة مجلس النواب على أداء الحكومة في مجال تنفيذ الموازنة العامة فما الفائدة المرجوة من مناقشة الموازنة العامة دون التأكد من تنفيذ قانون الموازنة العامة للسنة المنتهية بشكل الصحيح ودون ظهور معوقات أو ما الفائدة من الموافقة على الحساب الختامي للدولة بعد مضي سنوات طويلة كما حدث عند الموافقة المشروطة من قبل مجلس النواب في 2015/10/5 على الحساب الختامي لدولة العراق لعامي 2005 و 2006 وبدون توضيح لطبيعة الشروط التي وضعها المجلس على وزارة المالية للتحقق ومعالجة الملاحظات والتحفظات الواردة في تقارير ديوان الرقابة المالية، كما لم يتم نشر الحساب الختامي وإتاحة معلومات تتعلق بهذا المجال لأي من هاتين السنتين أو السنوات اللاحقة لها رغم تأكيدات ديوان الرقابة المالية الاتحادي على ضرورة المصادقة عليها وإتاحتها من خلال نشرها تنفيذاً لما جاء في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل ومن بين ذلك كتاب ديوان الرقابة المالية الاتحادي/ دائرة تدقيق نشاط التمويل والتوزيع ذي العدد 181/1/3/4 في 2015/1/4 والمعنون إلى وزارة المالية- مكتب الوزير.

كما إن إتباع أسلوب موازنة البنود في إعداد الموازنة العامة للدولة كان له الأثر السلبي على رقابة الأداء الحكومي لاقتصار عملية الرقابة بالدرجة الأساس على الأداء الحكومي المالي وذلك بتركيز عملية الرقابة على الجانب المالي والقانوني من خلال التأكد من مدى التزام الوحدات الحكومية بالإتفاق في حدود التخصيصات المعتمدة المحددة لكل حساب من الحسابات المدرجة في الموازنة العامة دون التأكد من تحقيق الأهداف التي حُددت لها الأموال.

من كل ما تم عرضه ضمن هذا المحور من تحليل لواقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق يتبين إن هناك تجاهل كبير لمعلومات الأداء الحكومي غير المالي، ناهيك عن قيام الجهات الحكومية المعنية بإعداد وثائق عديدة تتعلق بالأداء الحكومي المالي خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي وفقاً لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل يوجزها الجدول (3) مقارنة بعدد الوثائق التي يطالب مشروع شراكة الموازنة الدولي بإعدادها.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

جدول (3) جدول يبين الوثائق المتعلقة بالأداء الحكومي المالي التي يطلب مشروع شراكة الموازنة الدولي بإعدادها وإتاحتها للنشر مقارنة بما يفترض إعدادها وإتاحتها وفقاً لقانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل

المرحلة	عدد الوثائق التي يطلب مشروع شراكة الموازنة الدولي بإعدادها وإتاحتها	عدد الوثائق التي يفترض إعدادها وإتاحتها من قبل الجهات الحكومية المعنية في العراق	الوثائق التي يطلب مشروع شراكة الموازنة الدولي بإتاحتها ولم تتاح من قبل الجهات الحكومية العراقية	عدد الوثائق المتاحة للنشر	نسبة الوثائق المتاحة فعلاً إلى مجموع الوثائق التي يفترض إعدادها
مرحلة تخطيط الأداء الحكومي	- تعليمات إعداد الموازنة العامة - مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة القادمة - قانون الموازنة العامة	- تقرير أولويات السياسة المالية للسنة القادمة - تعليمات إعداد الموازنة العامة - الموازنة العامة الخاصة بكل وحدة حكومية - مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة القادمة - قانون الموازنة العامة	- موازنة المواطن	- مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة القادمة - قانون الموازنة العامة	17%
مرحلة تنفيذ الأداء الحكومي	- التقارير المالية الدورية خلال السنة السنوية	- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة - التقارير المالية الشهرية على مستوى الوحدات الحكومية وعلى مستوى الدولة - تقرير موحد عن الديون الحكومية - تقارير فصلية عن أي مبلغ يتم حذفه - تقارير مالية فصلية وأخرى نصف سنوية عن نتائج تنفيذ الموازنة ومصادر التمويل - التقارير المالية السنوية	- التقارير المالية الدورية خلال السنة السنوية	تعليمات تنفيذ الموازنة العامة	8%
مرحلة الرقابة على الأداء الحكومي	- تقارير مراجعة نصف السنة - تقرير الرقابة الختامي للدولة كحد أدنى	- تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي حول تدقيق الحساب الختامي للدولة كحد أدنى	- تقارير مراجعة نصف السنة	تقرير ديوان الرقابة المالية الاتحادي حول تدقيق الحساب الختامي للدولة كحد أدنى	8%
مجموع الوثائق	8 وثائق	12 وثيقة	4 وثائق	4 وثائق	33%

**المصدر:** إعداد الباحثة (بالاعتماد على ما تم مناقشته خلال المحور الحالي)

يتبين من الجدول (3) إن الجهات الحكومية المعنية العراقية تقوم بإعداد العديد من الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي المالي والتي يطلب مشروع شراكة الموازنة الدولي بإعدادها وإتاحتها لتحقيق شفافية الأداء الحكومي المالي إلا إن إتاحتها للأطراف ذات الصلة كانت محدودة جداً، إذ لا يتعدى مجموع الوثائق المعلنة نسبة 33% من مجموع الوثائق التي يفترض إعدادها وفقاً لما حدده قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل، وهذا يعني إن الكثير من هذه الوثائق تبقى طي الكتمان ومحفوظة ضمن الجهات المعنية بها بعدها من الأمور ذات الطبيعة السرية ولا يتم نشرها وإتاحتها للأطراف ذات الصلة من خلال وسائل الاتصال المختلفة وعدم فسح المجال أمام هذه الأطراف للمشاركة وبيان رأيها بخصوص الارتقاء بالأداء الحكومي الأمر الذي انعكس سلباً على مستوى شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق، وعلى هذا الأساس فإن المحور اللاحق سيكرس للتطرق إلى كيفية تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق من خلال اقتراح الآليات المناسبة لذلك.



### المحور الخامس/ آليات تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

#### أولاً- مبررات تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

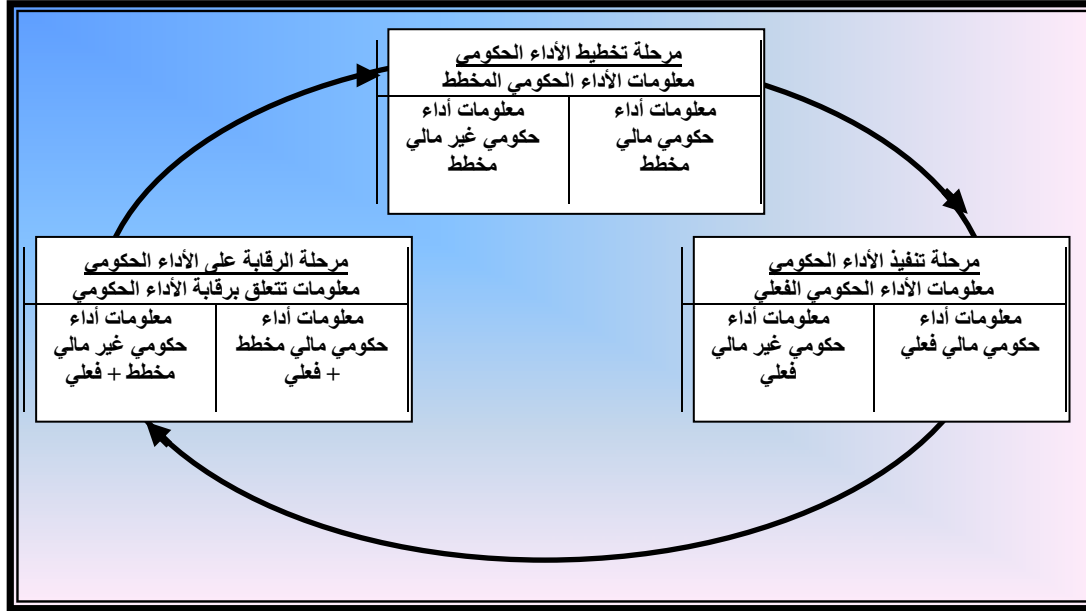
هناك مبررات عدة تقتضي اقتراح آليات يمكن من خلالها تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق، تتبلور هذه المبررات بالآتي:-

- 1- المديونية المرتفعة للعراق تجاه جهات دولية عديدة بعضها دول والبعض الآخر منظمات كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لذا فإن من الضروري إتاحة معلومات تظهر الأداء الحكومي بشكل عام والأداء الحكومي المالي بشكل خاص بالشكل الصحيح لدعم الموقف التفاوضي للحكومة العراقية مع تلك الجهات سواء فيما يتعلق بجدولة تسديد الديون والفوائد المترتبة عليها أو الإعفاء منها أو عند طلب ديون جديدة.
  - 2- فسح المجال أمام جذب الاستثمار الأجنبي للمساهمة في إعادة أعمار البنية التحتية وتنميتها أو إعادة تأهيل الشركات العامة المتوقفة فيما لو ارتأت الحكومة اللجوء إلى خصصتها، إذ إن إتاحة معلومات حول الأداء الحكومي سيحسن من صورة الحكومة في الخارج وكسب الثقة بأدائها مما يؤدي إلى دخول المستثمرين للمساهمة في إعادة الأعمار.
  - 3- إن إتاحة معلومات حول الأداء الحكومي سيكون مفيداً في تقييم مدى تحقيق الاستغلال الأفضل للأموال العامة المحدد للوحدات الحكومية إنفاقها مقابل أداء الخدمات المكلفة بتقديمها بدون إسراف أو تبذير في هذه الأموال وتحقيق كفاءة وفاعلية أداء الوحدات الحكومية سيما مع كبر حجم النفقات العامة وتزايدها من سنة إلى أخرى مقابل محدودية الإيرادات العامة وانخفاضها نتيجة هبوط أسعار النفط الذي يعد المصدر الرئيسي للإيرادات العامة.
  - 4- تقديم معلومات تساهم في تحديد ما إذا كانت الوحدات الحكومية تفي باحتياجات المجتمع من خلال أداء الخدمات المكلفة بها، فضلاً عن تكوين تصور عن الأنشطة التي تقوم بها الوحدات الحكومية لأجل ذلك وأي منها يتطلب إجراء الإصلاح أو التطوير من أجل تحسين جودة الخدمات أو تخفيض تكاليفها.
  - 5- تعزيز شفافية الأداء الحكومي يمكن أن يساهم في منع أو تقليل الفساد والهدر في المال العام.
  - 6- إن تعزيز شفافية الأداء الحكومي من خلال إتاحة معلومات حول الأداء الحكومي لجميع الأطراف ذات الصلة وإعطاؤها الفرصة للمشاركة وبيان الرأي حول الأداء الحكومي يمكن عده نابع من حق هذه الأطراف لاسيما أفراد المجتمع في معرفة مجريات الأداء الحكومي.
- إن المبررات المذكورة آنفاً يمكن أن تشكل دوافع حقيقية نحو السعي إلى وضع آليات لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق وتحقيق مزيد من الانفتاح على جميع الأطراف ذات الصلة سواء كانت هذه الأطراف محلية كمنظمات المجتمع المدني وأفراد المجتمع أو جهات خارجية كالمؤسسات الدولية والمستثمرين الأجانب، وإن مدى تحقيق الشفافية تأتي من خلال المعلومات الموثوقة المتاحة لهذه الأطراف والتي تؤكد حقيقة الأداء الحكومي واتجاهاته المستقبلية سواء هذه المعلومات ايجابية أم عكس ذلك.

#### ثانياً- الآليات المقترحة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

تستند الآليات المقترحة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي على طبيعة المعلومات المتاحة والتي تعد ضرورية لتعزيز شفافية الأداء الحكومي فيما إذا كانت تعد وتتاح ضمن أي مرحلة من المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي الموضحة في الشكل (5):-

شكل (5)  
المعلومات اللازمة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي



المصدر: إعداد الباحثة

والآتي توضيح للآليات المقترحة ضمن كل مرحلة من المراحل أعلاه واللازمة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق:-

### 1- مرحلة تخطيط الأداء الحكومي :-

تعد مرحلة تخطيط الأداء الحكومي من أهم المراحل المتعلقة بالأداء لأنها الأساس الذي تبنى عليه باقي المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي من تنفيذ في ضوء ما خطط له سابقاً ورقابته للتحقق من أن الأداء الحكومي قد نُفذ وفق ما مخطط له. ومن هذا المنطلق فإن تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي تنطلق من إتباع الآليتين الآتيتين:-

**الآلية الأولى:** تطوير أسلوب إعداد الموازنة العامة وذلك بالتحول من أسلوب موازنة البنود المعتمد حالياً لیتجه صوب أسلوب موازنة البرامج والأداء. ففي ظل موازنة البرامج والأداء سينصب الاهتمام على البرامج المؤدية إلى الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها خلال المدة المقبلة وليس على ما يتم إنفاقه لتوفير متطلباتها من المستلزمات السلعية والخدمية، ومن ثم فإن إتباع موازنة البرامج والأداء سيساهم في توظيف الأموال العامة توظيفاً رشيداً من خلال توجيهها نحو إنجاز البرامج وتحقيق الأهداف التي لها أولوية أكثر من غيرها.

ففي ظل أسلوب موازنة البرامج والأداء فإن الموازنة العامة تعد وفق الخطوات الآتية:-  
أ. تصنيف البرامج الحكومية وفقاً للوظائف الأساسية للحكومة.  
ب. تقسيم البرنامج الواحد إلى أنشطة.

ج. تحديد وحدة قياس الأداء سواء بشكل إجمالي على مستوى البرنامج أو تفصيلي على مستوى الأنشطة.  
د. تحديد التخصيصات المعتمدة المطلوبة لكل نشاط ومن ثم على مستوى البرنامج الواحد وتجميعها لجميع البرامج المتوقع إنجازها للوصول إلى الأهداف التي تنوي الحكومة تحقيقها خلال المدة القادمة.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

وعليه فأن تطبيق موازنة البرامج والأداء سيحقق التكامل بين:-

☒ **معلومات الأداء الحكومي المالي** متمثلة بالأموال التي ترصد في الموازنة العامة واللازمة لانجاز البرامج، ويوضح هذا النوع من المعلومات مستلزمات تنفيذ البرامج والأنشطة الداخلة ضمن البرنامج الواحد.

☒ **معلومات الأداء الحكومي غير المالي** متضمنة مقاييس الأداء التي تستخدم كوسائل لقياس الأداء أو التقدم باتجاه تحقيق الأهداف سواء بشكل إجمالي على مستوى البرنامج أو بشكل تفصيلي على مستوى الأنشطة الداخلة ضمن البرنامج الواحد، مثال ذلك كميات النفط المستخرجة أو كميات النفط المصدرة ضمن قطاع الطاقة خلال مدة زمنية معينة.

**الآلية الثانية:** إعداد ((دليل المواطن للأداء الحكومي)) على غرار ((موازنة المواطن)) التي تمثل إحدى الوثائق الثمانية التي يرى مشروع شراكة الموازنة الدولي إنها ضرورية لتحقيق الشفافية، ولتعزيز شفافية الأداء الحكومي لا بد أن تتولى وزارة المالية إعداد كتيب أو دليل يطلق عليه بـ ((دليل المواطن للأداء الحكومي)) على اعتبار أن وزارة المالية هي الجهة المسؤولة بالدرجة الأساس عن إعداد الموازنة العامة للدولة، ويتضمن هذا الدليل معلومات عن الأداء الحكومي المخطط للمدة المقبلة بشقيها المالي وغير المالي. وعند إعداد هذا الدليل ينبغي الأخذ بنظر الاعتبار الأمور الآتية:-

✓ أن تستند عملية إعداده إلى الموازنة العامة التي يفترض أن تعد في ظل أسلوب موازنة البرامج والأداء وتتيح معلومات الأداء الحكومي المخطط المالي وغير المالي.

✓ ينبغي إعداده بطريقة مبسطة وواضحة وخالية من التعقيد لتسهيل فهم واستيعاب تفاصيل الأداء الحكومي من قبل جميع الأطراف ذات الصلة لاسيما المواطن العادي غير المتخصص.

✓ أن تكون معلومات الأداء الحكومي التي يتضمنها الدليل معروضة بالشكل الذي يجعلها قابلة للمقارنة سواء بين الوحدات الحكومية ذات الأنشطة المتشابهة ضمن البرنامج الواحد أو بين مدد زمنية مختلفة ضمن نفس الوحدة الحكومية.

✓ سهولة الحصول عليه بجعله متاح لجميع الأطراف ذات الصلة سواء كان بشكل كتيب مطبوع أو من خلال نشره ضمن موقع الكتروني على شبكة المعلومات الدولية.

فضلا عن ذلك، فإن دليل المواطن للأداء الحكومي يعد مكملاً لموازنة البرامج والأداء ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي، لأن اعتماد موازنة البرامج والأداء سيؤدي إلى توفير معلومات مالية وغير مالية حول الأداء الحكومي يمكن إدراجها ضمن دليل المواطن للأداء الحكومي والذي يكون متاح لجميع الأطراف ذات الصلة.

ومن ثم فإن هذا الوضع سيكون له دور بارز في تعزيز شفافية الأداء الحكومي من خلال إتاحة كلا النوعين من المعلومات المالية وغير المالية حول الأداء الحكومي لجميع الأطراف ذات الصلة مما يجعل مناقشة الأداء الحكومي أكثر فاعلية وذلك بتحواله من مناقشة الأداء الحكومي المالي (أي الموازنة العامة وما يرصد فيها من أموال) إلى مناقشة الأداء الحكومي بشقيه المالي وغير المالي، وهذا ما يثبت الفرضية القرعية الأولى للبحث والتي مفادها:

((إن اعتماد موازنة البرامج والأداء وإعداد دليل المواطن للأداء الحكومي ضمن مرحلة تخطيط الأداء الحكومي سيساهم في إتاحة معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي)).

### 2- مرحلة تنفيذ الأداء الحكومي :-

ترتكز آليات تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق ضمن هذه المرحلة إلى اعتماد الآليات الآتية:-

**الآلية الأولى:** إعداد تقارير كمية يتم من خلالها إتاحة معلومات فعلية حول الأداء الحكومي غير المالي المتحقق خلال المدة التي تعد عنها هذه التقارير، وقد تكون هذه التقارير مفصلة على مستوى الأنشطة أو بشكل إجمالي على مستوى البرامج، وهذا سيؤدي إلى جعل التقارير المعدة على مستوى الوحدات الحكومية تتيح معلومات عن الأداء الحكومي المالي المتمثل بالأموال المنفقة مقابل أداء الأنشطة والبرامج الحكومية إلى جانب معلومات عن الأداء الحكومي غير المالي ذات صلة بكمية الأعمال والخدمات المنجزة خلال المدة.

**الآلية الثانية:** تطوير العمل المحاسبي الحكومي، فمن غير الممكن مناقشة شفافية الأداء الحكومي بمعزل عن العمل المحاسبي الحكومي الذي يتم من خلاله إنتاج معلومات فعلية حول الأداء الحكومي المالي المتحقق خلال المدة، ولكي تتصف معلومات الأداء الحكومي المالي المتاحة لمختلف الأطراف ذات الصلة بكونها شفافة وذات جودة عالية لا بد وان يتم الالتفات إلى تطبيق الآتي:-





أ. اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام الصادرة من مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام والتي تأتي كنوع من أنواع التدخل لتنظيم السياسة المحاسبية عند قياس وتوصيل معلومات الأداء الحكومي المالي إلى جانب تدخل التشريع في هذا المجال، وفي حدود المحاسبة الحكومية فإن المعايير المحاسبية فهي تمثل توجيهات مكتوبة تصدرها هيئات حكومية أو مهنية تتعلق بقياس عنصر من عناصر القوائم المالية أو نوع من أنواع الأحداث والعمليات ذات الصلة بالأداء الحكومي المالي والإفصاح عنه لتوفير معلومات تساهم في تحقيق أفضل تقييم لقرارات التصرف بالأموال العامة، وقد أكدت الفقرة (7) من القسم (11) - الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق - من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل إلى ضرورة اعتمادها، لما لذلك من أهمية في تحقيق الآتي:-

☒ رفع جودة معلومات الأداء الحكومي المالي وبما يحقق تقييم أفضل لقرارات تخصيص الموارد التي تتخذها الحكومة وتحسين المساءلة عن المال العام ومن ثم تعزيز شفافية الأداء الحكومي (الاتحاد الدولي للمحاسبين، 2010: 2 بتصرف).

☒ يساهم اعتمادها في تقليل غموض المعلومات التي تتيحها الحكومة حول أداؤها المالي والتي ستكون الأساس في إعداد الموازنة العامة للسنة القادمة.

☒ تعد بمثابة قواعد عامة معتمدة في جميع أنحاء العالم للإبلاغ المالي عن الأحداث والمعاملات المتشابهة المتعلقة بالأداء الحكومي المالي وثبات تطبيقاتها فيما بين الدول المختلفة وضمن الدولة الواحدة من مدة مالية إلى أخرى وبالتالي توفير أساس ثابت يمكن الركون إليه عند تحليل التقارير المالية الحكومية.

☒ تعد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام كنماذج داعمة للممارسات المحاسبية الحكومية مما يضفي المصداقية والموثوقية على معلومات الأداء الحكومي المالي المعدة بموجبها.

ب. تطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة بشكل كامل والذي يمثل إطار مفاهيمي ومحاسبي متكامل يمكن من خلال تطبيقه تحليل وتقييم سياسة المالية العامة بشكل عام والأداء الحكومي المالي بشكل خاص (صندوق النقد الدولي، 2001: 1)، فهو يعد بمثابة مرجع موحد لكل الدول التي تعتمد، فهو جزء من توجه عالمي تسعى الدول المختلفة من خلال تطبيقه إلى تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية في الأداء الحكومي المالي. إذ تضمن نظام إحصاءات مالية الحكومة تعريف وتصنيف جميع المعاملات والتدفقات الاقتصادية الأخرى التي يتم قيدها في ظل تطبيق هذا النظام، كما يوضح القواعد المحاسبية المستخدمة في تسجيل القيود المحاسبية كالتقييم ووقت القيد ومعالجة كافة التغيرات التي قد تطرأ في مجال المعاملات الحكومية والتدفقات الاقتصادية الأخرى بشكل منسجم مع نظام الحسابات القومية والإحصاءات النقدية والمالية، وبما يؤدي إلى إعداد التقارير المالية المتضمنة لمعلومات الأداء الحكومي المالي

وفي العراق فقد اتخذت وزارة المالية على عاتقها تطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة منذ منتصف عام 2006 بشكل تجريبي كجزء من إصلاح الإدارة المالية العامة ثم تم تنفيذ النظام في عام 2007 من خلال إعادة تصنيف الحسابات الحكومية بشكل متوافق مع نظام إحصاءات مالية الحكومة ثم تلا ذلك إعادة النظر في تصنيف الحسابات وتحديثها في عام 2011، لكن كل هذه المحاولات لم تكن متكاملة لكونها تفتقر إلى معالجة الأصول الثابتة في السجلات المحاسبية وتطبيق أساس الاستحقاق الذي يشكل مرتكز محوري في تطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة، الأمر الذي انعكس سلباً على إظهار حقوق والتزامات الوحدات الحكومية والحكومة ككل والمعلومات التي يتم إتاحتها في هذا الخصوص. لذا فإن تطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة بشكل متكامل سيساهم في تحقيق الآتي:- (السعيري وبيج، 2013: 4 بتصرف)

❖ تحليل الأداء الحكومي المالي وذلك من خلال التعرف على الحجم الكلي لعمليات الحكومة ومساهمة القطاع الحكومي في الاقتصاد الوطني بما في ذلك تحليل الإيرادات العامة وحجم المديونية العامة والعبء الضريبي.

❖ اعتماد أحدث المعايير الدولية في إعداد وتوفير معلومات الأداء الحكومي المالي على مستوى الدولة ككل وبما يمكن من تهيئة قاعدة بيانات مالية موحدة على مستوى الدولة تضمن التكامل في المعلومات المالية للقطاع الحكومي الخدمي إلى جانب المعلومات المالية للقطاع العام.

❖ إعادة تبويب بنود الموازنة العامة بهدف زيادة مستوى التفاصيل سواء في جانب النفقات أو في جانب الإيرادات الأمر الذي يؤدي إلى الابتعاد عن المغالاة في تقدير بنود الموازنة العامة ومن ثم تحقيق التخطيط السليم للأداء الحكومي المالي.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

❖ إتاحة معلومات تفيد في مجالات عدة كاستنباط مجموعة من المقاييس مثل صافي رصيد التشغيل وصافي الإقراض/ الاقتراض والتغير في القيمة الصافية والتي تعد مقاييس لا غنى عنها في إجراء دراسات عديدة اقتصادية ومالية، فضلا عن مساعدة صندوق النقد الدولي عند دراسة الوضع المالي للدول وإمكانية منحها القروض.

ج. تطبيق أساس الاستحقاق إذ أن اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام ونظام إحصاءات مالية الحكومة في تنظيم العمل المحاسبي الحكومي يحتم مغادرة الأساس النقدي والتحول نحو إتباع أساس الاستحقاق الذي أثبت نجاحه في العدد من الدول التي حققت مكانة عالية في مستوى الشفافية كاستراليا ونيوزلندا، لما لهذا الأساس من أهمية في جعل التقارير المالية الحكومية أكثر مصداقية وإفصاحاً عن معلومات ذات طبيعة مالية تتعلق بحقوق والتزامات الوحدات الحكومية المختلفة والحكومة ككل، كما إن اعتماد أساس الاستحقاق يعطي إمكانية دراسة التغير في الأداء الحكومي المالي فيما بين الوحدات الحكومية المختلفة أو نفس الوحدة الحكومية عبر مدد زمنية مختلفة.

الإلية الثالثة: الارتقاء بوسائل إيصال المعلومات المتعلقة بالأداء الحكومي وذلك باعتماد وسائل اتصال حديثة كالاستفادة من المواقع الالكترونية الخاصة بالوحدات الحكومية على شبكة المعلومات الدولية في إتاحة معلومات حول الأداء الحكومي بشقيه المالي وغير المالي وبشكل يسهل وصول الأطراف ذات الصلة إليها في الوقت المناسب مع إمكانية تحديثها من حين لآخر، وتكون هذه الوسائل بمثابة قنوات اتصال فعالة ومباشرة بين الوحدات الحكومية والأطراف ذات الصلة تعزز من مشاركة هذه الأطراف في اتخاذ القرارات المتعلقة بالأداء الحكومي ومن ثم رفع مستوى كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي.

الإلية الرابعة: استصدار (إقرار) تشريع يلزم الوحدات الحكومية بإتاحة معلومات الأداء الحكومي لاسيما الأداء الحكومي غير المالي<sup>(هـ)</sup>، إذ أن ترك الحرية للوحدات الحكومية بالاجتهاد في إتاحة معلومات الأداء الحكومي غير المالي قد يترتب عليه مشكلة عدم تماثل كمية ونوعية معلومات الأداء الحكومي التي تتيحها الوحدات الحكومية المختلفة، كما أن الوحدات الحكومية قد تتردد في توسيع دائرة المعلومات التي تنتجها ما لم يكن هنالك تشريع يلزمها بذلك على اعتبار أن الوحدات الحكومية مملوكة للدولة وتعمل في فلك التشريعات التي تصدرها الدولة لتنظيم عملها، لذا فإن عملية حصول الأطراف ذات الصلة على معلومات الأداء الحكومي يجب أن لا يترك كاختيار لإدارة الوحدة الحكومية، بل ينبغي تحديده بموجب التشريعات التي من خلالها يتم فرض شروطاً تتعلق بكمية ونوعية معلومات الأداء الحكومي التي ينبغي إتاحتها وحصر الاستثناءات على ذلك من خلال تحديد الجوانب التي تبقى فيها المعلومات طي الكتمان وبما يضمن الحق المتساوي لجميع الأطراف ذات الصلة في الحصول على المعلومات. فضلا عن ذلك لا بد من تضمين التشريعات للجوانب المتعلقة بفسح المجال أمام الأطراف ذات الصلة وتشجيعهم على المشاركة وطرح أفكارهم وآراءهم ومقترحاتهم حول الأداء الحكومي بصورة واضحة وعلنية ومن دون الخوف من أي إجراءات رقابية وعلى غرار تجربة كوريا الجنوبية في هذا المجال والمذكورة في المحور الثالث من هذا البحث.

ومن الجدير بالذكر إن استصدار تشريع يلزم بإتاحة معلومات حول الأداء الحكومي وإن كان قد طرح كأحد آليات تعزيز شفافية الأداء الحكومي ضمن مرحلة تنفيذ الأداء الحكومي، إلا أنه غير مقصور على هذه المرحلة فقط بل من الممكن أن يشمل مرحلة تخطيط الأداء الحكومي على اعتبار أن عملية إعداد الموازنة العامة تتم وفق تعليمات إعداد الموازنة العامة التي تصدرها وزارة المالية وما يتبع ذلك من تطوير لأسلوب إعدادها لا بد وأن يتم وفق تشريع ينظم ذلك الأمر الذي ينعكس بشكل أو بآخر على تنفيذ الأداء الحكومي وما يليها من مرحلة رقابة الأداء الحكومي.

<sup>(هـ)</sup> على اعتبار أن الأداء الحكومي المالي قد ألزم قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل قد ألزم الوحدات الحكومية بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص بإتاحة المعلومات المتعلقة بذلك ونشرها في أوقات محددة وكما تم مناقشة ذلك في المحور السابق.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

وعلى هذا الأساس، فإن إحداث تطوير في العمل المحاسبي الحكومي من خلال اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام وتطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة وأساس الاستحقاق سيساهم في إعداد تقارير مالية حكومية يتاح من خلالها معلومات حول الأداء الحكومي المالي تعزز من جودة المعلومات التي تحقق شفافية الأداء الحكومي، كما أن استصدار تشريع يلزم الوحدات الحكومية بإتاحة معلومات حول الأداء الحكومي سيساهم في تحقيق تماثل في كمية ونوعية معلومات الأداء الحكومي المتاحة، بالإضافة إلى أن اعتماد وسائل اتصال حديثة في إتاحة معلومات الأداء الحكومي سيؤدي إلى إتاحة المعلومات الملانمة لجميع الأطراف ذات الصلة وفي الوقت المناسب. وهذا ما يثبت الفرضية الفرعية الثانية للبحث والتي تنص على إن: ((تعزيز جودة المعلومات التي تحقق شفافية الأداء الحكومي ضمن مرحلة تنفيذه، لا بد من تطوير العمل المحاسبي الحكومي والارتقاء بوسائل إيصال المعلومات المتعلقة بالأداء الحكومي المالي وغير المالي، فضلاً عن استصدار تشريع يلزم الوحدات الحكومية بإتاحة معلومات مالية وغير مالية تتعلق بالأداء الحكومي)).

### 3- مرحلة الرقابة على الأداء الحكومي :-

لغرض تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق ضمن مرحلة الرقابة على الأداء الحكومي لا بد وأن تتضمن هذه المرحلة مقارنة الأداء الحكومي المالي وغير المالي المتحقق مع ما هو مخطط مسبقاً وتحديد الانحرافات ودراسة مسببات كل انحراف، وهذا سيساهم في إتاحة معلومات موثوقة لجميع الأطراف ذات الصلة لمساءلة الحكومة عن أداؤها والمشاركة وإبداء الرأي حولها ومطالبتها باتخاذ القرار المناسب في حال حدوث انحرافات وبما يؤدي إلى تحسين الأداء الحكومي في ضوء أحد البدائل الآتية:-

أ. إلغاء النشاط أو البرنامج الذي لم يحقق الأهداف المرسومة من قبل الحكومة ومن ثم إلغاء التخصيصات المعتمدة له عند تخطيط الأداء الحكومي للمدة المقبلة.

ب. تخفيض التخصيصات المعتمدة إلى أدنى مستوى بشكل يتناسب مع مستوى أداء النشاط أو البرنامج الذي واجه إخفاق أو تلوّك في تحقيق الهدف منه.

ج. الإبقاء على مستوى الأعمال المنجزة أو الأداء للنشاط أو البرنامج الذي حقق الهدف منه وضمن نفس كمية الأعمال المنجزة أو الارتقاء به لمستوى الطموح.

د. زيادة التخصيصات المعتمدة إلى مستوى أعلى من المستوى الحالي بشكل يتناسب مع مستوى أداء النشاط أو البرنامج الذي حقق الهدف منه مع توقع حدوث توسع فيه خلال المدة المقبلة.

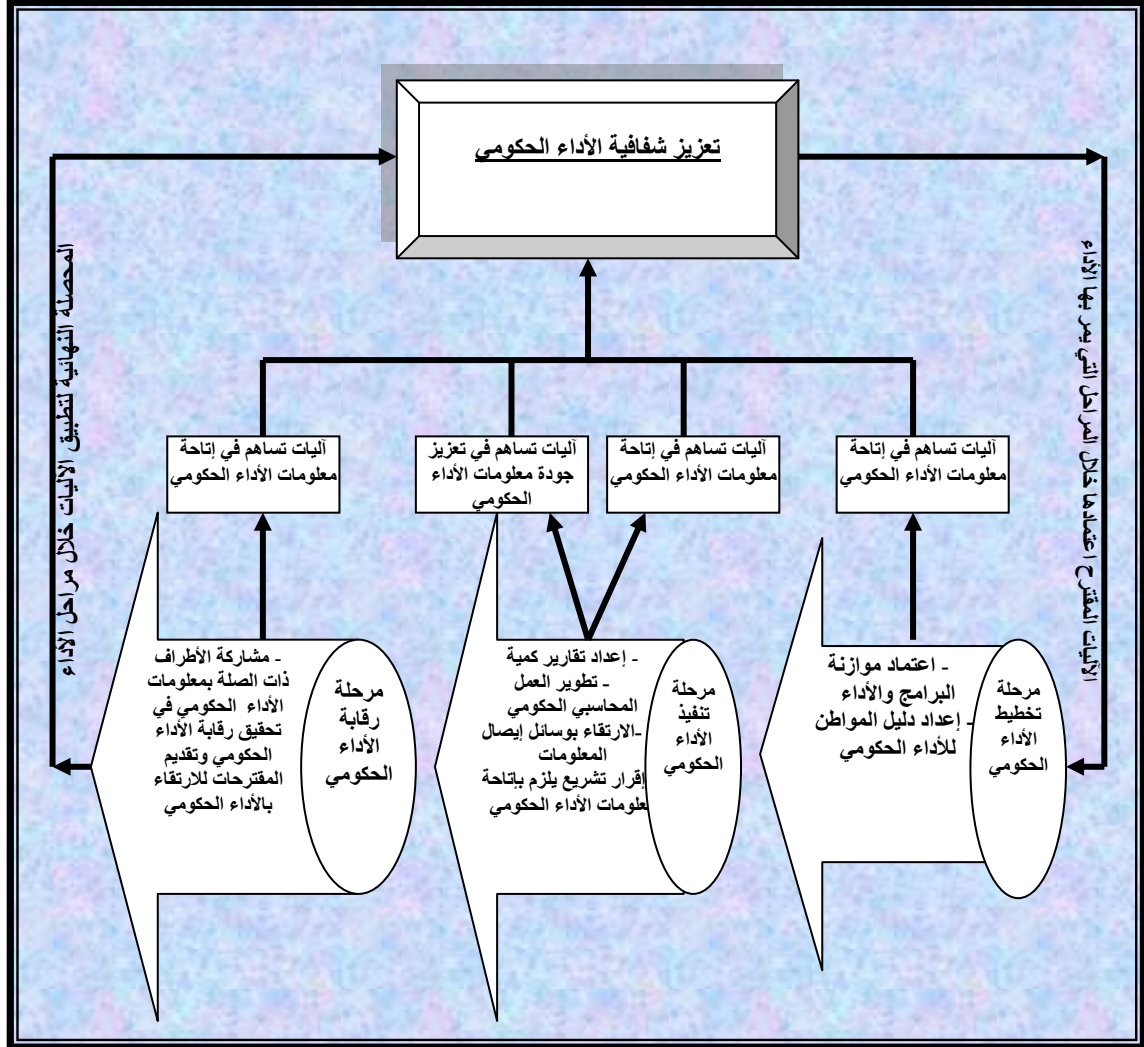
وعليه فإن مشاركة الأطراف ذات الصلة ضمن مرحلة رقابة الأداء الحكومي سيؤدي إلى تعزيز شفافية الأداء الحكومي من خلال المعلومات التي يقدمونها حول الأداء الحكومي، وهذا ما يثبت الفرضية الفرعية الثالثة للبحث والتي مفادها:

((إن مشاركة الأطراف ذات الصلة خلال مرحلة رقابة الأداء الحكومي يساهم في إتاحة معلومات تعزز شفافية الأداء الحكومي)).

ويمكن تلخيص ما تقدم بحثه في المحور الحالي من خلال الشكل (6) والذي يتبين من خلاله إن الآليات المقترحة ضمن المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي تخطيطاً وتنفيذاً ورقابة ستؤدي بشكل أو بآخر إلى إتاحة معلومات ذات جودة عالية تتعلق بالأداء الحكومي بشقيه المالي وغير المالي لجميع الأطراف ذات الصلة ومنحهم الفرصة للمشاركة وتقبل آراءهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالأداء الحكومي للارتقاء به، الأمر الذي ستصب محصلته النهائية في تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق. وهذا ما يثبت الفرضية الرئيسية للبحث والتي تنص على:-

((إن اعتماد آليات معينة خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي سيؤدي إلى الارتقاء بمستوى الأداء الحكومي بشقيه الأداء الحكومي المالي والأداء الحكومي غير المالي إلى المستوى المطلوب ومن ثم تعزيز شفافية الأداء الحكومي)).

شكل (6) الآليات المقترحة لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق



المصدر: إعداد الباحثة

### المحور السادس / الاستنتاجات والتوصيات

#### أولاً- الاستنتاجات

- يمكن بيان أهم الاستنتاجات التي تم تمخضت عن مناقشة موضوع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق وبعد إثبات الفرضية الرئيسية للبحث والفرضيات الفرعية الثلاث المنبثقة عنها، وعلى النحو الآتي:-
1. إن شفافية الأداء الحكومي ليست مجرد إتاحة معلومات حول أداء الحكومة وانجازاتها، بل هي عملية تتضمن مشاركة جميع الأطراف ذات الصلة بهذه المعلومات باعتبارها مورداً عاماً وليست حكراً لأي وحدة حكومية.
2. تعد شفافية الأداء الحكومي أداة هامة لتحقيق منافع تجني ثمارها الوحدات الحكومية في الأمد القريب من خلال منع أو تقليل الفساد وتخفيض تكاليف الخدمات المقدمة إلى جانب المنافع المتوقع تحقيقها في الأمد البعيد من خلال دورها في ضمان تحقيق التنمية المستدامة.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

3. أظهرت دراسة تجارب الدول الأخرى إن الأخذ بشفافية الأداء الحكومي لم يقتصر على الدول المتقدمة ذات الدخل المرتفع فحسب، وإنما شملت أيضاً الدول النامية ذات الدخل المنخفض، كما إنه لا يوجد نمط معين متفق عليه لتطبيق شفافية الأداء الحكومي فقد تتحقق من خلال قيام الجهات الحكومية بإتاحة معلومات حول الأداء الحكومي المالي المتعلق بعمليات الموازنة العامة لجميع الأطراف ذات الصلة وتقبل آراءهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة العامة، أو إتاحة معلومات على موقع الكتروني ضمن شبكة المعلومات الدولية متخصص بالموازنة العامة يُنشر من خلاله معلومات حول العمليات المتعلقة بالمراحل التي تمر بها الموازنة العامة بشكل إجمالي على مستوى الدولة ككل وأخرى تفصيلية على مستوى اصغر وحدة حكومية.

4. إن أغلب أساليب قياس شفافية الأداء الحكومي التي اعتمدها المنظمات الدولية تركز على جانب واحد من الأداء وهو شفافية الأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة أو لجزء واحد من الموازنة والمتمثل بإيرادات الموارد الطبيعية مع تجاهل باقي جوانب الأداء لاسيما الأداء الحكومي غير المالي.

5. أكدت بعض التشريعات العراقية على اعتماد شفافية الأداء الحكومي وخاصة الأداء الحكومي المالي بصورة صريحة وواضحة كبعض الفقرات الواردة ضمن قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد (95) لسنة 2004 المعدل أو بصورة غير مباشرة مثل بعض الفقرات الواردة ضمن قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.

6. غياب التطبيق الفعلي لبعض فقرات قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد (95) لسنة 2004 المعدل التي تعزز شفافية الأداء الحكومي وذلك عندما أُلزم وزارة المالية بضرورة نشر الوثائق الأساسية المعبرة عن الأداء الحكومي المالي والمعدة خلال المراحل المختلفة للموازنة العامة، مما تسبب في تدني مستوى شفافية الأداء الحكومي.

7. يشير واقع شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق إلى أن وزارة المالية تتيح معلومات محدودة جداً تتعلق بالأداء الحكومي المالي المستند إلى الموازنة العامة وتتركز هذه المعلومات المتاحة حول قانون الموازنة العامة مع الافتقار إلى إعداد أهم الوثائق المرتبطة بالموازنة العامة ومنها موازنة المواطن.

### ثانياً- التوصيات

في ضوء الاستنتاجات الواردة آنفاً، يمكن بيان أهم التوصيات التي تمثل مقترحات لتعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق وعلى النحو الآتي: -

1. الإفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال شفافية الأداء الحكومي مع ضرورة الابتعاد عن اعتماد الشفافية المقلدة لتجارب الغير والتي قد لا تتناسب مع بيئة الوحدات الحكومية العراقية.
2. تشريع قانون يلزم الوحدات الحكومية المختلفة والحكومة برمتها بإتاحة معلومات تتعلق بأدائها المخطط والفعلية وبشقيه المالي وغير المالي على اعتبار أن شفافية الأداء الحكومي أوسع وأشمل من شفافية الموازنة العامة، وتمكين جميع الأطراف ذات الصلة من الوصول إليها بسهولة، وحصص سرية المعلومات في أضيق الحدود.
3. على وزارة المالية اتخاذ الإجراءات اللازمة لنشر وإتاحة الوثائق الأساسية المرتبطة بالموازنة العامة بدءاً من تعليمات إعداد الموازنة العامة وانتهاءً بتقارير الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة التي أكدت فقرات قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد (95) لسنة 2004 المعدل على إعدادها وإتاحتها لجميع الأطراف ذات الصلة، وألا يقتصر إعدادها ونشرها لأغراض محددة داخل المستويات الإدارية للجهاز الحكومي.
4. ضرورة التفات وزارة المالية إلى وثيقة أساسية ينبغي إعدادها وإتاحتها لجميع الأطراف ذات الصلة، إلا وهي دليل المواطن للأداء الحكومي التي تسهل على المواطن العادي غير المتخصص فهم واستيعاب تفاصيل الأداء الحكومي بشقيه المالي وغير المالي.
5. الإفادة من المواقع الالكترونية للوحدات الحكومية على شبكة المعلومات الدولية في نشر وإتاحة معلومات في الوقت المناسب حول أداء الوحدات الحكومية خلال المراحل التي يمر بها الأداء الحكومي تخطيطاً وتنفيذاً ورقابة.



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

6. إنشاء مكتب متخصص بالأبحاث والدراسات المتعلقة بالأداء الحكومي ضمن مجلس النواب، إذ إن هذا سيساهم في تحسين قدرات أعضاء مجلس النواب على متابعة الأداء الحكومي ليس فقط ضمن مرحلة إقرار الموازنة العامة، وإنما شمول متابعة الأداء خلال باقي مراحل لضمان تحقيق إشراف أشمل على الأداء الحكومي.
7. ضرورة تطوير واقع العمل المحاسبي الحكومي في العراق من خلال اعتماد معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام وفق ما أكده قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد (95) لسنة 2004 المعدل واستكمال تطبيق نظام إحصاءات مالية الحكومة وتطبيق أساس الاستحقاق ولو بشكل تدريجي باعتماد الأساس النقدي المعدل ثم تطبيق أساس الاستحقاق المعدل وأخيراً تطبيق أساس الاستحقاق بشكل كامل لضمان جعل معلومات الأداء الحكومي المالي المتاحة شفافة وذات جودة عالية.
8. لضمان تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق والارتقاء بها إلى مستويات متقدمة، فإنه ينبغي على الوحدات الحكومية بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص العمل على اعتماد الآليات المقترحة ضمن البحث الحالي ووفق المراحل التي يمر بها الأداء من تخطيط وتنفيذ ورقابة.

### المصادر

#### أولاً- المصادر العربية

- 1- الوثائق الرسمية  
أ- جمهورية العراق، دستور جمهورية العراق، بغداد، 2005.  
ب- قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد (95) لسنة 2004 (جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 3984، حزيران 2004) وتعديله بموجب القانون ذي الرقم (25) لسنة 2005.  
ج- قانون ديوان الرقابة المالية ذي العدد 31 لسنة 2011 (جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4217، تشرين الثاني 2011).  
د- مجلس النواب، النظام الداخلي لمجلس النواب (جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4032، شباط 2007).  
هـ- ديوان الرقابة المالية الاتحادي- دائرة تدقيق نشاط التمويل والتوزيع، الكتاب المرقم 181/1/3/4 في 2015/1/4 الخاص بتدقيق الحساب الختامي لجمهورية العراق كما في 31/كانون الأول/ 2013 والمرسل إلى وزارة المالية- مكتب الوزير.
- 2- الكتب  
أ. مبارك، فرح ضياء حسين، الحكومة بين السياسات العامة وسياسات الحكم (بغداد: دار الجواهري، 2012).
- 3- البحوث والدوريات  
أ. الرويتع، سعد بن صالح، "قياس الأداء في الوحدات الحكومية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، المجلد 16، العدد 2، المملكة العربية السعودية، 2002.  
4- ملفات تم الحصول عليها من شبكة المعلومات الدولية  
أ. الاتحاد الدولي للمحاسبين، إصدارات معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، ترجمة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، الجزء الأول، عمان، 2010  
ب. الاتروشي، سامي، دورة الموازنة العامة في العراق، ورشة عمل حول إعداد وإقرار موازنة العام 2008 في العراق، لبنان، 29-30 نيسان/2008  
ت. الخليفي، محمد هلال، الشفافية ومكافحة الفساد: بين الصورة والواقع- حالة قطر، 2102 ([www.pogar.org/Localuser/pogarp/legislature/2008/budget/atroschi2-a.pdf](http://www.pogar.org/Localuser/pogarp/legislature/2008/budget/atroschi2-a.pdf))  
ث. دميان، هاني قدرى، ماذا تعرف الشعوب عن أموالها؟ وماذا نعرف نحن؟، جريدة الشروق الإلكترونية، 2015/9/24، [www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=24092015&id=8992b91c-7623-488d-b386-74cc8fc09233](http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=24092015&id=8992b91c-7623-488d-b386-74cc8fc09233)  
ج. دياب، أسامة، عبد الحليم، ريم، شفافية الموازنة العامة للدولة الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري، الطبعة الأولى، وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، ديسمبر



## شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق

([www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/egyptian\\_public\\_budget2014\\_transparency\\_.pdf](http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/egyptian_public_budget2014_transparency_.pdf))

ح. السعبري، إبراهيم عبد موسى، بيح، تيسير جواد كاظم علي، دور دليل الـ "GFS" في توفير متطلبات نظام الرقابة الداخلية وتقييم الأداء/ دراسة تطبيقية في عينة من الوحدات الحكومية الممولة مركزياً والتمويل ذاتياً، المؤتمر العلمي الثاني لديوان الرقابة المالية الاتحادي، بغداد، 4-5/12/2013 ([www.d-raqaba-2013/12/5-4](http://www.d-raqaba-2013/12/5-4)) (m.iq/pages\_ar/research\_ar.aspx)

خ. السبيعي، فارس بن علوش بن بادي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية/كلية الدراسات العليا/ قسم العلوم الإدارية، أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية، الرياض، 2010 ([www.repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/53598](http://www.repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/53598))

د.صندوق النقد الدولي، دليل إحصاءات مالية الحكومة، الطبعة الثانية، 2001 ([www.imf.org](http://www.imf.org))  
ذ. فاطمة، ساجي، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في تخصص تسيير المالية العامة، مقدمة إلى جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2010-2011 ([www.dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/4131/1/Sadji-fatima.mag.pdf](http://www.dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/4131/1/Sadji-fatima.mag.pdf))

ر. قرداغي، كاوه محمد فرج، أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري- دراسة تحليلية لآراء عينة من موظفي إقليم كردستان، 2011

([www.cipe-arabia.org/files/pdf/.../KEDO\\_Policy\\_Paper.pdf](http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/.../KEDO_Policy_Paper.pdf))

ز. قناة الـ (BBC)، بريطانيا: مشروع لإتاحة المزيد من المعلومات الرسمية عبر الإنترنت، 21 كانون الثاني 2010 ([www.bbc.com/arabic/multimedia/2010/01/100121\\_berners\\_lee\\_internet\\_tc2.html](http://www.bbc.com/arabic/multimedia/2010/01/100121_berners_lee_internet_tc2.html))

س. الكعبي، فريال، مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق... تجربة رائدة نحو عراق ديمقراطي، الأحد 2011/6/5 ([www.iraqiwomenleague.com/news\\_view\\_6901.html#.WJ\\_A\\_m-GPIU](http://www.iraqiwomenleague.com/news_view_6901.html#.WJ_A_m-GPIU))

ش. مشروع شراكة الموازنة الدولي ([www.internationalbudget.org/publications](http://www.internationalbudget.org/publications))

ص. موقع مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ([www.ieiti.org.iq](http://www.ieiti.org.iq))

### ثانياً- المصادر الأجنبية

#### 1.Researches From Internet

a.Ball, Carolyn, What Is Transparency?, Public Integrity, Vol. 11, No.4, Fall2009 ([www.researchgate.net/profile/Carolyn\\_Ball2/publication/250174526\\_What\\_Is\\_Transparency/links/545bbd6b0cf2f1dbcbcb01ea.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Carolyn_Ball2/publication/250174526_What_Is_Transparency/links/545bbd6b0cf2f1dbcbcb01ea.pdf))

b.Cameroon Budget Inquirer, What is Budget Transparency?, collaboration between the world bank and the open knowledge foundation ([www.cameroon.openspending.org/en/why.html](http://www.cameroon.openspending.org/en/why.html)).

c.Dye, Richard F., Hudspeth, Nancy W., Merriman, David, Transparency In state Budgets: A search for Best Practices, Government Public Affairs, University of Illinois, September 2011([www.igpa.uillinois.edu/system/files/Fiscal%20Futures%20Budget%20Transparency%20Report.pdf](http://www.igpa.uillinois.edu/system/files/Fiscal%20Futures%20Budget%20Transparency%20Report.pdf)).

d.Extractive Industries Transparency Initiative, ([www.eiti.org](http://www.eiti.org)).

e. Folscher, Alta, Budget Transparency New Frontiers in Transparency and Accountability, 2010 ([www.transparency-initiative.org/.../new-frontiers-in-transparency-and-accountability](http://www.transparency-initiative.org/.../new-frontiers-in-transparency-and-accountability)).

f. International Budget Partnership([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)).

g. The Uganda Budget Information Website, Know Your Budget ([www.budget.go.ug](http://www.budget.go.ug)).

h. ([www.internationalbudget.org/who-we-are/history](http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history)).



## The Government Performance Transparency of Iraq

### Abstract

The developed and developing countries are trying to enhance the transparency of government performance in various methods, through providing the information about the government performance for all the parties related, making them participate with information, and accepting their opinions. Whereas in Iraq, the government performance transparency is very poor according to the international organizations reports, so this research discusses the problem of declining the transparency level of Iraqi government performance due to the secrecy policy, and the lack of financial and non- financial information dealing with government performance which give a clear idea about the government units performance and the government as a whole.

This research is aiming at studying the government performance transparency of Iraq, in its two parts, the financial and non- financial government performance, with the diagnosis of the deficiencies and suggesting certain mechanics based on the information available that is considered necessary for enhancing the transparency of government performance, when the information is prepared and available through the stage of government performance planning, accomplishment, or in controlling stage. These suggestive mechanics state in two directions, the first one, depending on mechanics, through them, they can enhance information quality that achieve the government performance transparency; and second direction is to suggest applying mechanics contribute in providing the financial and non- financial information about the government performance.

The most distinctive conclusion the study has come into are the transparency of government performance is not just to provide information about the government performance, but it is a process handles the participation of all the parties related with these information, as it is a public resource and doesn't belong to any government unit, and there is no certain method for applying government performance transparency.

Transparency, it may be achieved through providing the information related to public budget processes for all the parties of relation by the government, and accepting their opinion, and make them participate in the decision- making about public budget; or providing the information on the website of the international information net specialized for the public budget, to publish the information related to the stages of public budget in total for the government as a whole, and other detailed information for the government unit.





The most important recommendations of this research are:-

- 1.The benefit of the other countries experiences about the transparency of the government performance, without depending on the transparency that imitating the other experiences; that may not fit with the Iraqi government units.
- 2.The Ministry of Finance has to prepare the citizen guidebook about the government performance which is considered an essential document, it should be simple and available for all the parties of relation; and for not specialized citizen for the purpose of simplifying the understanding of government performance details.
- 3.The benefit of the government units websites of international information net to publish the information about the financial and non- financial performance of the government units at the suitable time across the government performance stages that are planning, accomplishment and controlling.

**Keywords :** Government performance transparency, the financial government performance information, non- financial government performance information, public budget, participation of all the parties, the government performance stages.