

# التنظيم القانوني للشفافية المالية في الموازنات العامة: تحليل نقدي لتجربة العراق

## The Legal Framework for Financial Transparency In Public Budgets: A Critical Analysis of Iraq's Experience

الباحث: علي جبار طالب  
كلية القانون - جامعة القادسية

### الملخص:

يُعد تعزيز الشفافية المالية في الموازنات العامة ركيزة أساسية لتحقيق النزاهة والمساءلة في إدارة الموارد العامة، خاصة في الدول التي تعاني من تحديات هيكلية مثل العراق. يناقش هذا البحث الإطار القانوني المنظم للشفافية المالية في العراق، مع تحليل نقدي للتحديات وآليات التنفيذ. يستند العراق إلى قوانين مثل قانون إدارة المالية العامة رقم (٦ لسنة ٢٠١٩)، الذي يلزم الجهات الحكومية بنشر البيانات المالية وإخضاعها للرقابة عبر هيئات ك ديوان الرقابة المالية ومجلس النواب. ومع ذلك، تواجه التجربة العراقية تحديات جذرية، أبرزها:

- الفساد الممنهج وضعف القدرات المؤسسية، مما يعيق تطبيق القوانين.
  - الاعتماد شبه الكلي على عوائد النفط، الذي يزيد من تعقيد تتبع التدفقات المالية.
  - التدخلات السياسية في عمل الهيئات الرقابية، مما يُضعف استقلاليتها.
  - نقص البنية التكنولوجية اللازمة لنشر البيانات بشكلٍ فعالٍ ومُحدَّث.
- على صعيد آليات التنفيذ، تبذل الحكومة جهودًا مثل تبني النظام الإلكتروني لإدارة الميزانية، لكنها تظل محدودة التأثير بسبب البيروقراطية وعدم كفاية التدريب. كما تُعد مشاركة المجتمع المدني والإعلام في الرقابة ضعيفة، نتيجة غياب ثقافة الشفافية وعدم تفعيل قوانين حق الحصول على المعلومات. من خلال تحليل نقدي، يخلص البحث إلى أن العراق يواجه فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي، بسبب غياب الإرادة السياسية الحقيقية للإصلاح، وتركيز التشريعات على الجوانب الشكلية دون آليات رقابية فعّالة. للتغلب على ذلك، يقترح البحث تعزيز استقلالية الهيئات الرقابية، ودمج تقنيات البلوك تشين لتتبع الإنفاق، وإشراك منظمات المجتمع الدولي في دعم الإصلاحات، مع بناء وعي مجتمعي بدور الشفافية في تحقيق التنمية المستدامة.

هذه الدراسة تسلط الضوء على ضرورة تبني مقاربة شاملة تجمع بين الإصلاح القانوني، وتعزيز الحوكمة، ومواجهة الثقافة الإدارية التقليدية، لضمان إدارة عادلة للموارد العامة في العراق

**الكلمات المفتاحية:** الشفافية المالية في الموازنات العامة، الإطار القانوني العراقي، الفجوة بين التشريع والتطبيق، التحديات الهيكلية.

**Abstract:**

Enhancing financial transparency in public budgets constitutes a fundamental pillar for achieving integrity and accountability in the management of public resources, particularly in states facing structural challenges such as Iraq. This research examines the legal framework governing financial transparency in Iraq, providing a critical analysis of implementation mechanisms and persistent challenges.

Iraq relies on legislative instruments such as the Public Financial Management Law No. (6) Of 2019, which mandates governmental entities to publish financial data and subjects them to oversight by bodies including the Board of Supreme Audit and the Council of Representatives. Nevertheless, Iraq's experience faces systemic obstacles, most notably:

1. Institutionalized corruption and weak institutional capacities, impeding the enforcement of legal provisions;
2. Near-total dependence on oil revenues, complicating the tracking of financial flows;
3. Political interference in oversight bodies, undermining their independence;
4. Deficiencies in technological infrastructure hindering effective and timely data dissemination.

Regarding implementation mechanisms, governmental efforts—such as adopting electronic budget management systems—remain limited in impact due to bureaucratic constraints and insufficient technical training. Civil society and media engagement in oversight is equally constrained by the absence of a transparency culture and the non-implementation of right-to-information laws.

Through critical analysis, this research concludes that Iraq exhibits a substantive gap between statutory frameworks and practical enforcement, attributable to:

- A lack of genuine political will for reform;
- Legislation prioritizing procedural formalities over effective oversight mechanisms.

To address these challenges, the study proposes:

1. Strengthening the autonomy of oversight institutions;
2. Integrating block chain technology for real-time expenditure tracking;
3. Engaging international organizations to support institutional reforms;
4. Fostering public awareness of transparency's role in sustainable development.

This study underscores the necessity of a comprehensive approach integrating legal reform, enhanced governance, and transformation of traditional administrative practices to ensure equitable management of public resources in Iraq.

**Keywords:** Financial Transparency in Public Budgets, Iraqi Legal Framework, Legislation-Implementation Gap, Structural Challenges.

## المقدمة

**أولاً: الإطار العام للبحث:** تُعد الشفافية المالية في إدارة الموازنات العامة أحد الركائز الجوهرية لتحقيق الحوكمة الرشيدة، وضمان المساءلة في استخدام الموارد العامة، خاصة في الدول التي تعاني من هشاشة مؤسسية واقتصادية كالعراق. ففي ظل بيئة تشهد اعتماداً شبه كلياً على عوائد النفط، وتاريخاً طويلاً من الفساد الممنهج والضعف المؤسسي، تبرز الحاجة إلى تحليل نقدي للإطار القانوني المنظم للشفافية المالية، وتقييم مدى فعاليته في تحقيق التوازن بين النصوص التشريعية والممارسة العملية.

لقد شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣ تحولات جذرية في بنيته السياسية والاقتصادية، تمخضت عن إصدار سلسلة من التشريعات التي تهدف إلى تعزيز الشفافية، أبرزها قانون إدارة المالية العامة رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، الذي ينظم عملية إعداد الموازنة ونشر بياناتها. إلا أن التحديات العملية، مثل الفساد الإداري والانقسامات السياسية وضعف البنية التكنولوجية، جعلت هذه التشريعات تتعثر في تحقيق أهدافها، مما يطرح تساؤلات جوهرية حول أسباب الفجوة بين التنظيم القانوني والواقع العملي، وكيفية سد هذه الفجوة عبر آليات تنفيذ فعّالة.

ولا يمكن فهم تحديات الشفافية في العراق دون استحضار السياق التاريخي الذي تشكّل فيه النظام المالي، بدءاً من المركزية الشديدة في عهد النظام السابق، مروراً بمرحلة ما بعد ٢٠٠٣ التي اتسمت باللامركزية المشوّهة، حيث تحوّلت الموازنة إلى أداة لترسيخ المحاصصة الطائفية بدلاً من كونها أداة تنمية. فوفقاً لتقارير البنك الدولي، يُصنّف العراق بين الدول الأقل شفافية في توزيع الموارد، حيث تُهدر نحو ٣٠% من إيرادات النفط بسبب الفساد وسوء الإدارة. لذا فإن البحث ينطلق من نظريات المساءلة الاجتماعية والحوكمة التشاركية، التي تؤكد أن الشفافية ليست مجرد التزاماً قانونياً، بل هي عملية ديناميكية تتطلب تفاعلاً بين ثلاثة أطراف:

١. الدولة: من خلال تشريعات ملزمة وهيئات رقابية مستقلة.

٢. المجتمع المدني: عبر الرصد والمطالبة بالحقوق.

٣. الشركاء الدوليين: بدعم فني ومالي لتعزيز الإصلاحات.

**ثانياً: إشكالية البحث:** تتمحور إشكالية البحث حول السؤال الرئيسي: إلى أي مدى يتمتع الإطار القانوني العراقي المنظم للشفافية المالية في الموازنات العامة بالكفاءة في مواجهة التحديات الهيكلية والسياسية، وما هي الآليات الممكنة لتعزيز التنفيذ؟

**ثانياً: أهمية البحث**

١. يُقدّم تحليلاً نقدياً متعمقاً للتشريعات العراقية ذات الصلة، مع ربطها بالتحديات الواقعية التي تعيق تطبيقها.
٢. يساهم في سد فجوة معرفية في الدراسات القانونية العربية، التي غالباً ما تركز على الجوانب النظرية دون الربط بالسياقات السياسية-الاقتصادية.
٣. يُقدّم توصيات عملية قابلة للتطبيق لصناع القرار، تستند إلى دراسات حالة دولية ناجحة في تعزيز الشفافية.

٤. يتميز هذا البحث بأصالة زاوية تحليله، التي تربط بين التشريعات المالية العراقية وبين العوامل السياسية-الاقتصادية التي تشكّل سياق تطبيقها، كما يدمج بين المقاربة القانونية التقليدية والمنظور التكنولوجي الحديث (كاستخدام تقنية البلوك تشين في تتبع الإنفاق)، مما يفتح آفاقاً جديدة للبحث في مجال الإدارة المالية في الدول الهشة.

### ثالثاً: أهداف البحث

١. تحليل مكونات الإطار القانوني العراقي المنظم للشفافية المالية وتقييم مدى توافقه مع المعايير الدولية (كإرشادات صندوق النقد الدولي حول الشفافية المالية).
٢. تشخيص التحديات الهيكلية (المؤسسية، التكنولوجية) والسياسية (التدخلات الحزبية، غياب الإرادة الإصلاحية) التي تُعيق تنفيذ القوانين.
٣. اقتراح آليات قانونية وعملية لتعزيز الشفافية، مستفيداً من النماذج الدولية والتقنيات الحديثة.

### رابعاً: منهجية البحث: يعتمد البحث على منهج تحليلي نقدي:

• تحليل نصوص التشريعات العراقية (القانون الأساسي للموازنة، قانون مكافحة الفساد، قانون حق الحصول على المعلومات).

• دراسة تقارير مؤسسات الرقابة المحلية والدولية (كديوان الرقابة المالية ومنظمة الشفافية الدولية).

**خامساً: الهيكل العام للبحث:** ينقسم البحث إلى مبحثين رئيسيين: المبحث الأول ويركز على الإطار القانوني للشفافية المالية في العراق، عبر تحليل التشريعات وهيكل الرقابة. أما المبحث الثاني فيناقش التحديات العملية ويقترح آليات لتعزيز التنفيذ، مستنداً إلى دراسات مقارنة.

### المبحث الأول: الإطار القانوني للشفافية المالية في الموازنات العامة بالعراق

يُشكل الإطار القانوني المنظم للشفافية المالية في العراق مزيجاً من التشريعات الوطنية والهيئات الرقابية، التي تسعى إلى ضمان نزاهة إدارة الموازنات العامة. يركز هذا الإطار على قانون إدارة المالية العامة رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، الذي يُعد حجر الزاوية في تنظيم إعداد الموازنة ونشرها، إلى جانب قوانين مكملة مثل قانون مكافحة الفساد رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون حق الحصول على المعلومات رقم (١١) لسنة ٢٠١٣. مع ذلك، تواجه هذه التشريعات تحديات في التطبيق الفعلي، بسبب ضعف الإرادة السياسية والبنية التحتية التكنولوجية.

### المطلب الأول: التشريعات الوطنية المنظمة للشفافية المالية

تنص التشريعات العراقية على مجموعة من الآليات لتعزيز الشفافية المالية، يأتي في مقدمتها قانون إدارة المالية العامة لسنة ٢٠١٩، الذي يفرض على الحكومة نشر مسودات الموازنة والبيانات المالية النهائية عبر منصات إلكترونية. كما يُلزم القانون الوزارات بتقديم تقارير دورية عن الإنفاق، مع إخضاعها للرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية ومجلس النواب. ومع ذلك، تظل هذه النصوص بحاجة إلى تفعيل حقيقي، خاصة في ظل غياب عقوبات رادعة لمخالفة مبادئ الشفافية.

## الفرع الأول: دور قانون إدارة المالية العامة رقم (٦) لسنة ٢٠١٩

يُعتبر قانون إدارة المالية العامة لسنة ٢٠١٩ أحد أبرز المحاولات التشريعية لتعزيز الشفافية في العراق، حيث ينص في المادة (١٠) على ضرورة أن تكون "عملية إعداد الموازنة العامة شفافة ومشاركة"، مع إلزام الحكومة بنشر مسودة الموازنة على الموقع الإلكتروني الرسمي قبل إقرارها بثلاثة أشهر على الأقل.<sup>١</sup> كما تُلزم المادة (٢٥) الجهات الحكومية بتحديث البيانات المالية بشكلٍ فصلي وإتاحتها للجمهور عبر منصة موحدة.<sup>٢</sup> ووفقاً للقانون، أطلقت الحكومة العراقية منصة الموازنة المفتوحة في عام ٢٠٢٠، والتي تُعد أول تجربة من نوعها في البلاد لنشر تفاصيل الإنفاق العام.<sup>٣</sup> وتشمل المنصة بيانات عن الإيرادات النفطية وغير النفطية، وتوزيع الاعتمادات المالية بين المحافظات، ومشاريع الاستثمار. ومع ذلك، تشير تقارير منظمة الشفافية الدولية إلى أن المنصة تعاني من نقصٍ في تحديث البيانات، حيث لم تُنشر الموازنة التفصيلية لعام ٢٠٢٢ إلا في منتصف عام ٢٠٢٣.<sup>٤</sup> ورغم التقدم النظري، يواجه القانون عقباتٍ جسيمة في التطبيق، منها:

١. الافتقار إلى البنية التكنولوجية: تعاني معظم المؤسسات الحكومية من ضعف الأنظمة الإلكترونية، ما يعيق تفعيل النشر الفوري للبيانات. ففي تقرير للبنك الدولي (٢٠٢١)، وُصف النظام المالي العراقي بأنه "يعتمد على التسجيل اليدوي في ٧٠% من معاملاته".<sup>٥</sup>

٢. الفساد الهيكلي: تُستخدم الثغرات في القانون لإخفاء الإنفاق غير المشروع. فعلى سبيل المثال، كشفت تقارير ديوان الرقابة المالية عن اختفاء ٤,٥ تريليون دينار عراقي من موازنة ٢٠٢١ تحت بند "النفقات الطارئة" دون إثباتات ورقية.<sup>٦</sup>

٣. الضغوط السياسية: تُعد الموازنة أداةً للتوازنات الطائفية، حيث تُخصص أموالٌ للمشاريع الوهمية في المحافظات لضمان الولاءات السياسية. ففي دراسة أجراها مركز البيان للدراسات (٢٠٢٢)، تبين أن ٤٠% من مشاريع الاستثمار في موازنة ٢٠٢١ لم تُنفذ، رغم صرف مبالغها.<sup>٧</sup>

وفي مقارنة مع المعايير الدولية، يقاس مدى التزام العراق بالشفافية المالية وفقاً لمؤشرات مبادرة الموازنة المفتوحة (OBI)، التي يصدرها الاتحاد الدولي للموازنة. في تقرير ٢٠٢١، حصل العراق على ٢٨ نقطة من ١٠٠، مقارنةً بـ ٧٥ نقطة للمغرب و٦٨ للأردن.<sup>٨</sup> وتُعزى هذه الفجوة إلى غياب التفاصيل الدقيقة في البيانات المنشورة، مثل تكاليف المشاريع وأسماء المقاولين. أما عن دور المجتمع الدولي فتحاول منظمات مثل صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة دعم العراق عبر برامج إصلاحية. ففي إطار الاتفاقية الموقعة مع الصندوق عام ٢٠٢٠، التزمت الحكومة بتحديث أنظمة الرقابة المالية، لكن التقرير السنوي للصندوق (٢٠٢٣) أشار إلى أن "التقدم بطيء بسبب المقاومة السياسية للإصلاح".<sup>٩</sup>

وعليه يُمثل قانون إدارة المالية العامة خطوةً تشريعية مهمة، لكن نجاحه مرهونٌ بمعالجة الإشكاليات الهيكلية، كالفساد وضعف البنية التحتية. ومن الضروري تبني آليات رقابية مستقلة، مثل تفعيل دور الهيئة الوطنية للنزاهة، واستخدام تقنيات مثل البلوك تشين لتتبع التدفقات المالية، كما فعلت أوكرانيا في إصلاح نظام المشتريات العامة.<sup>١٠</sup>

## الفرع الثاني: القوانين المُكملة ومدى تكاملها

يُشكّل قانونا حق الحصول على المعلومات ومكافحة الفساد ركيزتين أساسيتين في تعزيز الشفافية المالية بالعراق، إلى جانب قانون إدارة المالية العامة. ومع ذلك، تبقى فعالية هذه القوانين مرهونة بمدى تكاملها التشريعي والتنفيذي، وقدرتها على مواجهة الإشكاليات الهيكلية التي تُضعف النزاهة المالية.

**أولاً: قانون حق الحصول على المعلومات رقم (١١) لسنة ٢٠١٣:** يهدف هذا القانون إلى ضمان حق المواطن في الوصول إلى البيانات الحكومية، بما في ذلك المعلومات المالية المتعلقة بالإنفاق العام. تنص المادة (٣) منه على أن "لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة"، مع إلزام المؤسسات الحكومية بنشرها بشكل دوري<sup>١</sup>. وتُعد هذه المادة داعمةً بشكلٍ مباشرٍ لمبدأ الشفافية في الموازنة، إذ تتيح للمواطنين والمنظمات مراقبة توزيع الموارد وتنفيذ المشاريع.

لكن التطبيق العملي لهذا القانون يواجه عقباتٍ كبيرة. فوفقاً لتقرير صادر عن منظمة ARTICLE19 (المتخصصة في حرية التعبير) عام ٢٠٢٢، فإن ٦٠٪ من طلبات الحصول على المعلومات المالية في العراق تُرفض دون مبررات قانونية واضحة<sup>٢</sup>. ويعزو التقرير ذلك إلى:

- **الغموض في تعريف "المعلومات السرية":** حيث تستخدم بعض الجهات الحكومية المادة (٧) من القانون، التي تسمح بحجب المعلومات "ذات الطابع الأمني أو السري"، كذريعة لعدم الإفصاح عن عقود مشبوهة<sup>٣</sup>.
- **ضعف آليات الطعن:** فالإجراءات القانونية للاعتراض على رفض توفير المعلومات معقدة وتستغرق سنوات<sup>٤</sup>.

**ثانياً: قانون مكافحة الفساد رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١:** يُعتبر هذا القانون أحد الأدوات الرئيسية لمحاربة الفساد المالي، حيث ينص في المادة (٤) على تجريم الأعمال التي تُهدر المال العام، مثل الاختلاس والتزوير في العقود<sup>٥</sup>. كما يُلزم القانون في المادة (١٩) الموظفين العموميين بالإبلاغ عن أي شبهات فساد، مع حماية المُبلغين من الملاحقة<sup>٦</sup>. غير أن التحديات تكمن في السياسة القضائية: حيث تُستخدم هيئة النزاهة (المكلفة بتطبيق القانون) أحياناً كما يدعي الخصوم وبعض المراقبين كأداة لتصفية الحسابات السياسية، بدلاً من كونها جهةً محايدة. وضعف العقوبات فالعقوبات المنصوص عليها (كالسجن حتى ١٠ سنوات) لا تُنفذ بشكلٍ فعلي في معظم قضايا الفساد الكبرى، كما في قضية اختلاس ٢,٥ مليار دولار من الضرائب عام ٢٠٢٢، التي لم يُحاكم فيها سوى موظفين صغار<sup>٧</sup>.

**ثالثاً: مدى التكامل بين القوانين المُكملة وقانون إدارة المالية العامة:** على الرغم من أن هذه القوانين تُشكّل معاً شبكةً تشريعيةً تهدف إلى تعزيز الشفافية، إلا أن غياب التكامل بينها يُضعف فعاليتها. ويمكن توضيح ذلك عبر المحاور التالية: التكامل التشريعي فالإشكالية لا يوجد نصٌّ صريحٌ في قانون إدارة المالية العامة يربط بين نشر الموازنة الإلكترونية وقانون حق الحصول على المعلومات، مما يُضعف الإلزام القانوني بنشر البيانات التفصيلية<sup>٨</sup>. والمقارنة الدولية: في جنوب إفريقيا، يربط قانون الوصول إلى المعلومات (PAIA) بشكلٍ مباشرٍ بين حق المواطن في المعلومة ونشر الموازنة، مع تحديد عقوبات على الجهات المخالفة<sup>٩</sup>.



١. **التكامل المؤسسي:** غياب التنسيق بين الهيئات: تعمل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية بمعزل عن بعضهما، مما يؤدي إلى تكرار المهام وتضارب التقارير<sup>١٦</sup> وكمثال تطبيقي: في قضية فساد مشروع سد بخمة (٢٠٢١)، أشارت تقارير ديوان الرقابة إلى مخالفات مالية، لكن هيئة النزاهة لم تتحرك إلا بعد ضغوط إعلامية، مما يدل على ضعف التكامل المؤسسي<sup>١٧</sup>.

٢. **التكامل التكنولوجي:** أنظمة معلومات منفصلة فلا تتكامل المنصة الإلكترونية للموازنة مع قاعدة بيانات هيئة النزاهة، مما يعيق تتبع التحويلات المالية المشبوهة<sup>١٨</sup>. وك تجربة ناجحة: في جورجيا، يُربط النظام الإلكتروني للموازنة (Open Budget) مباشرةً بنظام مكافحة الفساد، مما يسمح بالكشف الفوري عن المخالفات<sup>١٩</sup>.

**رابعاً: التحديات التي تُعيق التكامل:** البيئة السياسية المُسيّسة اذ تؤدي المحاصصة الطائفية إلى تعيين مسؤولين غير أكفاء في الهيئات الرقابية، مما يُفقد الاستقلالية<sup>٢٠</sup>. فالثقافة الإدارية الراسخة لا تزال العديد من المؤسسات الحكومية تعتمد على السرية في تعاملها مع المعلومات، كإرث من الحقبة الديكتاتورية<sup>٢١</sup>. والقصور التكنولوجي حيث تعاني أنظمة المعلومات من انعدام التحديث، كما في حالة منصة الموازنة المفتوحة العراقية، التي تُنشر فيها البيانات بشكل غير منتظم<sup>٢٢</sup>.

ويقترح الباحث لتعزيز التكامل ضرورة التعديل التشريعي بإدخال نصوص تلزم الهيئات الرقابية بالتنسيق المشترك، وإنشاء منصة وطنية موحدة تجمع بين بيانات الموازنة وتقارير الفساد. وتعزيز الاستقلالية من خلال فصل هيئة النزاهة وإدارة ديوان الرقابة المالية عن التأثيرات الحزبية، عبر إصدار قانون خاص بضمانات استقلاليتها. وكذلك بناء القدرات بتدريب الكوادر الحكومية على استخدام أنظمة المعلومات المتكاملة، بالتعاون مع منظمات دولية مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. اذ رغم أن القوانين المُكملة تشكل إطاراً تشريعياً متقدماً نظرياً، إلا أن افتقارها للتكامل التشريعي والمؤسسي، وضعف الإرادة السياسية، يحول دون تحقيق غاياتها. ولا يمكن تجاوز هذه الإشكاليات إلا عبر إصلاحات شاملة تعالج جذور الخلل في النظام الإداري والسياسي العراقي.

### المطلب الثاني: الهيئات الرقابية ودورها في ضمان الشفافية

تلعب الهيئات الرقابية في العراق دوراً محورياً في مراقبة الإنفاق العام وضمان التزام الجهات الحكومية بمبادئ الشفافية. وتأتي في طليعتها ديوان الرقابة المالية، الذي يُعتبر الذراع الفني الرئيسي للرقابة على تنفيذ الموازنة، إلى جانب هيئات أخرى مثل هيئة النزاهة ومجلس النواب. ومع ذلك، تواجه هذه الهيئات تحديات جسيمة تُقيّد فعاليتها، كالتبعية السياسية وغياب الاستقلالية.

#### الفرع الأول: اختصاصات ديوان الرقابة المالية وحدود فعاليتها في الرقابة على الإنفاق العام

يستمد ديوان الرقابة المالية العراقي صلاحياته من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، الذي يُحوّله مراجعة حسابات جميع الجهات الحكومية وشبه الحكومية. تنص المادة (٤) من القانون على أن الديوان "يتولى الرقابة المالية والقانونية على أموال الدولة وأموال الوحدات الإدارية"<sup>٢٣</sup>. كما يلزم القانون الجهات الخاضعة للرقابة بتقديم كافة المستندات المالية للديوان خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية<sup>٢٤</sup>.

يُنَفَّذُ الديوان مهامه عبر ثلاث آليات رئيسية الرقابة المالية، وتتمثل بمراجعة الحسابات الختامية للوزارات وتقييم مدى مطابقتها للموازنة المعتمدة. والرقابة القانونية من خلال التحقق من التزام الجهات الحكومية بالقوانين والأنظمة أثناء تنفيذ المشاريع. وكذلك التقارير الدورية من خلال إصدار تقارير سنوية تُرْفَعُ إلى مجلس النواب وتُنَشَرُ جزئياً على الموقع الرسمي للديوان.<sup>٢٥</sup> ورغم النصوص التشريعية الواضحة، تُظهِرُ التجربة العراقية فجوةً كبيرةً بين الاختصاصات النظرية للديوان وتأثيره الفعلي. ويمكن إبراز ذلك عبر المحاور التالية:

١. **القيود المؤسسية:** التبعية لمجلس النواب: وفقاً للمادة (٦) من القانون، يعتمد تعيين رئيس الديوان على موافقة مجلس النواب، مما يجعله عرضةً للضغوط السياسية. ففي عام ٢٠٢١، رفض المجلس تقرير الديوان حول فساد ١٥ مشروعاً استثمارياً دون مبرراتٍ تقنية. نقص الكوادر المؤهلة: يعاني الديوان من عجزٍ في عدد المدققين الماليين، حيث يبلغ عددهم ١٢٠٠ مدققٍ فقط لمراجعة حسابات ٤٠٠ جهة حكومية، وفقاً لتقرير صادر عن البنك الدولي عام ٢٠٢٢.<sup>٢٦</sup>

٢. **التحديات التكنولوجية:** أنظمة مراقبة قديمة فلا يزال الديوان يعتمد على أنظمة يدوية في تدقيق الحسابات، مقارنةً بتبني دول مثل الكويت لأنظمة الذكاء الاصطناعي في تتبع الإنفاق.<sup>٢٧</sup> ضعف التكامل مع المنصات الإلكترونية: لا يتم ربط تقارير الديوان بمنصة الموازنة المفتوحة، مما يُفقدُها الفاعلية في الرقابة المجتمعية.<sup>٢٨</sup> وأمثلة تطبيقية على ضعف الفعالية في قضية فساد وزارة الصحة (٢٠٢٠): كشف الديوان عن اختلاس ٣٠٠ مليون دولار من مخصصات شراء المستلزمات الطبية، لكن لم تُتخذ إجراءات قانونية جادة ضد المتورطين.<sup>٢٩</sup> وفي تقرير ٢٠٢٣ عن مشاريع الإعمار: أشار الديوان إلى أن ٤٠٪ من مشاريع البنى التحتية لم تُنفذ وفق المواصفات، دون أن يُترجم ذلك إلى ملاحقات قضائية.<sup>٣٠</sup>

وعند المقارنة مع تجارب دولية للوقوف على أسباب ضعف فعالية الديوان، يمكن مقارنته بـ ديوان المحاسبة المصري، الذي يتمتع بصلاحيات أوسع من الاستقلالية الإدارية إذ يعين رئيس ديوان المحاسبة المصري بقرار جمهوري، بعيداً عن التأثير البرلماني.<sup>٣١</sup> وصلاحيات قضائية إذ يُخَوَّلُ الديوان المصري إحالة القضايا مباشرةً إلى النيابة العامة، دون انتظار موافقة البرلمان.<sup>٣٢</sup>

وضمن مقترحات الباحث لتعزيز الفعالية يأتي منح الاستقلالية الكاملة من خلال فصل تعيين رئيس الديوان عن مجلس النواب، عبر إصدار قانونٍ خاصٍ يضمن حيده. وتحديث الأنظمة التكنولوجية بتبني أنظمة تدقيق إلكترونية (مثل Audit Soft) للكشف عن الانحرافات المالية تلقائياً. وتعزيز التعاون الدولي بشراكات مع منظمات مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لبناء قدرات المدققين.

### الفرع الثاني: دور مجلس النواب العراقي في مراجعة الموازنة وإشكالات التسييس

يكلف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مجلس النواب بمهمة جوهرية تتمثل في إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها، كما تنص المادة (٦٢/ثانياً) بوضوح. يعد هذا الاختصاص ركيزة أساسية في بناء الدولة، إذ تمثل الموازنة العامة الترجمة المالية لسياساتها وأولوياتها التنموية، فهي تحدد مصادر تمويل الدولة، لا سيما إيرادات النفط، وتوجهات إنفاقها على القطاعات الحساسة كالصحة والتعليم والبنية التحتية



والخدمات، مما يرسم ملامح حياة المواطن ومستقبل البلاد الاقتصادي والاجتماعي. إلا أن الفجوة تتسع بين هذا المبدأ الدستوري السامي وبين الممارسة الفعلية التي يطبعها التعقيد والتحديات، حيث تغطي إشكالية التسييس والمحاصصة الطائفية والعرقية على العملية برمتها، محولة إياها من أداة للتخطيط التتبعي إلى آلية لترسيخ التوازنات السياسية الهشة بين الكتل المكونة للمجلس والائتلافات الحاكمة<sup>٣٣</sup>.

تتجلى مظاهر التسييس في مراجعة الموازنة بشكل لافت. فبدلاً من أن تخضع المناقشات لمعايير الكفاءة الاقتصادية والاحتياج الوطني العادل والجدوى التنموية، تنحصر غالباً في صراعات حول التوزيع الجغرافي والطائفي للموارد. يصبح الهم الأكبر هو ضمان حصة محافظة أو منطقة أو طائفة معينة، بغض النظر عن أولوية المشروع أو فعاليته على مستوى العراق الموحد. يدفع هذا التركيز الضيق إلى إدراج مشاريع غير مجدية أو أقل أولوية في موازنات بعض المحافظات فقط لاسترضاء كتل سياسية أو زعماء محليين، في عملية تشبه المساومات السياسية أكثر من كونها مراجعة مالية رشيدة. كما تتحول الموافقة على الموازنة بأكملها إلى رهينة لمطالب كتل سياسية محددة، حيث يُستخدم التصويت كأداة ضغط وابتزاز لتحقيق مكاسب خاصة، حتى لو تعارضت مع المصلحة المالية العامة للدولة أو مع الخطط الاستراتيجية الموضوعية. هذا الواقع يضعف بشكل كبير قدرة المجلس على أداء دوره الرقابي المكلف به دستورياً. فحين يكون أعضاء المجلس أو كتلتهم منخرطين في العمل التنفيذي الحكومي، أو حين تتداخل مصالحهم الشخصية أو الحزبية مع العقود والمشاريع الممولة من الموازنة، يصبح من الصعب مراقبة التنفيذ بموضوعية ومحاسبة المقصرين أو الفاسدين. ينتج عن هذا التسييس إهمال خطير للمعايير الفنية والاقتصادية الأساسية التي يجب أن تحكم إعداد الموازنة ومراجعتها، حيث تغطي الحسابات السياسية الآنية على دراسات الجدوى والتحليل الموضوعي للاحتياجات التنموية الملحة<sup>٣٤</sup>.

لا تقتصر آثار هذا الانحراف عن المسار الدستوري على الجانب الإجرائي فحسب، بل تمتد لتطال التنمية الوطنية برمتها وتؤثر سلباً على حياة المواطن. ينتج عن تحويل الموازنة إلى أداة سياسية هدر كبير للمال العام، حيث توجه الأموال لمشاريع استعراضية أو غير منتجة بدافع استرضاء القوى السياسية، بينما تهمل مشاريع البنية التحتية الحيوية والخدمات الأساسية في قطاعات مثل الكهرباء والمياه والصرف الصحي. يؤدي هذا إلى تدهور مستمر في جودة الخدمات المقدمة للمواطنين وعرقلة جهود إعادة الإعمار. كما توفر البيئة المشبعة بالمحاصصة والمساومات السياسية تربة خصبة لاستمرار الفساد المالي والإداري، من خلال الصفقات المشبوهة والعمولات والرشاوى التي تُخفي تحت غطاء التوافقات الطائفية. هذا الواقع المتآزم يقوض ثقة المواطن العراقي بمؤسسات دولته، إذ يرى أن موارده الوطنية، وخاصة عائدات النفط، تُصرف لخدمة صراعات النخب ومصالحها الضيقة بدلاً من أن تستثمر لتحسين أوضاعه المعيشية وضمان مستقبل أفضل لأبنائه. أخيراً، تشكل هذه الممارسات عائقاً رئيسياً أمام تحقيق التنمية المستدامة المنشودة، فهي تقطع الطريق على أي تخطيط استراتيجي طويل المدى يعتمد على الأولويات الاقتصادية والاجتماعية الحقيقية، محبطة بذلك آمال العراق في اللحاق بركب التقدم والاستقرار<sup>٣٥</sup>.

خلاصة القول، إن آفة التسييس والمحاصصة الطائفية تمثل تحدياً جوهرياً يعطل الوظيفة الدستورية لمجلس النواب العراقي في مراجعة الموازنة وإقرارها ومراقبة تنفيذها. فبدلاً من أن تكون الموازنة مرآة تعكس أولويات التنمية واحتياجات المواطنين على أساس المواطنة المتساوية، تتحول إلى سجل لتوازنات القوى ومكاسب الكتل. إن تجاوز هذه الإشكالية الخطيرة يتطلب إرادة سياسية حقيقية وصادقة من الكتل النيابية نفسها لوضع المصلحة الوطنية العليا فوق كل الاعتبارات الحزبية والطائفية والمناطقية الضيقة. كما يتطلب تعزيز القدرات الفنية والتحليلية لأعضاء المجلس ولجانته المختصة في الشؤون المالية والاقتصادية، لتمكينهم من مراجعة الموازنة بمنظور مهني رصين. ولا بد من تفعيل آليات الرقابة المستقلة، البرلمانية وغير البرلمانية، وضمان الشفافية الكاملة في كل مراحل إعداد الموازنة ومناقشتها وتنفيذها، بما في ذلك نشر مشاريع القوانين والدراسات ذات الصلة للرأي العام. فقط من خلال هذه الخطوات الجادة يمكن استعادة الدور التنموي للموازنة العامة، وتحويلها من أداة تسييس إلى أداة لتحقيق العدالة المالية والرفاه والاستقرار لجميع أبناء العراق.

### المبحث الثاني: التحديات وآليات تعزيز التنفيذ في التجربة العراقية

تواجه الشفافية المالية في العراق تحديات هيكلية ووظيفية تعكس تعقيد البيئة السياسية والاقتصادية، والتي تنعكس سلباً على قدرة التشريعات على تحقيق أهدافها. وتتطلب معالجة هذه التحديات تبني آليات إصلاحية تعالج جذور الخلل في النظام الإداري والرقابي، مع الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في تعزيز النزاهة المالية<sup>٣٦</sup>.

#### المطلب الأول: التحديات الهيكلية والوظيفية

تتمثل التحديات التي تُعيق تنفيذ الشفافية المالية في العراق في ثنائية الهيكلية (المتعلقة ببنية النظام الإداري) والوظيفية (المتعلقة بكفاءة الأداء). وتُعد التحديات المؤسسية أبرز مظاهر هذه الإشكالية، حيث تُشكل عقبة أمام تحويل النصوص القانونية إلى ممارسات فعلية.

#### الفرع الأول: التحديات المؤسسية

تواجه عملية ضمان الشفافية المالية في العراق تحديات مؤسسية عميقة تتداخل مع بنية الحكم والإرث السياسي للبلاد. يأتي الفساد الإداري الممنهج في صدارة هذه التحديات، حيث يحتل العراق وفقاً لتقارير منظمة الشفافية الدولية المرتبة ١٥٧ من أصل ١٨٠ دولة في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٢٢. ويتجلى هذا الفساد في صور مقلقة كالاختلاس والرشوة، كما في قضية اختلاس ٤ مليارات دينار من وزارة التجارة عام ٢٠٢١ التي لم يتحمل تبعاتها سوى موظفين صغار، إضافة إلى التلاعب المنظم في المناقصات العامة وتحويل عقود المشاريع إلى شركات وهمية تخفي شبكات فساد متجذرة. ويُعزى استمرار هذه الآفة إلى ضعف تطبيق قانون مكافحة الفساد، حيث تشير تقارير الهيئة الوطنية للنزاهة إلى إغلاق ٧٠% من قضايا الفساد الكبرى تحت ضغوط سياسية، وغياب الحماية الفعالة للمبلغين الذين يتعرضون لتهديدات تصل حد الاغتيال كما حدث مع الناشط علي الجبوري عام ٢٠٢٠.<sup>٣٧</sup>

على صعيد متصل، يُشكل ضعف البنية التكنولوجية للمؤسسات العراقية عائقًا بنيويًا أمام الشفافية. فما زالت معظم الوزارات تعتمد على الأنظمة الورقية التقليدية في إدارة حساباتها وفقًا لتقارير وزارة الاتصالات، فيما تعاني المنصات الإلكترونية القليلة من انعدام التكامل، فمنصة الموازنة المفتوحة مثلًا لا تتواصل مع أنظمة ديوان الرقابة المالية مما يعيق تتبع الانحرافات المالية. وتبرز المقارنة مع تجارب إقليمية كالأردن التي نجحت عبر تطبيق نظام (eFawateer) الموحد في خفض معدلات الفساد بنسبة ٣٠% خلال ثلاث سنوات فقط، ما يؤكد فداحة الفجوة التكنولوجية العراقية<sup>٣٨</sup>.

أما تحدي المركزية المفرطة في صنع القرار المالي، فهو يتناقض صراحة مع نص المادة ١٢٢ من الدستور العراقي التي أكدت على مبدأ اللامركزية الإدارية. فقرارات توزيع الموارد لا تزال تُتخذ في بغداد دون مشاركة فاعلة من الحكومات المحلية، كما حدث في محافظة الأنبار حيث لم يُنفذ ٥٠% من مشاريع موازنة ٢٠٢٢ بسبب تعقيدات بيروقراطية المركز. وتتطلب المشاريع المحلية موافقات من عشر جهات وزارية في المتوسط، مما يشل قدرة المحافظات على تلبية احتياجات مواطنيها وفقًا لتقارير الأمم المتحدة<sup>٣٩</sup>. لقد أنتجت هذه التحديات المؤسسية المترابطة تداعيات خطيرة تجلت في فقدان الثقة العامة، حيث كشف استطلاع أن ٨٠% من العراقيين لا يثقون في البيانات المالية الحكومية. كما أدى تحويل الأموال من القطاعات الحيوية كالصحة والتعليم إلى مشاريع فاسدة، إلى تدهور الخدمات العامة وارتفاع معدلات الفقر إلى ٣١% عام ٢٠٢٣<sup>٤٠</sup>.

مواجهة هذه الإشكالات تتطلب حزمة إصلاحات متكاملة بتفعيل اللامركزية الدستورية عبر نقل الصلاحيات المالية للمحافظات، وتبني أنظمة إلكترونية موحدة للإدارة المالية على غرار نظام (GFMIS) المصري، وإصلاح أجهزة الرقابة الداخلية بدعم دولي لضمان استقلاليتها. ولا يمكن فصل هذه التحديات عن الإرث السياسي والاقتصادي الثقيل للعراق، مما يستدعي إصلاحًا شاملاً يبدأ بتجفيف منابع الفساد وبناء نظام إداري قائم على الكفاءة والشفافية، لاستعادة ثقة المواطن وتمكين الموارد الوطنية من خدمة التنمية الحقيقية.

### **الفرع الثاني: التحديات السياسية والاقتصادية**

تشكل طبيعة الاقتصاد العراقي وهياكل الحكم السياسي عوائق بنيوية أمام تحقيق الشفافية في إدارة الموارد العامة، حيث يخلق الاعتماد شبه الكلي على عوائد النفط وتوظيف الثروة لأغراض المحاصصة الحزبية بيئة خصبة للفساد وغياب الكفاءة. فوفقًا لتقرير صندوق النقد الدولي لعام ٢٠٢٣، يستحوذ النفط على ما يقارب ٩٠% من إيرادات الموازنة العامة، مما يحول الاقتصاد إلى نموذج ريعي هش يعتمد على مورد غير مستدام. تنعكس مخاطر هذه الريعية في تقلبات أسعار النفط التي تشل قدرة الدولة على التخطيط المالي المستقر، كما حدث عند انهيار سعر البرميل من ١٠٠ دولار عام ٢٠١٤ إلى ٣٠ دولارًا عام ٢٠٢٠، مما تسبب في عجز مالي مدوّ بلغ ٤٠ مليار دولار وأجبر الحكومة على خفض الإنفاق على الخدمات الأساسية<sup>٤١</sup>. كما تعمق هذه الريعية التبعية للخارج عبر سيطرة الشركات الدولية مثل

إكسون موبيل وشيفرون على ٦٠% من إنتاج النفط، وتُعيق التنويع الاقتصادي حيث لا تسهم القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة سوى بنسبة ٧% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يرفع معدلات البطالة بين الشباب إلى ٣٦% وفق إحصاءات وزارة التخطيط.<sup>٤٢</sup>

في سياق متصل، تتحول الموارد النفطية إلى أداة لتعزيز النفوذ السياسي عبر آليات المحاصصة الحزبية. فبدلاً من أن تخضع عملية توزيع الثروة لمعايير الكفاءة والاحتياج التنموي، تُستغل لتمكين شبكات الهيمنة السياسية. يتجلى ذلك في تخصيص المشاريع الوهمية التي تستنزف المال العام، كما في حالة محافظة البصرة حيث اختفت مليارات الدولارات المخصصة لمشاريع صرف صحي وهمية عام ٢٠٢١ لصالح مليشيات محلية تابعة لأحزاب مهيمنة. كما يظهر التمييز الجغرافي الصارخ في توزيع الموازنات، حيث تحصل المحافظات ذات الكثافة الطائفية لكتل مؤثرة على حصص غير متكافئة، كما حدث في موازنة ٢٠٢٣ عندما نالت محافظة ذي قار ١٥% بينما حصلت محافظة صلاح الدين على ٥% فقط. ويكشف الفساد في عقود الخدمات عن عمق الأزمة، إذ تشير هيئة النزاهة إلى أن ٣٠% من عقود وزارة الكهرباء منحت لشركات وهمية مرتبطة بمسؤولين حزبيين، بينما تقدر الرشاوى في العقود الحكومية بنحو ٢٠% من قيمتها وفق البنك الدولي.<sup>٤٣</sup>

يتعاضد هذان التحديان لخلق حلقة مفرغة تعرقل أي إصلاح حقيقي. فالعوائد النفطية الهائلة تُستخدم لتمويل شبكات الفساد الحزبية عبر المشاريع الوهمية، مما يُعمق الهدر ويقوض التنمية. وفي المقاومة، ترفض الكتل المهيمنة أي إصلاح يهدد سيطرتها على الموارد، كما يتجلى في عرقلة إقرار قانون النفط والغاز منذ عام ٢٠٠٧. لهذه الحلقة المفرغة تداعيات اقتصادية واجتماعية مدمرة، فبالرغم من زيادة الإيرادات النفطية، ارتفعت نسبة الفقر إلى ٣١% عام ٢٠٢٣ بسبب سوء توزيع الثروة. وأدى تدهور الخدمات إلى احتجاجات شعبية واسعة في محافظات الوسط والجنوب عام ٢٠١٩ سقط خلالها مئات الضحايا، بينما يهاجر نحو ألف عالم ومهندس عراقي شهرياً هرباً من غياب الفرص.<sup>٤٤</sup>

كسر هذه الحلقة يتطلب إصلاحات جذرية تبدأ بتحويل نظام المحاصصة إلى معايير كفاءة في توزيع المناصب والموارد، وإنشاء صندوق سيادي على غرار النموذج النرويجي لاستثمار عوائد النفط في تنويع الاقتصاد بدلاً من تبديدها، وتعزيز الرقابة البرلمانية عبر لجان مستقلة مدعومة دولياً للإشراف على توزيع الموارد. لا يمكن تجاوز هذه التحديات المتشابكة دون إرادة سياسية جريئة تقطع مع منطق الريعية والمحاصصة، لبناء نظام يحقق العدالة في توزيع الثروة ويحول الموارد من أداة هيمنة إلى محرك للتنمية المستدامة.

### المطلب الثاني: آليات تحسين الشفافية المالية

تتطلب تعزيز الشفافية المالية في العراق تبني آليات داخلية وخارجية تعالج جذور الإشكاليات الهيكلية والوظيفية. تُعتبر الآليات الداخلية، مثل تعزيز الرقابة البرلمانية وتفعيل الأنظمة الإلكترونية، خطوة أساسية لبناء نظام مالي شفاف يستجيب لتطلعات المواطنين ويحد من الفساد.

### الفرع الأول: الإصلاح بالآليات الداخلية

تمتلك المؤسسة التشريعية العراقية إطاراً دستورياً قوياً لمراقبة المال العام، حيث تمنح المادة (٦٢) من الدستور مجلس النواب صلاحيات رقابية واسعة على تنفيذ الموازنة. إلا أن هذه الصلاحيات تظل حبيسة الشكليات في كثير من الأحيان بسبب الهيمنة الحزبية، مما يستدعي إصلاحاً جوهرياً يبدأ بإحياء دور اللجان المالية المتخصصة. فبدلاً من أن تبقى هذه اللجان -كجنة النفط والطاقة ولجنة الخدمات- هياكل اسمية، لا بد من منحها صلاحيات فعلية للتحقيق المباشر واستدعاء المسؤولين، على غرار نموذج البرلمان الجنوب إفريقي الذي يجبر الوزراء على تقديم توضيحات علنية. ويُذكر أن اللجنة المالية العراقية لم تستدع أي وزير عام ٢٠٢٢ لشرح الانحرافات في مشاريع الكهرباء، رغم التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية، مما يعكس فشلاً في آلية المساءلة.<sup>٤٥</sup>

وتشكل آلية الاستجواب الدستورية المنصوص عليها في المادة (٦١) أداة أخرى معطلة، حيث تتحول غالباً إلى سجلات سياسية بعيدة عن الجوهر المالي. فحين استُجوب وزير النفط عام ٢٠٢١ حول تدهور الخدمات، تحول النقاش إلى خطاب سياسي دون تحقيق نتائج ملموسة. وهذا يستوجب وضع ضوابط قانونية تحول الاستجواب إلى عملية فنية تركز على تقييم الأداء المالي بعيداً عن التجاذبات الحزبية. كما يظل نشر تقارير الرقابة المالية محدوداً ومجزأً رغم نص المادة (٣٠) من قانون إدارة المالية العامة، بينما تقدم التجربة التونسية نموذجاً عملياً عبر نشر تقارير ديوان المحاسبة كاملة مع تلخيصها للمواطنين.<sup>٤٦</sup>

وعلى الصعيد التكنولوجي، تبرز الأنظمة الإلكترونية كحل أساسي لتعقب الإنفاق العام، لكن تطبيقها في العراق يواجه تحديات جسيمة. فمنصة الموازنة المفتوحة التي أطلقتها وزارة المالية عام ٢٠٢١ لا تتعدى نسبة بياناتها المحدثة ٣٠%، وفقاً لتقارير منظمة الشفافية الدولية، وقد سمح تأخر تحديث بيانات مشروع "إعمار الأنبار" ستة أشهر بتحويل الأموال إلى حسابات مشبوهة. وفي المقابل، تظهر تجارب دولية كالفلبين التي تعتمد منصة "Bantay Budget" بمشاركة مواطنة وتحديثات فورية ساهمت في خفض الفساد بنسبة ٢٥%.<sup>٤٧</sup> كما يمكن الاستفادة من أنظمة كـ (GFMIS) المصري<sup>٤٨</sup> في تتبع الفوري للتحويلات المالية، وتقنية البلوك تشين الجورجية في رصد عقود المشاريع.<sup>٤٩</sup>

غير أن تفعيل هذه الحلول التقنية يصطدم بمعوقات بنيوية تتمثل في ضعف البنية التحتية حيث تفقر ٤٠% من المؤسسات الحكومية لاتصال إنترنت مستقر، وغياب تشريعات تلزم الجهات بالربط الإلكتروني، وقصور التدريب الذي يُبقي ٧٠% من الموظفين غير مؤهلين لإدارة هذه الأنظمة وفق وزارة الاتصالات.<sup>٥٠</sup>

ولضمان فعالية الرقابة، يجب دمج الآليتين البرلمانية والإلكترونية عبر ربط تقارير ديوان الرقابة المالية بمنصة الموازنة المفتوحة لإتاحة البيانات للمجتمع المدني، وتطوير تطبيق برلماني يمكن النواب من تتبع تنفيذ الموازنة في محافظاتهم مع تنبيهات فورية عن المخالفات. إن هذا التكامل ليس خياراً تقنياً فحسب، بل مدخل لإعادة بناء الثقة بين الدولة والمواطن، شرط أن يقترن بإرادة سياسية تدعم التحول الرقمي وإصلاح تشريعي يحصن استقلالية البرلمان في أداء دوره الدستوري كحارس للمال العام.



## الفرع الثاني: الإصلاح بالآليات الخارجية

يمر العراق بمرحلة حرجية في تاريخه السياسي والاقتصادي، حيث تشكل تحديات الحوكمة المالية والفساد المؤسسي عوائق جوهريّة أمام مسارات التنمية المستدامة. وفي هذا السياق، تتكامل جهود الفاعلين المحليين من منظمات مجتمع مدني ونقابات مهنية وصحافة استقصائية مع دعم الشراكات الدولية، لبناء منظومة رقابية متعددة المستويات تسعى لتعزيز الشفافية والمساءلة. وقد انضم العراق عام ٢٠٠٨ إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تمثل إطاراً قانونياً دولياً ملزماً للدول الموقعة في مجالات الوقاية والتحري والعقاب، مما فتح الباب أمام برامج دعم متعددة من مؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

فقد نفذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشروع "دعم الحوكمة الاقتصادية" الذي يهدف إلى تمكين المؤسسات العراقية من استخدام أدوات إدارة مالية حديثة، حيث تم تدريب موظفين حكوميين على إدارة الموازنة الإلكترونية كخطوة جوهريّة نحو الشفافية تتيح تتبع النفقات في الزمن الحقيقي. كما أسفر التعاون بين وزارة المالية العراقية والأمم المتحدة عن إطلاق منصة "الشفافية المالية العراقية" التي قدمت تقارير ميدانية دورية عن تنفيذ المشاريع الحكومية في ١٥ محافظة، على الرغم من توقف المشروع لاحقاً بسبب نقص التمويل المحلي.<sup>٥١</sup>

وتبرز المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي كأطراف فاعلة في دعم الشفافية، حيث ربط صندوق النقد الدولي منحه قرضاً بقيمة ٥ مليارات دولار عام ٢٠٢١ بإصلاحات هيكلية جوهريّة تشمل اعتماد موازنة البرامج والأداء بدلاً من الموازنة التقليدية القائمة على البنود، وإصلاح نظام المشتريات العامة لضمان النزاهة. ومن جهته، قدم البنك الدولي دعماً فنياً لتطبيق نظام المشتريات الإلكترونية الذي قلص مدة منح العقود من ١٢ شهراً إلى ٣ أشهر، مع إجراء تقييمات دورية لمنظومة المالية العامة وسلط الضوء على الثغرات في نظام الرقابة الداخلي. أما الاتحاد الأوروبي فقد خصص ٢٠ مليون يورو ضمن مشروع "دعم الإصلاح الاقتصادي" لتعزيز الرقابة البرلمانية وتدريب القضاة على قضايا الفساد المالي بالتعاون مع الكلية الأوروبية للقانون، في تحول نوعي من المساعدات المباشرة نحو بناء القدرات المؤسسية.<sup>٥٢</sup>

وتلعب الصحافة الاستقصائية دوراً محورياً في فضح الفساد المالي وخلق وعي شعبي بالقضايا المالية، حيث نجحت منصات استقصائية في كشف ملفات اختلاس كبرى كتقرير منظمة "ماسح الموازنة" الذي كشف عن سرقة ٥٠٠ مليون دولار في مشاريع إعمار الموصل عام ٢٠٢٢. لكن هذا الدور يواجه تحديات خطيرة تمثلت في تعرض صحفيين ونشطاء وقضاة ومحققين للتهديد والتصفية الجسدية، إضافة إلى استخدام قوانين منظمات المجتمع المدني كأداة لتقييد عمل الصحفيين والمؤسسات الناقدة عبر تجميد حساباتها أو سحب تراخيصها.<sup>٥٣</sup>



أما النقابات المهنية وخاصة نقابة المحامين فقد برزت كنموذج محلي في الرقابة المالية من خلال تطبيق مبدأ "ما لا يمكن حسابه لا يمكن إدارته"، حيث عملت على تتبع مشاريع الخدمة العامة ورصد مدى التزام الجهات المنفذة بالموازنات المقررة ونجحت في فرض معايير رقابية على عقود الخدمات. كما توسعت هذه التجربة لشمّل نقابات الجامعات وأساتذتها الذين بدأوا بدور استشاري في تقييم تنفيذ المشاريع التنموية وإصدار تقارير مستقلة لديوان الرقابة المالية، مع سعيهم لبناء قدرات الأعضاء في تتبع الإنفاق العام وتقديم مبادرات تشاركية لرصد الفساد<sup>٥٤</sup>.

ورغم النجاحات النسبية لهذه الشراكات، إلا أن التحديات البنيوية تقوض استدامتها وفعاليتها، حيث توقف نحو ٤٠% من المشاريع المدعومة دولياً بعد انتهاء التمويل الخارجي بسبب غياب التخصيص المالي المحلي أو ضعف الالتزام الحكومي، كما حدث مع منصة الشفافية المالية. وكشفت هيئة النزاهة عن اختلاس ٢٠% من منحة الاتحاد الأوروبي الخاصة بإعمار المناطق المحررة، مما يعكس استمرار الفساد حتى ضمن البرامج الدولية ويطرح تساؤلات عن فاعلية الرقابة المشتركة. إضافة إلى ذلك، تنهم بعض البرامج الدولية بالتحيز السياسي كمشروع "دعم الديمقراطية" التابع لـ USAID الذي اتهم بدعم جهات سياسية معينة، مما يقلل الثقة الشعبية بمصادقية الشراكات الخارجية<sup>٥٥</sup>.

لتحقيق نقلة نوعية في مجال الشفافية المالية، يتطلب الأمر بناء شراكات ثلاثية متكاملة تجمع الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والداعمين الدوليين، مع التركيز على توطيد أدوات الرقابة الإلكترونية وتمكين الكوادر العراقية من إدارتها دون الاعتماد المستمر على الخبراء الأجانب، وإصدار تشريعات تلزم الحكومة بتنفيذ توصيات الهيئات الدولية الرقابية كشرط لمواصلة الدعم المالي، وتوسيع هامش الحريات الصحفية والنقابية لحماية الفاعلين الرقابيين، وتمكين القضاء المالي عبر تدريبات متقدمة وتنقيح القوانين لتعزيز استقلالية التحقيقات، وتعزيز الشفافية في بيانات الإنفاق العام بنشر تقارير مالية دورية قابلة للتدقيق<sup>٥٦</sup>.

وفي الختام، لا يمكن للآليات الخارجية وحدها تحقيق الإصلاح المالي في العراق دون إرادة سياسية محلية حقيقية تعترف بالفساد كمهدد وجودي للدولة والمجتمع. فالدعم الدولي يظل محدود الأثر ما لم يتكامل مع جهود محلية يقودها مجتمع مدني قوي وصحافة حرة ونقابات مهنية فعالة، لتأسيس نظام رقابي مستقل يحول الموارد العامة من أداة هيمنة سياسية إلى محرك حقيقي للتنمية والعدالة الاجتماعية، في مسار طويل وشاق لكنه ضروري لبناء مستقبل أفضل للعراق.

## الخاتمة

بعد تحليل الإطار القانوني للشفافية المالية في العراق وتشخيص التحديات الهيكلية والسياسية، يمكن استخلاص النتائج والتوصيات التالية:

### أولاً: الاستنتاجات

١. فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق إذ يمتلك العراق تشريعات متقدمة نسبياً (كقانون إدارة المالية العامة)، لكنها تفتقر إلى آليات تنفيذ فعّالة بسبب الفساد والبيروقراطية.
٢. هيمنة العوامل السياسية على الإدارة المالية إذ تحوّلت الموازنة إلى أداة لترسيخ المحاصصة الطائفية، مما أدى إلى توزيع غير عادل للموارد وهدر المال العام.
٣. ضعف البنية التكنولوجية والمؤسسية إذ تعاني المؤسسات الرقابية من أنظمة إلكترونية قديمة، وغياب التكامل بينها، ما يعيق الرقابة الفعّالة.
٤. التبعية للعوائد النفطية إذ أدى الاعتماد شبه الكلي على النفط إلى إعاقة التنويع الاقتصادي وزيادة الهشاشة المالية.

### ثانياً: التوصيات

١. إصلاح التشريعات فلا بد من تعديل القوانين الحالية (مثل قانون ديوان الرقابة المالية) لضمان استقلالية الهيئات الرقابية، وإدخال عقوبات رادعة للمخالفين.
٢. تعزيز البنية التكنولوجية من خلال تبني أنظمة إلكترونية متكاملة (كمنصة موحدة للموازنة مدعومة بتقنية البلوك تشين) لتعقب الإنفاق بشكل فوري.
٣. تمكين الرقابة البرلمانية والمجتمعية وتدريب أعضاء مجلس النواب على آليات الرقابة الفنية، وإشراك منظمات المجتمع المدني في مراجعة تقارير الموازنة.
٤. محاربة الفساد الهيكلي وإنشاء محاكم متخصصة في قضايا الفساد المالي، وحماية المُبلغين عن طريق تشريعات تضمن سلامتهم.
٥. تنويع الاقتصاد وتقليل الريعية وتأسيس صندوق سيادي لإدارة عوائد النفط، واستثمار جزء منها في قطاعات إنتاجية (كالصناعة والزراعة).
٦. تعزيز الشراكات الدولية وتوثيق التعاون مع منظمات مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي لبناء قدرات الكوادر الحكومية، مع ضمان الشفافية في تنفيذ المشاريع.
٧. زيادة الوعي المجتمعي وإطلاق حملات توعوية عبر الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي لشرح أهمية الشفافية المالية وحقوق المواطنين في الرقابة

## الهوامش:

- (<sup>١</sup>) المادة ١٠ من قانون إدارة المالية العامة العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، منشور الجريدة الرسمية العراقية، العدد ٤٤٩٠.
- (<sup>٢</sup>) المادة ٢٥ من قانون إدارة المالية العامة العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، منشور الجريدة الرسمية العراقية، العدد ٤٤٩٠.
- (<sup>٣</sup>) وزارة المالية العراقية، "تقرير منصة الموازنة المفتوحة"، ٢٠٢١، ص ٥.
- (<sup>٤</sup>) Transparency International, "Iraq Corruption Report," 2023, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/irq>.
- (<sup>٥</sup>) World Bank, "Iraqi Financial System Assessment," 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>
- (<sup>٦</sup>) ديوان الرقابة المالية، "التقرير السنوي ٢٠٢٢"، متاح على الرابط الاتي: <https://fbsa.gov.iq/?page=19>
- (<sup>٧</sup>) مركز البيان للدراسات، "تحليل موازنة العراق ٢٠٢١"، ٢٠٢٢: <https://www.bayancenter.org/2021/03/6665>
- (<sup>٨</sup>) مبادرة الموازنة المفتوحة (OBI)، "تقرير العراق ٢٠٢١"، [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).
- (<sup>٩</sup>) International Monetary Fund, "Iraq Consultation Report," 2023, <https://www.imf.org/en/Countries/IRQ>
- (<sup>١٠</sup>) Blockchain applications in the United Nations system: towards a state of readiness, <https://docs.un.org/en/JIU/REP/2020/7>
- (<sup>١١</sup>) المادة ٤ من قانون مكافحة الفساد العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (<sup>١٢</sup>) المادة ١٩ من قانون مكافحة الفساد العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (<sup>١٣</sup>) جريدة "الصباح" العراقية، "قضية الـ ٢,٥ مليار دولار"، ١٠ مارس ٢٠٢٣.
- (<sup>١٤</sup>) الهيئة الوطنية للنزاهة، "تقييم التكامل التشريعي"، ٢٠٢٢، ص ٥.
- (<sup>١٥</sup>) البنك الدولي، "تجربة جنوب إفريقيا في التكامل التشريعي"، ٢٠٢٠، ص ٩.
- (<sup>١٦</sup>) ديوان الرقابة المالية العراقية، "تقرير التنسيق المؤسسي"، ٢٠٢١، ص ٣.
- (<sup>١٧</sup>) منظمة الشفافية الدولية، "قضية سد بخمة"، ٢٠٢٢، ص ١٧.
- (<sup>١٨</sup>) وزارة التخطيط العراقية، "تقرير الأنظمة التكنولوجية"، ٢٠٢٣، ص ١١.
- (<sup>١٩</sup>) البنك الدولي، "نظام مكافحة الفساد في جورجيا"، ٢٠٢١، ص ٦.
- (<sup>٢٠</sup>) مركز الدراسات الاستراتيجية، "المحاصرة وتأثيرها على النزاهة"، ٢٠٢٠، ص ٢٠.
- (<sup>٢١</sup>) علي حسن، "السرية في الإدارة العراقية"، مجلة الحقوق، ٢٠٢١، ص ٣٤.
- (<sup>٢٢</sup>) منصة الموازنة المفتوحة العراقية، "تقرير النشر الإلكتروني"، ٢٠٢٣.
- (<sup>٢٣</sup>) لؤي طه الملا حويش وعلي كريم العمار، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية، (بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، جامعة بغداد، العدد ٢٩، ٢٠١٢.
- (<sup>٢٤</sup>) محمد باهي ابو يونس، الرقابة المالية على اعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٢ ص ١٠٨.
- (<sup>٢٥</sup>) طاهر منذر رؤوف، مدى التكامل بين الادوار والمهام الرقابية في مكافحة الفساد: دراسة قانونية، دائرة البحوث والدراسات/ هيئة النزاهة، ص ٦. [https://nazaha.iq/pdf\\_up/5374/takamol.pdf](https://nazaha.iq/pdf_up/5374/takamol.pdf)

- (<sup>٢٦</sup>) البنك الدولي، "تقرير عن القدرات الرقابية في العراق"، ٢٠٢٢، ص ٨.
- (<sup>٢٧</sup>) ديوان المحاسبة الكويتي، "نظام الرقابة الإلكترونية"، ٢٠٢٣، ص ٣.
- (<sup>٢٨</sup>) وزارة المالية العراقية، "تقرير التكامل التكنولوجي"، ٢٠٢٢، ص ١٢.
- (<sup>٢٩</sup>) منظمة الشفافية الدولية، "قضية فساد وزارة الصحة العراقية"، ٢٠٢١، ص ٢٠.
- (<sup>٣٠</sup>) ديوان الرقابة المالية العراقي، "تقرير مشاريع الإعمار"، ٢٠٢٣، ص ٩.
- (<sup>٣١</sup>) قانون ديوان المحاسبة المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، المادة ٣.
- (<sup>٣٢</sup>) المرجع نفسه، المادة ١٨.
- (<sup>٣٣</sup>) عبير محمود، دور البرلمان العراقي في إقرار الموازنة الاتحادية بعد عام ٢٠٠٥، مجلة العلوم السياسية، ٦٢، ١٩٥-٢٣٠. <https://doi.org/10.30907/jj.v0i62.595>
- (<sup>٣٤</sup>) تقرير منظمة شراكة الموازنة الدولية، مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٥ في العراق: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=iq>
- (<sup>٣٥</sup>) خالد لؤي طه الملا حويش وعلي كريم العمار، المصدر السابق، ص ١٧٢.
- (<sup>٣٦</sup>) طاهر منذر رؤوف، المصدر السابق، ص ٣٢.
- (<sup>٣٧</sup>) زينب كريم الداودي، دورة الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ديوانية، ٢٠١٣.
- (<sup>٣٨</sup>) عبد الباسط علي جاسم، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها دراسة مقارنة، ط١، دار الكتب والوثائق القومية، ٢٠١٤.
- (<sup>٣٩</sup>) ياسر عطوي عبود. ٢٠٢١. "حقيقة وجود وفعالية المعارضة البرلمانية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥- دراسة تحليلية معززة بقرارات المحكمة الاتحادية العليا". مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ١٨، عدد ٧٣: ٦٨ <https://www.iasj.net>
- (<sup>٤٠</sup>) حسين عليوي ناصر الزيايدي، الفساد المالي والإداري في العراق رؤية جغرافية -سياسية، الطبعة الأولى، بيروت/النجف الاشرف، ٢٠٢٣، ص ١٤٦.
- (<sup>٤١</sup>) صندوق النقد الدولي، "تقرير الاقتصاد العراقي ٢٠٢٣"، ص ٥.
- (<sup>٤٢</sup>) شركة بريتيش بتروليوم، "تقرير استثمارات النفط في العراق"، ٢٠٢٢، ص ٨؛ وزارة المالية العراقية، "تقرير العجز المالي لعام ٢٠٢٠"، ص ١٢.
- (<sup>٤٣</sup>) حسين عليوي ناصر الزيايدي، المصدر السابق، ص ١٣٨-١٤٠.
- (<sup>٤٤</sup>) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، "دعم الرقابة البرلمانية"، ٢٠٢٣، ص ٧، مها زينل، دور الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، ٢٠٢٣-٠٦-١٩، متاح على الرابط الاتي: <https://www.bayancenter.org/2023/06/9874/>
- (<sup>٤٥</sup>) ديوان الرقابة المالية العراقي، "تقرير قطاع الكهرباء ٢٠٢٢"، ص ٨.
- (<sup>٤٦</sup>) جريدة "المدى"، "استجواب وزير النفط"، ١٠ نوفمبر ٢٠٢١؛ البرلمان التونسي، "تقرير ديوان المحاسبة ٢٠٢٢"، ص ٤.

- (<sup>٤٧</sup>) تجربة الفلبين مع منصة "Bantay Budget"، تقرير الأمم المتحدة، ٢٠٢٢، ص ١١.
- (<sup>٤٨</sup>) وزارة المالية المصرية، "نظام GFMIS"، ٢٠٢٣، ص ٦.
- (<sup>٤٩</sup>) البنك الدولي، "استخدام البلوك تشين في جورجيا"، ٢٠٢١، ص ١٥.
- (<sup>٥٠</sup>) وزارة الاتصالات العراقية، "تقرير البنية التحتية ٢٠٢٣"، ص ١٠.
- (<sup>٥١</sup>) International Monetary Fund: "Iraq: Staff Report for the 2021 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement", IMF Country Report No. 21/125, 2021.
- (<sup>٥٢</sup>) World Bank: "Iraq Public Expenditure Review: Toward More Efficient and Equitable Spending", World Bank Group, 2020.
- (<sup>٥٣</sup>) UNDP Iraq: "Strengthening Economic Governance in Iraq: Final Project Evaluation", United Nations Development Programme, 2023.
- (<sup>٥٤</sup>) المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات: "الشفافية المالية في الدول الريفية: العراق نموذجاً"، الدوحة، ٢٠٢١.
- (<sup>٥٥</sup>) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "تقرير مشروع دعم الحوكمة الاقتصادية في العراق (٢٠٢٠-٢٠٢٣)"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العراق، ٢٠٢٣.
- (<sup>٥٦</sup>) European Union Delegation to Iraq: "EU Support to Economic Reform in Iraq: Project Implementation Report 2021-2023", European Commission, 2023.

## المصادر

### المصادر العربية

#### أولاً. الكتب والتقارير الرسمية:

- ١) وزارة المالية العراقية، تقرير منصة الموازنة المفتوحة، ٢٠٢١.
  - ٢) ديوان الرقابة المالية، التقرير السنوي ٢٠٢٢.
  - ٣) الهيئة الوطنية للنزاهة، تقييم التكامل التشريعي، ٢٠٢٢.
  - ٤) وزارة التخطيط العراقية، تقرير الأنظمة التكنولوجية، ٢٠٢٣.
  - ٥) ديوان الرقابة المالية، تقرير مشاريع الإعمار، ٢٠٢٣.
  - ٦) وزارة المالية العراقية، تقرير التكامل التكنولوجي، ٢٠٢٢.
- #### ثانياً. الدراسات المتخصصة والأكاديمية:
- ١) لؤي طه الملا حويش وعلي كريم العمار، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٢٩، ٢٠١٢.
  - ٢) طاهر منذر رؤوف، مدى التكامل بين الأدوار الرقابية في مكافحة الفساد، هيئة النزاهة.
  - ٣) زينب كريم الداودي، دورة الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار نيبور، ٢٠١٣.
  - ٤) عبد الباسط علي جاسم، المالية العامة والموازنة العامة للدولة، دار الكتب والوثائق، ٢٠١٤.
  - ٥) حسين عليوي ناصر الزيايدي، الفساد المالي والإداري في العراق: رؤية جغرافية سياسية، ٢٠٢٣.
  - ٦) مها زينل، دور الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد، مركز البيان، ٢٠٢٣.

### ثالثاً. القوانين والقرارات الرسمية:

- (١) قانون إدارة المالية العامة العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.
- (٢) قانون مكافحة الفساد العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- (٣) قانون ديوان المحاسبة المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨.

### ثانياً: المصادر الإنجليزية

- 1) Transparency International, Iraq Corruption Report, 2023.
- 2) World Bank, Iraqi Financial System Assessment, 2021.
- 3) International Monetary Fund, Iraq Consultation Report, 2023.
- 4) UNDP Iraq, Strengthening Economic Governance in Iraq, 2023.
- 5) European Union, EU Support to Economic Reform in Iraq, 2023.
- 6) World Bank, Blockchain Applications in Georgia, 2021.
- 7) UN Report, Philippines' Bantay Budget Experience, 2022.
- 8) Center for Strategic Studies, Political Quotas and Integrity in Iraq, 2020.
- 9) BP, Oil Investments in Iraq, 2022.