متطلبات بناء نظام الشفافية لمعالجة الاختلالات الاقتصادية في العراق

Requirement Of Building Transparent System To Process Economic Rarefaction In Iraq

أ.م.د . شهاب حمد شيحان **م.م. وليد خالد الدليمي**

جامعة الانبار/ كلية الإدارة والاقتصاد **جامعة الانبار/ كلية الإدارة والاقتصاد**

المستخلص:

الشفافية مبدأ تنموي استثماري واقتصادي مهم، يعني ضرورة الإعلان والإعلام عن الأنشطة والبرامج التي تنفذها المؤسسة الاقتصادية لصالح مجموعة مستهدفة وبما يحقق معرفة جميع المستحقين أو أصحاب المصلحة بهذه الأنشطة أو نتائجها ، ويعني أن تكون سياسة المنظمة واضحة للجميع ورأس المال الحقيقي واضح والمشروعات بمكاسبها وخسائرها واضحة ولا توجد أي معلومات مخفية عن أصحاب الشأن وعليه تناول

البحث مسالة غاية في الأهمية ألا وهي متطلبات بناء نظام الشفافية مؤكدين على أهم أنواع الشفافية وإشكالها والذي اعتبر الشفافية سلاح مهم ضد الفساد الإداري والمالي وكذالك تم التطرق إلى مستويات الشفافية. ومن ثم تم التطرق إلى كيفية بناء نظام شفافية لتحسين كفاءة الاداء ومعالجة الاختلالات الاقتصادية في العراق ، وتوصل البحث إلى استنتاجات أهمها هو عدم وجود دراسة علمية وميدانية لتقييم كلفة الفساد في العراق لاعتماده أساسا للدراسات المستقبلية. وعليه نوصي بتشريع نظام متكامل للشفافية وإعداد نظام كلفة للفسادالاداري والمالي حيث إن الظواهر ذات القيمة تكون محط أنظار الباحثين وذوي العلاقة

Abstract

Transparency principle of a development and economic investment is important ,means that the media and information on activities and programs implemented by the foundation for the benefit of the economic target group and to achieve the know ledge of all stakeholders or beneficiaries of such activities or their results . and it means to be a clear policy of the organization and f0r all and real capital is clear and projects are fully realized and losses are clear and there is no hidden information from the stakeholders. And it dealt with f9nd an extremely important issue . namely. Requirements for building a system of transparency . and stressed the most important types of transparency . forms and transparency. which was considered an important weapon against the financial and administration corruption . and also to have been addressed to the level 0f transparency , it was then discussed how to build a transparency system to improve the efficiency executing and treatment economic imbalances in Iraq , and research has come to the conclusions of the most important is the lack of scientific study and field to assess the cost of corruption in Iraq to be adopted as abasis for future studies , according , we recommend legislation an integrated system of transparency and the preparation of cost to the system corruption and

financial phenomena , as the value be the focus of attention of research and stakeholders

المقدمة

الشيء الشفاف: هو الذي لا يحجب ما وراءه.. والشفافية لغويا من شفّ.. أي رقّ حتـــى يُرى ماخلفه، أي تعني الوضوح وهي عكس التعتيم والسرية، ولعل استخدام هذه الكلمة اصطلاحا لا يختلف كثيرا عن معناها اللغوي.الشفافية مبدأ تنموي استثماري واقتصادي مهم يعني ضرورة الإعلان والإعلام عـــن الأنشطة والبرامج التي تنفذها المنظمة -أي منظمة- لصالح مجموعة أو مجموعات مستهدفة، وبما يحقق معرفة جميع المستحقين أو أصحاب المصلحة بهذه الأنشطة أو نتائجها، وكيفية المشاركة والاستفادة بالأنشطة أو معنـــى.. لو أن هناك مجموعة من المساهمين كونوا شركة فتحقيق الشفافية -الوضوح- يعني أن تكون سياسة الشركة واضحة للجميع، ورأس المـــال الحقيقـــي واضـــح، والمشروعات بمكاسبها أو خسارتها واضحة،لاتوجد معلومات مخفية . وكذلك الأمر بالنسبة للدولة.. فكثيرا ما نسمع على ألسنة المسئولين أن تصرفات الحكومة تتصف بالشفافية فـــما معنى ذلك؟ معنى ذلك –إذا صح القول- أن مصادر الدخل واضحة، وأوجه الإنفاق واضحة، فميزانية الدولة متاح معرفتها للجميع ومشاريع الدولة وقيمتها الحقيقية متاحة أيضا، حتى يمكن محاسبة المسئولين بعد ذلك عـــن أي خـــسائر أو تغييـــر يحـــدث عكـــس مـــا هـــو مخطـــط .. وتعود أهمية هذا المبدأ إلى أنه هو السلاح الأول لمحاربة الفساد والسرقة والاختلاسات التي كثيرا ما نسمع عنها.. لأن غياب الشفافية هو الذي يفتح الباب على مصراعيه لعقد صفقات الفساد في الخفاء.. أما مع وجود الشفافية فإنه يصعب حينها إساءة استخدام السلطة لصالح فئة تعمل في الخفاء.لا يمكن أن تجد دولة ديمقراطية حقيقية إلا وتحقق فيها مبدأ الشفافية، فلا ترى الحكومة تستطيع أن تخفي شيئا عن شعوبها، أو تتلاعب بمقدراته ولاسيما فيما يتصل بسياستها الاقتصادية التي تتصل مباشرة بحياة المواطنين..فربما لا يشغل المواطن الغربي مثلا ما تقوم به بلاده في سياستها الخارجية تجاه بعض الدول مادام ذلك لن يجعله خاسرا شيئا.. ومادام يتمتع بحقوقه، أما أن يتم التلاعب بأموال الضرائب التي يدفعها المواطن، أو تخرج الأموال بدون رقابة لتنفق في غير ما خصص لها فهذا أمر أشبه بالمستحيل لأن أجهزة رقابية تتابع الميزانية، وأوجه إنفاقها وهل حققت ما خصصت من أجله أم لا... وكيف.. ومتى؟ وكل ذلك يتم في إطار علني دون إخفاء شيء على الشعب لأن المال مال هذا الشعب والأرض أرضه، ولهذا لا عجب أن تجد مثلا في بعض الدول الديمقراطية أن يتهم رئيس أو وزير بالرشوة أو الفساد وذلك على مرأى ومسمع من الناس، لأن الرقابة أمانة وضعها الشعب في أعناقهم.. ومن حق الشعب أن يعرف أين هو وإلى أين يتجه غدا.. ومن الجدير بالذكر هنا أن للإعلام دورا كبيرا في تحقيق هذه الشفافية، حيث حرية الكلمة والتعبير والنشر تساعد على الحفاظ على هذا المبدأ، وتساهم في تسليط الضوء والكشف عن أي تلاعب يكون، ومن هنا يحرص الغربيون على الحريات في المجال الإعلامي لأنها هي التي تضمن للشعوب تحقيق هذا المبدأ. يقول د."حسن حنفي" عن هـــذا المصطلح إنها كلمة غير عربية، كلمة غير أصيلة، ترجمة للفظ أجنبي Transparence الذي يعني اشتقاقا ما يمكن الرؤية مـــن خلاله أو ما لا يمنع الرؤية، وما لا يحجب أو يستر أو يمنع مثل الزجاج وبضاده لفظ المعتم .Opaque وفي الاستعمال –يعني لو جينا للتطبيق- تعني عكس المعنـــى المقصود، فتهدف إلى التعمية والتستر والتغطية والتمويه والتضليل وإبعاد الناس عن الفهم والرؤية يعني لما الحكومات تقول إنها تتسم بالشفافية ولاسيما في العالم الثالث فهـــذا يؤكد أنها تلجأ للتعتيم والتضليل وحول هذا الانفصال بين حقيقة معنى الشفافية وإساءة استخدامها يقول د."حسن حنفي": "إن المهمة الرئيسية للثقافة الوطنية هي تحليل اللغة التداولية في الحياة اليومية لمعرفة كيفية استعمال الألفاظ بعد اختراعها للتمويه على الناس كمخدرات لغوية وفكرية في مجتمع انتشرت فيه المخدرات الفعلية من أجل تسكين البدن والروح، وإيهام الجسم والعقل بموفور الصحة وكمال العقل . ولهذا **فمشكلة البحث** تمت صياغتها علـــى وفق حجم هذه الظاهرة الخطيرة والتي تعتبر سلاح لمحاربة الفساد الإداري إن فهمت ألا وهـــي الشفافية المشكلة هنا استفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي في المجتمع العراقي وأسباب تدني معايير الأخلاق المتعارف عليها علـــى الرغم من إن الفساد الإداري لا يقتصر على مجتمع دون غيره وهو موجود عبر الأزمان المختلفة التي تمـــر فيها المجتمعات إلا انه من الضروري إظهار الفساد بخطورته العالية وضرورة بناء تحالف لنظام النزاهة ومحـــاربة ذلك الفساد.العراق في طليعة البلدان الأكثر فساد في العالم وفي أسفل قائمة الدول التي تتمتع بالشفافية ونظافة اليد . ففي أخر التقارير التي أصدرتها منظمة الشفافية العالمية يظهر العراق بالتسلسل 190 بينما جاءت أول دولة في هذا المقياس هي فلندا و أيسلندا ونيوزلندا علما إن آخر دولة في هذا المقياس تأتي بالترتيب 193.وفي احدث

الإحصائيات الرسمية أظهرت أن خسائر العراق بلغت 250 مليار دولار (عندما كان سعر برميل للنفط الخام ما يقارب 20 دولار) منها 45 مليار دولار من تهريب النفط الخام و45 مليار أخــرى لتهريب المشتقات النفطية إضافة إلى حرق 60 مليون متر مكعب من الغاز سنويا دون الاستفادة منها واستغلال 440 بئرا نفطيا من أصل 1041 بئرا منتجا وطاقة تصديرية بـ4,2 مليون برميل لم يستغل منها إلا النصف .

أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على كيفية بناء نظام النزاهة والشفافية لمواجهة خطر الفساد الإداري وآثاره السلبية بعد تغلغله ضمن النسيج الاجتماعي للدولة وذلك من خلال وضع مناهج مركزة وسريعة للكشف عن الفساد الإداري والمالي وأسبابه وطرق علاجه من خلال انتشار نظم معلومات متطورة بالإضافة إلى ترسيخ مبدأ الشفافية والضغط باتجاه إدارات حكومية شفافة وخاضعة للمسائلة أمام الشعب .

أهمية البحث :

تأتي أهمية هذا البحث من خلال أهمية أركانه الأساسية التي يتناولها والتي يستند عليها في بناء منظومته للقيم والمسؤوليات ووضع إجراءات عمليه للحفاظ على الموارد والممتلكات العامة واستخدامها بكفاءة وفاعلية بحيث تصبح هذه المنظومة حق من حقوق المواطنين تجاه الدولة وبالمقابل يصبح هذا النظام واجب من واجبات الدولة تجاه المواطنين من خلال فتح المجال أمام المواطنين للاطلاع على سير إدارة شؤون بلادهم في كافة النواحي والمجالات المالية والإدارية وغيره.

فرضية البحث :

إن بروز أهمية هذا البحث تمتاز بتفرعات متشعبة تستلزم وضع مجموعة فرضيات لغرض محاولة حلها وبلوغ غرض البحث ولكن حا ول البحث هيكليتها في فرضية شاملة وأساسية وتتلخص هذه الفرضية :

إن بناء منظومة القيم والمسؤولية وتطبيق عدد من الإجراءات العملية في توفير مستلزمات الإفصاح من شأنه تكوين تحالف لنظام الشفافية والقضاء على الفساد الإداري والمالي .ولغرض تحقيق الهدف واختبار الفرضية فقد جاءت **منهجية البحث** على وفق مايلي :

المبحث الأول : مفهوم وأهداف وإشكال نظام الشفافية

أولا : مفهوم الشفافية .

ثانيا : أهداف نظام الشفافية .

ثالثا :أشكال الشفافية .

المبحث الثاني :مفهوم الفساد الإداري والمالي ومستوياته وأثاره وطرق معالجته

أولا : مفهوم الفساد ومستوياته.

ثانيا :آثار الفساد.

ثالثا:طرق معالجة الفساد

المبحث الثالث :أساليب بناء منظومة الشفافية(القيم والمسؤولية)

أولا : بناء ورشة الشفافية

ثانيا : الأساليب والإجراءات

ثالثا : دور الشفافية في رفع كفاءة الأداء الاقتصادي ومعالجة الاختلالات الاقتصادية في العراق.

المبحث الرابع : الاستنتاجات والتوصيات .

أولا : الاستنتاجات

ثانيا : التوصيات

ثالثا : المصادر والمراجع

المبحث الأول

مفهوم وأهداف وإشكال نظام الشفافية

أولا : مفهوم الشفافية :

وهي نقيض الغموض أو الضبابية أو السرية في تنفيذ العمل وتعني توفير كامل المعلومات والإفصاح عنها إلى الطرف الثالث بدون إخفاء أو تستر كما عرفتها منظمة الشفافية العالمية على إنها تتعلق بالإفصاح لتعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة وعن الإجراءات واليات تقديم الخدمة إلى المواطن حتى لا تبقى هذه المعلومة الاستغلال لهؤلاء المواطنين .

وتعني الشفافية أيضا توافر المعلومات للعامة فضلا عن وضوح قواعد السلطة وأنظمتها وقراراتها وهي تعني أيضا إمكانية الوصول السريع وغير المعاق إلى البيانات والمعلومات الدقيقة والملائمة والشاملة من المصادر العامة والخاصة (شريف ، 15:2008) .وترتبط الشفافية ارتباطاً وثيقاً بالمعلومات إذ تعرف الشفافية بدلالة تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الحديثة والثابتة والقابلة للوصول لكل أصحاب المصالح (Kaufmann, 2002: 87)إذن الشفافية بمفهومها العام هي حق الجميع في الحصول على المعلومة من خلال التصرف بصورة علنية ومكشوفة .فمفهوم الشفافية يتطلب ذلك الإفصاح المنتظم عن المعلومات حول ما يقوم به المسئولون والأجهزة الإدارية ، فضلاً عن إمكانية الوصول للمعلومات الخاصة بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم الحصول عليها وكيفية الحصول عليها ، بالإضافة إلى توفير معلومات عن اللوائح المتوقع أن يلتزم الأفراد بها . (World Bank :2003).

كما يعد مفهوم الشفافية من المفاهيم والمصطلحات التي دخلت اللغة العربية حديثا فلم يكن مصطلح الشفافية وماله من دلالات لغوية حديثة معروفا أو متداولا في الأدبيات العربية حتى وقت قريب إلا حديثا مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية (International Transparency)عند بداية تسعينات القرن الماضي عندما أسسها الألماني Peter Eigen مع تسعة آخرين من خمسة دول مختلفة . وهذه المنظمة تهدف إلى محاربة الفساد الإداري والمالي الذي كان السيد أيكن ملماً بالمثير من تفاصيلها بحكم طبيعة عمله في البنك الدولي ومن هنا فان الشفافية تدعو إلى طرح القضايا العامة أو التي تهم جماعة بعينها أو تخص المجتمع بكامله على الرأي العام للنقاش الحر وتبادل الرأي حولها وتداول المعلومات بشأنها الآمر الذي يؤدي إلى إدراك ما يحدث في المجال العام بموضوعية ويساعد ذلك على تحقيق مسائلة أفضل..كما تعنني الشفافية كشف الحقائق والنقاش العام الحر حول تلك الحقائق وضرورة اطلاع الأعضاء والمواطنين والمهتمين على تفاصيل تلك الحقائق ومناقشة السياسات المختلفة بطرق متاحة للجميع والكشف الذاتي لأوجه القصور في الأداء أو الحكم الداخلي .والشفافية ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة و المسؤولين وتضع سلسلة واسعة من المعلومات أمام الجمهور .وتقوم الشفافية

على التدقيق الحر للمعلومات وهي تتيح للمعنيين بصالح ما أن يطلعوا مباشرتاً على العمليات والمعلومات المرتبطة وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها.

ثانيا- أهداف نظام الشفافية : للشفافية أهداف مهمة يمكن درجها فيما يلي :

- غرس قيم الشفافية والمسائلة في ثقافة المجتمع بطريقة تربوية تصل إلى منظومة ونسق من القيم العامة كما إن شيوع قيم الشفافية يرتبط ببقاء ثقة المواطنين بهذه المؤسسات .
- إصلاح جهاز العدالة وتطهيره من العناصر غير المؤهلة والتي تمارس الفساد وإدماج الكفاءات والقدرات الجيدة وتحسين أداء المحاكم .
- القيام بالإصلاحات القانونية بما من شأنه الحد من تبديد المال العام وعدم استخدام الموارد المتاحة بشكل امثل .
- تفعيل دور المؤسسات التربوية في المدارس والجامعات والمساجد في تنشئة الأفراد التنشئة الصحيحة وغرس روح الولاء ومبادئ العفة والنزاهة وإحداث تغيرات قيمة في النظام الاجتماعي الذي يعمل ضمن الجهاز الإداري للدولة بحيث تخلق رأياً عاماً ايجابياً تجاه الفساد والممارسات اللامسؤولة .
- إصلاح نظم وإجراءات الأجهزة الحكومية وتبسيط الإجراءات بما يحقق الأهداف بيسر وسهولة .
- تحسين أنظمة التدقيق وإدارة المعلومات وذلك بتقديم الدليل مباشرة على حدوث الفساد ووضع التقديرات لمدى قابلية المؤسسة للفساد.
- وضع مناهج للكشف عن الفساد وإيجاد منافذ لتزويد التغذية الاسترجاعية بالمعلومات .
- ترسيخ مبدأ الشفافية والإفصاح والضغط باتجاه حكومة شفافة .
- ترسيخ مبدأ المسؤولية الأفقية (كل شخص مراقب ومراقب عليه)
- استتباب الأمن الداخلي والخارجي من خلال معرفة مصادر تهريب الأموال التي تغذي العنف وتجفيفها .
- منح المواطنين كامل حقوقهم ومنها حقهم في المشاركة والتأثير في عملية صنع القرار في كل المستويات وذلك عبر فسح المجال إمامهم للاطلاع على ما يدور خلال هذه العملية .

ثالثا: أشكال الشفافية

1- **شفافية الأهداف** : بالإضافة إلى الأهداف التجارية يجري تشجيع الشركات إلى الإفصاح عن السياسات المتصلة بأخلاقيات الأعمال والبيئة والسياسات تجاه الالتزامات العامة الأخرى . وقد تكون هذه المعلومات هامة بالنسبة للمستثمرين والمستخدمين الآخرين لإجراء تقييم أفضل للعلاقات بين الشركات والمجتمعات التي تعمل فيها والخطوات التي اتخذتها هذه الشركات لتنفيذ **الأهداف .**

2- الشفافية عن الهياكل والترتيبات الرأسمالية :

تتيح بعض الهياكل الرأسمالية للمساهم درجة من السيطرة على الشركة لا تتناسب مع ما يملكه المساهم من حقوق الملكية في الشركة والهياكل الهرمية وتبادل ملكيات الأسهم ، والأسهم ذات حقوق التصويت المحددة أو المتعددة يمكن استخدامها لتقليص قدرة المساهمين غير المسيطرين على التأثير في سياسة الشركة .

3- الشفاف**ية في النتائج المالية ونتائج عمليات الشركة :**

تعتبر القوائم المالية المستمدة من مراقب الحسابات والتي تظهر الأداء المالي و المركز المالي (وتتضمن معظم أحوال ميزانية الشركة وقائمة الأرباح والخسائر وقائمة التدفقات النقدية والملاحظات على القوائم المالية) من أكثر المصادر . المالية :

4- شفافية القواعد والسياسات والمعايير المستخدمة في إعداد القوائم

بما انه لا يمكن تسجيل المعاملات والأحداث المالية وتبويبها بشكل حسابات وتلخيص النتائج وتحليلها بشكل تقارير ما لم يعتمد على أسس وقواعد ومبادئ محاسبية متفق عليها بين المحاسبين والمهتمين بالشؤون المحاسبية من ذوي المهنة و الجهات المستفيدة من التقارير المالية التي تظهرها السجلات المحاسبية .

5- شفافية الأحداث الهامة والمخاطر المتوقعة :

- الشفافية عن الأحداث المحاسبية التي تتبعها الشركة .
- الشفافية عن الأحداث والسياسات التي تساعد في التنبؤ بسياسات واستتراجيات وأهداف الشركة وعوامل المخاطرة .
- حقوق الملكية وأي تغيير حاصل بها وحقوق التصويت .
- الإفصاح عن الصفقات الرئيسية التي تشمل الاندماج والاستحواذ .

6- شفافية الديمقراطية داخل الشركة :

ويقصد بها ضمان الشفافية في عملية ترشيح وانتخاب مجلس الإدارة التي يجب أن تتم بشكل رسمي وهذه المبادئ تعمل على تشجيع المساهمين للقيام بدور نشط في ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة وعلى مجلس الإدارة دور أساسي يجب أن يلعبه بحيث يتم احترام هذه النواحي الخاصة بعملية الترشيح والانتخاب.

7- شفافية الأداء التشغيلي أن مشاركة أوسع الفئات المواطنين وفتح المجال أمامها في التأثير على علمية صنع القرار هي من أهم الضمانات في النظام الديمقراطي والتي تكفل تعديل وتحسين وتطوير أداء مختلف الهيئات في المجتمع بما يضمن باستمرار تحقيق مصلحة الجزء الأكبر من المواطنين ومن شأن ذالك أن يدفع باستمرار إلى تطور المجتمع ورقية باتجاه توفير أفضل السبل والوسائل تجاه المواطنين وراحتهم ورقيهم وتقدمهم .

المبحث الثاني

مفهوم الفساد الإداري والمالي أنواعه ومستوياته وأثاره وطرق معالجته

أولا : مفهوم الفساد وأنواعه :

تتعدد المفاهيم الرامية لتحديد مفهوم الفساد نظرا لتعدد الإشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما فيعرف الفساد بأنه معيار للدلالة على غياب المؤسسات الفعالة التي شهدها عصرنا الحالي . وعليه فأن الفساد ليس نتيجة لانحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المقبولة بل انه نتيجة لانحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة (السيد ،1999 :8)

كما يعرف الفساد بأنه تلك الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي تعود بالفائدة على الموظف العام فيسمح له بالتهرب من القوانين والسياسات سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة تمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية . وقد عرف الفساد بأنه صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص بقصد الحصول على منفعة شخصية (أبو عرفة ،2006: 2).

كما يعرف الفساد أيضا بأنه عملية سرقة لثروات الأمة وانه يسرق من المواطنين ثرواتهم الكامنة كما يسرق منهم طموحهم وتطلعاتهم نحو مستقبل أفضل وتعليم أحسن ورعاية صحية اشمل وقدرة اكبر على الحصول على الطعام والمياه وغيرها من ضروريات الحياة (لونا ، 2003 :5)) وقد ينطوي الفساد على الوعيد والتهديد والابتزاز من كل موظف عام أو زبون وقد يجري داخل المؤسسة في القطاعين الخاص والعام .

إذن مهما تعددت التعاريف وتباينت فالفساد سلوك غير طبيعي يحدث عندما يحاول شخص ما وضع مصالحه الخاصة أياً كان موقعه فوق المصلحة العامة أو فوق القيم التي يتعهد بخدمتها ويأخذ الفساد أشكالا متعددة تتراوح مابين الأمور التافهة والأعمال الكبيرة من خلال سوء استخدام السياسات العامة ووسائل تنفيذها مثل تنفيذ العقود وسياسات الإسكان وغيرها وقد ينطوي الفساد على الوعيد والتهديد والابتزاز من كل موظف عام أو زبون وقد يجري داخل المؤسسة في القطاعين العام والخاص أو خارجها .

وفي بحث اجري لصالح البرلمان العراقي لتقصي حالات الفساد وضع البحث الاعتداء على المال العام في مقدمة مظاهر الفساد في العراق وجاءت بعده الرشوة

موضحا إن استغلال المناصب العامة وغياب النزاهة والشفافية في المناقصات الحكومية وتهريب الأموال وموارد البلاد أهم أشكال الفساد مما يضع الكثير من علامات الاستفهام عن دور المواطن في الحد من أشكال هذا الفساد (النابلسي ، 2009 :8).

وعموما يعتبر الفساد ظاهرة كونية تنتشر في جميع بلدان العالم دون استثناء وان كانت بنسب وتأثيرات متفاوتة وأشكال مختلفة .

<u>مستويات الفساد:</u> (بدر الدين،1992 :87)

1- المستوى الرئاسي: يتعلق هذا الشكل من الفساد بذروة الهرم السياسي أي فساد الرؤساء والحكام من خلال استغلال سلطاتهم لتحقيق مكاسب شخصية بطرق غير شرعية وهو من اخطر صور الفساد انتشر بكثرة في البلدان الأفريقية والآسيوية والأمريكية اللاتينية 0

وقد ينطوي هذا الفساد على إجهاض للديمقراطية داخل المجتمع عن طريق تزيف الانتخابات ويعتبر هذا الشكل مظهرا نموذجيا للفساد السياسي بمفهومة الواسع

وينتشر هذا الشكل في العديد من الدول النامية وفي الديمقراطيات المشوهة أو غير المكتملة والتي يتم التصارع خلالها بين الفئات السياسية من خلال التلاعب في العملية الديمقراطية غير المحكمة0(أبو عرفة ،2006: 3) 0

2- المستوى المؤسسي :- وهو فساد بعض أعضاء السلطات الثلاث التشريعية التنفيذية القضائية ولعل من اخطر صور الفساد المؤسسي هو فساد الوزراء وكبار المديرين وأعضاء البرلمان من ممثلي الأحزاب السياسية وكذلك القضاة ولا سيما عندما تتداخل المصالح الشخصية لعينة من هؤلاء فيما بينها حيث يزداد حينها ضرر المصلحة العامة ويتعثر المشاريع والخطط التنموية .

وفي إحدى المقالات التي ألقاها أنريك بولانس جيير رئيس جمهورية نيكاراجوا تطرق على أن الديمقراطيون الفاسدون هم أعدى أعداء الديمقراطية وهم سياسيون متصلون بالأحزاب الديمقراطية التي تم انتخابها بصورة صحيحة أو تم تعيينهم في مناصب في الإدارة الديمقراطية والذين بعد ذلك تحولوا إلى سارقين للفقراء وناهبين لأموال الشعب ولا احد ينتقص بسرعة من قدر الديمقراطية في شكل حكومة في عيون المحكومين مثل رؤية مسؤولي الحكومة وهم يسرقون الفقراء بدون مسائلة لحصانتهم .(اتريك ببولانس ،2003 :18)

3- المستوى الإداري : وهو فساد بعض الموظفين في المؤسسات المتوسطة والدنيا من الهرم الإداري وعلى الرغم من انحصار قضايا الفساد هذه بالأمور الصغيرة والتي تتم بين الموظف العام والعميل صاحب الخدمة لقاء تسهيل معاملته وانجازها بأسرع وقت وبطرق ملتوية فان أثرها شديد الوقع في المصلحة العامة عندما تنتشر كظاهرة

متعارف عليها في مختلف إدارات الدولة وخاصة الشرطة والكمارك والدوائر ذات الشأن في إبرام العقود والمشتريات وغيرها (منشورات دار أطلس ،1998 : 35).

ثانيا- آثار الفساد :

على الرغم من إن النتائج الأكثر بروزا وتأثيرا للفساد تكمن في الآثار الاقتصادية فأن هناك نتائج اجتماعية وإقليمية ومعنوية لا تقل تأثيرا غير انه درجت العادة على تحديد النتائج ذات الطابع الاقتصادي باعتبارها الترجمة المباشرة لمفهوم الفساد في الموقع العام وتحدد آثار الفساد ونتائجه ضمن هذا المفهوم على النحو التالي :(ابو حمود،2002 :451)

1- يؤثر سلبا في الفعاليات الاقتصادية جميعها بما في ذلك عدم انتظام الحقوق والواجبات المرتبة على المواطنين وخاصة فيما يتعلق بإيرادات الدولة من رسوم وخدمات تتراجع مستوياتها نتيجة تفشي الرشاوى .

2- الحد من النمو الاقتصادي نتيجة تحكم قلة من الأفراد أو المجموعات بأحجام كبيرة من مصادر الأموال العامة فان فرصة استخدام هذه الأموال في المشاريع والبني الاقتصادية تتأثر حيث يتغير نظام استخدام الأموال من مساره الطبيعي القائم على العرض والطلب إلى مسارات أخرى طارئة ومنها تحويل الموال إلى خارج البلاد مثلا

3- ضعف مستوى المعيشة فمن الطبيعي أن يؤدي تسرب مبالغ مالية عامة إلى جيوب بعض الإفراد إلى خفض المصادر المتاحة لتنمية الاقتصاد .

4- يضعف ثقة المواطن بفعالية القانون والنظام العام مما يترتب عليه تشكيل منظومة قيمية أساسها الممارسات السلبية والمنافع الفردية .

5- ضعف فعالية الأداء العام وكنتيجة حتمية فان من شان تفشي الفساد أن يؤدي إلى خلخلة الهيكل والتنظيم الإداري للدولة ويحرف مجموعة المسؤولين عن أداء المهام التي وجدوا من اجلها .

6- يعيد توزيع الدخول والثروات لصالح من يمتلك السلطة والجاه والنفوذ السياسي .

7- تدني معايير الأخلاق لتلك المجتمعات .

ثالثا- طرق معالجة الفساد :

إن المستعرض لواقع حال الفساد في العراق وتأثيراته سوف يلاحظ إن الاعتداء على المال العام في مقدمة مظاهر الفساد في العراق ففي إحدى الإحصائيات الرسمية كانت خسائر العراق قد بلغت 250 مليار دولار منها 45 مليار دولار من تهريب النفط الخام و45 مليار دولار أخرى من المشتقات النفطية إضافة إلى صرف 600 مليون متر مكعب من الغاز سنويا دون الاستفادة منها واستغلال 441 بئرا نفطيا من أصل 1041 بئرا منتجا وطاقة تصديرية تقدر بـ4.2 مليون برميل لم يستغل منها إلا اقل من النصف (صحيفة المدى 17\11\2008)

وفي بيان آخر صدر عن هيئة النزاهة الوطنية وهي أول هيئة من هذا القبيل في العالم العربي تملك الجرأة والشجاعة على أن تقول في بيانها إن السنوات الخمس الماضية لم تشهد تشييد مصفاة واحدة على الرغم من العروض المغرية التي قدمتها شركات عالمية لإنشاء هذه المشاريع ولمدد تتراوح بين الستة أشهر والسنة .(مصطفى الفقي،2003 : 15)

ومن مظاهر الفساد الأخرى هو الرشوة حيث نلاحظ استغلال المناصب العامة وغياب النزاهة والشفافية في المناقصات الحكومية وتهريب الأموال وموارد البلاد أهم أشكال الفساد مما يضع الكثير من علامات الاستفهام عن دور المواطن في الحد من أشكال هذا الفساد. إذن هناك إجماع على أن الفساد في العراق بلغ أعلى مراحله وان جذور هذا الفساد تنبع من السلطات العليا في هذا البلد وإنها محمية من أكابر موضفي الدولة خاصة على مستوى الوزراء والمستشارين ولم تستطيع مكاتب المفتش العام وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ولا القضاء العراقي حل مشكلة هذا الفساد بسبب تدخل الأحزاب السياسية ودوائر الدولة المهمة في عمل هذه المؤسسات إذن فالمتتبع

لواقع حال القطاع النفطي يلاحظ إن هذا القطاع يحتاج إلى معالجات جذرية وإجراءات عاجلة من قبل الشعب والبرلمان والحكومة ووزارة النفط لتنتشل (القرير السنوي الاول للشفافية،2005 :17)

هذا القطاع الحيوي وتوفير مستلزمات النهوض به من خلال تشريعات عاجلة وقوانين جديدة تنظم عمله ضمن هيكلية تستجيب للتغيرات والأهداف الحالية وإجراءات استثنائية لتسهيل تنفيذ خططه الاستثمارية والتشغيلية وإزاحة العقبات الإدارية والمالية والتي تؤخر وتعيق عمله لكن ما هو الحل للقضاء على هذه الآفة الكبرى ففي إحدى الحلول التي أتت من منظمة الشفافية الدولية وهي :

1- يتوجب على الدول النامية استخدام المساعدات المالية لتعزيز المؤسسات الحكومية والقيام بتقييم وطني واستراتجيات تطويرية تشمل خطط لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد .

2- تعزيز القضاء المستقل والنزاهة ومكافحة الفساد وتحمل المسؤولية لتنمية النظام القضائي وتحصينها من التأثير السياسي ويكون القضاة أنفسهم خاضعين للقوانين لهم حصانة محددة وسلوك قضائي نزيه .

3- يتوجب على الحكومات فرض إجراءات لمكافحة الفساد وعلى المؤسسات البنكية الرائدة تطوير إجراءات لكشف وتجميد واسترجاع المبالغ المسروقة من خلال الفساد.

4- يتوجب ضبط المؤسسات المالية من خلال التركيز على صناديق الائتمان ومكافحة غسيل الأموال .

5- تطبيق اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ضد الرشوة .

المبحث الثالث

أساليب بناء منظومة الشفافية(القيم والمسؤولية)

أولا :-بناء ورشة الشفافية :

إن بناء نظام النزاهة والشفافية ومحاربة الفساد لا يمكن أن يتم من خلال جهة معينة أو مؤسسة منفردة أو ركيزة محددة وإنما هي عبارة عن مجموعة من القواعد والركائز التي يبنى عليها هذا النظام وما دمنا في بداية الطريق لرسم نظام النزاهة والشفافية التي تضغط كل الظروف والمؤشرات على إنشائه لا بد لنا أن نضع اللبنات الصحيحة لبناء هذا النظام وان يكون هناك ضغط كبير في هذا الاتجاه ولكن عربة السير بهذا النظام لا يمكن أن تكون بإطار واحد فهناك مجموعة من القواعد والمرتكزات لابد أن تتضافر فيما بينها بشكل متسق ومتناغم فقد حاولت كثير من الدول التركيز على جانب دون الأخر لكنها باءت بالفشل كما حصل في كينيا وهي من الدول الأكثر فساد في العالم وذالك عندما حاولت التركيز على دائرة المحاسبة العامة (ديوان الرقابة المالية) ووفرت كل الظروف المادية والبشرية ولكن التجربة باءت بالفشل.

هناك قواعد وهناك مرتكزات لبناء هذا النظام وسوف نتطرق لها بشكل مختصر كما يلي : : (التقرير السنوي الثاني للشفافية ،2006 :21)

القواعد :

1- القيم الاجتماعية : ويقصد بها ضرورة التمسك بالقيم الاجتماعية السليمة التي تنهى عن كل ما هو شاذ ودخيل على المجتمعات فالقيم هي ممارسات متوارثة ناتجة عن تراكم الخبرات وقد تكو ن مستوردة من أصول الأديان السماوية .

2- الوعي الجماهيري : يقصد بالوعي الجماهيري درجة إدراك الجمهور خطر الفساد وتأثيراته الاقتصادية و المالية على نواحي الحياة المختلفة وأهمية القضاء على آفة الفساد الإداري من خلال رفض هذه الممارسات

والانتهاء والنهي عنها وضرورة أن يكون أن يكون الضمير هو العنصر الأساسي في تشغيل نظام رقابة ذاتية هدفها تحصين النفس البشرية

3- الإرادة السياسية: من الضروري أن تكون الإرادة السياسية مهتمة في محاربة الفساد وان لا تكون هذه الإرادة مجرد زوابع إعلامية الغرض منها تحقيق مكاسب سياسية بل إرادة حقيقية منطلقة من الإخلاص والشعور بالمسؤولية .

الركائز

1 - النظام القانوني : - يجب أن يكون هذا النظام مستجيب وان يسمى الأسماء بمسمياتها الحقيقية ويعطي المواقف والحلول والتشريعات اللازمة

2- القيادة الإدارية :- أن تكون للمستويات الإدارية مواصفات معينة ولها القدرة على أن تكون شفافة ونزيهة ولها أفق استراتيجي لتحقيق الأهداف 0

3 – جهاز القضاء : - من الضروري أن يكون جهاز القضاء نزيه ومستقل قادر على التعامل مع الأمور التي يواجهها وبعيد عن التأثيرات السياسية والحزبية 0

4 - مؤسسات مكافحة الفساد :- وهي :التقرير السنوي الثاني للشفافية نفس المصدر السابق)

1 – ديوان الرقابة المالية والذي ينصب دورة على التدقيق –

السيطرة النوعية على التدقيق .

2- المفوضية العامة للنزاهة والتي ينصب دورها على تفصيل

القوانين - التثقيف - التحقيق الجنائي .

3- نظام المفتش العام والذي ينصب دوره على رصد أداء الوزارة

بالتدقيق – التفتيش – التحقيق .

5- نظام تلقي الشكاوي :- لما بالنسبة لنظام تلقي الشكاوي فينبغي توفير قنوات صحيحة وسليمة وأمينة وموثوق بها لتسجيل أي حالات قد تنشأ و بالسرعة الممكنة .

6- نظام الخدمة العام :- ضرورة وضع نظام خدمة يحقق العدالة يأخذ بنظر الاعتبار المؤهلات عند الترقية ومواصفات الترقية .

7- المجتمع المدني :- ويقصد ب هان يمتلك المجتمع حرية التعبير والاختيار وان يمتلك القدرة على الحصول على المعلومات والحقائق التي تتعلق بكل الأحداث والظواهر وذلك للارتقاء بمستوى معلومات هذا المجتمع .

8- القطاع الخاص :- وهو جزء من العملية الاقتصادية وان دور القطاع الخاص يتسع يوم بعد يوم وضرورة وجود نظام منافسة مع القطاع العام وان يكون هناك نظام لمسك الدفاتر والسجلات والأمور التي تتطلبها العملية الاقتصادية .

9- الوكالات الدولية :- وهي الوكالات والجمعيات الدولية الإنسانية التي تعمل في داخل حدود البلد فيكون لها دور أساسي وحيوي من خلال المساعدة المالية والاقتصادية والمعلوماتية لأبناء الشعب .(التقرير الدولي للتنميه 2005)

10- الحكومة :- تلعب الحكومة دورا أساسيا ورياديا في بناء هذا التحالف من خلال رغبتها الجادة في محاربة الفساد ومن خلال أدواتها المتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكاتب المفتش العام وكذلك من مبدأ النشر

والعلانية للموازنة وتبليغ الجهات المختصة حيث ما يخص الجمهور يفترض أن تنشر الإجماليات ومقدار الدعم والعجز والاتجاهات العامة الاقتصادية والاجتماعية للموازنة والإحصائية الخاصة بالمقارنات بينها وبين موازنات السنوات السابقة. أما السلطة التشريعية فيفترض إبلاغها بالتفاصيل حسب الهيكل التنظيمي للدولة والتقسيم الجغرافي للوحدات الإدارية ومدى اتساق الموازنة مع خطط التنمية ويتم إبلاغ وحدات الدولة بما يخصها من تقدير بصورة تفصيلية وتحليلية لتسهيل عملية التنفيذ والرقابة .

11- المنظمات المهنية وجمعيات الأعمال :- تعتبر المنظمات المهنية وجمعيات الأعمال وسيلة لتحقيق الترابط والتماسك في حركة القطاع الخاص نحو إصلاح السوق ولذلك فإنها احد الأطراف الرئيسية التي تضع إجراءات إصلاح السوق من خلال تزويد الحكومة ووسائل الإعلام وعموم الجمهور بالمعلومات لان الجمعيات تستطيع الحصول على كميات من المعلومات المتعلقة بتأثير الفساد على المجتمع ككل.

12- الإعلام :- مع أهمية الدور الذي ستقوم به وسائل الإعلام في هذا المجال ألا انه يجب الانتباه وملاحظة بعض العوامل السلبية في عملها فقد تكون وسائل الأعلام مملوكة لأحزاب أو فئات معينة وبالتالي تعتمد إلى نشر ما يتوافق مع مصلحة هذه الحزب أو هذه الفئة آو إنها قد تكون ذات طبيعة ربحية بحتة آو تجارية وكل ما يهمها في هذا المجال تحقيق الربح على حساب نقل المعلومات والحقائق للجمهور.

13- الأحزاب السياسية :- هناك تحديات ضخمة تواجه بلدنا فيما يتعلق بمحاربة الفساد وابرز هذه التحديات هو كثرة الأحزاب الموجودة على الساحة السياسية والإصرار على التخندق الطائفي المقيت وجعل العراق دويلات صغيرة ليتسنى لها تنفيذ أجندتها دون رقابة عامة. بدلا من أن تكون العين الساهرة واللسان الناطق باسم عدد من الشرائح المختلفة من المجتمع لمحاسبة الحكومة عن مصادر الأموال وأوجه صرفه

14- إبرام الاتفاقيات الدولية :- تساعد الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف ضد الفساد على إنجاح جهود مكافحة الفساد في مختلف الدول كما تضفي الصفة الرسمية على الالتزام الحكومي بتنفيذ مبادئ مكافحة الفساد .

ثانيا : الأساليب والإجراءات لبناء منظومة النزاهة و الشفافية :

تعرف الشفافية على إنها النظم والإجراءات العملية لتوفير مستلزمات الإفصاح عن نشاطات وإجراءات وأهداف ونتائج القطاع الحكومي وانطلاقا من هذا التعريف يمكن تحديد عدد من الأساليب والإجراءات التي تشكل بمجملها منظومة للنزاهة والشفافية .(منظمة الشفافية الدولية 2005)

1- إشاعة روح الثقافة العامة والتدريب المستمر والترويج باتجاه مبادئ وأخلاقيات العمل .

2- ضرورة وجود قضاء نزيه ومستقل ومحايد وفعال بعيد عن كل التأثيرات السياسية .

3- دعم مؤسسات مكافحة الفساد بما فيها ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتش العام وهيئة النزاهة العامة وذلك للوقاية والردع .

4- ضرورة إنشاء تحالف النزاهة بين كل الأطراف المعنية ومحاربة الفساد .

5- ضرورة إظهار الفساد الإداري ذو (الخطورة العالية)وذو (المردود القليل).

6- أن يكون هناك استقلالية وحيادية وموضوعية في أيجاد الحقائق والتعامل معها

7- الرقابة الفعالة والكفوءة حيث يكون هناك سلطة ومال

8- التنسيق الدولي وإبرام الاتفاقيات مع الدول الأخرى لمكافحة الفساد

9- وضع مناهج للكشف عن الفساد وإيجاد منافذ لتزويد التغذية الاسترجاعية بالمعلومات

10- الضغط باتجاه سن قوانين وقواعد وأنظمة وضوابط جديدة تتناسب مع مخاطر الفساد

11- دراسة وضع الأنظمة القانونية وتطبيقها بضمنها إجراءات التحقيق والتحري والحكم .

13- الشروع بتشكيل هيئة مكافحة التهريب تكون معنية بإجراء كشوفات ودراسات حول المطابقة بين الكمية المنتجة من النفط الخام والكمية المباعة .

14- ضرورة إلزام كافة وزارات ودوائر الدولة بإصدار تقارير شفافية وعلى كافة المستويات من مستوى وزارة إلى اصغر وحدة إدارية ومالية .

15- إتباع الإجراءات الوقائية للحد من الفساد وذلك بإصلاح نظام الأجور والحوافز وتحسين دخل الفرد حتى لا يتعرض للمساومات والإغراءات وتطبيق نظام الكشف عن الذمة المالية واختيار الموظف على أساس الكفاءة والقدرة والأمانة .

16- الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لان هذا الفصل هو الذي يكفل أولا توزيع مصادر القدرة في المجتمع وعدم تركيزها بيد شخص أو فئة قليلة من الأفراد وهو الذي يخلق حالة من التوازن الضروري في المجتمع بين مصادر القوة الثلاث ، ويوفر الإمكانيات لكل من هذه السلطات من اجل الرقابة .

17- حصر ثروات كبار المسئولين وتحديد مصادرها من قبل الأجهزة الرقابية التي يفترض بها أن تتحقق من ذلك قبل تولي المسؤولية وفي إثنائها وبعدها وإصلاح أنظمة

18- كسر ثقافة الحصانة و دور القانون في الديمقراطية ينطبق بالتساوي على الغني القوي مثلما ينطبق على الفقير المعدم .

19- مشاركة مراكز البحوث وجمعيات الأعمال وغيرها من المنظمات الأهلية في هذه العملية والتي تعتبر عنصرا أساسيا لتوسيع الإدراك العام لتكاليف الفساد الباهظة والدعوة إلى التغيير.

20- تطوير إجراءات المؤسسات المصرفية في الكشف عن المبالغ المسروقة من الفساد و تجميدها واسترجاعها .

ثالثا : دور الشفافية في رفع كفاءة الأداء ومعالجة الاختلالات الاقتصادية للاقتصاد العراقي : :

أولا- دور الشفافية في رفع كفاءة الأداء

نظرا لتعدد الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية والمؤسسات الهامة والشركات برزت الحاجة إلى قياس وإفصاح مدى كفاءة تلك الجهات في تقديم خدماتها إضافة إلى تعدد أهدافها التي نشأت من اجلها ، كما إن تنوع الموارد للجهات الخاضعة للرقابة وندرة هذه الموارد في كثير من الأحيان تقتضي المصلحة العامة التعرف على أوجه الإنفاق المختلفة وتوجيه تلك الموارد البشرية والمادية والمالية إلى الأهداف التي خصصت من اجلها والتحقق من المحافظة عليها وحسن استغلالها في الأغراض المحددة اقتصاديا .لهذا ظهرت الحاجة إلى الشفافية ويكمن دور الشفافية في رفع كفاءة الأداء الاقتصادي من خلال إظهار:((البصري ،2009 :35)

1- إذا كانت الوحدة تقوم فعلا بتنفيذ النشاطات المخولة لها قانونا وإذا كان ذلك التنفيذ يتم بالطريقة المقررة له وما إذا كان النشاط يحقق الهدف المحدد له أي تحديد ما إذا كان النشاط يعمل فعلا في خدمة الهدف الأساسي .

2- إذا كانت الموارد المتاحة للإدارة والنفقات تصرف بكفاءة وبطريقة اقتصادية وفاعلة وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات .

3- إذا كان النظام المحاسبي المطبق يتفق مع المبادئ المحاسبية وما يتصل بها من متطلبات .

4- إذا كانت البيانات المالية للجهة الخاضعة للرقابة وتقارير العمليات تكشف بصورة مناسبة عن المعلومات المطلوبة .

5- ضمان حسن سير العمل بشكل منظم مع التأكد من إن جميع الجهود تبذل لتحقيق أهداف البرامج التي قامت من اجلها أو خططت لها الوحدة الاقتصادية .

6- التأكد من إن الأعمال قد أنجزت بالكيفية المقررة للبرنامج من حيث الحجم و النوع والوقت والتكاليف .

7- التأكد من أن أنظمة العمل ووسائل التنفيذ للوحدات الاقتصادية تؤدي إلى تحقيق اكبر قدر ممكن من الإنتاج بأقل قدر من النفقات وبأقصر وقت مستطاع وعلى مستوى مناسب من الجودة مع تلافي اكبر قدر ممكن من الضياع .

8- استخدام التخصيصات بالموازنة للأغراض المحددة لها وتحديد الانحرافات الحاصلة .

9- أداء الأشخاص للواجبات المكلفين بها بشكل كفؤ وضمن الصلاحيات المخولة لهم.

ثانيا: دور الشفافية في معالجة الاختلالات الاقتصادية

أولاً : السمات الأساسية للاقتصاد العراقي بعد عام 2003

ترتب عن كل الأحداث السياسية كحرب الخليج الأولى وحرب الخليج الثانية بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الانكماشية التي إتبعتها الحكومة العراقية مضطرة لمواجهة ظروف الحظر الاقتصادي وحرب الخليج الثالثة واحتلال العراق حدوث أزمة اقتصادية بنيوية في الاقتصاد العراقي من أبرز سماتها (د.فلاح خلف ،2006: 8)

1. تعثر إصلاح المؤسسات الحكومية .
2. انتشار الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة بصورة كبيرة جداً .
3. انتشار الفقر والمرض بسبب تردي أداء مستوى قطاع الصحة .
4. تردي مستويات التعليم والثقافة العامة .
5. ارتفاع الأسعار بصورة كبيرة جداً .
6. انخفاض إنتاج القطاعات الزراعية والصناعية الرئيسة .
7. تدهور الخدمات العامة كالماء والكهرباء .
8. انخفاض الاستثمار الخاص والعام .
9. تزايد التفاوت في الدخول والثروات بين الأفراد .
10. عدم وضع الحلول الجذرية لتعويضات الحرب والديون الخارجية غير التجارية التي تراكمت على العراق .

لذلك عقدت الحكومة العراقية بعد احتلال العراق عدة إتفاقيات مع صندوق النقد والبنك الدوليين في عام 2004 لمحاولة إيجاد حل للمشاكل سابقة الذكر عن طريق تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي في العراق في ظل الأزمة الهيكلية التي تصيب الاقتصاد العراقي ، وبعد حصول العراق على موافقة لبرنامج المساعدات الطارئة لمرحلة ما بعد النزاع التابع لصندوق النقد الدولي وافقت 18 دولة من أعضاء نادي باريس في نوفمبر 2004 إلغاء (80%) من الديون المستحقة لها لدى العراق والبالغة (130) مليار دولار وتلغى هذه الديون على ثلاث مراحل ، الأولى تبلغ نسبة (30%) عند اتفاق التسوية ، والثانية عند موافقة المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على اتفاق نقل ائتماني متقدم وتبلغ هذه النسبة (30%) وتم خصمها في ديسمبر 2005 ، والثالثة تبلغ نسبة الخصم (20%) وقد خصمت في ديسمبر 2008 ، كما وافقت اللجنة التنفيذية في سبتمبر 2004 على تقديم معونة عاجلة للعراق تبلغ (436.3) مليون دولار وهدف هذه المعونة هو إعادة بناء الاقتصاد العراقي (

وبدءاً من مايو عام 2003 وحتى نهاية عام 2005 بلغت أموال العراق غير المخصصة (3.2) مليار دولار أما الأموال المخصصة لشراء سلع للعراق فبلغت (10.1) مليار دولار لكنها لم تُصرف بعد وسوف توجه هذه الأموال إلى العراق عن طريق صندوق تنمية العراق الصادر بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (1483) (عاطف لاقي

وبذلك اضطر العراق للاتفاق مع صندوق النقد الدولي لغرض إطفاء جزء كبير من ديونه التي تعتبر ديون غير تجارية وهي ديون بسبب الحروب السابقة التي أرهقت العراق في العقود الثلاثة الماضية ولذلك فتطبيق العراق

لسياسات لإصلاح الاقتصادي هو إجبارياً وليس اختيارياً وبالتأكيد ستكون نتائج هذا الإصلاح قاسية على فئات الشعب العراقي الفقيرة التي عانت ولا تزال تعاني من الفقر والمرض والجهل وتردي أوضاع المعيشة وسيكون سبباً في تزايد التفاوت في الدخول وظهور طبقات متسلطة على حساب طبقات أخرى .

- استقلالية البنك المركزي العراقي :

منح القانون رقم (56) لعام 2004 صفة الاستقلال للبنك المركزي العراقي إذ نصت الفقرة (2) من القانون على أن يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال وأن لا يتلقى أي تعليمات من أي جهة من الجهات الحكومية أو أي مؤسسة حكومية كما حظرت الفقرة (26) من القانون البنك المركزي العراقي من إقراض الحكومة أو أي هيئة عامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة مع استثناء شراء الأوراق المالية ضمن إطار عمليات السوق [3].

وسنلاحظ لاحقاً أن هذا القانون كان له آثاراً ايجابية على معدل التضخم وسعر الصرف .

ثانياً : المؤشرات الاقتصادية الكلية في العراق بعد عام 2003 :

1 - .التضخم :

شهد العراق ارتفاعاً كبيراً في المستوى العام للأسعار في عام 2003 حيث وصل معدل التضخم إلى (34%) بسبب انخفاض قيمة الدينار العراقي وزيادة عرض النقد إلا إن معدل التضخم انخفض إلى (27%) عام 2004 بسبب زيادة عرض النقد من الدولار بسبب ضخ كميات كبيرة من الدولار من قبل الاحتلال مما رفع من قيمة الدينار مقابل الدولار ثم عاد معدل التضخم للارتفاع بعد ذلك ليصل إلى (37%) و (53%) عامي 2005 و 2006 بعد توقيع العراق اتفاقية التسوية عام 2004 مع صندوق النقد الدولي التي كان من ضمن شروطها رفع أسعار الدعم عن جميع أنواع السلع وأسعار الطاقة فارتفع المستوى العام للأسعار بصورة كبيرة ثم انخفض التضخم إلى (31%) عام 2007 بسبب ارتفاع قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار بسبب المزادات التي قام بها البنك المركزي لبيع الدولار والجدول (1) يوضح ذلك .

جدول (1) معدل التضخم في العراق للمدة (2003_2007)

السنة	معدل التضخم %
2003	34
2004	27
2005	37
2006	53
2007	31

.

المصدر : أحمد حسين بتال ، **دور السياسة النقدية في السياسة النقدي في تحقيق الاستقرار النقدي في العراق خلال فترة الإصلاح الاقتصادي 2003- 2008** ، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الأنبار ، 29/28 أكتوبر 2009 ، ص14

جدول(2) السيولــة المحليــة فــي العراق للمدة (2003-2007)

السنة	النقود	أشباه النقود
2003	83.03	16.97
2004	88.26	11.74
2005	77.76	22.24
2006	78.08	21.92
2007	84.26	15.74
متوسط المدة	**82.278**	**17.722**

المصدر :

- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون ، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد** ، للسنوات 2004 - 2008.

يمثل الجدول (2) السيولة المحلية في العراق إذ تذبذبت كمية النقود بين (83.08%) عام2003 و(84.26%) عام 2007 وهذا يساعد على تغذية التضخم وارتفاع الأسعار بصورة كبيرة ، أما أشباه النقود فتذبذبت بين (16.97%) عام 2003 و(15.74) عام 2007 وذلك لعدم وجود سوق مال فعال في العراق ليستوعب أشباه النقود من الأسهم والسندات التي لها دور مهم في السياسة النقدية للحد من معدلات التضخم المرتفعة وبلغ متوسط الفترة 2003-2007 (82.278%) من كمية النقود و (17.722%) من أشباه النقود .

2. الموازنة العامة :

اختفى عجز الموازنة العامة في العراق بعد عام 2003 الذي كان موجوداً في عقد التسعينيّات وبداية الألفية الثالثة واصبح هناك فائض يتزايد بصورة مستمرة بسبب زيادة الايرادات العامة من (1108.6) مليون دولار عام 2003 إلى (43093.49) مليون دولار عام 2007 بسبب زيادة تصدير النفط الخام وارتفاع اسعاره ، أمَّا النفقات العامة فإنها تزايدت أيضاً بصورة مستمرة من (1024) مليون دولار عام 2003 بسبب زيادة الرواتب للوظائف المدنية والعسكرية لتصل النفقات العامة إلى (30806.24) مليون دولار عام 2007 والجدول (3) يوضح ذلك .

جدول (3) الموازنة العامة في العراق للمدة (2003 _ 2007) مليون دولار

السنة	الايرادات العامة	النفقات العامة	الموازنة العامة
2003	1108.6	1024.0	84.6

2004	22699.7	22104.2	595.5
2005	27515.55	17917.91	9597.64
2006	33257.99	26309.61	6948.38
2007	43093.49	30806.24	12287.25

المصدر : البنك المركزي العراقي ، **المديرية العامة للإحصاء والأبحاث** ، للسنوات 2006 ، 2008

3. سعر الصرف :

ارتفعت قيمة الدينار العراقي بعد عام 2003 بصورة تدريجية والسبب الرئيس هو مزادات البيع للدولار التي يقوم بها البنك المركزي العراقي لكي يحافظ على قيمة الدينار العراقي من خلال بيع الدولار للشركات ورجال الأعمال لكن هذه العملية تكلف الحكومة العراقية مبالغ كثيرة في حال شحة الدولار ، والجدول (4) يوضح ارتفاع قيمة الدينار العراقي أمام الدولار من (1936) دينار للدولار إلى (1186) دينار للدولار عام 2009 .

كما ألغيت تعدد أسعار الصرف للدينار العراقي وإلغاء الفارق بين طبعات العملة المختلفة وسبب ذلك هو استبدال العملة التي تم تداولها في عقد التسعينيات بالعملة العراقية الجديدة المطبوعة وفق المواصفات الدولية

جدول (4) سعر الصرف الرسمي في العراق للمدة (2003-2009)

السنة	سعر الصرف
2003	1936
2004	1453
2005	1472
2006	1475
2007	1267
2008	1203
2009	1186

المصدر :

- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون ، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد** ، للسنوات 2008-2004 .

- البنك المركزي العراقي ، **المديرية العامة للإحصاء والأبحاث** ، للسنوات ، 2006 ، 2009

4.الصادرات الكلية

ارتفعت الصادرات العراقية بصورة مستمرة بعد عام 2003 بسبب ارتفاع صادرات النفط بعد السماح للعراق بتصدير النفط الخام على الرغم من الأعمال الإجرامية التي استهدفت بعض أنابيب النفط و شكلت صادرات النفط (92.61%) من إجمالي الصادرات عام 2007 ولذلك فأن العراق يعد بلد ريعي يعتمد على صادرات النفط الخام فقط ، والجدول (5) يمثل الصادرات الكلية للعراق التي ارتفعت من (17810.0) مليون دولار عام 2003 إلى (36400.0) مليون دولار عام 2007 بسبب زيادة تصدير النفط الخام ، أما الاستيرادات الكلية فارتفعت أيضاً من (9287.9) مليون دولار عام 2003 إلى (29020.0) مليون دولار عام 2007 بسبب تدهور الصناعة المحلية والاعتماد على استيرادات السلع الاستهلاكية من الخارج .

جدول(5) الصادرات الكلية في العراق للمدة (2003_2007) مليون دولار

السنة	الصادرات الكلية	الاستيرادات الكلية	الميزان التجاري
2003	17810.0	9287.9	8522.1
2004	23697.4	19917.7	3779.7
2005	29343.0	22002,4	7340.6
2006	30528.0	26261.7	4266.3
2007	36400.0	29020.0	7380.0

المصدر : الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، للسنوات 2004-2008 .

جدول (6) صادرات النفط في العراق ونسبتها إلى الصادرات الكلية للمدة (2003-2007)

السنة	صادرات النفط (مليون دولار)	النسبة إلى الصادرات الكلية %	احتياطي النفط في العراق (مليار برميل)
2003	8626	48.44	115

2004	17751	74.90	115
2005	24058	81.99	115
2006	23242	76.13	115
2007	33712	92.61	115

المصدر : الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، للسنوات 2004-2008 .

يمثل الجدول (6) صادرات النفط في العراق كقيمة إجمالية والتي تتزايد من (8682) مليون دولار عام 2003 إلى (33712) مليون دولار عام 2007 بسبب السماح للعراق بتصدير النفط الخام ويلاحظ أن نسبة صادرات النفط إلى الصادرات الكلية تتزايد بعد تدهور القطاع الصناعي والزراعي في العراق مع تزايد المعاناة من الإهمال لكلا القطاعين وسيستمر هذا الإهمال ما لم تتخذ الحكومة العراقية إجراءات حازمة باتخاذ ضوابط ومعايير تنظم عمل القطاعين وتنهض بهما لأن صندوق النقد يدعو إلى تقليص تقديم الدعم في كافة المجالات

5 - البطالة :

ارتفع معدل البطالة في العراق عام 2003 إذ وصل إلى (28.1%) وهي نسبة عالية من إجمالي القوة العاملة بسبب التخلي عن الجيش العراقي السابق وموظفي الأجهزة الأمنية وانخفض في الأعوام التالية ليصل إلى (12%) عام 2007 بسبب زيادة عدد الوظائف في الوظائف الحكومية خاصة الوظائف العسكرية خاصة بعد الانتخابات البرلمانية عام 2005 والجدول (7) يوضح ذلك .

جدول (7) معدل البطالة في العراق للمدة (2003-2007)

السنة	معدل البطالة %
2003	28.1
2004	26.8
2005	17.9
2006	17.5
2007	12

المصدر : جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، اللجنة الفنية لإعداد الخطة الوطنية الخمسية 2010-2014 ، مسودة ورقة قطاع التنمية البشرية ، محور التشغيل والبطالة ، الإصدار الثاني ، ص16-17 .

6. الناتج المحلي الإجمالي :

ارتفع الناتج المحلي الإجمالي في العراق بعد عام 2003 بسبب ارتفاع الصادرات الكلية الناتجة عن زيادة تصدير النفط الخام لأن قطاع النفط هو القطاع الوحيد الذي استمر بالإنتاج بعد الاحتلال إذ بلغت قيمة صادرات النفط الخام (33712) مليون دولار عام 2007 ولذلك تزايد الناتج المحلي الإجمالي من (10621) مليون دولار عام 2003 إلى (69556) مليون دولار عام 2007 والجدول (8) يوضح ذلك .

جدول (8) الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في العراق للمدة (2003-2007) (مليون دولار)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي
2003	20621
2004	24700
2005	32116
2006	51620
2007	69556

المصدر : -البنك المركزي العراقي ، **المديرية العامة للإحصاء والأبحاث** ، تقرير 2006 .

- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون ، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد** ، للسنوات 2008- 2004.

7 - تنفيذ المشاريع الاستثمارية الحكومية:

تتلخص سياسة الاعمار: بالتركيز على اولوية تشييد القطاعات الارتكازية (كالكهرباء والاتصالات والصحة ... الخ. ولاجل معالجة المشكلة الاقتصادية، تخصص الحكومة سنويا نسبة من الايرادات النفطية لاغراض الاستثمار في مشاريع الخدمات وبعض المشاريع الانتاجية. لاشك ان مشاريع اعادة الاعمار تساهم في بناء دعائم التطور الاقتصادي، ورفع مستوى معيشة المواطنين. حيث بلغت التخصيصات الاستثمارية ونسب التنفيذ لعام 2005 -2008 على الشكل التالي.

جدول (9) التخصيصات المالية ونسب التنفيذ 2007 -2008 (بملايين الدنانيرالعراقية)

اسم الوزارة	2007			2008		
	التخصيصات المعدلة	المصروفات الفعلية	نسبة التنفيذ	التخصيصات المعدلة	المصروفات الفعلية	نسبة التنفيذ

الوزارات والمؤسسات الاخرى	7,828,354,50	5,093,077,40	65,1	17,892,712,00	12**,534,544,80**	**70.1**	
حكومة اقليم كردستان بضمنة مبلغ تنمية الاقاليم	2,012620,00	1,97	98,1	4,441787,00	4,441,787,80	100	
تنمية الاقاليم (عدا كردستان)	2,880,000,00	979,379,40	34	7,301,155,00	3,416,744,00	46.8	
المبالغ المضافة من الموازنة التكميلية				852,358,00			
المجموع الكلي	12,720,974,50	8,047,316,90	63,3	30,488,012,00	20,393,075,60	66.9	

المصدر: مكتب التنسيق للشؤون الانسانية - الامم المتحدة (تشرين الثاني 2009)

نلاحظ من خلال المؤشرات أعلاها، ان هناك تفاوت في القدرة على صرف التخصيصات الاستثمارية بين اجهزة الدولة، وان هناك تحسن عام في نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية من 63% في عام 2007 الى 67% في 2008 (وهو معدل يفوق معدل التنفيذ في عام2006). ان الاستمرار على عدم القدرة على التنفيذ (الصرف) يعني استمرار حالة الفقر وحرمان المواطن من الحصول على فرص العمل، وضعف تقديم الخدمات الاساسية (كالكهرباء، والبلدية، والطرق، والاتصالات... الخ). في عام 2007 قامت الحكومة بدراسة حالة ضعف نسب التنفيذ، وأقدمت على اجراءات من شأنها تسهيل التعاقد وفتح الاعتمادات. وكان من المتوقع ان ترتفع نسبة الاداء باكثر مما اشار إليه الجدول (9) ، الامر الذي يدعوا الى مراجعة الأمر مرة اخرى.

ثانيا: عوامل ضعف الأداء الاقتصادي في العراق

1) العوامل الخاصة بالمؤسسات الحكومية:

لغرض معرفة اسباب ضعف نسب الاداء، تم الشروع بدراسة تتضمن إعداد استبيان للوزارات يشمل مقاولات التنفيذ ومقاولات التجهيز المحلي والخارجي (للاعوام 2007 و 2008). وشمل الاستبيان العمليات المتعلقة بالاعلان والاحالة والتعاقد وصولاً الى التنفيذ. وبعد استلام الاجابات تم تحليلها ووجد بالنسبة الى عقود التنفيذ ان 91,30% من الوزارات تعتقد ان التأخر في تهيئة الموقع للبدأ بالعمل هو سبب ضعف التنفيذ، اما بقية العوامل انظر الى جدول (10).

جدول (10) العوامل المؤثرة سلبا في القدرة على التنفيذ نتائج الاستبيان (عقود التنفيذ)

العوامل المؤثرة	النسب %
التأخر في تهيئة الموقع للبدء بالعمل	91.30
غياب الأمن	86,96
عدم تحديد مدة للفتح والتحليل والإحالة	76,16
عدم اختيار المقاول الكفء	76,19
عدم وجود كشف متكامل بالعمل	73,91
تأخر تحويل التخصيصات المالية	69,57
تأخر اتخاذ القرار للبت في أوامر التغيير	68,18
تأخر صرف السلف للمقاول	52,38
عدم كفاءة الإشراف	40,91
تأخر استلام الموقع من المقاول	38,10
عدم توفر المحروقات	36,48

المصدر - جمهورية العراق :نتائج استبيان اجريت في وزارة التخطيط 2008

اما بالنسبة لعقود التجهيز فقد وجد ان 78% من الوزارات تشكو من عدم وجود وضوح في المواصفات الفنية او النقص فيها، وهكذا بالنسبة الي بقية العوامل، انظر جدول (11).

جدول (11 العوامل المؤثرة سلبا في قوة التنفيذ نتائج الاستبيان (عقود التجهيز المحلي والخارجي)

النسب %	العامل
78	**عدم وجود وضوح في المواصفات الفنية أو النقص فيها**
67	**تأخر استلام التخصيصات المالية**
61	**تأخر اتخاذ القرار بالإحالة**
61	**تأخر دور لجان الفحص والقبول والاستلام**
56	**كفاءة المقاول وتأثير ذلك على التجهيز**
50	**تأخر عملية فتح الاعتماد المصرفي**
50	**مدة الفتح والتحليل**
40	**تأخر الحصول على الموافقات من اللجنة الاقتصادية**

المصدر:نتائج استبيان اجريت في وزارة التخطيط 2008

ان نتائج التحليل اعلاه يمكن تصنيفها الى:

المجموعة الاولى: عوامل خارجية : تتمثل بتأثيرات الظروف الامنية، وطريقة عمل المؤسسات الرقابية، وغياب البنى التحتية.

المجموعة الثانية: عوامل داخلية: تتضمن ضعف كفاءة الاداء داخل دوائر الدولة، وغياب دراسات الجدوى الاقتصادية، وضعف كفاءة ادارة التعاقد، وعدم و0 جود الشخص المناسب في الموقع المناسب.

المجموعة الثالثة: عوامل التنسيق بين دوائر الدولة: وتشمل ضعف التعاون بين اجهزة الدولة المختلفة، فيما يتعلق بقرارات اطلاق الصرف (وزارة التخطيط)، وصرف التخصيصات الحكومية (وزارة المالية) وفتح الاعتمادات (البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي).

ان العوامل الداخلية تشير الى عدم ممارسة العاملين لادوارهم بالكفاءة المطلوبة. وان ضعف التنفيذ يمكن ان يفسر تارة بالتقصير: الذي يستلزم ايجاد الحوافز الضرورية (المعنوية والمادية)، وتارة اخرى بالقصور: والذي يتطلب تدريب وتأهيل ووضع الشخص المناسب في الموقع المناسب.

ان موضوع مشكلة غياب الشعور بالمسؤولية، يتجسد باعتقاد موظفوا المؤسسات ان دورهم ينتهي بمجرد ابرام التعاقد مع المقاولين. في حين ان دورعم يستلزم ضرورة قيام مشاركة حقيقية بين المتعاقد والمنفذ. وعليه يجب النظر الى المنفذ بانه جهة متحالفة تساعد على تحقيق اهداف الجهة المتعاقدة التي يجب ان ترعى حسن اداء المنفذ وتمكنه بكل ما تستطيع من قوة.

ان الحالة المثلى التي يكون فيها المنفذ متفرغا للتنفيذ دون انشغالات جانبية، وعند ذلك يتحول العقد الى عقد شبه تضامني او عقد شراكة، وبموجبه يتم تدارس الصعوبات والتحديات التي ستواجه المنفذ. وعندها تتحول تحديات المنفذ الى مشكلات حقيقة للجهة المتعاقدة.

لا شك ان دراسة نسبة الاداء بالاعتماد على الصرف لا تستوفي الشروط الموضوعية، ولكن في حالة غياب المعلومات الضرورية تكون نسب الصرف لابد منها. ان تطوير نسب الاداء يتطلب (كما هو الحال في دول العالم دون استثناء) اتخاذ اجراءات سريعة منها تأهيل العاملين على ادارة العمل اوالمشاريع (Project Planning)، وعلى ان يكون من ثمار هذا التدريب ان تصدر كل دائرة أو وزارة وثيقة تتعهد بموجبها باداء عملها (تجاه المواطن أوالدوائر الاخرى) ضمن اطار زمني محدد (Team Charter).

2) **تأثير البيئة الاجتماعية والسياسية**

أفرزت السياسات السابقة ممارسات بعيدة كل البعد عن الشعور بالمواطنة. فبدلا من حماية حقوق الفرد كانت الممارسات في واقع الحال سببا مباشرا في هدر تلك الحقوق. وقد ولدت حقدا جعلته يثأر من الدولة وممتلكاتها بعيدا عن الشعور بالواطنة.

لا شك ان المواطنة تنمو وتترعرع عندما تكون الدولة عادلة في توزيع الثروات وحامية لحقوق الفرد. وتلعب التربية والتعليم والاديان والافكار الاجتماعية دور في تنمية تلك المشاعر، والتي يعبر عنها المواطن باشكال مختلفة من العمل الطوعي، والحرص على دفع الضرائب، والمشاركة في الانتخابات، وحماية الحق العام ... الخ.

ان الممارسات السياسية التي تمخضت بعد الاحتلال الامريكي للعراق، عززت الولاء لابناء العشيرة والطائفة والاقليم (على حساب الوطن الام)، واصبحت الاهداف والتطلعات للمواطن ذات طابع فردي ومحلي غير منسجمة مع الصالح العام.

لدى المقارنة بين الدول الغنية والفقيرة للوقوف على عوامل الرخاء، لا نجد للعمق التاريخي، ولا لتوفر الموارد الاقتصادية، ولا لنوع الديانة، أو لون البشرة تأثيرا يذكر، بل نجد الدول الغنية تتصف بشكل عام: باحترام المواطن للقانون، والرغبة بالعمل الطوعي، وبالاداء الامين للاعمال، وبالقبول بالطرف الاخر، وبالايمان بالقيم الانسانية ... الخ. وفي دراسة علمية اعدها اين وكر (Ian walker) رئيس معهد فريزر الكندي (Fraser Institute) تهدف الى تفسير الرخاء الاقتصادي في بعض الدول (شملت الدراسة 135 دولة)، وجد أن تطبيق متطلبات الاصلاحات الاقتصادية عامل مهم، ولكن العامل الاكثر اهمية هو تطبيق سيادة القانون.

ان سيادة القانون تعني احترام المواطن للقوانين والتعليمات العامة، وان هناك نوعا من التوافق بين الصالح العام والخاص. ويتعزز القول عندما نراجع تجربة الاصلاح المتقهقرة في روسيا وبعض دول امريكيا اللاتينية بسب غياب الاسس الضرورية لسيادة القانون. وفي البوسنة أدى التعدد العرقي والولاء له وغياب الشعور بالانتماء للوطن الواحد الى فشل كثير من الجهود الاصلاحية. كما ان الحالة الاقتصادية المتطورة في "دبي" لم تكن لتتحقق دون توفر التشريعات القانونية المناسبة واحترام سيادة القانون، فلم يكن التطور نتيجة لسخاء الطبيعة ولا للطبيعة المتميزة للانسان الاماراتي. بل ان المواطنة الصالحة هي العامل المفسر للتطور والرقي.

ثالثا **متطلبات الاصلاح الاقتصادي**

في مجال الجراحة، لايستطيع الطبيب المتمرس ان يضمن نجاح زرع الاعضاء(كالكلية) اذا لم يضمن انسجام العضو الجديد مع فسيولوجية جسم المريض، وفي الكيمياء لايمكن ضمان نتائج التفاعل الكيمياوي دون ضمان شروط بيئة التفاعل. وبنفس القول: ان تطبيق سياسة الاصلاح الاقتصادي لايمكن ضمان نتائجها، اذا لم نعمل على تهيئة الجانب السياسي والاجتماعي الساند لنشر سيادة القانون وضمان تفاعل المواطن الايجابي.

لذلك فان استكمال متطلبات العملية السياسية والاهتمام بالتربية والتعليم، وتطوير عمل المؤسسات الدينية ومؤسسات المجتمع المدني في نشر "مبادئ العقد الاجتماعي"، ستؤدي الى تعزيز المواطنة الصالحة. تلك المواطنة التي اعادت لالمانيا الغربية المدمّرة الحياة (بعد الحرب العالمية الثانية). ان الدولة العراقية احوج في هذه الظروف إلى تطوير البرامج الداعمة للمواطنة. فلا امن يتحقق ولا استقرار سياسيا ولا تطور اقتصاديا يرتجى دون مواطنة صالحة. من الاجراءات المطلوبة هو ان تتبنى الحكومة:

1. استكمال متطلبات المشاركة السياسية، اذ إن ممارسة العدالة في نهج الدولة والحكومة شرط ضروري لخلق اجواء المواطنة الصالحة. أن المحاباة والمحاصصة حزبية كانت أم طائفية، هما تغييب للكفاءة والعدالة. ان المشاركة السياسية لا تعني تقاسم الوظائف التنفيذية، بل المشاركة في اتخاذ القرارات (من خلال المجالس التشريعية المختلفة، ومن خلال حرية العمل السياسي والعمل بمؤسسات المجتمع المدني).

2. العمل على رفع درجة الثقافة العامة من خلال اعطاء التعليم اهمية قصوى في تخصيصات الموازنة لما له من مردودات كبيرة في تحقيق سيادة القانون وسد الفجوة العلمية والتقنية بين العراق وغيره من بلدان العالم. لقد كان اهتمام دولة الهند بالتعليم له دور كبير في استقطاب الاستثمارات وخلق التطور الاقتصادي المشهود. ومن الضروري العمل على وضع الحوافز المادية لانخراط المواطنين بالتعليم ابتداءا من التعليم الابتدائي.

3. وضع التخصيصات المالية لدعم مؤسسات المجتمع المدني التي تتطوع في تعميق الممارسات التي تصب في تنمية المواطنة الصالحة، على ان تصرف ضمن الضوابط القانونية. ويشمل هذا المقترح تطوير عمل الجمعيات والمؤسسات الدينية في مجال تعزيز المواطنة الصالحة واحترام سيادة القانون ونبذ الخطاب الذي لايصب في

خدمة التنوع العراقي وتحريم الممارسات التي فيها تجاوزات على الصالح العام. ان التقدم المتميز الذي تشهدة الصين (ومن قبلها اليابان) هو من ثمار وجود البيئة الاجتماعية السائدة.

4. قيام الحكومة سنويا بتكريم الموظفين والعاملين المبدعين، والاشخاص (او العشائر او المؤسسات الدينية او منظمات المجتمع المدني) الذين لهم دور طوعي في بناء المواطنة الصالحة او في إقامة المشاريع الخيرية المتميزة.

الاستنتاجات

1 - من الصعب هزيمة الفساد في الدول التي تتيح ثقافاتها الإفلات من المسؤولية بطريق الحصانة .

2- إن طبيعة نظام الحكم تساهم إلى حد كبير في زيادة حالات الفساد وتفشيه خصوصا عندما لا تكون هناك إرادة سياسية وضعف السلطة القضائية وغياب سلطة القانون .

3- محدودية دور الإعلام وعزوفه عن المشاركة في التحدي وكشف حالات الفساد .

4 - إن الفساد يستمد قوته من عدم الوضوح والغموض في التصرفات فاختلاس الأموال والسرقة والغش والرشوة والمحسوبية والتزوير هي من تجليات الفساد لا تتم أمام الأعين وفي وضح النهار وإنما تتم في الخلاء وخلف الكواليس .

5 - انتشار ظاهرة الرشوة حيث نلاحظ استغلال المناصب العامة وغياب النزاهة والشفافية في المناقصات الحكومية وتهريب الأموال وموارد البلاد أهم أشكال الفساد مما يضع الكثير من علامات الاستفهام عن دور المواطن في الحد من أشكال هذا الفساد.

6 - ضعف الدور الرقابي للمجالس التشريعية بسبب تضارب واختلاف الأجندة السياسية لمالئي مقاعد البرلمان .

7- إن أسباب ضعف نسب الأداء في المؤسسات الحكومية يرجع إلى أسباب وهي:-

- عوامل خارجية : تتمثل بتأثيرات الظروف الأمنية، وطريقة عمل المؤسسات الرقابية، وغياب البنى التحتية .
- عوامل داخلية: تتضمن ضعف كفاءة الأداء داخل دوائر الدولة، وغياب دراسات الجدوى الاقتصادية، وضعف كفاءة إدارة التعاقد، وعدم جود الشخص المناسب في الموقع المناسب.
- عوامل التنسيق بين دوائر الدولة: وتشمل ضعف التعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، فيما يتعلق بقرارات إطلاق الصرف (وزارة التخطيط)، وصرف التخصيصات الحكومية (وزارة المالية) وفتح الاعتمادات (البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي).

8- إن المواطنة تنمو وتترعرع عندما تكون الدولة عادلة في توزيع الثروات وحامية لحقوق الفرد. وتلعب التربية والتعليم والأديان والأفكار الاجتماعية دور في تنمية تلك المشاعر، والتي يعبر عنها المواطن بإشكال مختلفة من العمل الطوعي، والحرص على دفع الضرائب، والمشاركة في الانتخابات، وحماية الحق العام ... الخ.

9- إن الممارسات السياسية التي تمخضت بعد الاحتلال الأمريكي للعراق، عززت الولاء لأبناء العشيرة والطائفة والإقليم (على حساب الوطن الأم)، وأصبحت الأهداف والتطلعات للمواطن ذات طابع فردي ومحلي غير منسجمة مع الصالح العام.

التوصيات

1 - ضرورة الضغط باتجاه سن قوانين تنظيم عمل الأحزاب وتكشف عن مصادر تمويلها وأسس واتجاهات الصرف .

2- الإصلاح في المؤسسة التشريعية إذ لابد لهذه المؤسسة من أن تأخذ الدور الذي فوضه إياها الشعب من خلال الانتخابات ، ويجب أن تأخذ دورها في مراقبة أداء السلطة التنفيذية وتقرر بشان إعطاء الحكومة الثقة وسحبها حسب اقترابها أو بعدها عن تحقيق خطة الحكومة ولابد لهذه المؤسسة من الاستمرار بسن التشريعات والتأكد من تطبيقها .

3 - إصدار تقارير الشفافية في كل دوائر الدولة ومنضمات المجتمع المدني والأحزاب المشاركة وغير المشاركة في العملية السياسية وذلك بهدف :

- خلق الوعي الشعبي فيما يتعلق بإدارة المال العام .
- تطبيق قيم المسائلة والمشاركة الديمقراطية .
- استبعاد حالة السرية غير المبررة .

4- إن القطاع النفطي يحتاج إلى معالجات جذرية وإجراءات عاجلة من قبل الشعب والبرلمان والحكومة ووزارة النفط لتنتشل هذا القطاع الحيوي وتوفيرمستلزمات النهوض به من خلال تشريعات عاجلة وقوانين جديدة تنظم عمله ضمن هيكلية تستجيب للتغيرات والأهداف الحالية.

5- وضع مناهج مركزة وسريعة للكشف عن الفساد الإداري والمالي وأسبابه وطرق علاجه من خلال إنشاء نظم معلومات متطورة.

6 - ترسيخ مبدأ الشفافية والضغط باتجاه إدارات حكومية شفافة وخاضعة للمسائلة أمام الشعب.

7 - التركيز على الرقابة الكفوءة والفاعلة حيث يكون هناك سلطة ومال.

8 - استكمال متطلبات المشاركة السياسية، إذ إن ممارسة العدالة في نهج الدولة والحكومة شرط ضروري لخلق أجواء المواطنة الصالحة. أن المحاباة والمحاصصة حزبية كانت أم طائفية، هما تغييب للكفاءة والعدالة. إن المشاركة السياسية لا تعني تقاسم الوظائف التنفيذية، بل المشاركة في اتخاذ القرارات (من خلال المجالس التشريعية المختلفة، ومن خلال حرية العمل السياسي والعمل بمؤسسات المجتمع المدني).

9- العمل على رفع درجة الثقافة العامة من خلال إعطاء التعليم أهمية قصوى في تخصيصات الموازنة لما له من مردودات كبيرة في تحقيق سيادة القانون وسد الفجوة العلمية والتقنية بين العراق وغيره من بلدان العالم. لقد كان اهتمام دولة الهند بالتعليم له دور كبير في استقطاب الاستثمارات وخلق التطور الاقتصادي المشهود. ومن الضروري العمل على وضع الحوافز المادية لانخراط المواطنين بالتعليم ابتداءا من التعليم الابتدائي.

10- . وضع التخصيصات المالية لدعم مؤسسات المجتمع المدني التي تتطوع في تعميق الممارسات التي تصب في تنمية المواطنة الصالحة، على ان تصرف ضمن الضوابط القانونية. ويشمل هذا المقترح تطوير عمل الجمعيات والمؤسسات الدينية في مجال تعزيز المواطنة الصالحة واحترام سيادة القانون ونبذ الخطاب الذي لايصب في خدمة التنوع العراقي وتحريم الممارسات التي فيها تجاوزات على الصالح العام. إن التقدم المتميز الذي تشهده الصين (ومن قبلها اليابان) هو من ثمار وجود البيئة الاجتماعية السائدة.

11- قيام الحكومة سنويا بتكريم الموظفين والعاملين المبدعين، والأشخاص (أو العشائر أو المؤسسات الدينية أو منظمات المجتمع المدني) الذين لهم دور طوعي في بناء المواطنة الصالحة أو في إقامة المشاريع الخيرية المتميزة.

المصادر

أولا- باللغة العربية

1- أبو حمود، حسن ،الفساد ومنعكساته السياسية والاجتماعية /مجلة جامعة دمشق ، المجلد الثامن عشر ، العدد الأول ، 2002.

2- أبو عرفة ،عبد الرحمن ،الفساد في المجتمع الفلسطيني ، 2006.

3- البصري ،د.كمال،ضعف الأداء الاقتصادي مسؤولية من.2009.

4- الذهبي ، باسم محمد ، الفساد الإداري في العراق تكلفته الاقتصادية والاجتماعية الندوة العاشرة من مجموعة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات وجامعة بغداد ، 2005

5- السيد ، مصطفى كامل ، الفساد والتنمية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، 1999

6- ألفقي ، مصطفى ، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات ، مجلة الإصلاح الاقتصادي ، العدد التاسع2003

7- النابلسي ، د.شاكر لماذا أصبح في العراق اكبر فضيحة فساد في التاريخ 2009

8- بدر الدين ،د.أكرم ، ظاهرة الفساد السياسي ، النظرية والتطبيق ، دار الثقافة ، القاهرة ،1992

9- تقرير عن التنمية في العالم ، البنك الدولي للإنشاء والتعمير – الترجمة العربية ، القاهرة مركز الأهرام للترجمة والنشر 1997

10- جيير ،أنريك يولانس ، مكافحة الفساد مشكلة في نيكاراكوا مشكلة الديمقراطيون الفاسدون ، مجلة الإصلاح الاقتصادي ، العدد التاسع ، 2003

11- شريف ، أثير أنور ، دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة للدولة في العراق دراسة حالة أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد 2008

12- لونا ، ديفيد ، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة مسؤولية مشتركة تقوم على الوقاية والشفافية ، مجلة الإصلاح الاقتصادي 2003

13- منظمة الشفافية الدولية ، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد – كتاب المرجعية إصدار منظمة الشفافية الدولية ، تحرير المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ،2005

15- وزارة النفط ، مكتب المفتش العام ، التقرير السنوي (1) لمكتب المفتش العام لعام 2005

16- وزارة النفط ، مكتب المفتش العام ، التقرير السنوي (2) لمكتب المفتش العام لعام 2005

17- وزارة النفط العراقية- مكتب المفتش العام تقرير الشفافية الثاني 2006

18- وزارة التخطيط-المديريه العامه للاحصاء والابحاث للسنوات 1965 الى 2008

19 – خلف .د.فلاح ، سبل مواجهة اثار برامج التكيف الهيكلي في الاقتصاد العراقي – مجلة الجندول ع26 لسنة 2006

20- مرزوق .عاطف لافي ، اساليب التحول الاقتصادي في العراق –مركز العراق للدراسات 2007

ثانيا- باللغة الانكليزية

1. Kaufmann , Daniel , " Public And Private Misgovernance In Finance : Perverse Links, Capture And Their Empiric " , In Book : Financial Sector Governance : The Role Of The Public and Private Sectors , Washington , Brookings Institution Press , 2002 .
2. *World Bank " Better Governance For Development In The Middle East : Enhancing Inclusiveness & Accountability " , Washington D . C . ,march 2003 .*