



المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية
Iraqi Journal For
Economic Sciences



PISSN:1812-8742

EISSN:2791-092X

Arcif : 0.375

Improving the transparency of public revenues and their economic implications on the general budget...a study in selected government institutions

تحسين شفافية الإيرادات العامة وانعكاساتها الاقتصادية على الموازنة العامة...
دراسة في مؤسسات حكومية مختارة

أ.د. عمرو هشام محمد

Prof. Dr. AMR HUSHAM MOHAMMAD

amrh2000@gmail.com

محمد جاسم محمد حسين

Mohammed Jassim Mohammed Hussein

Mohammed.Jassim@uomustansiriyah.edu.iq

كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة المستنصرية

Abstract.

The transparency of the state's public revenues has become of great importance in financial, economic, social and political studies alike, and represents an important tool that enhances the stability of the general budget, as it has a prominent role in achieving the fair distribution of wealth for members of society, as well as social welfare and eliminating the scourge of poverty and corruption. Due to the importance of public finance transparency and its ability to achieve many economic, political and social goals, international economic and financial institutions have paid attention to the issue of transparency, and have played an important role in setting many of the necessary standards to enhance financial transparency, as these institutions realized that giving the character of financial transparency is a guarantee for countries to benefit from their capabilities and available resources. Iraq has achieved remarkable progress in some government institutions in the degree of transparency after 2020, according to international reports. For further verification, and despite the weak culture of transparency, disclosure and cooperation with regulatory institutions and relevant international organizations among most officials and employees due to fear of defaming officials or using them as a political weapon between the parties. However, the researcher used the interview method with some officials who cooperated with him to varying degrees, but it resulted in some practical results for the five government institutions that were used as a sample in the research, namely (the General Tax Authority, the General Customs Authority, the State Real Estate Department, the Ministry of Oil, and the Ministry of Electricity). The results of the interviews showed that both the General Tax Authority and the Ministry of Oil and Electricity have the highest degree of disclosure and cooperation, exceeding 90, followed by the State Real Estate Department with an acceptable degree, and finally, the General Customs Authority with less than that. The main recommendation can be summarized by improving websites and uploading annual and periodic

reports on these websites, which improves the transparency of government institutions first, and then the degree of transparency of the country in general. It also provides researchers and specialists with important data through which they can conduct their research without difficulty and with high credibility that benefits these institutions.

Keywords: Transparency, transparency of public revenues, disclosure of revenues, general budget.

المستخلص:

أصبحت شفافية الإيرادات العامة للدولة تشكل أهمية بالغة في الدراسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية على حدٍ سواء، وتمثل أداة مهمة من الأدوات التي تعزز استقرار في الموازنة العامة، حيث ان لها دوراً بارزاً في تحقيق التوزيع العادل للثروة لأفراد المجتمع، وكذلك الرفاهية الاجتماعية والقضاء على آفة الفقر والفساد. ولأهمية شفافية المالية العامة وقدرتها على تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، اهتمت المؤسسات الدولية الاقتصادية والمالية بموضوع الشفافية، ولعبت دوراً مهماً في وضع العديد من المعايير اللازمة لتعزيز الشفافية المالية حيث أدركت هذه المؤسسات إن إضفاء طابع الشفافية المالية هو ضمانة للدول للاستفادة من إمكاناتها ومواردها المتاحة. وقد حقق العراق تقدماً ملحوظاً في قسم من المؤسسات الحكومية في درجة الشفافية بعد عام 2020 حسب التقارير الدولية. ولمزيد من التحقق وبالرغم من ضعف ثقافة الشفافية والافصاح والتعاون مع المؤسسات الرقابية والمنظمات الدولية المختصة عند اغلب المسؤولين والموظفين بسبب الخوف من التشهير بالمسؤولين أو استخدامها كسلاح سياسي بين الاطراف. إلا ان الباحث استخدم أسلوب المقابلة مع بعض المسؤولين الذين قاموا بالتعاون معه بدرجات مختلفة ولكنها اسفرت عن بعض النتائج العملية للمؤسسات الحكومية الخمسة التي تم استخدامها كعينة في البحث ألا وهي (الهيئة العامة للضرائب، و الهيئة العامة للكمارك، و دائرة عقارات الدولة، ووزارة النفط، ووزارة الكهرباء) و بينت نتائج المقابلات أن كلاً من الهيئة العامة للضرائب و وزارة النفط و الكهرباء؛ هما الاعلى درجة في الافصاح و التعاون تتعدى الـ 90 تليها دائرة عقارات الدولة بدرجة مقبول وأخيراً الهيئة العامة للكمارك دون ذلك. والتوصية الرئيسة يمكن اجمالها بتحسين المواقع الالكترونية ورفع التقارير السنوية والدورية على هذه المواقع يحسن من شفافية المؤسسات الحكومية ابتداءً، و من ثم درجة الشفافية للبلد بعامه، كما أنه يرفد الباحثين و المختصين ببيانات مهمة يستطيعون من خلالها مزاوله بحوثهم بدون عناء و بمصداقية عالية تفيد تلك المؤسسات.

الكلمات الرئيسية: الشفافية، شفافية الإيرادات العامة، الافصاح عن الإيرادات، الموازنة العامة.

المقدمة:

أصبحت شفافية الإيرادات العامة للدولة تشكل أهمية بالغة في الدراسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية على حدٍ سواء، وتمثل أداة مهمة من الأدوات التي تعزز استقرار في الموازنة العامة، حيث ان لها دوراً بارزاً في تحقيق التوزيع العادل للثروة لأفراد المجتمع، وكذلك الرفاهية الاجتماعية والقضاء على آفة الفقر والفساد والحد من الصراعات والاختلافات الداخلية وكسب ثقة الافراد بالمسؤولين القائمين على الحكم، وبالتالي تحقيق الديمقراطية بالحكم الرشيد، وتمثل كذلك الأداة الرئيسة التي يمكن من خلالها تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وإذا كانت شفافية الإيرادات العامة لها هذه الأهمية، فإن الرقابة على المال العام لها أهمية استثنائية في تعزيز مستويات عالية من الشفافية، إذ أصبحت الرقابة من الأدوات الأساسية للمجتمعات الحديثة كافة فوجدت البرلمانات في الصدارة لتحقيق هذه الرقابة، ولذا كان من الأهمية بمكان العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث في المال العام وإهداره. وقد شهد العقدان الأخيران اهتماماً عالمياً ومتزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية، بل بدأ اهتمام كافة الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء بعملية استحصال الإيرادات العامة، ومدى تمتعها بالشفافية وبدأت زيادة المطالبات العالمية بأهمية إرساء قواعد الشفافية والمساءلة، والمشاركة في الإعداد والرقابة على الإيرادات العامة للدولة، وإن هذا لم يكن نابغاً من الاهتمام السياسي أو الرغبة في تحقيق الديمقراطية أو إعطاء الحقوق في الحصول على المعلومات فحسب، بل لأن الشفافية والمساءلة في إعداد الموازنة العامة للدولة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية، وركن مهم من أركان العمل الجدي في رفع

كفاءة وفعالية وعدالة الاتفاق العام، وتحصل الإيرادات العامة، والابتعاد عن الشفافية والمساءلة يهدم جانباً كبيراً ومحورياً في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع. و تطور مفهوم الشفافية وتشعب ليشمل شفافية الموازنة العامة للحكومات والتي أصبحت مطلباً دولياً، ومحل إجماع في كافة الدول والهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية؛ نظراً لأهميتها وكونها أحد الدعائم العامة والأساسية في الحكم الرشيد، وباعتبارها الوسيلة المثلى لتحقيق أهداف الموازنة العامة واستقرارها وقدرتها على تحقيق العديد في الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فمن الناحية السياسية يصبح تعزيز القدرة على محاسبة الحكومة والثقة في السياسات أكثر اعتمادية، وتعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، وتفعيل مشاركة منظمات المجتمع المدني في صنع الموازنة العامة، ومن الناحية الاقتصادية يمكن تحقيق الانضباط المالي والسيطرة على الانفاق العام وتحسين شفافية الحصيلة الضريبية، زيادة حجم الاستثمارات المحلية الوطنية والدولية الأجنبية الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية، تحسين التصنيف الائتماني، أما من الناحية الاجتماعية فيمكن أن تكون وسيلة فعالة لمكافحة الفساد وتدعيم العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة ولأهمية شفافية المالية العامة وقدرتها على تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، اهتمت المؤسسات الدولية الاقتصادية والمالية بموضوع الشفافية، ولعبت دوراً مهماً في وضع العديد من المعايير اللازمة لتعزيز الشفافية المالية حيث أدركت هذه المؤسسات إن إضفاء طابع الشفافية المالية هو ضمانة للدول للاستفادة من إمكانياتها ومواردها المتاحة.

مشكلة البحث: كون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد النفط كمورد رئيس في تمويل إيراداته العامة و لضخامة هذه الإيرادات فإن ذلك سيشكل مدخلاً أو باباً للفساد المالي والهدر في المال العام وان عدم الإفصاح و ضعف الشفافية أو غيابها سيفاقم من مشكلة السيطرة على الإيرادات العامة ويترك أثراً سلبياً على استقرار وتوازن الموازنة العامة بدون عجوزات ضخمة.

فرضية البحث: إن تحسن شفافية الإيرادات العامة يعزز من ثقة المواطنين بحكوماتهم ويجعل الحكم أكثر رشادة من جهة، ومن جهة أخرى يدعم وضع الموازنة العامة ويحد من عجوزاتها التي تحدث نتيجة غياب الشفافية والهدر في المال العامة واستشراء الفساد في جسم الدولة.

اهداف البحث: يسعى البحث الى تقديم هدف اساسي وهو إن تحقيق مستوى الشفافية في الإيرادات له تأثير في تحقيق استقرار الموازنة العامة وعملية اعدادها وخصوصاً في بيئتنا المحلية والوصول الى الهدف من خلال:

أ- التعريف بالمعاهدات الدولية الخاصة بالشفافية العامة للإيرادات العامة تحديداً كون العراق احد البلدان الموقعة عليها.

ب- استعراض اهم المؤشرات الخاصة بالشفافية ومحاولة تحديد معوقات تطبيقها في العراق.

منهجية البحث: اعتمد البحث على المنهج الاستقرائي في الوصول الى استنتاجاته، والتأكد من تحقق فرضية البحث من عدمها، واعتمد في ذلك كلاً من الاسلوب الوصفي والتحليلي لتدعيم ما جاء به البحث

المحور الاول: الاطار النظري للشفافية

أولاً: مفهوم الشفافية: تتناول الشفافية الإفصاح عن المعلومات والبيانات الهامة، بحيث يتم الإفصاح عن جميع المعلومات بطريقة عادلة لجميع أفراد المجتمع الداخلي والخارجي. وفي وقت مناسب ومحدد وبدون تأخير، ويجب الإفصاح عن المعلومات المطلوبة مثل: (تعالي، 2015، ص25)

- معلومات عن القوانين والبرامج الحكومية والسياسات العامة.
- معلومات حول مستوى الأداء.
- معلومات حول الملكية.

- معلومات حول الأهداف والمخاطر المتوقعة...الخ. ومتطلبات الإفصاح عن القوائم والمعلومات غير المالية ونشرها عبر الانترنت. و تفعيل مزاوله مهمة المحاسبة والمراجعة...الخ. (المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، ص15) وتعني الشفافية توفير المعلومات والبيانات الأكثر دقة في وقتها وفسح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات والبيانات الضرورية والموثقة مما يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة، والكشف عن أهمية المعلومات والبيانات الإحصائية عن واقع السياسة المالية والنقدية والاقتصادية بشكل عام، ودورها في ترشيد السياسات الاقتصادية، واعتبار الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك المصدر الرئيسي لهذه المعلومات، حيث يجب أن تقوم بنشرها بصورة علنية وشفافة دورية. (بوجرة، 2007، ص35) وقد استخدم مصطلح الشفافية من قبل الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم، وقامت بتعريفه على أنه عملية مشاركة المعلومات والتصرف بطريقة علنية دون أي تلاعب أو غموض، وهي تلعب دوراً مهماً في مجال الأنظمة، حيث أنها تسمح لهم بالكشف عن المبادئ والأخطاء وتفايدها مستقبلاً. (عليما، 2020، ص183) كما تم تعريف الشفافية من قبل منظمة الشفافية الدولية، بأنها التزام الإدارة بتزويد الجمهور بالمعلومات والبيانات الكافية عن إدارة الشؤون العامة والالتزام بالإعلام، وهي أيضاً حق الوصول والاطلاع والحصول على البيانات والمعلومات والوثائق المتعلقة بإدارة الشؤون العامة، وحق الوصول والاطلاع على اجتماعات ومداولات الحكومة، والمداولات الإدارية، وحق الوصول والاطلاع على عناصر الذمة المالية لكبار المسؤولين السياسيين والإداريين، وحق معرفة طرق وبرامج المساءلة العامة للإدارة عن أخطائها. (منظمة الشفافية الدولية، 2003)

ثانياً: معايير مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية:

1. أن الاستخدام الحذر لثروة الموارد الطبيعية ينبغي أن يكون محركاً هاماً للنمو الاقتصادي المستدام الذي يساهم في التنمية المستدامة وتقليل الفقر، لكن إذا لم تتم إدارة الثروة بشكل ملائم فإنها يمكن أن تخلق تأثيرات اقتصادية واجتماعية سلبية قد تطال السلم الأهلي.
2. التأكيد على أن إدارة ثروة الموارد الطبيعية لصالح مواطني دولة ما هي مهمة الحكومات ذات السيادة وتتم لصالح التنمية الوطنية لديها.
3. الإدراك أن فوائد استخراج الموارد تحدث على شكل تدفقات للإيرادات على مدى سنوات كثيرة ويمكن أن تكون منفصلة عن السعر إلى حد كبير.
4. التأكيد أن معرفة الجمهور لعائدات الحكومة ومصروفاتها عبر الزمن يمكن أن يساعد الجمهور على النقاش والإبلاغ عن الخيارات الملائمة والواقعية من أجل تنمية مستدامة.
5. التأكيد على أهمية الشفافية من جانب الحكومات والشركات في الصناعات الاستخراجية والحاجة إلى الارتقاء بإدارة المال العام والمساءلة.
6. التأكيد أن تحقيق قدر أكبر من الشفافية يجب أن يكون في سياق احترام العقود والقوانين.
7. التأكيد أن الشفافية المالية قد تؤدي إلى بيئة أفضل للاستثمار المباشر المحلي والأجنبي.
8. ضرورة التأكيد على مبدأ المساءلة وممارسته من جانب الحكومة تجاه كل المواطنين في إدارة شؤون تدفقات الإيرادات والنفقات العامة.
9. التأكيد بتشجيع معايير عالية للشفافية والمساءلة في الحياة العامة والعمليات الحكومية وفي الأعمال التجارية.
10. التأكيد بأن المدخل المتسق على نطاق واسع والقابل للعمل به في الكشف عن المدفوعات والإيرادات مطلوب، وهو سهل التنفيذ والاستخدام.
11. التأكيد بأن الكشف عن المدفوعات في دولة معينة ينبغي أن يشمل كل الصناعات الاستخراجية التي تعمل في تلك الدولة.
12. للبحث عن حلول، وبأن كل أصحاب المصلحة لديهم مساهمات مهمة وملائمة مقدمونها بما في ذلك الحكومات ووكالاتها وشركات الصناعات الاستخراجية وشركات الخدمات والمنظمات متعددة الأطراف

والمنظمات المالية والمستثمرون والمنظمات غير الحكومية. (دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ص55)

مبادئ مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية:

1. النشر-المنتظم لكل مدفوعات النفط والغاز والتعدين المادية من الشركات للحكومات (المدفوعات) وكل الإيرادات المادية التي تلقتها الحكومات من شركات النفط والغاز والتعدين (الإيرادات) لجمهور عريض بأسلوب شامل ومفهوم ويمكن الوصول إليه من الجمهور.
2. عندما لا تتواجد مثل هذه المراجعات و التدقيقات بالفعل، تكون المدفوعات والإيرادات موضوع عملية مراجعة وتدقيق مستقلة ذات مصداقية تطبق المعايير العالمية للمراجعة والتدقيق.
3. تتم مطابقة المدفوعات والإيرادات من جانب مدير مستقل ذي مصداقية يطبق المعايير العالمية للمراجعة والتدقيق مع نشر رأي المدير فيما يتعلق بتلك المطابقة بما في ذلك الفوارق في حالة وجود أي منها.
4. يشمل هذا المنهج كل الشركات بما في ذلك المشروعات المملوكة للدولة.
5. يشترك المجتمع المدني بنشاط كطرف في تصميم هذه الإجراءات ومراقبتها وتقييمها ويساهم في النقاش العام.

6. يتم وضع خطة عمل عامة ومستدامة ماليا لكل ما سبق من جانب الحكومة المنفذة بمساعدة.

(دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ص55-56)

ثالثاً: مؤسسات تعزيز الشفافية في العراق: سنتناول في البدء أهم المؤسسات الساندة للشفافية وتحسين الرقابة على الأموال العامة والإيرادات الحكومية في العراق، ولعل أهم المؤسسات الساندة للشفافية في العراق يمكن حصرها بالآتي:

1-هيئة النزاهة: بعد بدء العمل بالدستور الحالي لسنة 2005 تغيرت تسمية المفوضية إلى "هيئة النزاهة" استناداً إلى نص المادة(102) من الدستور، والذي عدها من الهيئات المستقلة مالياً وإدارياً وصدر على أثر ذلك قانون هيئة النزاهة (رقم 30 لسنة 2011) والذي نص على أن وظيفة الهيئة هي التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري. ونلاحظ أن العراق بسبب الوضع الأمني فإن مؤشر الفساد فيها أخذ بالهبوط بشكل غير متوقع فبعد أن كان (73) درجة عام 2012 أصبح(16) درجة عام 2014، وأصبح (16) عام 2015، وبذلك احتلت العراق المركز(161) من بين (168) دولة. تعمل هيئة النزاهة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لاحكام هذا القانون، ومتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، وتنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف، واعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته، الزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح، واصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة، واعداد السياسة العامة لمكافحة الفساد، والقيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه. (العامري، 2018، ص97)ويمكن ان نفهم من خلال النص المذكورة أنفاً ما يأتي:

أ- أن هيئة النزاهة جهة مستقلة عن أي ارتباط وسلطات الدولة الثالث التشريعية والتنفيذية والقضائية

ب- تخضع هذه الهيئة إلى رقابة وإشراف مجلس النواب.

ت- أنها مستقلة مالياً وإدارياً وتمتع بالشخصية المعنوية.

ث- يتولى إدارتها رئيسها ولها ذمة مالية مستقلة. تمتلك حق التقاضي أمام المحاكم الجزائية المختصة. كما أعطاه القانون سلطة التحقيق في جرائم الفساد وأعطى للمحاضر التحقيقية قيمة تفوق التحقيقات الأخرى، كما لها حق استخدام الوسائل العلمية الحديثة في جمع المعلومات والأدلة وتكون هذه الصلاحيات تحت إشراف قاضي التحقيق المختص(1) من خلال ما تقدم نخلص إلى نتيجة مفادها أن الهيئة هي جهاز إداري مستقل مالياً وإدارياً ولها الشخصية المعنوية، وليس سلطة قضائية أو محكمة جزائية تتولى النظر في جرائم الفساد.

2- **ديوان الرقابة المالية الاتحادي**، يعرف ديوان الرقابة المالية بانه، سلطة رقابية تمارس حقها الدستوري في الرقابة على عامة اموال الدولة ، والتي تتصل بعمل الديوان والتأكد من ان هذه الاموال انفقت لتحقيق مردوداً مالياً واقتصادياً وخدمياً وذلك عن طريق تنفيذ الخطط وتحقيق الاهداف العامة المحددة وفقاً للقوانين بما يحقق الهدف من استخدام الاموال العامة وعدم اساءة استعمالها ، والتقصير والاهمال بها. (نصت المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون) وبذلك فان الديوان يتمتع بسلطة دستورية في حقه بممارسة الرقابة وذلك بان اشار الدستور صراحة في المادة(61) الى أن الرقابة التي يتوخاها الديوان هي من اجل رفع مستوى الدولة التشريعي والمالي والاقتصادي وانه في سبيل ذلك فان الديوان يراقب الخطط والاهداف واستخدام الاموال لتحقيقها دون اساءة او نقص او اهمال. (العموري، 2005، ص55) ويعرف كذلك بانه: جهاز متخصص في الدولة يقوم بالرقابة على المال العام عن طريق حسابات الدولة وحسابات الهيئات والمؤسسات العامة وعملياتها المالية. (المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011)

3- **رقابة البرلمان**: نظام الحكم في العراق نظام برلماني، يكون للبرلمان فيه دور اساسي في تسير امور الدولة وذلك ومنها مهام تشريعية ورقابية وانتخاب رئيس الجمهورية وسائر الاختصاصات ودوره الرقابي على اداء السلطة التنفيذية وفي الفترة الاخيرة لوحظ نشاطه الرقابي الذي تنامي اداؤه نحو ما يطمح اليه الشعب بتقديم صورة مثلى للدور الرقابي. يمارس البرلمان من خلال اعضائه الوظيفة المالية التي تحمل طابعاً مزدوجاً فهي من جانب تشريع، حيث يقوم البرلمان بسن قوانين والضرائب وقانون الموازنة العامة ومن جانب آخر مراقبة لأداء الانفاق المالي الذي تمارسه السلطة التنفيذية صرف النفقات والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان المحاسبة للبرلمان يبين فيه جوانب القصور والاهمال الذي شاب اداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية كما يصادق على عقد امتياز المرفق العام وعقد القرض العام، والاختصاص المالي للبرلمان يختلف عن الاختصاص التشريعي، ذلك ان التصرفات المالية تصاغ في شكل قانون لأنها تصدر عن البرلمان الا ان كثير منها ليست سوى قانون من حيث الشكل، الا انها لا تتضمن قواعد عامة مجردة وموضوعية كما هي الحال في القوانين العادية، فهي تعد قوانين شكلية ولا تنشئ مراكز قانونية عامة مجردة مثل القوانين المالية الخاصة بفتح الاعتمادات وعمل القروض والموازنة العامة. فالهدف من اصدارها على شكل قانون هو اعطاء صلاحية الرقابة للبرلمان على المسائل المالية، ورقابة اعضاء البرلمان على الامور المالية تعد جزءاً من الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية وعرفت هذه الرقابة على انها مجموعة من الاجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية وتقييم اعمال الاجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من ان الأهداف المتحققة هي ما كان يجب ان تتحقق وان تلك الأهداف تحققت وفق الضوابط الموضوعية وخلال الاوقات المحددة لها. ومن أهم الوظائف المالية التي يمارسها البرلمان، سن قوانين الضرائب والموازنة العامة والمصادقة على عقود الامتياز وتصديق القرض العام بقانون، كذلك متابعة سياسات الخصخصة وإدارة أملاك الدولة، و قواعد المزادات والمنافسات

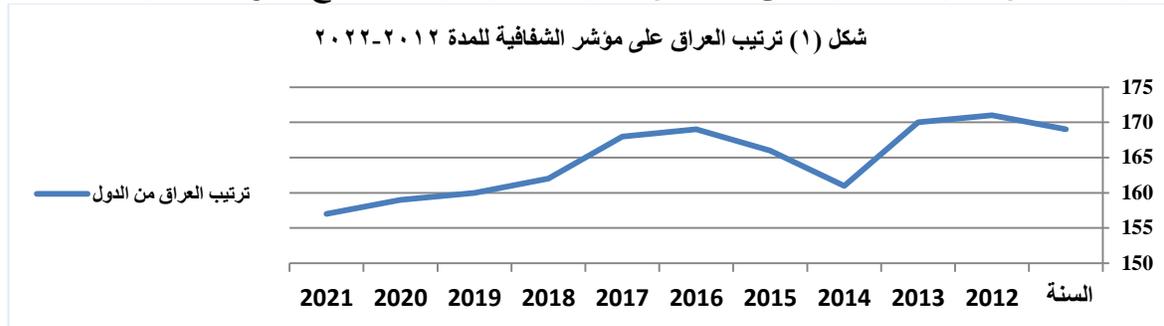
والتعاقدات، فضلاً عن الاتفاقات والتعاقدات مع شركات النفط والغاز والتشريعات التي تحقق الشفافية الكاملة في الصناعات الاستخراجية. (دليل البرلماني العربي للرقابة على الإيرادات 2011، ص21)

جدول (1) تطور حالة العراق حسب مؤشر تقارير منظمة الشفافية الدولية للفساد للمدة (2012-2022)

السنة	الدرجة	ترتيب العراق بين الدول	مجموع الدول في التقرير
2012	18	169	174
2013	16	171	177
2014	16	170	175
2015	16	161	167
2016	17	166	176
2017	18	169	180
2018	18	168	180
2019	20	162	180
2020	21	160	179
2021	24	159	180
2022	23	157	180

المصدر: من عمل الباحث استناداً الى موقع الالكتروني <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

من ملاحظة جدول(1) يتضح أن العراق قد حقق تقدماً مهماً في مجال الشفافية، فبعد ان كان في المرتبة الخامسة قبل الأخيرة في عام 2012 بدرجة 18 نقطة حقق تقدماً ملحوظاً منذ عام 2020 وقد يعود لعدة اسباب منها ضغوط سياسية تمثلت في انتفاضة تشرين 2019 وما القته من مسؤولية على الحكومات المتعاقبة في الكشف والافصاح عن مورها، أو التبعات الاقتصادية الثقيلة لجائحة كورونا وما تمثل بعدها من تعاون مع المؤسسات الدولية و الكشف عن بيانات و أرقام مهمة في الموازنة العامة الاتحادية مثل أعداد الموظفين والمتقاعدين وتوزيعهم على الوزارات، وأعداد مستلمي الرواتب المزدوجة والمتعددة، وما أسفر ذلك عنه من تحسن في درجة الشفافية والافصاح عن إيرادات و نفقات الحكومة و الهدر والضياع فيها. والشكل (1) بدوره يعكس تحسن ترتيب العراق على درجة الشفافية مما يقارب الدول 170 من أصل 174 دولة، الى 157 من أصل 180 دولة وخلال بضع سنوات قلائل فقط.



المصدر: من عمل الباحث استناداً الى جدول (1)

المحور الثاني، الاطار التطبيقي

أولاً، أسلوب المقابلة Interview، هي أحد الاساليب المتبعة في مناهج البحث العلمي (الى جانب الاستبانة وقائمة الفحص) لاستخلاص الآراء أو توفير نوع من البيانات المفقودة او البيانات غير القابلة للقياس الكمي، والتوصل الى استنتاجات واقعية.

1-تعريف المقابلة، تعد المقابلة استبانة شفوية يقوم من خلالها الباحث بجمع معلومات بطريقة شفوية مباشرة من المفحوص. والفرق بين المقابلة والاستبانة يكمن في ان المفحوص هو الذي يكتب الإجابة على الاسئلة بينما يكتب الباحث بنفسه اجابات المفحوص في المقابلة والمقابلة هي عبارة عن حوار يدور بين الباحث والشخص الذي تتم مقابلته(المستجيب). يبدأ هذا الحوار بايجاد علاقة

تفاهمية بينهما ليضمن الباحث الحد الأدنى من تعاون المستجيب ثم يشرح الباحث الغرض من المقابلة. وبعد ان يشعر الباحث بأن المستجيب على استعداد للتعاون يبدأ بطرح الاسئلة التي يحدده مسبقاً. ثم يسجل الاجابة بكلمات المستجيب. وهكذا يلاحظ بأن المقابلة عبارة عن استبانة شفوية. وتبرز أهمية المقابلة في حالات عديدة أهمها ما يأتي:

- عندما يكون المفحوصون من كبار السن او العجزة او المعاقين او المرضى.
- حينما لا يرغب المفحصون في إعطاء آرائهم ومعلوماتهم كتابة.
- كذلك عند تطلب موضوع الدراسة إطلاع الباحث بنفسه على الظاهرة وعلى مجتمع الدراسة.
- وأخيراً قد يتطلب الموضوع جمع المعلومات من عدد من الأفراد يعيشون او يعملون معاً كالعمال في المصانع او المعلمين في المدارس مثلاً.

https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/8/8_2018_01_12!07_09_06_PM.docx

2-أنواع المقابلات: هناك انواع متعددة من المقابلات ، ويمكن تصنيف هذه المقابلات على أكثر من أساس:
أ- يمكن تصنيف المقابلة حسب اهدافها كالآتي :

- المقابلة المسحية، وتهدف الى الحصول على المعلومات والبيانات والآراء كما هو الحال في دراسات الرأي العام نحو قضية معينة .
 - المقابلة التشخيصية، وتهدف الى تحديد مشكلة ما ومعرفة أسبابها وعواملها.
 - 1- المقابلة العلاجية، وتهدف الى تقديم العون لشخص يواجه مشكلة ما.
- و يمكن تقسيم انواع المقابلات حسب عدد من تتم مقابلتهم على النحو الآتي :
- المقابلة الفردية.
 - المقابلة الجماعية.

ويمكن ان تجري المقابلة مع شخص واحد لكي نشعره بالحرية في التعبير عن نفسه ويمكن ان تتم مع مجموعة من الاشخاص في نفس المكان والزمان اما المقابلات الجماعية فإنها توفر على الباحث الجهد والوقت والتكلفة ولكن سلبياتها تكمن في صعوبة السيطرة أحياناً على افراد العينة والخلل الذي يصيب بعضهم خلال المقابلات الجماعية مما يؤدي الى عدم المشاركة.

- ب- تقسم المقابلة من حيث طريقة اجرائها او تنفيذها على النحو التالي :
- المقابلة الشخصية، ويجلس فيها الباحث وجهاً لوجه مع المبحوث.
 - المقابلة التلفونية، ويتم اجراؤها عن طريق الاتصال التلفوني.
 - المقابلة التلفزيونية، وتتم باستخدام أجهزة التصوير كالفديو وغيره.
 - المقابلة بواسطة الحاسوب، من خلال البريد الالكتروني.
- ج - وتقسم المقابلة من حيث طبيعة الأسئلة المطروحة على النحو الآتي :

- المقابلة الحرة او المقننة : وفيها لا تكون الاسئلة موضوعة مسبقاً بل يطرح الباحث سؤالاً عاماً حول مشكلة البحث، ومن خلال اجابة المبحوث يتسلسل في طرح الأسئلة الأخرى ويستخدم هذا النوع من المقابلات الاستطلاعية عندما يكون الباحث غير ملم بالمشكلة.
- المقابلة المقننة أو المبرمجة: وهي التي تكون أسئلتها محددة ومتسلسلة من قبل الباحث وبالتالي تطرح الاسئلة في كل مقابلة وبنفس التسلسل حيث يكون لدى الباحث قائمة بالأسئلة التي سيتم طرحها ويمتاز هذا النوع من المقابلات بسرعة اجرائها وسهولة تصنيف وتحليل اجاباتها.

3- مميزات المقابلة :

- أ- يمكن استخدامها في الحالات التي يصعب فيها استخدام الاستبانة كأن تكون العينة من الأميين او صغار السن
- ب- وسيلة مناسبة لجمع المعلومات عن القضايا الشخصية والانفعالية والنفسية الخاصة بالمبحوث وهي أمور يصعب جمعها بطرق اخرى كالاستبانة والوثائق.

ت- تعد المقابلة وسيلة ممكنة التطبيق في المجتمعات الامية وفي حالة كون الاطفال هم مجتمع الدراسة في حين لا يمكن استخدام الاستبانة في هذه الاحوال.

ث- التحكم بالبيئة المحيطة بالمقابلة من حيث الهدوء والسرية والظروف الاخرى.

ج- تقليل احتمالية نقل الاجابة عن آخرين او إعطاء الاستمارة لأشخاص آخرين ليقوموا بملئها.

ح- تسلسل الاسئلة حيث يضمن الباحث اجابة المستجيب بتسلسل منطقي دون القفز من سؤال الى آخر.

خ- المرونة، إذ يمكن للباحث ان يسأل السؤال ويفسره اكثر من مره للحصول على معلومات محدده من المستجيب وخاصة اذا كان هناك سوء فهم من قبل المستجيب.

ثانياً، تصميم الاستمارة: تم تقسيم الاستمارة لتشمل متغيرين هما، الافصاح عن الإيرادات، و الاخر

هو التعاون مع المؤسسات الرقابية. ويشمل المتغير الأول أبعاداً مثل الموقع الالكتروني والتقارير و

المخاطبة والجهد الشخصي- والباحثين، أما المتغير الثاني فيشمل أبعاداً مثل ديوان الرقابة المالية و

البرلمان و هيئة النزاهة و منظمة الشفافية و منظمات المجتمع المدني والصحافة

جدول (2) استمارة مقابلة مؤسسة وزارة

100 - 81	80 - 61	60 - 41	40 - 21	20 - 0	
					الموقع الالكتروني
					تقارير (شهرية - فصلية-سنوية)
					مخاطبة
					جهد شخصي
					الباحثين
					ديوان الرقابة المالية
					البرلمان
					هيئة النزاهة
					منظمات المجتمع المدني
					الصحافة
					منظمة الشفافية الدولية

المصدر: من عمل الباحثان

ثالثاً: نتائج المقابلات : تم الاعتماد على بعض الابعاد وليس جميعها عند القيام بالتحليل، إذ فيما يخص

المتغير الاول وهو الافصاح عن الإيرادات تم الاخذ بالاجابات عن اربعة ابعاد هي(الموقع الالكتروني - التقارير -

المخاطبات - الجهد الشخصي). وفيما يخص المتغير الثاني تم اعتماد كلا من الابعاد الاتية (ديوان الرقابة

المالية - البرلمان - هيئة النزاهة - منظمة الشفافية الدولية). من ملاحظة جدول 25 نجد أن كلاً من وزارة النفط

والكهرباء حققا الدرجة الأعلى في الشفافية من ناحية المتغير الاول وهو الافصاح يليها الهيئة العامة للضرائب

بدرجة متوسطة وأخيراً كل من هيئة الكمارك و دائرة عقارات الدولة بدرجة متواضعة دون المقبولة، وهي نتيجة

تبدو منطقية من واقع متابعة الباحثين للبيانات و الافصاح عنها من قبل الوزارتين.

جدول (3) نتائج المتغير الاول / الافصاح عن الإيرادات

الإفصاح عن الإيرادات					
100-80	80-60	60-40	40-20	20-0	المؤسسات
	75				هيئة الضرائب
			30		هيئة الكمارك
			30		دائرة العقارات
90					نفط
90					كهرباء

المصدر : بالاعتماد على قوائم المقابلات

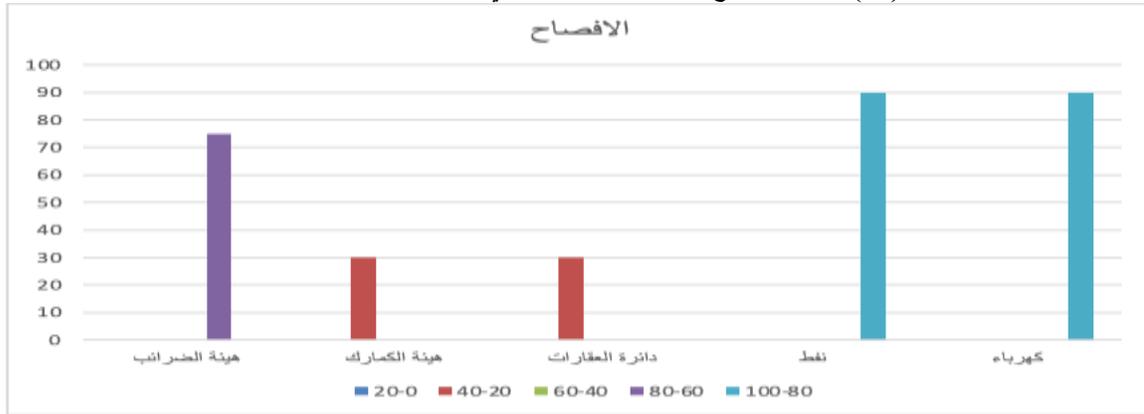
جدول (4) نتائج المتغير الثاني / التعاون مع مؤسسات الرقابة

التعاون مع مؤسسات الرقابة					
100-80	80-60	60-40	40-20	20-0	المؤسسات
100					هيئة الضرائب
			30		هيئة الكمارك
		50			دائرة العقارات
90					نفط
94					كهرباء

المصدر : بالاعتماد على قوائم المقابلات

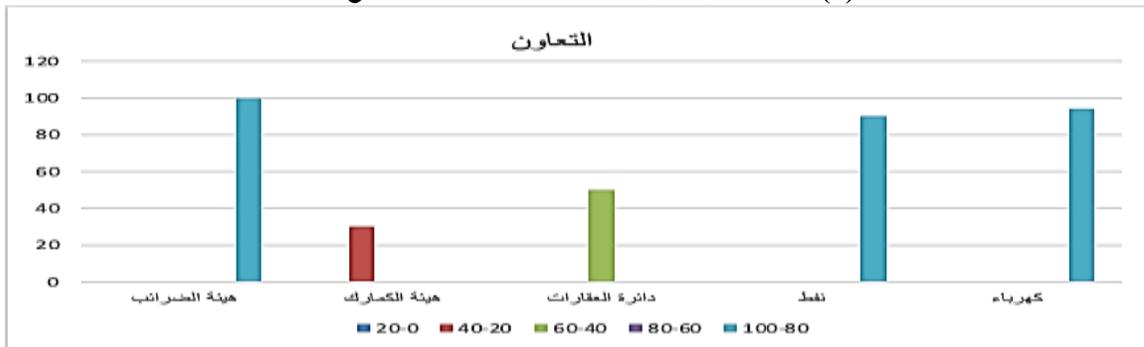
في حين يوضح جدول(4) نتائج المتغير الثاني/التعاون مع مؤسسات الرقابة، والتي تبين أن كلاً من هيئة الضرائب و وزارة الكهرباء و وزارة النفط حققت درجة متقدمة، بينما دائرة العقارات حققت درجة مقبولة و أخيراً جاءت هيئة الكمارك بدرجة ضعيفة. ومن الصعب التحقق من النتائج في هذا المضمار لأنها تعكس وجهة نظر المؤسسة نفسها.

شكل (2) درجة الإفصاح عن الإيرادات العامة في عدد من المؤسسات الحكومية العراقية



المصدر : من عمل الباحث

شكل(3) درجة تعاون بعض المؤسسات المالية الحكومية مع مؤسسات الرقابة



المصدر : من عمل الباحث بالاستناد الى جدول رقم (3)

الاستنتاجات والتوصيات

اولاً: الاستنتاجات، يمكن أجمال أهم الاستنتاجات بالآتي :

- 1- حقق العراق تقدماً ملحوظاً في قسم من المؤسسات الحكومية في درجة الشفافية بعد عام 2020.
- 2- ضعف ثقافة الشفافية والإفصاح والتعاون مع المؤسسات الرقابية و المنظمات الدولية المختصة عند اغلب المسؤولين والموظفين بسبب الخوف من التشهير بالمسؤولين أو استخدامها كسلاح سياسي بين الاطراف.
- 3- عدم وجود اي مشاركة للمواطنين في معرفة ما يدخل من إيرادات الموارد الطبيعية وغيرها وعملية انفاقها في مجال الخدمات العامة وهذا مخالف لمعايير الشفافية .
- 4- عدم مشاركة وسائل الاعلام والإفصاح والوضوح عن كشف التقارير والبيانات المالية حتى يتمكن الجميع من معرفة الاوضاع المالية للدولة.
- 5- عدم الإفصاح والوضوح ادى الى عدم الثقة بالحكومة من قبل المواطنين.
- 6- ضعف الشفافية في مجال المواقع الالكترونية الخاصة بالمؤسسات الحكومية المالية في الإفصاح عن أنشطة تلك المؤسسات مما ادى الى عدم الحصول على البيانات المالية من الداخل والخارج.

ثانياً، التوصيات

- 1- تحسين المواقع الالكترونية و رفع التقارير السنوية و الدورية على هذه المواقع يحسن من شفافية المؤسسات الحكومية ابتداءً، و من ثم درجة الشفافية للبلد بعامه، كما أنه يرفد الباحثين و المختصين ببيانات مهمة يستطيعون من خلالها مزاوله بحوثهم بدون عناء و بمصداقية عالية تفيد تلك المؤسسات
- 2- تعزيز العلاقة بين الدولة و بين المؤسسات الرقابية و الشفافية الدولية و توعية الموظفين و المواطنين و تعزيز ثقافة مفهوم مبادئ و معايير الشفافية من خلال لقاءات دورية و ندوات كل ذلك يحسن من الشفافية.
- 3- سن القوانين للتشجيع على تحقيق مبادئ و معايير الشفافية و الانخراط ضمن الاتفاقيات الدولية التي تعزز من درجة شفافية البلد بصورة عامة .
- 4- الإفصاح عن الإيرادات العامة بصورة دورية و شفافة و مبسطة من خلال المواقع الالكترونية يمكن للجميع الاطلاع عليها.
- 5- مشاركة وسائل الاعلام المرئية و السمعية و المقروءة بالافصاح عن التقارير المالية من اجل تعزيز الشفافية و كذلك إشراك منظمات المجتمع المدني ، و العمل على تعزيز الثقة بين المواطن و الحكومة.

REFERENCES

المصادر

- 1- تعالبي، نوال علي، الحوكمة البيئية العالمية، مركز الكتاب الأكاديمي، 2015.
- 2- علميات، خالد عيادة، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الأردن، دار الخليج للنشر و التوزيع 2020.
- 3- العامري، علي حسن عبد الامير، النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية- دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر و التوزيع، الكويت، 2018.
- 4- العموري، محمد رسول، هيئات الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية 2005.
- 5- المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الشركات وأسواق رأس المال.
- 6- ياسين بوجرة، واقع متطلبات الحكم الرشيد في الوطن العربي، مكتبة اقرأه الجزائر، 2007.
- 7- منظمة الشفافية الدولية، تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2003.
- 8- دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.
- 9- دليل المشرعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية: كيفية دعم و تعزيز شفافية الموارد.
- Error! Hyperlink reference not valid.
- 10- نصت المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون.
- 11- المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.
- 12- دليل البرلمان العربي للرقابة على الإيرادات، الطبعة الاولى 2011.
- 13- https://uomustansiriyah.edu.iq/media/lectures/8/8_2018_01_12!07_09_06_PM.docx