مجلة تكريت للعلوم السياسية

اسم المقال: حوكمة إدارة الموازنة المالية في العراق: المعوقات والآليات الإصلاحية
اسم الكاتب: م.د. علي عبد الرحيم كاظم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7867
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 12:29 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة تكريت للعلوم السياسية جامعة تكريت ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

: https://doi.org/10.25130/tjfps.v3ipic4.229

TJFPS private issue

IRAQI Academic Scientific Journals

العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

ISSN: 2663-9203 (Electronic)
ISSN: 2312-6639 (print)

Contents lists available at:
http://tjfps.tu.edu.iq/index.php/poiltic

Tikrit Journal For Political Science

Tikrit Journal For Political Science
SINCE 2014

حوكمة إدارة الموازنة المالية في العراق: المعوقات والآليات الإصلاحية

Governance of managing the financial budget in Iraq: Obstacles and reform mechanisms

Ali Abdul Raheem Kadhim [a]
AL-Nahrain University / College of Political Science [a]

م.د. علي عبد الرحيم كاظم [a] [1]
جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية [a]

Article info.

Article history:
- Received.20. Apr.2023
- Accepted. 6. May.2023
- Available online.30. Sep. 2023

Keywords:
- governance
- Public Administration
- Financial budget
- political system
- Corrective mechanisms

©2023. THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Abstract: The general budget is the link between the political system and the state's public finances. The political system is interesting in organizing and managing the governance, and the distribution of public authorities, and the relationship with individuals. As for public finance, it focuses on how to finance public services provided by the political authority to members of society. As political behavior affects the financial budget, the nature, size and type of Public revenues affect political behavior in them, so, the destabilized political behavior in post-2003 period that applying no principles of good governance that characterized successive Iraqi governments, resulted in negative effects in the public budget (waste of public money, poor level of Transparency and accountability, and the delay in approving the general budget), and in addition led to the loss of confirmed revenues with inflation in operating expenses.

∗**Corresponding Author:** Dr. Ali Abdul Raheem Kadhim , **E-Mail:** aliraheem@gmail.com, **Tel:**xxx , **Affiliation**: AL-Nahrain University / College of Political Science

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام 20 نيسان/2023
– القبول : 6 حزيران/2023
– النشر المباشر: 30 أيلول/2023

الكلمات المفتاحية:
- الحوكمة
– الإدارة العامة
– الموازنة المالية
– النظام السياسي
– الأليات الإصلاحية

الخلاصة : تُعد الموازنة العامة حلقة الوصل والترجمة الحقيقية للنظام السياسي والمالية العامة للدولة؛ إذ يهتم النظام السياسي بتنظيم وإدارة الحكم وتقسيم السلطات العامة وعلاقة السلطات العامة فيما بينها، وعلاقة هذه السلطات بالأفراد، أما المالية العامة فتركز في كيفية تمويل الخدمات العامة التي تقدمها السلطة السياسية لأفراد المجتمع، فكما أن السلوك السياسي يؤثر على الموازنة المالية، فإن طبيعة وحجم ونوع الإيرادات العامة تؤثر على السلوك السياسي، ونظراً لذلك فقد انعكس السلوك السياسي غير المستقر والمبتعد عن تطبيق مبادئ الحكم الرشيد الذي اتسمت به الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام 2003 على الموازنة العامة، مما أدى بالنتيجة إلى آثار سلبية، أهمها: هدر في المال العام، وضعف مستوى الشفافية والمساءلة، وتأخر اقرار الموازنة العامة مما افقدها أهميتها التخطيطية، فضلا عن خسارة إيرادات مؤكدة مع تضخم في النفقات الجارية.

المقدمة:

منذّ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، والعراق يعيش في مأزق وتخبط واضح؛ باستثناء بعض الفترات الراكدة، فهو يعيش مأزق سياسي وذلك في عدم تحديد هويته السياسية بشكل واضح وتأسيس دولة مؤسسات راسخة، كما انهُ يعيش في تخبط مستمر في تبني نظام اقتصادي يتلاءم مع وضعهُ وطبيعتهُ، إذ كان متأرجح بين الفكر الاقتصادي الاشتراكي والفكر الرأسمالي والفكر الإسلامي، فلم يتمكن من تأسيس توليفة فكر اقتصادي جديد يتوافق مع إمكانياته وطبيعتهُ الخاصة.

وبعد نحو (83) عاماً من هذا التخبط والتأرجح، سنحت الفرصة بإعادة بناء الدولة العراقية بُركنيها السياسي والاقتصادي، وذلك بعد تشكيل أول حكومة عراقية منتخبة عام 2005، لكن للأسف هذا لم يحدث، ولم يُصحح المسار وفق طريقة علمية وبنائه، إذ استمر الحال في تسييس الاقتصاد وإخضاعه للمناكفات والمصالح الحزبية، ومما يزيد الأمر سوءً ظل الاقتصاد العراقي مُتكلاً على مورد النفط الذي جعل منه اقتصادا ريعيا بامتياز تحتكرهُ وتديرهُ الحكومة، على الرغم من امتلاك العراق موارد اقتصادية وبشرية وفيرة .

وتبعا لذلك، اتسمت الموازنة العامة العراقية بكونها دالة للريع النفطي أكثر منها دالة للاحتياجات الفعلية لتنفيذ البرامج العامة وتطوير القطاعات الاقتصادية الأخرى، إذ شكلت الإيرادات الريعية النفطية نحو (90–97%) من الإيرادات الكلية للموازنة العامة للدولة بعد عام 2003، وخصص معظم هذه الإيرادات كنفقات جارية (تشغيلية) مع إهمال واضح للنفقات الاستثمارية التي من الممكن لو استثمرت بالطرائق السليمة لتمكنت من توفير إيرادات ماليا كبيرا للدولة، لذا نتج عن هذه التخبط في الإدارة السياسية تشويه هيكل الإيرادات العامة، وتشويه بنية الاقتصاد العراقي بشكل أعم وعدم تحقيق أي هدف من أهداف التنمية المنشودة. لذا تكمُن أهمية هذا البحث في بيان أهم الاسباب التي أدت إلى ضعف كفاءة الإدارة العامة في العراق، وتحديد المعوقات التي تحول دون تطبيق مبادئ الحكم الرشيد، والعمل على ايجاد حلول واقعية وعملية لحوكمة إدارة الموازنة المالية العراقية.

- **اشكالية البحث:**

تعتمد مالية الدولة العراقية على الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام بشكل شبه كُلي، وبالمقابل ترتبط حركة اسعار النفط بالأحداث السياسية والاقتصادية على المستوى العالمي، مما جعل إيرادات الموازنة العراقية رهنا بمستوى استقرار سوق النفط عالميا، ومن ثم، جعل الاقتصاد العراقية تابعا لمستوى الطلب على النفط الخام على المستوى العالمي، لذا يواجه عراق المستقبل تحديات مركبة يتطلب معالجتها حكومة رشيدة وذات مستوى عالٍ من الكفاءة. وتبعا لذلك سيحاول البحث الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ما هي أهم سمات السلوك السياسي في العراق بعد عام 2003؟.
- ما هي الآثار الحقيقية للسلوك السياسي على الموازنة المالية في العراق؟.
- ما هو موقع العراق في مؤشرات الحكم الرشيد؟.
- ما هي أهم الخطوات والآليات الواجب اتخاذها لترسيخ الحكم الرشيد في إدارة إيرادات الموازنة العراقية؟.

- **فرضية البحث:**

يتفق الكثير من المختصين في شؤون الاقتصاد السياسي بأن المشكلة الحقيقية في ريعية الموازنة العامة في العراق ليس في قلة موارد تمويل الموازنة، بل تكمُن في تخبط وضعف الإدارة العامة، لذا ينطلق البحث من فرضية مفادها: (إن إصلاح الإدارة العامة في العراق وتبني الحكم الرشيد سوف ينتج عنه تنظيم واستثمار الموارد ووضعها على الطريق السليم وضمان استدامتها المالية).

- **منهج البحث:**

استنادا إلى اشكالية الموضوع وفرضيته، فإن المنهج المعتمد في البحث هو المنهج الاستقرائي، بالإضافة إلى الاسلوب التحليلي الوصفي والأسلوب النظمي كمدخلات ومخرجات للبحث لبلوغ النتائج .

- **هيكلية البحث:**

من اجل بلوغ النتائج البحثية وبما يتطابق مع فرضية الموضوع كان لا بد من تقسيم البحث الى مطلبين رئيسيّن؛ يتناول الأول : سلوك النظام السياسي العراقي بعد عام 2003 وانعكاسه على موازنة الدولة، بينما تناول الثاني : الحكم الرشيد والخيار الأمثل لإدارة موارد تمويل الموازنة العامة العراقية .

المطلب الأول: سلوك النظام السياسي العراقي بعد عام 2003 وانعكاسه على موازنة الدولة

تُعد الموازنة العامة حلقة الوصل والترجمة الحقيقية للنظام السياسي والمالية العامة للدولة؛ إذ تعتبر الموازنة منهجا عاماً لبناء وتنظيم اقتصاد الدولة من خلال الاستفادة من الموارد المتاحة لها، إذ تستطيع الدولة عبرها مواصلة نفقاتها وجباية إيراداتها، وتسيير النشاطات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بل بانتفائها ينتفي كل عمل تخطيطي تنموي، ومهما كانت حجم إيرادات الموازنة العامة للدولة فإن ديمومتها وتنميتها ومستوى انعكاسها على الاقتصاد والمجتمع يعتمد بشكل رئيس على مستوى أداء الإدارة السياسية في هذه الدولة أو تلك. وعلى وفق ذلك قسم هذا المطلب إلى فرعين: يستعرض الأول: طبيعة وسلوك النظام السياسي في العراق بعد العام 2003، بينما يركز الثاني على انعكاسات السلوك السياسي على الموازنة المالية العراقية .

أولا : سلوك وطبيعة النظام السياسي في العراق

يُعد يوم 9 نيسان عام 2003، نقطة تحول كبرى بالنظام السياسي العراقي، فقد تغير النظام من جمهوري ذو سلوك قومي اشتراكي إلى نظام جمهوري اتحادي ذو سلوك ليبرالي ديمقراطي، وهذا ما جاء به دستور العراق الدائم لعام 2005، إذ نصت مادته الأولى الخاصة بشكل النظام السياسي على أن جمهورية العراق : "دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي" [1].

يمكن تسمية أسس النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، بالأسس السياسية البريمرية*، إذ إن السلطة الامريكية قد عينت (بول بريمر) حاكماً مدنياً لإدارة شؤون العراق بعد انحلال النظام، حيث كان لبول بريمر الكلمة العليا في وضع أسس النظام السياسي العراقي الجديد[2]، فعمل على ترسيخ ثلاث مبادئ أساسية في تسيير الحكم العراقي والتي كانت الأسس الرئيسة في سلوك ومنهجية النظام السياسي فيما بعد، وهذا المبادئ هي :

1. **حكم اتحادي ديمقراطي** : نصت المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى، والذي كان تحت إشراف بريمر على إن " نظام الحكم في العراق اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية،

[1] دستور جمهورية العراق 2005، المادة (1).

* نظراً لأسم (بول بريمر) الذي عينتهُ الإدارة الأمريكية حاكمًا مدنيًا على العراق بعد عام 2003، حيث كان الرئيس الإداري لسلطة الائتلاف المؤقت حتى صدور الدستور العراقي وإجراء أول انتخابات عراقية في 15 كانون الأول عام 2005.

[2] حسين بركة الشامي، أزمة العراق رؤية في إشكالية المحاصصة الطائفية، (بغداد: مطبعة دار السلام، 2013)، ص19.

ويقوم النظام الاتحادي عى أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العراق أو الإثنية أو القومية أو المذهب"[1] ، وهذا ما عززه دستور العراق الدائم لعام 2005، حيث نصت المادة (116) على أن : " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"[2] . هذا المبدأ الذي وضعته سلطة الاحتلال كان بحجة محاكاة للنموذج الانجليزي في الحكم (من حيث التنظيم وتوزيع المسؤوليات) ولعل هذا ما أمنت به الجمعية الوطنية العراقية المؤقتة وقتذاك[3]، إلا أن الحقيقة هذه كانت البذرة الأولى لتقسيم الدولة إلى اجزاء، كما سيعزز ذلك المبدأين الأخريين والوضع الذي وصل لهُ العراق في الوقت الراهن .

2. **تعددية حزبية** : عملت سلطة الاحتلال الامريكي على ترسيخ مبدأ التعددية الحزبية في النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، وهذا ما نص عليه الأمر (97) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت بإدارة بول بريمر الخاص بتأسيس المنظمات والكيانات السياسية [4]، حيث اعطى هذا الأمر الحق للأشخاص منفردين أن يكونوا كياناً سياسياً لخوض الانتخابات، وهذا لم نجده في تشريعات الدول البرلمانية الأخرى، كما اعطى حق اعتراف المفوضية الخاضعة لسلطة الائتلاف بأي تجمع ككيان سياسي بمجرد حصوله على توقيع (500) ناخب [5]، ولعل هذا الأمر جاء كردة فعل طبيعية على تسلط الحزب الواحد الذي حكم العراق قبل عام 2003 هذا من جهة ، ومن جهة أخرى الارتباط الوثيق بين الديمقراطية والتعددية الحزبية، لكن بموجب هذا الأمر (97)، ونظراً لعدم وجود قانون ينظم تأسيس وعمل الاحزاب السياسية في العراق حتى صدورهُ عام 2015[6]، كان هناك افراط في عدد الاحزاب التي تأسست خلال هذه المدة، ومما يزيد من الأمر سوءً هو السلوك الذي اتبع في تشكيل هذه الاحزاب، حيث تشكلت الاحزاب في العراق بعد عام 2003 على أساس مناطقي أو قبلي أو اثني [7].

---

[1] جمهورية العراق، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم (49)، المادة (4)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3981، 2004)، ص98.

[2] دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سبق ذكره، المادة (116).

[3] معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، 2015)، ص47-48.

[4] حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات الأساسية في الدستور : دارسة مقارنة، (مصر-القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، 2018)، ص243.

[5] جمهورية العراق، قانون الاحزاب والهيئات السياسية رقم (97)، المادة (2، و3)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3984، 2004)، ص138-140.

[6] للمزيد يُنظر : جمهورية العراق، قانون الاحزاب السياسية رقم (36)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4383، 2015). متوفر على الرابط: https://www.moj.gov.iq/uploaded/4383.pdf

[7] فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان 2003، (بيروت: العارف للنشر والتوزيع، 2013)، ص316.

3. حكم تشاركي : وضع هذا المبدأ ليكون الحلقة العملية للمبدأين السابقين، إذ عمل بول بريمر في تأسيسه لمجلس الحكم العراقي الانتقالي على توزيع المناصب وفق اعتبارات عرقية وطائفية، وبموجبه حصل الشيعة من مجموع (25) عضواً، فضلا عن المناصب الوزارية على (13) مقعد في مجلس الحكم الانتقالي باعتبارهم الطائفة الأكبر، وحصلت الطائفة السنية على (5) مقاعد، والأكراد (5) مقاعد، ومقعد (واحد) لكل من الكلدوأشوريين والتركمان[1]، هذا المبدأ قد عزز وجوب تشكيل احزاب على اعتبارات عرقية وطائفية وليس على أساس المواطنة واعتماد الكفاءات مما أسهم في ظاهرة التمرس والانقسام العمودي والطائفي فيما بعد[2]، وعليه فقد اصبح هذا المبدأ عرفاً سياسياً وسارت عليه السلطات الحكومية اللاحقة مما أدى إلى انتشاره على مستوى جميع المؤسسات الحكومية، فأصبح من المشاكل الأكثر صعوبة أمام بناء الدولة الوطنية في العراق[3].

وعلى وفق المبادئ الثلاث أعلاه سار السلوك السياسي في العراق بعد عام 2003، وفق المنهجية الآتية [4]:

أ. إدارة الحكم تتم عن طريق الائتلافات بين الزعماء السياسيين الممثلين للمكونات المهمة كافة في المجتمع العراقي .

ب. الغياب التام لثقافة المعارضة السياسية، مما جعل من الجميع حكومة ومعارضة في الوقت نفسه.

ج. النسبية في الحجم كمعيار اساس للتمثيل السياسي والتعيينات في مواقع القرار ومجالات الخدمة العامة.

د. درجة عالية من الاستقلالية لكل مكون (طائفة) في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة .

هـ. الاستقلالية النسبية للسلطات الثلاث (القضائية، والتشريعية، والتنفيذية) .

و. إدارة الدولة وفق المحاصصة الحزبية بعيداً عن المصلحة العامة للدولة .

---

[1] محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية: هذا ما جرى بعد الصدمة والرعب، (القاهرة: هلا للنشر والتوزيع، 2012)، ص82.

[2] نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، 2012)، ص51.

[3] للمزيد يُنظر: طارق عبد الحافظ الزبيدي، أزمة بناء الدولة في العراق بعد عام 2003، (مجلة مركز بحوث الشرق الأوسط، العدد 77، 2022)، ص 148-149.

[4] هناء محمود حميد، النظام الديمقراطي واشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام 2003، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم اليساية، قسم النظم السياسية، 2015)، ص131. كذلك يُنظر : فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان 2003، مصدر سبق ذكره، ص316.

ثانيا : السلوك السياسي وانعكاسه على الموازنة العامة للدولة

تُعد الموازنة العامة حلقة الوصل والترجمة الحقيقية للنظام السياسي والمالية العامة للدولة؛ إذ يهتم النظام السياسي بتنظيم وإدارة الحكم وتقسيم السلطات العامة وعلاقة السلطات العامة فيما بينها، وعلاقة هذه السلطات بالأفراد، أما المالية العامة فتركز في كيفية تمويل الخدمات العامة التي تقدمها السلطة السياسية لأفراد المجتمع [1]. ونظراً لذلك فقد انعكس السلوك السياسي الذي اتسمت به الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام 2003، على الموازنة العامة بشكل سلبي، يمكن تلخيصها بعدة نقاط: –

1. **هدر المال العام:** نظراً إلى أن الحكم قائم على طريقة التوافق المكوناتي (المحاصصة)، فإن ذلك أدى للحيلولة من أن تأخذ السلطة التشريعية مهامها الفعلية في المراقبة على أداء السلطة التنفيذية في الاستخدام والتصرف في المال العام [2].
2. **عدم الشفافية والمساءلة** : تُعد الشفافية والمساءلة من أهم مبادئ الحكم الرشيد، حيث تعني الشفافية الالتزام بمبادئ إعداد الموازنة وعرض التقارير المالية الخاصة بها على الجهات الرقابية كافة، من مثل، منظمات المجتمع المدني، والنقابات، والإعلام، واللجان الرقابية الحكومية، أما المساءلة هي تشريع للوائح وقوانين تمكن هذه الجهات الرقابية من محاسبة المتسببين بالفساد وهدر المال العام[3]، هذا ما لم تجدهُ في إدارة السلطات الحكومية بعد عام 2003، حيث قامت السلطات العراقية بإنشاء المجتمع المدني في حين أن الصواب في البناء المؤسساتي للدولة أن يقوم المجتمع المدني ببناء السلطات والدولة، هذا نتج عنه انعدام دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني واللجان الرقابية في مراقبة التصرف بالمال العام ومحاسبة المقصرين[4]. فضلا عن الغموض والتكتم والتأخير التي تمارسه الحكومات المتعاقبة في عرض التقارير والبيانات المالية السنوية، ويتضح ذلك جلياً عندما نعلم أن العراق يأتي بالمرتبة 21 عالمياً من حيث مستوى الفساد وعدم الشفافية، حسب مؤشرات منظمة الشفافية الدولية لعام 2020[5]، ويتضح ذلك ايضاً

---

[1] حسني خربوش، وحسين اليحيى، المالية العامة، (الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، 2013)، ص21.

[2] معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، 2015)، ص211.

[3] بلال البرغوثي، واخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، (فلسطين–القدس: الحقوق محفوظة لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2016)، ص60–64.

[4] عاطف لاتي مرزوق، اشكالية التحول الاقتصادي في العراق: مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، ط3، (بغداد : مركز العراق للدراسات، 2015)، ص16.

([5]) Transparency International, Corruption Perceptions Indicators 2020, (Berlin, 2020), p. 3.

عندما نعلم أن العراق لا يملك حسابات ختامية منذٌ عام 2013، مما نتج عن ذلك ضعف في تقديرات الموازنات اللاحقة وعدم معرفة نسبة التلكؤ والإنجاز المتحقق في الموازنة السنوية [1].

3. **تأخر إقرار الموازنة العامة:** بسبب نظام التوافق المتبع في تمرير التشريعات القانونية داخل البرلمان العراقي، ونظراً للتوجهات والانتماءات المختلفة للأطراف الحاكمة، وتقديم مصلحة الحزب، كثيراً ما يعطل إقرار قانون الموازنة العامة للدولة، مما ينتج عنه عدم تحقيق الاغراض المستهدفة في الموازنة [2].
4. **خسارة إيرادات مؤكدة:** جعل الروتين الوظيفي والسلوك السياسي المضطرب في العراق والمناكفات السياسية بين المكونات الرئيسة البيئة العراقية غير مستقرة، ومن ثم، غير جاذبة للشركات الاستثمارية، مما أدى إلى هروب رأس المال والاستثمارات إلى خارج البلد، والتي لو استغلت داخل البلد لكان لها دور كبير في رفد الموازنة العامة للدولة بالإيرادات المالية[3]. فضلا عن ذلك أدى التقسيم الغامض والغير واضح للصلاحيات بين الحكومة المركزية وإدارة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى خسارة خزينة الدولة إيرادات مالية مؤكدة، خاصة في قطاع النفط والغاز [4].
5. **تضخم نفقات الموازنة الجارية** : في خضم التنافس بين الأحزاب الحاكمة في شراء الولاءات، وزيادة عدد جمهورها، وارتفاع رصيدها من الأصوات، والركود الاقتصادي الذي شهده البلد، وتعطيل القطاع الخاص، لم تجد الأحزاب المتنافسة على السلطة أمامها غير القطاع الحكومي، فسارعت في ترغيب المواطنين بزجهم للعمل في القطاع العام دون أي رؤية أو تخطيط، حتى وصل عدد العاملين في القطاع العام نحو أكثر من ثلاثة اضعاف ما كان عليه بين عامي 2004–2020، مما أدى إلى تضخم نفقات الموازنة العامة[5]، إذ تستحوذ النفقات الجارية على نحو (74%) من إجمالي النفقات العامة في موازنة 2021[6].

---

[1] يُنظر في ذلك: وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوان الرقابة المالية، 2004–2013) .

[2] حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وأثارها السلبية في الموازنة العامة العراقية، (بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، 2019)، ص64–65. كذلك يُنظر: معتز اسماعيل الصبيحي، مصدر سبق ذكره، ص203–204.

[3] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، (السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، 2016)، ص16–18.

[4] للمزيد يُنظر: طالب حسين حافظ، النفط والسياسة في العراق، (بغداد: دار الكتب العلمية، 2017)، ص570–571.

[5] جمهورية العراق، الورقة البيضاء، (خلية الطوارئ للإصلاح المالي، 2020)، ص11

[6] جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) للسنة المالية 2021، مصدر سبق ذكره، ص9.

المطلب الثاني: الحكم الرشيد والخيار الأمثل لإدارة موارد تمويل الموازنة العامة العراقية

هناك دول كثيرة في العالم تعاني من الأزمات والتدهور الاقتصادي والمالي كالذي يعاني منه العراق، بل إن هناك بعض الدول تتفوق على العراق بهذا الصدد، لكن التدهور الحاصل في هذه الدول هو نتيجة طبيعية لما تعانيه هذه البلدان من فقر في الموارد الاقتصادية والبشرية، بينما الأمر مختلف تماماً في بلد مثل العراق، ففي الوقت الذي يمتلك فيه العراق كل المقومات الاقتصادية والبشرية (ثروة نفطية، وغازية، ومعدنية، ومساحات زراعية واسعة، وأسس صناعية، وبيئة سياحية، وسوق استهلاكية واسعة، وأيدي عاملة فتية)، نرى العراق اليوم يعاني من مشاكل اقتصادية ومالية تهدد مستقبلهُ وهويتهُ، وعليه فالمشكلة الحقيقية من وجهة نظر الباحث ليس في قلة موارد تمويل الموازنة، بل تكمُن في إدارة وتنظيم واستثمار الموارد ووضعها على الطريق السليم لضمان استدامتها المالية .

وتبعا لذلك تكُمن الخطوات الأولية في معالجة الريع وضعف تمويل الموازنة العامة العراقية هو عبر إصلاح منظومة الإدارة العامة للدولة متمثلة في الحكومة ونظام إدارة الحكم، وإصلاح مجموعة المبادئ والقوانين التنظيمية الحالية، وصولاً لتحقيقة الحكم الرشيد. لكن كيف يحدث ذلك؟ ومن أين نبدأ ؟

قبل الخوض في طرح أهم الخطوات الواجب اتخاذها والآليات الواجب توفرها في العراق للوصول إلى حكم رشيد، يمتاز بالحوكمة في إدارة الموارد والإيرادات العامة للدولة، ينبغي التعرف على مفهوم الحكم الرشيد ومعاييره ومتطلباته وموقع العراق من مؤشراتهُ.

أولا : فلسفة ومفهوم الحكم الرشيد ومعطياتهً داخل العراق

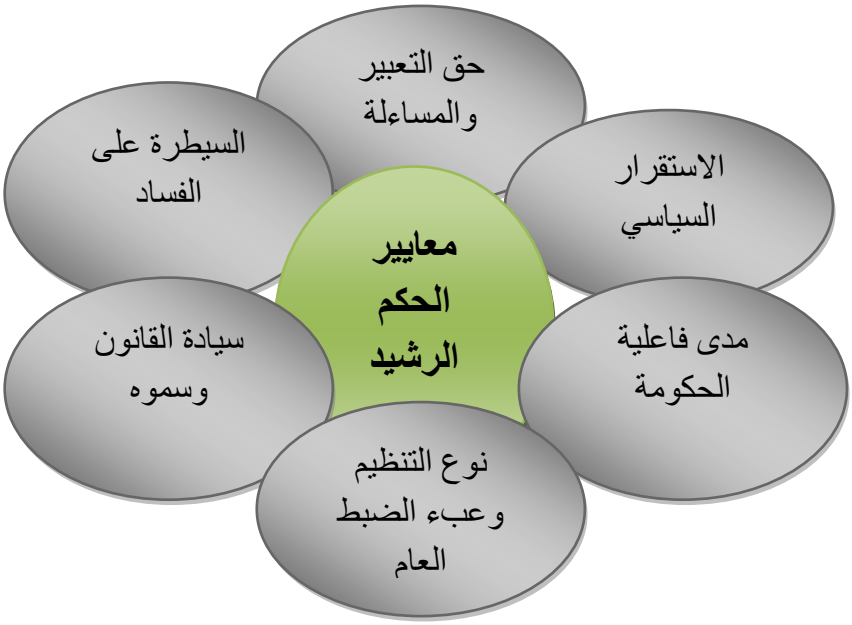
بدأ استخدام مصطلح الحكم الرشيد (Good Governance) أو الحكم الصالح كما يحبذ تسميتهُ بعض الكتاب من قبل المنظمات والمؤسسات الدولية بشكل ملفت مع مطلع القرن الحالي، وعلى الرغم من كثرة التعاريف التي تناولت الحكم الرشيد كلٌ حسب ميدانهُ ومنطلقهُ الفكري، إلا أنهُ يصب في نفس المفهوم والغاية، حيث عُرف على أنهُ "الحكم الذي تقوم به كيانات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم"[1]، كما عُرف وفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر عن الأمم المتحدة لعام 2002 بأنه "الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامهُ لضمان مصالح جميع

[1] حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013)، ص8.

أفراد الشعب" [1]، ويُعرف أيضاً بأنه "العملية التي تدار من خلالها المؤسسات والأعمال العامة والخاصة، لضمان حقوق الإنسان، ويحقق ذلك بطريقة خالية من الفساد، وفي ظل سيادة القانون"[2] .

تكمُن فلسفة الحكم الرشيد في إيجاد بيئة سليمة لضمان استدامة تنمية الإنسان وتوفير حياة كريمة لهً، وذلك عبر ربط وتفاعل ثلاث أبعاد رئيسة، وهي : البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها، والبعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة ، فضلا عن علاقتها بالاقتصاد الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة ثانية [3]. أي أن الحكم الرشيد ليس غاية، بل وسيلة لتحقيق غايات اعظم، أهما تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية واستدامة إيرادات الدولة وإيجاد بيئة مستقرة ومرفها لحياة الإنسان، لذا هنالك ستة معايير أو مؤشرات يقاس بها الحكم الرشيد، **وكما موضح في الشكل (1)** .

الشكل (1) معايير الحكم الرشيد



Source: United Nations, Governance Indicators; A Users' Guide, (New York, 2007), p.2.

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، (المملكة الأردنية الهاشمية: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2002)، ص101.

[2] عمر ياسين خضير، وعماد مصطفى الشدوح، أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية، (الأردن: مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد 21، العدد 3، 2015)، ص279.

[3] حسن كريم، مصدر سبق ذكره، ص8.

يذهب بعض الباحثين إلى أن حصر معايير الحكم الرشيد أو الحوكمة بهذا المؤشرات يحمل نوع من التعسف في التقييم، ويتفق الباحث مع هذا الرأي، وذلك يعزى إلى أن التطور الذي حصل عبر الزمن ليس متساوياً بين الدول، كما أن لكل دولة أو منطقة إقليمية ثقافة خاصة بها لا تتشابه مع باقي الدول . لذا يمكن التقليل من هذا التعسف من خلال معرفة وتعميم معايير الحكم السيئ أو غير الرشيد، التي يمكن تحديدها، ومن ثم محاولة معالجتها للانتقال إلى الحكم الرشيد، ويمكن إجمالها بالآتي[1]:-

1. الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، ويكون لديه منحى دائم لاستخدام الموارد العامة أو استغلالها لمصلحة خاصة.
2. الحكم الذي ينقصهُ الإطار القانوني ولا يطبق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبق القوانين انتقائياً وتعسّفياً، ويعفي المسؤولون أنفسهم من تطبيق القوانين .
3. الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي، بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي والمضاربات .
4. الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية، وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها .
5. الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بوجه عام، وعمليات وضع السياسات العامة بوجه خاص.
6. الحكم الذي يتميز بوجود وانتشار الفساد وآلياته وثقافة الفساد والقيم التي تتسامح مع الفساد.
7. الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به، وهو ما قد يدفع إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة التسلط .

وعند تتبع معطيات الحكم الرشيد في العراق وفقاُ للمعايير المتبعة في قياس الحكم، والتي تصدر عن مؤسسات ومنظمات دولية أبرزها البنك الدولي، نجد انهُ يتذيل الترتيب الدولي من حيث النسبة المئوية التي حصل عليها في كل مؤشر، **يُنظر الجدول (1)**. إذ يقوم البنك الدولي بإصدار تقرير سنوي حول الدول الأقرب في تبني الحكم الرشيد، وذلك عبر دراسة وتحليل اوضاع نحو أكثر من 200 دولة وإقليم ، وتقديم تقييم لكل دولة وفق المؤشرات الحاكمة للحكم الرشيد، كما موضح في الجدول (1)، حيث يوضح النسبة المئوية التي حصل عليها العراق لكل مؤشر خلال الخمسة اعوام الأخيرة، ويتضح أن العراق وفق المعايير الستة للحكم

[1] حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مصدر سبق ذكره، ص13-14.

الرشيد أنهُ أقرب إلى الحكم السيئ إذا ما قلبنا المعايير، إذ حصل مؤشر حق التعبير على أعلى نسبة التي لم تتجاوز (23%)، بينما كانت باقي المؤشرات في حالة تقييم ضعيف جداً، خاصة مؤشر الاستقرار السياسي.

جدول (1) وضع العراق وفق مؤشرات الحكم الرشيد للمدة (2016-2021)

المؤشر / السنوات	حق التعبير والمساءلة	الاستقرار السياسي	فاعلية الحكومة	الجودة التنظيمية	سيادة القانون	ضبط الفساد
2016	%22	%5	%14	%16	%7	%8
2017	%20	%4	%14	%14	%8	%9
2018	%21	%3	%14	%14	%6	%9
2019	%23	%3	%14	%14	%7	%10
2020	%21	%3	%14	%13	%7	%11
2021	%22	%3	%15	%16	%6	%15

Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi , The Worldwide Governance Indicators : Methodology and Analytical Issues, (World Bank, 2016-2021). Look at the link: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports

وإذا ما تم مقارنة العراق مع الدول الريعية المجاورة وفق نفس المؤشرات خلال الخمسة اعوام الأخيرة، نجد أن هذه الدول قد تفوقت على العراق وبفارق كبير في قربها لتطبيق الحكم الرشيد، حيث حصلت السعودية على (10-15%) في مؤشر حق التعبير والمساءلة وعلى (35-40%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(60-70%) في مؤشر فاعلية الحكومة، و(55-60%) في الجودة التنظيمية، و(60%) في سيادة القانون، وبلغ مؤشر ضبط الفساد (65%)، أما إيران فقد حصلت (20%) في مؤشر حق التعبير ، و(15-23%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(20-40%) في فاعلية الحكومة، و(15-18%) في الجودة التنظيمية، و(20-30%) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، فيما حصلت الإمارات على (22%) في مؤشر حق التعبير، و(70%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و (90%) في فاعلية الحكومة، و(80%) في الجودة التنظيمية، و(78-80%) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، بينما حصلت الكويت على (35%) في مؤشر حق

التعبير، و(50–60%) في مؤشري الاستقرار السياسي والجودة التنظيمية، و(40–50%) في فاعلية الحكومة، و(60%) في سيادة القانون، و(55%) في مؤشر ضبط الفساد, أما قطر وعُمان لم تذهب بعيدا عن النسبة التي حصلت عليها الكويت[1].

ثانيا: الخطوات والآليات الواجب اتخاذها للوصول إلى الحكم الرشيد في العراق

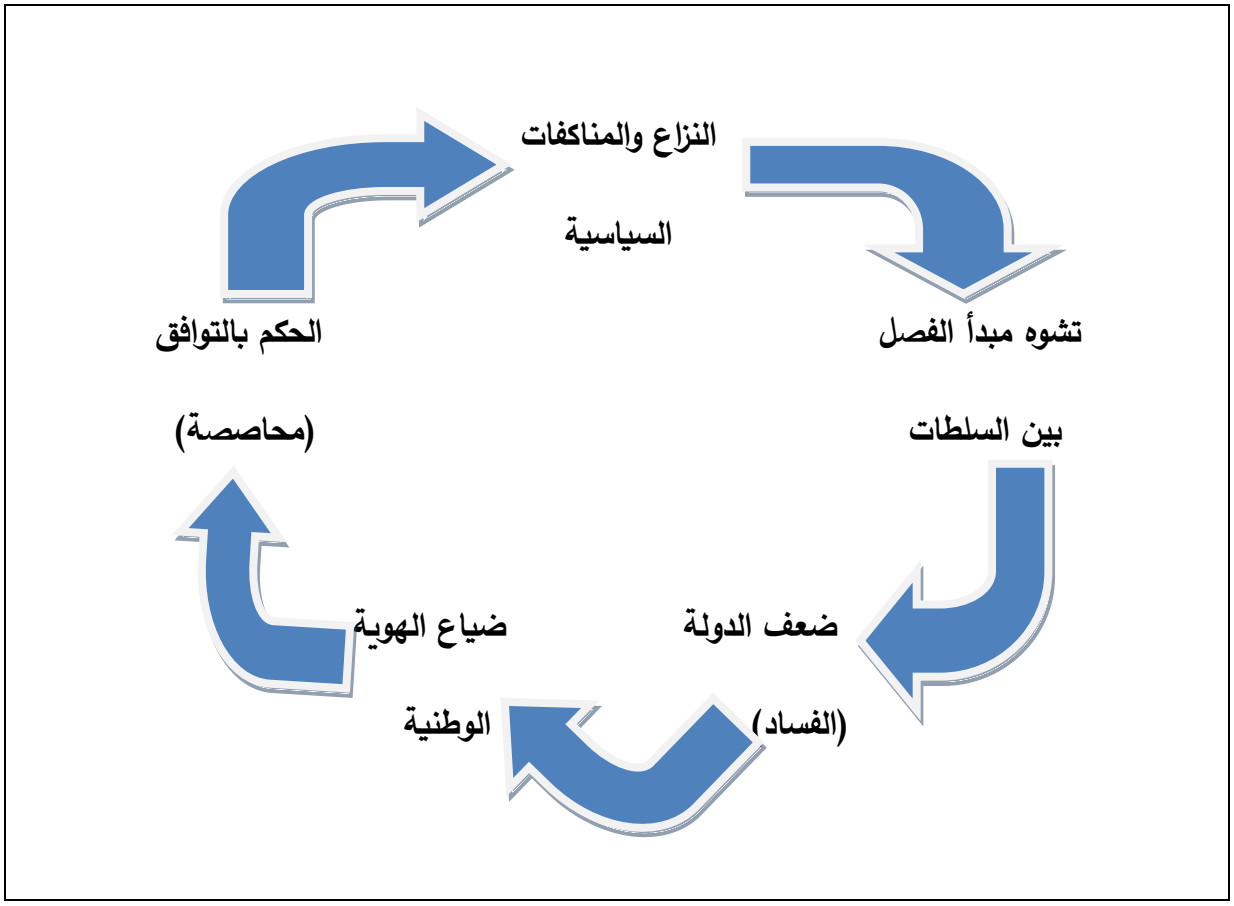
الحقيقة أنهُ لا يمكن تجزئة معايير الحكم الرشيد، ولا يمكن تمييز أيهما أولى من حيث الأهمية، إذ إن كل معيار يؤثر ويتأثر بالمعايير الأخرى، فلا يمكن تصور بلد خالٍ من الفساد الإداري والمالي دون وجود سيادة للقانون فيه، ولا يمكن تصور سيادة للقانون ما لم يتوفر الاستقرار السياسي في ذلك البلد، ولا يمكن السماح بوجود حرية التعبير ما لم يوجد فاعلية وتنظيم جيد، لذا تدور هذا المعايير كلها حول توافر ثلاث عناصر أساسية، أولهما–المساءلة والعدالة، وثانيهما–الشفافية والمصداقية، وأخرهما المشاركة [2].

وتكمُن خطوات الإصلاح السياسي ومنظومة الإدارة العامة في العراق في كسر وتفكيك الحلقة المفرغة التي وضعها وأسس لها (جون بريمر) منذ عام 2004، ويمكن التعبير عنها بمخطط بياني، **وكما موضح في المخطط (1).**

(1) Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators : Methodology, and Analytical Issues, (World Bank, 2016–2020). Look at the link: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports

2 سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة : مدخل معاصر،(المملكة الأردنية الهاشمية: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2018)، ص140–141.

مخطط (1) الحلقة المفرغة لمنهجية الحكم في العراق



المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على الأمم المتحدة، العجز في مقومات الحكم واحتمال تكرار النزاعات في منطقة الأسكوا، (نيويورك: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب آسيا ESCWA، 2011)، ص27.

تبعا لذلك، وانطلاقا من الحقيقة الغائبة التي مفادها: إن السياسة هي حل وليست مشكلة، نظراً لرأي أغلب المفكرين الذين يُعرفون السياسة على أنها "علم السلطة المنظمة في الجماعات الإنسانية كافة "[1]، ينبغي تفكيك الحلقة المفرغة، والاتجاه نحو حكم مستقر ورشيد غايته المصلحة العامة واستدامة التنمية، وذلك عبر إعادة صياغة الإطار الدستوري، حيث تم صياغة الدستور العراقي لعام 2005 في ظروف استثنائية وغامضة وتحت ضغط خارجي، لذا لم يصغ بطريقة غايتها مصلحة العراق وشعبه، واستناداً إلى المادة (126) والمادة (142) من الدستور اللتان نصتا على إمكانية إعادة صياغة الدستور[2]، ينبغي إجراء التعديلات الآتية:-

[1] موريس دوفرجية، مدخل إلى علم السياسة، تعريب: جمال الأتاسي وسامي الدروبي، (دمشق: دار دمشق للنشر والتوزيع، 1981)، ص7.

[2] دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سبق ذكره، المادة (126) والمادة (142) .

1. **على مستوى السلطة القضائية** : تناول الفصل الثالث في الباب الثالث من الدستور العراقي السلطة القضائية، وحيث أن السلطة القاضية مختصة بتحقيق مبدأ المساءلة والعدالة، فيجب على الدستور تحديد كل ما يخص هذه السلطة، وعلى الرغم من نص الدستور على استقلالية القضاء، إلا أن التجربة العملية قد اثبتت عكس ذلك، وهذا يعود للقصور في نصوص ومواد هذه السلطة، إذ لم يحدد الدستور كيفية اختيار وتعيين قضاة المحكمة الاتحادية وطريقة مساءلتهم وعددهم وتركها إلى مشرع القانون العادي، مما حملة كثير من الاجتهاد والجدل والتناقض[1]، كما أن ربط تعيين رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى بموافقة مجلس النواب يعد انتهاك لاستقلالية القضاء[2]، فضلاً عن ذلك فقد دُمج جهاز الإدعاء العام الذي يعتبر المسؤول التنفيذي للحكومة، وهيئة الإشراف القضائي الذي تُعد الجهة المسؤولة عن مراقبة حسن الأداء في المحاكم تحت رئاسة واحدة هو مجلس القضاء الأعلى[3]، مما افقدهما دورهما الحقيقي في تطبيق القانون، وتبعا لذلك وتحقيقا لمبدئي سيادة القانون ومحاربة الفساد يجب أن يتم إعادة صياغة النصوص الدستورية بحيث تتضمن الآتي[4]:-

أ. إضافة مادة تحدد عدد اعضاء المحكمة الاتحادية وطريقة اختيارهما، وعدم تركها للقانون العادي.

ب. جعل تعيين القضاة وتوزيعهم على المناصب وتنسيبهم على المنصب القضائية من اختصاص السلطة القضائية حصراً، للنأي بالقضاء من التسيس والضغوطات السياسية.

ج. إضافة مادة دستورية توضح كيفية مساءلة قضاة اعضاء المحكمة ومحاسبتهم، للفصل بين السلطة والمسؤولية.

د. جعل مخصصات وترقية القضاة بيد سلطة مستقلة، من مثل مجلس الخدمة العامة.

هـ. فصل كلٌ من : جهاز الإدعاء العام وربطه بالسلطة التنفيذية متمثله بوزارة العدل (كي يتمكن من ممارسة دوره الحقيقي في تطبيق القانون وإقامة العدل)، وهيئة الإشراف القضائي وربطها بمجلس النواب حتى تستطيع تطبيق الرقابة على حسن الأداء في المحاكم والإدعاء العام .

---

[1] للمزيد يُنظر : فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2017) .

[2] براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي، (العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، 2009)، ص 260-261 .

[3] جمهورية العراق، أمر سلطة الائتلاف رقم (35) اعادة تشكيل مجلس القضاة، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3880، 2003)، ص 11-14.

[4] يُنظر كلّ من : زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، (عمان : مؤسسة فريدريش ابيرت، 2020) ، ص57-64. وكذلك براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، مصدر سبق ذكره .

2. **على مستوى السلطة التشريعية والهيئات الرقابية :** تُعد السلطة التشريعية وهيئاتها من أهم السلطات في الأنظمة البرلمانية (النيابية)؛ لما تمثله هذه السلطة من مهام تشريعية تمس حياة المواطن ومستقبل البلد، ومهام رقابية على السلطة التنفيذية والتصرف بالمال العام، وقد تناول الفصل الأول في الباب الثالث من الدستور العراقي تنظيم وعمل السلطة التشريعية، حيث نصت المادة (48) على أن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين؛ مجلس نواب ومجلس اتحاد[1]، لكن وخلال الثمانية عشر عاماً الماضية لم تنجح هذه السلطة التشريعية من تأدية مهامها، وذلك للاعتبارات السالفة الذكر في المبحث الأول ، مما ساعدت على تعميق الفساد وهدر المال العام، وتبعا لذلك، وتحقيقاً لمعيار الجودة التنظيمية والاستقرار السياسي يجب إصلاح هذه السلطة، وعلى وفق الآتي :-

أ. الاسراع بتشكيل مجلس الاتحاد، لما لهً من أهمية كبيرة في العمل التشريعي والرقابي على مستوى الحكومة الاتحادية.

ب. ينبغي أن تكون المدة الفعلية لمجلس النواب هي خمسة سنوات، بدل الأربعة سنوات؛ وذلك لما لهً من أهمية في استقرار العمل الرقابي وتزامناً مع الخطط الاقتصادية التي تقدمها الحكومة، والتي عادة ما يستغرق تنفيذها وجدواها الاقتصادي أكثر من أربعة سنوات.

ج. تفعيل دور المعارضة البرلمانية، وذلك عبر:

- تشكيل أغلبية تكون مسؤولة عن تكليف الحكومة، ومسؤولة أمام الشعب، والمعارضة داخل البرلمان.
- جعل بعض رئاسة اللجان النيابية من حصة المعارضة حصراً، خاصة اللجان ذات المهام الرقابية على الحكومة، وأهمها: اللجنة المالية، واللجنة الاقتصادية، ولجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية ولجنة النزاهة، وهذا ما نصت عليه دساتير كل من بريطانيا، وتونس، والمغرب [2].
- وضع قانون انتخابي يحد من المحاصصة قدر الإمكان، وهذا ما نراه قد تحقق بالفعل إلى حدٍ ما في قانون الانتخابات لسنة 2020، عندما نصت المادة (45) على حظر الانتقال من كتلة إلى كتلة أخرى إلا بعد تشكيل الحكومة[3]، مما قد قلل من المناكفات السياسية والحد من المحاصصة.

[1] دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سبق ذكره، المادة (48).

[2] زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، مصدر سبق ذكره، ص80 .

[3] جمهورية العراق، قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4603، 2020)، ص 16.

د. نقل الحقوق والامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب من صلاحية المجلس نفسه وذلك وفق ما نصت عليه المادة (63/أولا) من الدستور إلى جهة أخرى، من مثل مجلس الخدمة العامة، أو لجنة خاصة خارج مجلس النواب، كما هو معمول به في بعض الدول ذات النظام البرلماني [1].

هـ. أما الهيئات الرقابية المستقلة، والتي أهما: هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والبنك المركزي، فيجب تحصينها وجعلها مستقلة فعلا وغير مسيسة وضمان شفافيتها، وذلك عبر تخصيص مكانة واسعة لها في الدستور، تشمل مهامها وطريقة تعيين اعضاءها وتمويلها وعدم تركها إلى القانون العادي، وهذا ما نصت عليه بعض دساتير الدول، منها الدستور المصري[2].

3. على مستوى السلطة التنفيذية : تناول الدستور العراقي لعام 2005 في الفصل الثاني من الباب الثالث السلطة التنفيذية (الحكومة)، إذ نصت المادة (66) منهُ على أن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من ركنين؛ رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون[3]، وكما ذكر انفاً فقد اتصفت الحكومات العراقية المتعاقبة منذُ 2005 بالفوضى والضعف وعدم الفاعلية، مما انعكس سلباً على الاستقرار السياسي، وانتشار الفساد، وهدر المال العام، ويعزى الباحث ذلك إلى سببين؛ أولهما–هو ربط الكابينة الحكومية جميعها بموافقة مجلس النواب، الذي يعاني من مشكلة المحاصصة واختلاف الولاءات، وثانيهما–ضعف الرقابة بجميع أنواعها . لذا يُعد إصلاح السلطة القضائية والسلطة التشريعية ضمن استراتيجيات وخطوات إصلاح السلطة التنفيذية، وتحقيقاً لمبدأ فاعلية الحكومة والحكم الرشيد، والوصول إلى الاستغلال الأمثل للموارد، يجب إتمام إصلاح السلطة التنفيذية، وفقاً للآتي :–

أ. الإبقاء على النظام النيابي (البرلماني) الذي نصت عليه المادة (1) من الدستور، على اعتبار أنهُ النظام الانسب لحالة العراق، لكن يجب إعادة صياغة الفقرة رابعا من المادة (76) في الدستور التي تشترط عرض رئيس الوزراء المكلف اسماء كابينتهُ الوزارية على مجلس النواب والتصويت عليهم منفردين[4]، في حين أن الصوب حسب رأي الباحث هو الاكتفاء بمنح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ثقة مجلس النواب، ومنح رئيس الوزراء صلاحية دستورية باختيار اعضاء حكومته من دون ضغوطات سياسية .

ب. جعل مدة رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء خمسة سنوات بدل الأربعة سنوات، للاعتبارات نفسها في مجلس النواب سالفة الذكر.

---

[1] يُنظر : دستور جمهورية كينيا لعام 2010، المادة (230) .

[2] يُنظر : دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014، المادة (219، و220، و221) .

[3] يُنظر : دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سبق ذكره، المادة (48).

[4] دستور جمهورية العراق 2005، مصدر سبق ذكره، المادة (76/رابعا) .

ج. معالجة الفراغ الدستوري في الآليات ومدد تشكيل الحكومة.

د. الالتزام بالتوقيتات المحددة لتقديم مشروع الموازنة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب.

هـ. فك ارتباط الهيئات الرقابية، خاصة منظمات المجتمع المدني، وهيئة الإعلام عن الحكومة .

و. إعادة صياغة مواد الباب الرابع والخامس من الدستور الخاصة بتقسيم وتوزيع المسؤولية والصلاحيات بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية، وذلك عبر :-

- الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، لما لهُ من أهمية في الحد من استنزاف موردي النفط والغاز، وتنظيم استثمارهما، وهذا ما أكدت عليه المادة (112/ثانيا) في قولها "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"[1].
- تقوية ودعم حكومات الأقاليم والمحافظات، وذلك بنقل أربعة محاور اساسية لإدارتها وهي: (الصلاحيات، والمسؤوليات، والمال، والرقابة)؛ لأن نقل الصلاحيات دون المسؤوليات سوف يؤدي الى استهتار بالأداء الوظيفي والمستوى الخدمي المقدم للجمهور، فقد تعطى إدارة المحافظة تعيين مدير عام الصحة مثلاً دون تحميل هذا الإدارة (مسؤولية الأداء الصحي) وإنما يترك الأداء ضمن مسؤولية الوزارة، فإن الاختيار الفاشل وفق المحسوبيات والواسطات لمدير الصحة يحقق هدف مجلس المحافظة (منحه الصلاحية) ولايحقق هدف الجمهور (تحسن الخدمات الصحية) فيقع الفشل على عاتق الوزارة وليس على عاتق إدارة الإقليم أو المحافظة . كما إن نقل المسؤولية الى المحافظة دون تمكينها من صلاحيات إدارية تتعلق بالتعيين والثواب والعقاب والمتابعة والإشراف وغيرها سوف تتحمل المحافظة مسؤولية (سوء الخدمات الصحية) في مثالنا اعلاه، وهي في الواقع مكبلة إداريا والصلاحية مناطة بالوزارة وهو خلل إداري واضح، لذلك لابد أن يسير فك الارتباط بتوازي نقل (الصلاحية والمسؤولية معا)، لأن نقل المال (كما حصل منذ عام 2007 عندما وضعت تخصيصات تنمية الأقاليم والمحافظات) من دون نقل الصلاحية والمسؤولية يعني بقاء الاموال (غير مستغلة) وعدم تنفيذ الموازنة، وإذا تم نقل المال دون نقل الرقابة على المال فإن ذلك يكون مدعاة لفساد مالي كبير، ولذلك لابد أن يكون نقل المال متوازياً مع نقل الرقابة على المال أيضاً، لأن نقل الرقابة على المال من دون وجود تخصيصات لتنفيذ المشاريع يعد من باب الترهل

[1] المصدر السابق ، المادة (112/ثانيا).

الإداري غير المجدي في المحافظة، عليه لابد أن تنقل هذه المحاور الأربعة بشكل متوازي إلى إدارة الأقاليم والمحافظات[1].

وعلى وفق الإصلاحات السياسية والتشريعية أعلاه، والتي يجب أن ترافقها إصلاحات اقتصادية ومالية، يمكن للعراق أن يتجه نحو الحكم الرشيد، الذي يؤدي بدوره إلى التنمية الاقتصادية وزيادة الإيرادات المالية، إذ اثبتت الدراسات إن معدل التنمية في بلد ما يرتبط بعلاقة طردية مع مؤشرات الحكم الرشيد (الحوكمة) والعكس صحيح [2].

[1] عبد الحسين العنبكي، العراق النفطي، (العراق : مركز العراق للدراسات، 2013)،. ص211-212.

([2]) more see: The World Bank, Corruption and development, (Bank staff report, 1998). look at the link:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11545/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y

الخاتمة:

تُعد الموارد الطبيعية التي تتصف بالنضوب سلاح ذو حدين، وذلك يعتمد على طبيعة إدارة واستخدام هذه الموارد، فقد تظهر هذه الموارد في دولة ذات فكر اقتصادي سليم وإدارة سياسية رشيدة ونظام مؤسساتي متكامل فتستخدمها كقاعدة أساس للنهوض وتنمية اقتصادها الوطني واستدامة ماليتها، وذلك عبر ما يسمى "بأمثليه باريتو" التي تقتضي حوكمة إدارة الإيرادات المالية، عبر تخصيص الفائض أو نسبة معينة من إيرادات هذه الموارد في تطوير وتنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى، وقد تهب الطبيعة الموارد ذاتها إلى دولة ذات نظام مؤسساتي ضعيف وإدارة عامة لا تتميز بالحوكمة، وفكر اقتصاد متخلف لا يساعدها على استغلال هذه الموارد بطريقة تمكنها من تطوير قطاعاتها الاقتصادية واستدامة ماليتها وإيراداتها، مما تحتم عليها تبذير هذه الموارد والوصول إلى مستقبل يسوده التخلف والفقر والانهيار. والحقيقة يُعد العراق أحد أبرز الدول التي منحتها الطبيعة موارد طبيعية ضخمة، أهمها النفط، إلا أن ضعف الإدارة العامة والمناكفات السياسية والظروف الاستثنائية التي مرّ بها العراق حالت دون استغلال هذه الموارد بالطريقة السليمة .

ونظرا لاعتماد الموازنة العامة العراقية، وبشكل أعم الدولة على الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام بشكل شبه كلي، وما قد ينتج عن هذا الاعتماد من آثار سلبية على الدولة مستقبلا، يتوجب على الإدارة السياسية أن تغادر الاسلوب القديم في الإدارة، والتوجه نحو تطبيق مبادئ الحكم الرشيد، وذلك عبر البدء بإعادة صياغة الدستور بما يحقق تنظيم كفؤ بين السلطات الثلاث وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات، وتحقيق سيادة القانون، وتحقيق كفاءة الرقابة المحاسبية والميدانية.

Conclusion:

Natural depleted resources are a double-edged sword, that depends on how to manage and use of it. So it can be use as the basic approach to development and financial sustainability when it adopting by a good governance state, and institutionalized system through using a " Pareto Efficiency" which requires the governance of financial revenue management, by allocating the surplus or a certain percentage of the revenues of these resources in the development of other economic sectors.

Otherwise, in another country that having natural resources without effective ability to manage it wisely, the results will be negatives to develop their economic sectors and sustain their finances and revenues, accordingly their economy characterized by (underdevelopment, poverty and collapse).

Iraq is one of the most prominent countries having huge natural resources, but the weakness of public administration, political rivalries, and the exceptional circumstances prevented these resources from being properly exploited.

As Iraqi general budget depending, on revenues derived from the sale of crude oil almost entirely, and the negative effects that may result from this dependence on the state in the future, the political administration must leave the old method of administration, and move towards applying the principles of good governance and starting to reformulate the constitution in order to achieve an efficient organization among the three authorities, and distribution of powers and responsibilities, the rule of law, and achieving efficient accountability and Financial Supervision and Accounting control.

المصادر باللغة العربية :

1- براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي، (العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، 2009).
2- برنامج الأمم المتحدة الأنمائي، تقرير التنمية الانسانية العربية لعام 2002، (المملكة الاردنية الهاشمية: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2002).
3- بلال البرغوثي، واخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، (فلسطين-القدس: الحقوق محفوظة لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2016).
4- جمهورية العراق، الورقة البيضاء، (خلية الطوارئ للإصلاح المالي، 2020).
5- جمهورية العراق، أمر سلطة الائتلاف رقم (35) اعادة تشكيل مجلس القضاة ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3880، 2003).
6- جمهورية العراق، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم (49)، المادة (4)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3981، 2004).
7- جمهورية العراق، قانون الاحزاب السياسية رقم (36)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4383، 2015). متوفر على الرابط: https://www.moj.gov.iq/uploaded/4383.pdf
8- جمهورية العراق، قانون الاحزاب والهيئات السياسية رقم (97)، المادة (2، و3)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3984، 2004).
9- جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) للسنة المالية 2021، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4625، 2021).
10- جمهورية العراق، قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4603، 2020).
11- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013).
12- حسني خربوش، وحسين اليحيى، المالية العامة، (الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، 2013).
13- حسين بركة الشامي، أزمة العراق رؤية في اشكالية المحاصصة الطائفية، (بغداد: مطبعة دار السلام، 2013).
14- حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات الأساسية في الدستور : دارسة مقارنة، (مصر-القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، 2018).
15- حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وأثارها السلبية في الموازنة العامة العراقية، (بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، 2019).
16- دستور جمهورية العراق 2005.
17- دستور جمهورية كينيا لعام 2010 .
18- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.
19- زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، (عمان : مؤسسة فريدريش ابيرت، 2020).
20- سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة : مدخل معاصر،(المملكة الأردنية الهاشمية: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2018).
21- طالب حسين حافظ، النفط والسياسة في العراق، (بغداد: دار الكتب العلمية، 2017).
22- عاطف لاتي مرزوق، اشكالية التحول الاقتصادي في العراق: مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، ط3، (بغداد : مركز العراق للدراسات، 2015).
23- عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي، (العراق : مركز العراق للدراسات، 2013).
24- عمر ياسين خضير، وعماد مصطفى الشدوح، أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الجنبي المباشر في الدول العربية، (الأردن: مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد 21، العدد 3، 2015).

25- فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان 2003، (بيروت: العارف للنشر والتوزيع، 2013).
26- فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2017) .
27- محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية : هذا ما جرى بعد الصدمة والرعب, (القاهرة: هلا للنشر والتوزيع، 2012).
28- معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، 2015).
29- معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، 2015).
30- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، (السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، 2016).
31- موريس دوفرجية، مدخل إلى علم السياسة، تعريب: جمال الأتاسي وسامي الدروبي، (دمشق: دار دمشق للنشر والتوزيع، 1981).
32- نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير، (جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، 2012).
33- هناء محمود حميد، النظام الديمقراطي واشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام 2003، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم اليسابة، قسم النظم السياسية، 2015).
34- وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوان الرقابة المالية، 2004-2013) .

References:

1- Baraa Munther Abdel-Latif, and Badr Hamada Salih, Towards Promoting the Independence of the Iraqi Judiciary, (Iraq: Tikrit University Journal of Legal and Political Sciences, No. 2, 2009).
2- The United Nations Development Program, Arab Human Development Report for the year 2002, (The Hashemite Kingdom of Jordan: Arab Fund for Economic and Social Development, 2002).
3- Bilal Al-Barghouti, and others, Integrity, Transparency, and Accountability in Confronting Corruption, 4th Edition, (Palestine-Jerusalem: Rights Reserved for the Coalition for Integrity and Accountability, 2016).
4- The Republic of Iraq, the white paper, (Emergency Cell for Financial Reform, 2020).
5- The Republic of Iraq, Coalition Authority Order No. (35) reconfiguring the Council of Judges, (Iraqi Gazette, No. 3880, 2003).
6- The Republic of Iraq, Law of Administration for the Iraqi State for the Transitional Period No. (49), Article (4), (Iraqi Gazette, No. 3981, 2004).
7- Republic of Iraq, Political Parties Law No. (36), (Iraqi Gazette, No. 4383, 2015). Available at: https://www.moj.gov.iq/uploaded/4383.pdf
8- Republic of Iraq, Political Parties and Organizations Law No. (97), Articles (2, and 3), (Iraqi Gazette, No. 3984, 2004).
9- The Republic of Iraq, Federal General Budget Law No. (23) for the fiscal year 2021 (Iraqi Gazette, Issue 4625, 2021).

10- Republic of Iraq, Iraqi Council of Representatives Elections Law No. (9), (Iraqi Gazette, Issue 4603, 2020).
11- Hassan Karim, The Concept of Good Governance (Beirut: Center for Arab Unity Studies, 2013).
12- Hosni Kharboush, and Hussein Al-Yahya, Public Finance, (United Arab Marketing and Supply Company, 2013).
13- Hussein Baraka Al-Shami, The Iraq Crisis, A Vision in the Problem of Sectarian Quotas, (Baghdad: Dar Al-Salam Press, 2013).
14- Hussein Waheed Abboud Al-Issawi, Fundamental Rights and Freedoms in the Constitution: A Comparative Study, (Egypt-Cairo: Arab Center for Scientific Studies and Research, 2018).
15- Haider Wahhab Abboud, Annexes to the General Budget and Their Negative Effects on the Iraqi General Budget, (Baghdad: Dar Al-Masala for Printing, Publishing and Distribution, 2019).
16- The Constitution of the Republic of Iraq 2005.
17- The Constitution of the Republic of Kenya of 2010.
18- The Constitution of the Arab Republic of Egypt for the year 2014.
19- Zaid Al-Ali, and Youssef Auf, The Iraqi Constitution, Analysis of Controversial Articles, Solutions and Proposals, (Amman: Friedrich Ebert-Stiftung, 2020).
20- Sarmad Kawkab Al-Jamil, The State's General Budget: A Contemporary Introduction, (The Hashemite Kingdom of Jordan: Dar Academicians for Publishing and Distribution, 2018).
21- Talib Hussein Hafez, Oil and Politics in Iraq, (Baghdad: Dar Al-Kutub Al-Ilmiya, 2017).
22- Atef Lati Marzouk, The Problematic of Economic Transformation in Iraq: Guiding Principles in Political Economy, 3rd edition, (Baghdad: Iraq Center for Studies, 2015).
23- Abdul Hussein Al-Anbaki, Iraq's Oil Economy, (Iraq: Iraq Center for Studies, 2013).
24- Omar Yassin Khudair, and Imad Mustafa Al-Shadouh, The Impact of Good Governance Indicators on Foreign Direct Investment in Arab Countries, (Jordan: Al-Manara Journal for Research and Studies, Volume 21, Number 3, 2015).
25- Firas Al-Bayati, The Democratic Transition in Iraq after April 9, 2003 (Beirut: Al-Aref for Publishing and Distribution, 2013).
26- Firas Tariq Makiya, Strategic Glimpses on the Law of the Federal Supreme Court in Iraq, (Tunisia: Arab Organization for Constitutional Law, 2017).
27- Mahmoud Al-Shennawy, Iraq Lost Between Sectarianism and Nationalism: This Is What Happened After Shock and Awe, (Cairo: Hala for Publishing and Distribution, 2012).
28- Moataz Ismail Al-Subaihi, Political Decision-Making in Iraq and Consensual Democracies, (Iraq Baghdad: Dar Al-Kutub Al-Ilmiya for Printing, Publishing and Distribution, 2015).
29- Moataz Ismail Al-Subaihi, Political Decision-Making in Iraq and Consensual Democracies, (Iraq Baghdad: Dar Al-Kutub Al-Ilmiya for Printing, Publishing and Distribution, 2015).
30- Organization for Economic Cooperation and Development, Middle East and North Africa Competitiveness Program (Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency, 2016).
31- Maurice Duverjia, An Introduction to Political Science, Arabization: Jamal Al-Atassi and Sami Al-Droubi, (Damascus: Damascus House for Publishing and Distribution, 1981).

32- Naglaa Mahdi Sharif, The Crisis of Government in Iraq after 2003, master's thesis, (University of Baghdad, College of Political Science, Department of Political Systems, 2012).
33- Hana Mahmoud Hamid, The Democratic System and the Problematic Political Culture in Iraq after 2003, PhD thesis, (University of Baghdad, College of Political Sciences, Department of Political Systems, 2015).
34- Khudhir, Samer Nahedh. "The Procedures for controlling electoral funding in Iraq after 2019." Tikrit Journal For Political Science 3.25 (2021).
35- The Ministry of Finance, the final accounts of the Iraqi state, (The Office of Financial Supervision, 2004-2013).
36- Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators : Methodology, and Analytical Issues, (World Bank, 2016-2020). Look at the link: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports
37- The World Bank, Corruption and development, (Bank staff report, 1998). look at the link: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11545/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y
38- Transparency International, Corruption Perceptions Indicators 2020, (Berlin, 2020).