مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: قياس جودة نظام الحكم: أنموذج فاعلية الأداء الحكومي في العراق
اسم الكاتب: أ.م.د. وصال نجيب العزاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/172
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 17:06 +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 العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

قياس جودة نظام الحكم:
أنموذج فاعلية الأداء الحكومي في العراق

أ. م. د. وصال نجيب العزاوي
كلية العلوم السياسية-جامعة النهرين

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها (أن الاحتلال الأميركي للعراق هو السبب الأساس في ترسيخ الفساد والإخفاقات في الأداء الحكومي) وسنعتمد في إثبات ذلك الاستدلال والاستنباط منهجا ووفقا للفقرات التالية:

١. الإطار المفاهيمي والنظري.
٢. أنماط إدارة الحكم.
٣. الدراسة الميدانية: تقييم الأداء الحكومي في العراق

١. الإطار المفاهيمي والنظري.

أولاً: مفهوم الحكم

يعرّف تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢ الحكم بأنه "ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة بلد ما على جميع المستويات[1]، ويضيف التقرير "ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون فيها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم، ويحلون خلافاتهم عن طريق الوساطة"[2]. ويعرّف البنك الدولي الحكم بأنه "التقاليد والمؤسسات التي تمارس السلطة من خلالها في بلد ما من اجل الصالح العام وذلك يشمل عملية اختيار المسئولين ومراقبتهم واستبدالهم، وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية وعلى تنفيذ سياسات سديدة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات

التي تنظم تفاعلهم الاقتصادي والاجتماعي"[3]. ونستخلص مما تقدم تعريفا لمفهوم الحكم بأنه (ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بلد ما نيابة عن شعبه عبر مجموعة من المؤسسات والعمليات التي تمارس هذه السلطة من خلالها وتقوم على أسس مادية وقانونية وشرعية). ويمكن تمييز ثلاثة أنواع من الحكم عدها الباحثون الأبرز بينها وهي[4]:

١. الحكم السياسي: وهو عملية اتخاذ القرارات المتصلة بصياغة السياسة العامة.

٢. الحكم الاقتصادي: وهو عملية اتخاذ القرارات المتصلة بالأنشطة الاقتصادية للبلد وعلاقته بالاقتصاديات الأخرى.

٣. الحكم الإداري: وهو نظام تنفيذ السياسات وإدارتها.

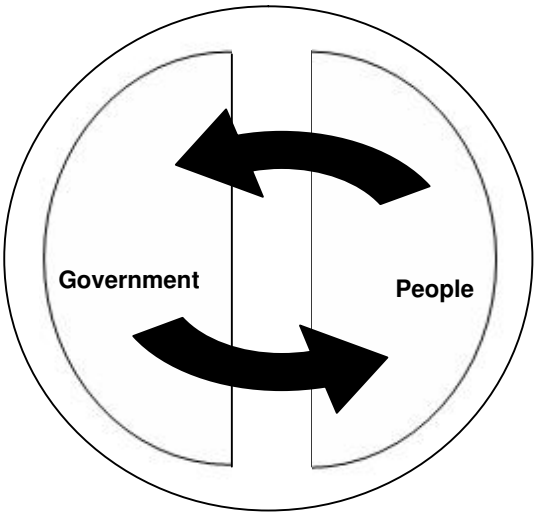
وهذه الأنواع تنضوي تحت سلطة النظام السياسي في أية دولة إذا ما عرفنا أن الحكم هو ممارسة السلطة في البلاد.

ثانيا: مفهوم إدارة الحكم

إن أول من استخدم هذا المفهوم أو المؤشر هو بيت الحرية (freedom house) في واشنطن قبل أكثر من عقدين في تقاريره السنوية حول الحريات في العالم. وعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) إدارة الحكم على أنها "ممارسة الصلاحيات السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون الدولة على كافة بأنه "التقاليد والمؤسسات التي تمارس السلطة من خلالها في بلد ما للصالح العام وذلك يشمل عملية اختيار المسئولين ومراقبتهم واستبدالهم، وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية وعلى تنفيذ سياسات سديدة، واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تنظم تفاعلهم الاقتصادي والاجتماعي"[3]. وهناك من يعرفها بأنها "وضع تصور حول النظام السياسي على وفق آلية للتنظيم أو التنسيق الفعال للنشاط الاجتماعي (لكل ميادينه) الذي تساهم فيه مؤسسات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية الجديدة والمنظمات التطوعية". وهذا الرأي تتبناه التفسيرات اليسارية الغربية التي تؤكد على

الإصلاح دون تغيير العالم(٥) وتعرف إدارة الحكم أيضا على أنها "النواحي المؤسسية والقيم التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في بلد ما"(٦). ويرى البنك الدولي أن إدارة الحكم هي "العمليات والإجراءات التي تدير ممارسة السلطة باسم الناخبين إلى جانب اختيار ممارسي هذه السلطة واستبدالهم، وتتم هذه العمليات في مجال إدارة الحكم بين جهتين فاعلتين هما الشعب والحكومة"(٧). ويمكن توضيح هذه العلاقة بالمخطط الآتي:

إدارة الحكم والجهات الفاعلة فيها



ونستخلص مما تقدم تعريفا لمفهوم الحكم بأنه (ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بلد ما نيابة عن شعبه عبر مجموعة من المؤسسات والعمليات التي تمارس هذه السلطة من خلالها وتقوم على أسس مادية وقانونية وشرعية).

ثالثا: مفهوم الحكم الصالح

هناك من يعرف الحكم الصالح بأنه "ممارسة السلطة باسم الشعب بأساليب تحترم استقامة وحقوق وحاجات جميع المقيمين ضمن حدود الدولة ويرتكز إلى قيمتين جوهريتين هما التضمينية والمساءلة". ويعرف أيضا بأنه "التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات الحكومية بصيغة يومية، وتؤكد إشراك المواطنين في صنع السياسات العامة، وكفاءة الأجهزة الحكومية والإدارية والخدمات

والكيفية التي بموجبها تمنع إساءة استخدام السلطة من قبل الأجهزة الحكومية ومدى تحمل المسئولين الإداريين لمسؤولياتهم في خدمة المجتمع". ويعني ذلك أن الحكم الصالح "عنصر من عناصر قوة الدولة إذا ما تزامن مع الشفافية والمساءلة، كونه يوفر بيئة حسنة لارتقاء المجتمعات وتحقيق الكثير من المميزات التي منها (الشرعية، أو حرية إنشاء الروابط والجمعيات، المشاركة في الحياة العامة وحرية التعبير ووجود هياكل قانونية وتشريعية ثابتة وعادلة واعتماد المحاسبة والوضوح في عمل الإدارات وتوفير المعلومات الصحيحة وفاعلية إدارة القطاع العام)، فضلاً عن التعاون المثمر بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني و التي بوجودها تتمكن المؤسسات والجمهور من مراقبة الانحراف والحد منه وتحجيمه)، وسهولة استحصال المعلومات ومساءلة المسئولين الحكوميين في حالة إخفاقهم وضمان هذه الحقوق من قبل الدولة. ويتناول الحكم الصالح تشجيع سياسة الإدماج والتوفيق والتسامح والديمقراطية، وهي إحدى دعائم الحكم الصالح، حيث تتعلق بالعمل السليم للمجالس النيابية والسلطات القضائية والهيئات الانتخابية المؤسسات التي تدعم دستور البلد وتحمي جميع المواطنين)، وهذه الهيئات تقوم بدور حاسم في إيجاد وحفظ بيئة مواتية للتنمية العادلة. ويتمحور الحكم الصالح حول الإدارة العامة الفاعلة والكفوءة التي تتطلب قدرا عاليا من النزاهة ولا بد من أن تنمي (على المستويين المركزي والمحلي) القدرة الوطنية على توضح الأهداف والسياسات والاستراتيجيات مع التركيز على العمليات التي تحظى بدعم وتوافق واسع النطاق على المستوى الوطني. وتتضمن إدارة المجتمع بالحكم الصالح ثلاثة أبعاد، أولها البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والثاني البعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، والثالث هو البعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها على المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، كما علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة أخرى.

رابعا: المصطلحات ذات العلاقة بالبحث

١. الجهاز السياسي (السلطة السياسية): ويتكون من القوى والمؤسسات المخولة دستوريا والمفوضة من الشعب (الانتخابات) بإدارة وتنفيذ برنامج سياسي محدد في مدة محددة (أعضاء البرلمان، رئيسا الجمهورية ومجلس الوزراء ونوابهما، والوزراء).

٢. الجهاز التنفيذي: ويتكون من وكيل الوزارة نزولا إلى اصغر موظف فيها وهو الجهاز الوظيفي الذي ينفذ توجهات وتوجيهات السلطة السياسية، فهو جهاز مهني محترف وهو الأداة الأساس لتحقيق أهداف السلطة السياسية في تنفيذ مهماتها (بالبرنامج السياسي) لتطوير وتنمية الدولة.

٣. التعددية السياسية.

٤. الفساد السياسي: إساءة استخدام السلطة العامة لأهداف غير مشروعة، وعادة ما تكون سرية، لتحقيق مكاسب شخصية، وخضوع الجهاز التنفيذي لشروط القوى السياسية الحاكمة وتحويله إلى جهاز لحمايتها وإدامتها ودعمها واستمرارها(9).

٥. الفساد الإداري: إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص.

٦. الفساد القانوني: سن القوانين أو تسخيرها لخدمة أغراض السلطة السياسية، مثلا التعيين خروجا عن السياق والمسار الوظيفي وتكافؤ الفرص والجدارة والنزاهة، أو سن قوانين تتعارض والسياق الصحيح.

٧. الأداء الحكومي: أداء كافة الوزارات على شكل منظومة متكاملة بدءا بالوكيل فنزولا.

٨. جودة الأداء الحكومي: بمعنى مدى انطباق معايير قياس جودة الأداء التي وضعها البنك الدولي، إذ كلما ابتعدت دولة ما عنها اقتربت من وصف الفساد وبارتفاع المؤشر السلبي للدولة يرتفع معدل الفساد فيها، وخلافه صحيح. وهذه المعايير هي: العلنية والشفافية، والاستقرار السياسي،و فاعلية الأداء الحكومي في تقديم الخدمات، والبنى التنظيمية، وسيادة القانون، وضبط الفساد.

خامسا: الأداء الحكومى(10)

لا يُنتخب السياسيون لمواصفاتهم الشخصية وحسب، وإنما يُنتخبون أيضا على أساس البرنامج السياسي الذي تطرحه أحزابهم والذي يتعاقد عليه الناخبون

والمنتخبون، ونجاحهم يتوقف على مدى تحقيق البرنامج السياسي الذي جرى الاتفاق عليه. وعليه، فإن الأداء الحكومي هو: الانجاز الذي تم من البرنامج السياسي عبر المدى الزمني. ويعتمد نجاح الحكومة وفاعلية أدائها وكفايته على ركنين أساسيين:

-التزام السياسيين بالبرنامج السياسي،

-كفاية الجهاز الأدائي للحكومة وقدرته وجدارته ونزاهته(ملاك الوزارة، من الوكيل إلى أدنى وظيفة).

ويتميز الأداء الحكومي بأنه:

- أداء سياسي، وهو أداء الوزير منصبا سياسياً.

- أداء مؤسسي، وهو أداء منظومة الوزارة التي تبدأ بالوكيل كونه المسئول الأول عن أدائها التنفيذي والمهني - التخصصي.

وعليه فإن الأداء الحكومي هو: الانجاز الكلي لمنظومة الحكومة المتفاعلة مع عناصر بيئتها المحلية والعالمية، وهو يتضمن أيضا:

- أداء الوزراء لمهماتهم السياسية

- أداء الوزارات المؤسسي في إطار السياسة العامة للحكومة.

- أداء الحكومة كونها منظومة كلية في إطار البيئة المحلية والعالمية.

وسيقود هذا الإطار إلى معايير تميز أداء الحكومة إجمالا(*)، وتوضح أداء كل وزارة، وكالآتي:

- أداء الوزير: ويعني الأنشطة السياسية للوزير في وزارته لتحقيق الجزء المتصل بها من البرنامج السياسي للحزب الذي ينتمي إليه لتحقيق الأهداف التي وضعت لها، والتي تسهم بدورها في تحقيق أهداف الوزارة.

- أداء الوزارة: ويعني نشاطات الوزارة (الجانب الفني) لتحقيق الأهداف وانجاز المهمات التي من شانها انجاز أو تنفيذ البرنامج السياسي. ويتوقف دور الوزير عند الجانب السياسي، أما الجانب التنفيذي فيتصل بالأداء المهني وهذا بالتالي خط احمر يجب أن لا يتجاوزه الوزير، حيث يقع تنفيذه على عاتق الجهاز الفني (المهني) في الوزارة. بمعنى، الأعمال التي تمارسها الوزارة للقيام بدورها الذي تضطلع بتنفيذه في

الحكومة، وصولاً إلى تحقيق الأهداف التي وضعت لها على ضوء برنامج الحكومة الذي انتخبت على أساسه وللحكم على أداء الحكومة لا بد من قياس يستلزم تحديد معايير تتخذ أساساً لتأشير مستويات الأداء الحكومي، وهي عملية ليست بالسهلة، ولا بد أن يسبقها وضع مجموعة من الأسس لاختيار المؤشرات واختبار دقتها لمتابعة الأداء وتحديد انحرافات سيره أثناء التنفيذ لمعالجتها. ولهذه العملية ثقلها كونها تعتمد على تقديم صورة لها ثلاثة مستويات في آن واحد: الأداء السياسي للحكومة، أداء التشكيلات الحكومية في مجالها الخدمي المهني، أداء تلك التشكيلات في جانبها الإداري. وتكتنف هذا الأمر صعوبات جمة لصعوبة قياس أداء الوزراء والوزارات والحكومة بفعل الصعوبات التي تواجه العمل في مثل تلك المنظومات الحكومية. ونورد هنا أهم تلك المشكلات والصعوبات(*):

أ. طبيعة الخدمات الحكومية: إن جودة الخدمة التي تنجزها الأجهزة الحكومية (الوزراء/ الوزارات/ مؤسسات الدولة/ الحكومة)، تعبير يصعب وصفه أو إخضاعه للقياس لعدم دقة نتائج التقويم والقياس الذي يعتمد على المعايير الوصفية. ونظراً إلى أن المُنتج الذي تقدمه التشكيلات الحكومية غير ملموس (خدمة)، فقياسه يعتمد على رأي ودرجة رضا المستفيد والذي يخضع لمزاج مجتمع الدراسة ومواقفهم يوم القياس، وبالتالي سوف يصعب تحديد درجة العلاقة بين التكلفة والعائد. وعلى الرغم من ذلك فمن الضروري إجراء مثل هذا القياس، لأنه من المتطلبات الأساسية لتقويم فعالية البرامج الحكومية بما يسهل تنبيه الحكومة لتقويم البرامج المنفذة لتعديلها أو الاستمرار فيها.

ب. تعدد الأهداف والأسبقيات وتعارضها: توجد للمنظومات الحكومية (وزارة/ مؤسسة حكومية/ الحكومة) أهداف متعددة مثلما يوجد هدف محدد لكل منظومة فرعية منها. وتلتقي جميعا في إ البرنامج السياسي الذي على أساسه انتخبت الحكومة. فضلا عن أن تعدد الأهداف في تلك المنظومات الفرعية يضيف صعوبة إلى صعوبات قياس الأداء لعدم إمكانية تحديد وزن كل هدف من الأهداف المتعددة في البرنامج السياسي.

ج. غياب التحديد الدقيق لمهمات المنظومات الحكومية: إن عدم وضوح مهمات كل وحدة يقود إلى خلق صعوبات جمة، تؤدي بدورها إلى صعوبة تحديد المسؤوليات وتشتتها، ونذكر منها:

- التداخل في اختصاصات المنظومات الحكومية.
- غياب التنظيم السليم للمنظومات الحكومية.
- عدم التحديد الدقيق لاختصاصاتها.

د. تعقيد الروتين في المنظومات الحكومية وتعقد الإجراءات وطولها: نتيجة لغياب الهيكلية الموضوعية للوظائف والتعيين غير الملتزم والعشوائي لشغلها وشيوع ظاهرة المؤسسية، وأدى هذا إلى وجود:

- مستويات نوعية متدنية من العاملين،
- تباين في تخصصات العاملين والوظائف التي يشغلونها،
- عدم توازن عدد الوظائف وحجم المهمات وعبء العمل،
- انخفاض إنتاجية العمل،
- هدر الموارد بسبب زيادة بند الأجور في الموازنة.

ويتطلب التشدد في الرقابة وتنميط العمل، فضلا عن شيوع الظاهرة المؤسسية في الوحدات التنظيمية وبناء الإمبراطوريات، ونتيجة طبيعية لغياب المعايير الكمية التي يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء، نجد أن الأعمال الإدارية تهتم بتطبيق الإجراءات، في حين تركز أجهزة المساءلة في المحاسبة على الالتزام بمتابعة سير تلك الإجراءات. أما عمل الوزير فيكاد من غير المتفق على وجود معايير مستقرة لتقويم أدائه. في حين أن أعمال الحكومة تقوم على أساس استمرار القبول المجتمعي لبرنامج الحكومة، فضلا عن الأشكال الظاهرة من خدمات واستقرار ورفاهية.

أبعاد إدارة الحكم

يشتمل مفهوم إدارة الحكم على أبعاد ثلاثة هي:

أ. العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها.

ب. قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفاعلية.

ج. احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي.
وهذه الأبعاد التي يحتوي كل منها بدوره على متغيرين سنوضحها بما يأتي:
أ. البعد الأول: ويتكون من متغيرين مترابطين هما التمثيل والمساءلة (Voice and Accountability)، والاستقرار السياسي والعنف (Political Stability and Violence)[11]. ويتضمن المتغير الأول المؤشرات التي تقيس جوانب عدة ذات علاقة بالعملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية ومدى استقلالية وسائل الإعلام ودورها في مراقبة القائمين على السلطة، والتي تسعى بالتالي إلى قياس مدى قدرة المواطنين على اختيار حكوماتهم(12). ويعبر المتغير الثاني عن حالة الاستقرار السياسي سلباً أو إيجابا، أي احتمالية وقوع العنف السياسي واهتزاز مكانة الحكومة ومدى تعرضها للتغيير بالقوة وليس عن طريق الإجراءات الدستورية، أو مدى قدرة الأفراد على تغيير الحكومة بشكل سلمي(13)، وبتطبيق ما تقدم على الأنظمة العربية نجد أن هذا البعد ككل يكشف عن مدى استبدادها وعدم استقرارها على مختلف إشكالها وكبتها للحريات المدنية (مع وجود بعض التفاوت بينها في ممارسات محدودة تكون غالباً مقيدة)، فنجد أن مؤشر بيت الحرية للعام ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ والأعوام اللاحقة حتى ٢٠٠٥ – ٢٠٠٦ أعطى الأنظمة العربية درجة تتراوح بين (– ٠.٧٠) و (– ٠.٧٣) من أصل (٢.٥) درجة للمؤشر ككل وهي نسبة مخيفة.
ب. البعد الثاني: ويتكون من متغيرين أولهما فاعلية الحكومة (Government Effectiveness) الذي يحتوي على مؤشرات تقيس نوعية الخدمة العامة ونوعية البيروقراطية وكفاءة الموظفين المدنيين واستقلال الإدارة المدنية عن الضغوط السياسية ومصداقية الحكومة في التزامها بالسياسات، وتستند كافة المؤشرات هنا إلى ما يلاحظه الناس أو يشعرون به، وباختصار فان تركيز هذا المتغير ينصب على المدخلات المطلوبة لتكون الحكومة قادرة على إنتاج وتنفيذ سياسات جيدة(14). والمتغير الثاني هو جودة العملية التنظيمية (Regulatory Quality) الذي يركز على جملة أمور أهمها السياسات الحكومية نفسها، ويتضمن هذا المتغير عدة

مؤشرات مثل سياسات الأسعار في السوق وهيكل المنافسة، مدى جودة إشراف كافٍ على النظام المصرفي، ومدى التعقيدات الإدارية واللوائحية والبيروقراطية التي تحكم النشاط الاقتصادي والتي إذا زادت عن حدها أضرت بالأمور ذات الصلة بالتجارة الخارجية وتطوير مناخ الأعمال(15). وبتطبيق هذا المؤشر على الأنظمة العربية نجدها قد سجلت علامات سالبة في المتغيرين، فعلى صعيد فاعلية الحكومة سجلت بصورة عامة درجة مقدارها (-٠.٢٢) عام ٢٠٠٠ – ٢٠٠١، وعلى صعيد الجودة التنظيمية سجلت (- ٠.٢٣) في عام ٢٠٠٠ – ٢٠٠١ مما يعكس التدهور الملحوظ في إدارة الحكم في هذه الأنظمة(16).

ج. البعد الثالث: ويتكون من متغيرين هما: ١. سيادة القانون (Rule of Low) الذي يقصد به مدى الثقة الممنوحة من قبل المتعاملين للقواعد التي تحكم نظم العمل والتعامل داخل المجتمع(17). ويشمل مجموعة من المؤشرات مثل مدى توقع وقوع جرائم سواء أكان بالعنف أو بدون العنف، ومدى كفاءة وفاعلية النظم والنواحي القضائية الموجودة والمعمول بها، ومدى الالتزام بتنفيذ التعاقدات، وتعكس هذه المؤشرات في خلاصتها مدى نجاح المجتمع في خلق وتطوير بيئة مناسبة تتميز بالعدل وتتبنى قواعد تعمل على إرساء الحق(18). ٢. السيطرة على الفساد (Control of Corruption) ويتراوح مدى الفساد هنا بين مقدار الدفع الإضافي للأموال لإتمام المعاملة إلى تأثير الفساد في البيئة الاقتصادية والاجتماعية وبالذات بيئة الأعمال(19)، وكذلك الفساد الكبير (Big Corruption) المتمثل بالفساد السياسي أو فساد الدولة، وأهم مظاهر وجود الفساد هي عدم احترام كل من المُفسِد (Corrupter) الذي غالبا ما يكون القطاع الخاص والمُفسَد (Corrupted) الذي غالباً ما يكون الدولة والقوانين التي تحكم التعامل بينهما(20). ولو طبقنا احترام القوانين ومحاربة الفساد على الوضع الراهن للأنظمة العربية، فإن تقرير منظمة الشفافية الدولية عن الفساد العالمي الصادر ٢٠٠٥ يضعها (كما هو شأنها في سالف الأعوام) في مراكز متأخرة في سلم الفساد (المكون من عشر درجات) وتراوحت بين (سلطنة عمان ودولة الإمارات العربية المتحدة الأكثر نزاهة وكانت في المركز ٢٩)

أما أدناها فكان (العراق في المركز ١٢٩ من مجموع ١٣٥ دولة) وهذا يجسد مدى استفحال شأفة الفساد في الدول العربية وخاصة العراق[*]. وقد وضعت منظمة الشفافية العالمية مؤشرات عامة لقياس النزاهة والفساد في مختلف الدول، ويمكن تحديد الملاحظات الآتية على هذا المقياس:

– المقياس العالمي للنزاهة ويتكون من ١٠ درجات أعلاها يمثل نزاهة تامة وأدناها يؤشر فساداً تاماً، وبينهما تتدرج المستويات.

– إن المعايير أعلاه، موزعة وفق أوزان محددة، وبالترتيب المذكور أعلاه، ولا يمكن أن يكون المنحنى الذي يمكن رسمه من معادلات تلك المؤشرات إلا واحداً من الآتي:

أ– دالة متزايدة، مثلا: فساد قليل، شفافية عالية

ب– دالة متناقصة، مثلا: فساد كثير، شفافية متدنية جدا

ج– لا يوجد خط مستقيم ولعل المخطط الآتي يقدم توضيحاً لاتجاهات هذه المعايير:

معايير جودة الأداء الحكومي

أداء حكومي فاعل/ نزاهة

	٠	١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨	٩	١٠
العلنية والشفافية											
الاستقرار السياسي											
فاعلية الحكومة	دالة متناقصة										
كفاية المنظومات والمؤسسات في بناء الدولة											دالة متزايدة
سيادة القانون											
ضبط الفساد											

أداء حكومي فاسد/فساد

ومما يتوجب التنبيه إليه صعوبة قياس الفساد إحصائيا لأن المشتركين فيه ليسوا متعاونين عادة. وتقدم المنظمة العالمية للشفافية ثلاثة معايير تقوم بتحديثها سنوياً لقياس الفساد وهي:

– مؤشر إدراك الفساد (القائم على آراء الخبراء حول أحوال البلدان الفاسدة)،

– البارومتر العالمي للفساد (القائم على استطلاعات مواقف الرأي العام وخبرته مع الفساد)،

– استطلاع دافعي الرشا الذي يبحث في استعداد الشركات الأجنبية لدفع الرشا.

وعليه:

أ. كلما ابتعد أداء الدولة عن معدلات الجودة اقترب من معدلات أعلى من الفساد، وكلما زادت معدلات أو مستويات الفساد كانت معدلات أو مستويات التدني في المعايير الثانوية المشكلة للمقياس، عالية نسبيا. وعالميا، دفعت تداعيات ظاهرة الفساد

بمنظمة الشفافية العالمية إلى وضع مؤشرات لقياس حالات الفساد في مختلف الدول، ووضع له (١٠ درجات) الارتفاع دليل الشفافية والانخفاض دليل للفساد (١٠ درجات شفافية تامة، ٠ فساد تام).

ب. إن زيادة معدلات ومستويات الفساد الإداري تنعكس بوضوح في: سرقة المال العام وعدم تحقق النسبة الطبيعية للإنفاق الحكومي على القطاعات الخدمية (حجم الإنفاق الفعلي تكون نسبته دائما اقل من ١٠٠% من حجم التخصيص الرسمي في الميزانية الذي اعتمد وفاقاً لمعطيات الحاجة الفعلية).

ج. رفع كلف الخدمات والسلع التي يحصل عليها المواطن من الدولة مما يؤثر في نظرته للدولة بوصفها صاحبة سلطة شرعية.

د. إعلاء شان الموظف غير الكفء وغير الجدير وغير النزيه، والأثر النفسي السلبي لذلك على سلوكيات الموظف الجدير والكفء والنزيه، وكون نقيضه غير قادر على إدارة الشأن العام.

وتجعل هذه القضايا الأداء الحكومي واقعا بين التلكؤ والتدني في مستوياته، وأحيانا الفساد إن كان في المسألة تقصد واضح في إشاعتها أو عدم علاجها. وبذلك يكون البحث قد هيأ مقدمات منطقية تعينه في تحليله واستدلالاته واستنتاجاته لواقع الأداء الحكومي(21).

<u>مؤشرات إدارة الحكم</u>

حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) مؤشرات إدارة الحكم في(22):

١. المشاركة في اتخاذ ومتابعة تطبيق القرارات.

٢. سيادة القانون.

٣. الشفافية.

٤. سرعة تقديم الخدمة وضمن إجراءات بسيطة.

٥. المساءلة الإدارية.

وحدد البنك الدولي مؤشرات تقترب في البعض منها من المؤشرات السابقة وهي(23):

١. المساءلة العامة: مدى اطلاع المواطنين على المعلومات ومساءلتهم للقادة.

٢. نوعية الإدارة: ويضم حكم القانون وحماية حقوق الملكية وفعالية البيروقراطيين ونوعية الأنظمة ومحاربة الفساد.

٣. المشاركة السياسية

٤. الشفافية.

٥. الحرية وتمكين الفرد الاعتيادي من نيل الخدمات وان يمارس حقه دون تقييد.

وتتطابق بعض المؤشرات وتختلف في البعض الآخر وسنفصل فيما يأتي بعض المؤشرات التي فيها نوع من الإبهام، لأن البعض الآخر فيه من الوضوح ما يمكن أن يفهم دون أي تبيين أو تفصيل. ومؤشرات إدارة الحكم كما أسلفنا لم يتم الاتفاق عليها حتى الآن، إلا أن هناك بعض المؤشرات التي نالت الإجماع في مسألة توفرها، وعلى الرغم مما يحيطها من الغموض، وجدنا من الضروري تفصيلها في بحثنا لتصبح أكثر وضوحاً ودلالة وهي:

١. الشفافية: ويدل على الوضوح في التعامل بين جهتين بينهما علاقة، وقد تكون هاتان الجهتان في إدارة الحكم الشعب والدولة، ولكي نفهم الشفافية بشكل اكبر سنفصلها بالاتي: الشفافية في اللغة العربية مشتقة من الفعل الثلاثة (شفف، شفَّ) ومعناها "رقَّ حتى يُرى ما تحته"(24)، وفي اللغة الانكليزية (Transparency) "كل ما يمكن استيعابه وفهمه بسهولة أو ما يتيسر استيضاحه واكتشافه بيسر"(25). ويعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الشفافية بأنها "اتخاذ القرارات على وفق الأنظمة واللوائح مع توافر المعلومات عن هذه اللوائح والأنظمة وإتاحة الوصول إليها لأية جهة تعنيها"(26). ويعرّفها البنك الدولي بأنها "حق المواطنين في المعرفة التي تستلزم نشر المعلومات حول ما يجب أن تقوم به وما قامت به فعلاً الحكومة ومؤسساتها الرسمية وتحديد المسؤوليات". وتقوم الشفافية على تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين وكذلك الخدمات التي يستحقونها وسبل الحصول على تلك الحقوق التي هي من حقهم(27). وهناك من يتناول الشفافية من زاوية فصل السلطات التي تعني "التميز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وان يتم بوضوح وفق آلية يُطلع عليها

ويحدد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية(28). ويعرّفها تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢ بأنها "التدفق الحر للمعلومات التي تقوم على انفتاح المؤسسات والعمليات المجتمعة للمهتمين بها وان تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها بصورة جيدة"(29).

٢. التضمينية: وتعرف بأنها "إمكانية مشاركة كل فرد له مصلحة في إدارة الحكم على قدم المساواة مع جميع الأفراد في دولة ما"(30). وتأتي التضمينية في اللغة العربية من الفعل الثلاثي (ضَمِنَ)، الذي تشتق منه كلمة التضمينية، وهو ضمان الشيء، وكفل به فهو ضامن(31). ويعرف البنك الدولي للتضمينية بأنها "تساوي المواطنين بحقوقهم أمام القانون، وان تتسنى لهم فرص متساوية لممارسة هذه الحقوق ومشاركة المواطنين في إدارة الحكم"(32). وبذلك تعني التضمينية امتلاك كل مواطن الحق بممارسة حقوقه في إدارة الحكم في بلده عن طريق الآليات الديمقراطية المعروفة وبفرص متساوية مع بقية المواطنين الآخرين، وعدم استيعاب أي طبقة أو فئة أو طائفة أو عرق وكذلك عدم التمييز بين المواطنين. ويعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) التضمينية بأنها "النظرة الشاملة لمصالح المجتمع بكافة طبقاته وفئاته ومناطقه ضمن رؤية إستراتيجية واضحة لاحتياجات الحاضر والمستقبل وضمان مشاركة ديمقراطية لكل فئات المجتمع"(33). ويمكن مما تقدم استخلاص عاملين مهمين في التضمينية:

أ. ضمان المشاركة على قدم المساواة بين أبناء الشعب والمساواة بين أجناسه، وعدم قصر المشاركة على فئة أو جنس دون أخرى (كالرجال مثلاً دون النساء).

ب. المعاملة المتساوية، بمنح الحكومة والنظام السياسي حقوقاً متساوية للجميع، وتقديم الخدمات لهم دون أي تمييز وعدم استبعاد أقلية أو طائفة أو حتى إقليم دون الأقاليم الأخرى، فالتضمينية تعني المساواة في التعامل والاحترام المتبادل وعدم التهميش.

٣. المساءلة: وهي من المعايير المهمة لقياس أداء الحكومة لأنها توفر الرادع بوجه أي تجاوز على السلطة الممنوحة أو المساعدة لاستخدامها، أي أن المساءلة ضابط الإيقاع للأداء الحكومي من جهة، وفعل تقييمي لنجاعة أداء المؤسسات الحكومية من جهة أخرى. وتتم المحاسبة والمساءلة من قبل جهات حكومية مخولة قد تكون البرلمان أو مؤسسات أوجدتها الحكومة نفسها للمراقبة والمساءلة. وتعرف المساءلة بأنها "خضوع متخذي القرار في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني للمحاسبة والمراقبة من قبل الشعب أو من المؤسسات المعنية، وتختلف طبيعة المساءلة بحسب المؤسسة وحسب إذا ما كان القرار داخليا أو خارجياً"(34). وتعرف المساءلة على المستوى الحكومي بأنها "امتلاك الشعب الحق في مساءلة ومراقبة حكومته على كيفية استعمالها لسلطة الدولة وموارد شعبها وتحتاج المساءلة إلى الشفافية والتوصل الكامل إلى المعلومات عن عمل الحكومة وكذلك تحتاج إلى التنافسية، أي التمكن من اختيار بين أكثر من هيئة أو كيان سياسي أو اقتصادي على أساس حسن الأداء والتصرف"(35). وتعني المساءلة أيضا المراجعة والمعالجة حين تخرق أفعال الحكومة والحقوق الأساسية لأي فرد وخصوصاً المتعلقة بالتضمينية(36). وتختلف الدراسات حول المساءلة بشأن أنواعها الرئيسة إلا أن أهم نوعين هما(37):

أ. المساءلة الداخلية: وتتمثل في السلطة القضائية أو رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية (الرئيس أو الحكومة)، أو من قبل الوزراء وكبار المسئولين والبيروقراطيين، كما يمكن أن تتم من خلال الهيئات والمؤسسات المعنية بالمساءلة وأجهزة الرقابة الداخلية، وتتم عبر التدابير المؤسساتية من خلال حفز الوكالات الحكومية بالشكل المناسب على تقديم الخدمات بشكل فعال(38). ويمكن تطبيق هذه الإجراءات بتوفير التنافسية والشفافية أمام هذه الهيئات مع بقية الهيئات غير الحكومية.

ب. المساءلة الخارجية: وتتم بوساطة الشعب أما للسياسيين عبر الانتخابات أو النقاش العام أو للوكالات الإدارية الخدماتية عبر آلية نقل المعلومات الاسترجاعية (وتعرف أيضا بالتغذية العكسية)، وتتضمن العملية الانتخابية آلية للمساءلة عبر اختيار ممثلين للشعب مهمتهم مساءلة الحكومة عن أفعالها وان تتم هذه العملية في

جو من الشفافية، كما أن لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني دوراً في مساءلة الحكومة والشعب ويسيرون المعلومات إلى الشعب أولاً بأول(39).

الاحتلال والحرب في العراق

احتلت الولايات المتحدة الأميركية العراق خارقة بذلك كل المواثيق الدولية وأعراف ومبادئ القانون الدولي، وكان هذا العمل فرديا من خلال تحالف خارج نطاق الشرعية الدولية والأمم المتحدة ومجلس الأمن. واستصدرت الولايات المتحدة قراراً من مجلس الأمن بالرقم ١٤٨٣ في ٢٢ أيار ٢٠٠٣ لتضفي الشرعية الدولية بإطارها الشكلي على احتلالها للعراق الذي حكمته بشكل مباشر عبر حاكمها العسكري (جي كارنر) لتؤول السلطة بعد ذلك إلى السلطة المدنية للائتلاف برئاسة السفير الأميركي (بول بريمر) حتى ٢٨ حزيران ٢٠٠٤ لتصبح الإدارة شكلية بعد ذلك عبر الحكومات العراقية المتعاقبة حتى الآن. وكان الاحتلال الأمريكي هو السبب الرئيسي لمصائب العراق الجارية، كما أدى نزاع القادة العراقيين إلى الإضرار بالعراق ومستقبله. وتبقى قوات الاحتلال تتحمل المسؤولية الكاملة عن كل ما جرى ويجري في العراق، وعن الادعاءات الكاذبة والوعود التي قدمتها، والحرب اللاشرعية التي أشعلتها والدمار الشامل الذي سببته، وعن الفوضى وظروف العنف التي فجرتها، والانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها للقانون الدولي. وليتسنى لنا إجراء المسح الميداني تقييما وقياسا للأداء الحكومي في العراق (من ٢٠٠٤ ولغاية –٢٠١٠ نهاية حكومة المالكي الأولى)، لا بد من تقديم خلاصة لما أحدثه الاحتلال في العراق بوصفه الحقيقة العسكرية والسياسية المركزية فيه.

– مسؤولية وأفعال الولايات المتحدة وبريطانيا في العراق(40):

١– تدمير الدولة العراقية وانهيار النظام العام

٢–تدمير التراث الثقافي

٣– الأسلحة العشوائية والممنوعة دوليا

٤– الاعتقال غير المشروع وسجون الاحتلال

٦–الهجوم على المدن

قياس الأداء الحكومي في العراق

أولا: الفساد.. وهو مرض يتسلل إلى الأجهزة الحكومية ومؤسساتها وتنعكس آثاره على أدائها، ويتخذ صورا وأشكالا متعددة تتمثل في(41):

أ. الفساد السياسي: ويشمل إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومة) من قبل النخب الحاكمة لأهداف غير مشروعة كالرشوة والابتزاز والمحسوبية والاختلاس والمحاباة

ب. الفساد المالي: ويشمل مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها

ج. الفساد الإداري: ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية ضمن منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية

د. الفساد القانوني: ويشمل الفساد القضائي الذي يعرض سيادة القانون للخطر لأن القوانين تسن لحماية حقوق الناس واستقامة مسار المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية، غير أن المتتبع للحالة التي عليها بعض القوانين يجدها تمثل معالجات للحاجات الخاصة تقوم على أسس مختلفة، وهنا يتجلى بوضوح دور الفساد السياسي في التأثير في مجمل العملية التشريعية وتسخيرها لخدمة البعض مثل ذلك: عشوائية التشريع، القفز على القوانين والتشريعات والتعليمات، تقاطع القوانين..الخ

هـ. الفساد الدولي: ويأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلدان وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر. وترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينها لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعا.

و. فساد محلي: وينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية(42).

هيكلية المؤسسات العراقية لمكافحة الفساد

يتكون النظام العراقي لمكافحة الفساد من ثلاث مؤسسات:-

أ. المفتشون العامون للوزارات (IGs).

ب. المجلس الأعلى للتدقيق(ديوان الرقابة المالية)(BSA).

ج. هيئة النزاهة (COI)

وحسب المصادر فقد تسلمت الهيئة منذ تأسيسها (١٧٦١٠) تبليغات عن حالات فساد، وعرضت أكثر من ١٢ ألف دعوى على القضاء وبلغ عدد المحكومين (٣٩٦) شخصا. وقد تعرضت الهيئة لضغوط من قادة سياسيين رفيعي المستوى في الدولة لحضها على رفض النظر في بعض القضايا، وتعرضت مكاتب الهيئة في بغداد والمحافظات إلى هجمات وتهديد موظفيها بالقتل. وتم تعريف قضية فساد بأنها (قضية جنائية تتعلق بحالة يشتبه أنها تنطوي على خرق نص)، أما الأشخاص الذين تسري عليهم متطلبات الكشف عن المصالح المادية فهم:

- الوزراء ووكلاء الوزراء
- المحافظون
- القضاة
- رئيس المفوضية ونائبه وجميع المدراء ومحققو المفوضية
- أعضاء الهيئة التشريعية بعد انتخابهم
- رئيس الدولة ورئيس الوزراء

٢. إنشاء مكاتب المفتشين العموميين بموجب الأمر رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.

وعند التحقق من التطبيق الفعلي لما ورد أعلاه ووفقا لإحصائيات المفوضية نفسها نجد القصور الواضح في عمل المفوضية رغم رصدها لحالات فساد على المستوى السياسي خاصة عدم قدرتها على الاقتصاص، حيث نلاحظ عند دراسة واقع الفساد السياسي والمالي والإداري بأن إحدى الثغرات الأساسية في عدم إمكانية ضبط ورقابة صور الفساد وممارسته في الأجهزة الحكومية أو الجهات الخاصة المتعاملة معها هي غياب الدور المباشر والفعال في مؤسسات الردع والضبطية، وعليه هناك ضرورة لإنشاء جهاز يتولى عملية الضبط بشرط أن يكون محايدا ولا يخضع لأي جهة سياسية وإنما يخضع للقانون وتطبيقه بشكل عادل ودون تفرقة وعلى كل المعنيين في

الأجهزة الحكومية والمؤسسات السياسية. ولم تتوفر حتى الآن معايير لحساب النزاهة والشفافية حتى يمكننا بموجب هذه المعايير حساب نسب الفساد، وبعض المنظمات الدولية مثل منظمة الشفافية العالمية تقوم باستطلاعات لعينات عشوائية من المجتمع العراقي ومن ثم يصنف العراق من الدول التي ترتفع فيها نسب الفساد، مما حدا بهيئة النزاهة إلى دراسة معايير خاصة للشفافية والنزاهة وحال اكتمال هذه المعايير يمكننا أن نضع النسب الصحيحة لكن لا توجد معادلة رياضية آنية لحساب حالات الفساد في الوزارات العراقية. ويؤكد المسئولون العراقيون أن "سياسة الاحتلال" كانت أحد أهم أسباب تفشي تلك الظاهرة بما هي عليه الآن، وان بعض رموز هذا الاحتلال متورط بعمليات الفساد تلك مثل قادة عسكريين في الجيش الأميركي وبعض المستشارين الأجانب العاملين في الوزارات العراقية. فقد أكد عبد الباسط تركي رئيس ديوان الرقابة المالية أن "احتلال العراق وتخريب بناه التحتية ساعد على تفشي مشكلة الفساد بصورة اكبر مما كان عليه الوضع في مطلع تسعينيات القرن الماضي بعد فرض الحصار الاقتصادي على العراق الذي أدى إلى ظهور بواكير الفساد المالي والإداري في البلاد"(43). وقال تركي في تصريح لـ(نقاش)"هناك تبديد أموال بقيمة ٨.٨ مليار دولار خلال فترة سلطة الائتلاف التي ترأسها الحاكم المدني للعراق بول بريمر الذي عطل الدور التحقيقي للديوان بما فرضه من إجراءات مما شجع وفتح الباب واسعا أمام المفسدين سواء كانوا عراقيين أم أجانب متعاقدين مع الولايات المتحدة الأميركية"، مؤكدا أن سلطة الائتلاف مسئولة عن جزء كبير من الفساد المالي والإداري الذي حصل في البلاد خلال السنوات الماضية. وأضاف عبد الباسط "إن بريمر عمد إلى تعطيل عمل ديوان الرقابة المالية كما انه استولى على الأموال العراقية المخصصة لإعادة الاعمار والبناء وقام بصرفها من دون أي إستراتيجية واضحة"(44). ومن جهة أخرى نرجح المقولة التي تؤكد أن الصراع السياسي على السلطة في العراق سبب آخر لتفشي الفساد في مفاصل ومؤسسات الدولة، وان احتدام الصراع السياسي على صعيد السلطة ترتب عليه ظهور مراكز حكومية عديدة متناقضة المصالح ومدعومة بفصائل مسلحة". إن هذا الصراع أوجد المناخ الملائم لاتساع ظاهرة الفساد في

ظروف عدم الاستقرار السياسي والتحارب الطائفي وتدهور الحالة الأمنية وغياب الحماية المطلوبة للأجهزة والهيئات والمسئولين المكلفين بمكافحة الفساد"، إن مكافحة الفساد لا يمكن بلوغها ما لم يجر العمل جديا باحترام وفرض آليات فعالة ومدعومة من الدولة والرأي العام.

–الفساد السياسي: تعددت أوجه الفساد السياسي الذي ساد الساحة العراقية والذي فرضته ظروف موضوعية وذاتية محددة. وتجلت أوجه هذا الفساد في مظاهر عدة، يلجأ البحث إلى كشفها فيما يأتي:

*البرلمان العراقي: انبثقت الجمعية الوطنية العراقية (البرلمان) اثر انتخابات الثلاثين من نيسان ٢٠٠٥ وكان المفروض بها أن تحل الإشكاليات التي سببها الاحتلال، إلا أنها لم تنجح في أهم مهمة وهي إعداد دستور دائم بطريقة تحظى بتأييد الشعب العراقي ككل، حيث ما زالت كثرة من بنوده ومواده يكتنفها الغموض والتعقيد وإشكاليات عديدة، وأثبتت هذه الجمعية عدم قدرتها على إنهاء الصراع وتحقيق التوافق الوطني وترسيخ الهوية الوطنية ومبدأ السيادة، إضافة إلى تعثر مهامها في التشريع والرقابة على سياسة الحكومة التي ينبغي أن توفر الأمن والخدمات وإعادة سيادة العراق كاملة. وهذا يفرض أسئلة أهمها:

١. ما مدى مصداقية وقوة الحلول للنزاع في العراق التي يمكن تحقيقها من خلال البرلمانيين أو القادة البرلمانيين في الجمعية؟

٢. ما مدى دور البرلمان في مناقشة المسائل الدستورية الرئيسية وصياغة الدستور الدائم في العراق؟

٣. ما دور البرلمان في تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق المصالحة الوطنية؟

٤. ما دور البرلمان كمنبر للحوار الوطني وفي إعادة البناء وإقامة السلم الأهلي؟

٥. ما دور البرلمان في المراقبة والمحاسبة وتحقيق العدالة؟

* الانتخابات:

قبل أن يترك الحاكم المدني الأميركي بول برايمر العراق، أصدر في ٥/٣١ و ٢٠٠٤/٦/١٥ ثلاثة أوامر مهمة باسم سلطة الائتلاف المؤقتة لتنظيم الانتخابات المرتقبة وهي(45):

١. الأمر رقم ٩٢ في ٢٠٠٤/٥/٣١ بتشكيل المفوضية العراقية المستقلة للانتخابات في العراق لإدارة الانتخابات بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

٢. الأمر رقم ٩٦ في ٢٠٠٤/٦/١٥ وهو قانون الانتخابات .

٣. الأمر رقم ٩٧ في ٢٠٠٤/٦/١٥ وهو قانون الأحزاب والكيانات السياسية

وهذا الإصدار أثار جدلا كبيرا على اعتبار أن هذه الأوامر غير شرعية لأنها صادرة من الاحتلال، وفعلا أثبتت الأحداث أن الانتخابات في العراق منذ عام ٢٠٠٥ وحتى الجدل الحالي بخصوصها سببها ضعف ونواقص هذه القوانين وكان المفروض من البرلمان صياغة قوانين للانتخابات وتنظيم الحياة الحزبية لتكتسب الشرعية الوطنية.

التداخل بين الدور السياسي والدور المؤسسي(46):

يقوم نجاح أداء جهاز الدولة على أساس تحديد الأدوار وتوزيع المهمات، وهذا يتطلب توصيف هذه الأدوار، وعليه، فان الفصل بين الأدوار واجب أساس ومطلب جوهري لضمان نجاح الدولة في أداء مهماتها وتحقيق أهدافها على أساس تكامل الأدوار السياسية والمؤسسية. وتعني الأدوار السياسية (الوظائف التطوعية)، وهي الوظائف التي لا يشترط أن تستند إلى خلفية مهنية أو مواصفات خاصة لأدائها. ويقوم بأداء هذه الوظيفة الجهاز السياسي للدولة (الحكومة، رئاسة الجمهورية، البرلمان،..). إذ إن وظيفتها تنحصر في تنفيذ البرنامج السياسي الذي حقق الفوز في الانتخابات– هذا في النظم الديمقراطية– فالوزير مسئول عما يخص وزارته في البرنامج السياسي. أما الأدوار المؤسسية فتعني دور الوزارة المهني والتخصصي. وهذه الوظائف يجب أن تستند إلى خلفية مهنية تراكمية، ومسار وظيفي سليم ومتميز وتطلب مواصفات خاصة لشغلها وأدائها. عليه فإن أي تداخل بين دور الأجهزة الحكومية وحدودها ومسؤوليتها، سيؤدي إلى نتائج غير محمودة العواقب، فلا بد من وضع خطوط حمراء لدور السياسي ينبغي إلا يتجاوزها، وان تجاوزها فلا يتحتم على

الجهاز المهني الاستجابة لها. وهنا تجب الإشارة إلى أن جهاز الدولة المهني (المؤسسي) هو أداة الحكومة في تنفيذ مهماتها مما يفترض بناءه على أساس سليم من تحديد الوظائف وآلية شغلها واشتراطاته. وعادة فأن الجهاز المؤسسي هو جهاز وظيفي مهني لا علاقة له بالجهاز السياسي، ولا يرتبط بالحكومة مهما كان اتجاهها وتوجهها، وعليه فهو باقٍ وان زالت الحكومات وتعاقبت كلما انتهت دورتها الانتخابية، لذلك يجب أن لا يخضع لاشتراطات السياسة وأهوائها ورغباتها. ويجب أن تكون صلاحية الاختيار للأدوار (الوظائف) مستندة إلى جهاز مهني عالي التخصص محايد ونزيه مثل مجلس الخدمة، تسند إليه مهمة اختيار أفضل مؤهل لشغل هذه الوظيفة، ويرفع بذلك تقريره إلى الجهات العليا (مجلس الوزراء، رئاسة الجمهورية) لإصدار أمر التعيين (وهي مسالة اعتبارية شكلية فحسب لا تخضع لإرادة تلك الجهات في الاختيار، إذ الاختيار محكوم بشروط موضوعية لا ذاتية).

غير أن ما يلحظ على أداء الوزراء هو التدخل المباشر في الجهاز المؤسسي وتسييره بحسب هواهم أو هوى السياسة، وقد يعزى ذلك إلى جهل السياسيين بذلك أو لأنهم متأثرون بالنظم الشمولية التي يكون فيها الوزير موظفا لدى الحزب الحاكم فيجري التغييرات بحسب هواه ويهب المناصب لمن يشاء، فيسقط بذلك المبدأ العالمي الشخص المناسب في المكان المناسب، والذي يجسد قول الرسول الأعظم (صلى الله عليه وسلم) انزلوا الناس منازلهم، أي ضعوا الإنسان في موضع استحقاقه. فالمبدأ الأساس في التوظيف أن الوظيفة استحقاق للأكثر تأهيلا، لا لمن يرضى عنه المسئولون، فتوزيع المناصب بحسب هوى الوزير سيقود إلى وضع أفراد غير مؤهلين في أماكن فوق طاقاتهم. إن هذا الأمر سوف يؤدي إلى(47):

– سيطرة صغار الموظفين على إدارة المؤسسة لجهل المسئول بذلك وتحويله إلى بصام وحسب (يوقع دون دراية).

– القضاء على مبدأ الوظيفة محفز للأداء، لأن الموظف مهما بذل جهدا في بناء ذاته وتطوير أداءه، لن يتقدم طالما لا تربطه صلة بالوزير أو حزبه، فهو لن يبرح محله، فلماذا عليه أن يحسن أداءه ويخلص فيه؟

– كل ذلك سينعكس تدنياً في مستوى أداء المؤسسة وعدم إيفائها بالتزاماتها تجاه الجمهور، وبخطيئة كبرى هي الهدر للمال العام.

وان هذا يجسد نظرة المسئولين في السيطرة على مقاليد السياسة لمصالح ذاتية بحتة، وبذلك فهم يسيئون صنعا. وعليه، يمكن القول بأنه:

– ليس هناك حد فاصل ما بين ما هو شخصي وبين ما هو مؤسسي،

– هل المرجعية الفنية والمهنية هي الوزير (المسئول السياسي) أم هي الوزارة (الجهاز الفني والمهني المتخصص)

– غياب العقلية المؤسساتية (الموضوعية) وسيادة العقلية الذاتية

– غياب ثقافة المؤسسات

وعليه، لا بد من تحديد الأدوار السياسية والمؤسساتية وتوضيحها تجنبا للتداخل والتدخل.

المحاصصة السياسية أم سياسة المحاصصة:

إن المحاصصة السياسية إحدى أهم العوائق في وجه تحقيق الاستقلال واستعادة السيادة، حيث المزاودة المحاكاتية لاستمالة الأجنبي وتقديم التنازلات لقوى الاحتلال تقف في وجه انجاز متطلبات الوحدة الوطنية، وتُرسخ الانقسام الطائفي أكثر فأكثر على حساب مقومات وحدة الدولة والمجتمع، وتحول دون بناء مؤسسات الدولة وتسبب فشل القائم منها. إن التغيير في الدول ذات النظم الديمقراطية عامة يحصل وحسب على مستوى القيادات السياسية وطواقمها المباشرة التي لا علاقة لها بالعمل المؤسساتي، أما الجهاز الحكومي المؤسساتي، والذي هو أداة الدولة في تنفيذ برامجها السياسية (الفرعية على مستوى الوزارة)، فلا يناله التغيير بتغير النخب السياسية، فهو باق. وعليه، لا تجد الدول في حالة تغير حكوماتها حرجا أو تدنيا على مستوى الأداء، بل وعلى كافة المستويات التنفيذية، لأن الجهاز التنفيذي المهني الفني المتخصص لا يمسه التغيير حتى وان كان طفيفا، لأنه يبنى على أساس المهنية والتخصص والمهارة والكفاية في تنفيذ المهمات، فضلا عن النزاهة، وهو جهاز محايد سياسيا (أي فوق الميول والاتجاهات)، إذ لو بني هذا الجهاز على أساس الاتجاه السياسي والمحسوبية

السياسية لأصبح جهازا غير مستقر، فهو يتغير بتغير الحكومات، فاقد لخصائصه المهنية منعدم الكفاية، ولاؤه للحاكم وليس للشعب(48). وعليه، لا يجوز إخضاع هذا الجهاز للمحاصصة السياسية ولا لرغبة السياسيين في توزيع الوظائف وإشغالها، وهنا يثار التساؤل: ما هي المحاصصة السياسية؟

تنشأ المحاصصة السياسية عندما لا تكون هناك أغلبية برلمانية تتمكن من تشكيل حكومة، فتثار المحاصصة السياسية باقتسام المناصب السياسية قسمة الغرماء، فكل تكون حصته موازية لنسبته البرلمانية. ويقصد بالمناصب السياسية الوزراء صعودا، وهذا جائز ولا غبار عليه طالما أنه لا يؤثر في أداء الدولة المهني بخاصة في حالة وحدة مسار الأطراف السياسية (أي وجود برنامج سياسي متفق عليه بين الأطراف السياسية في البرلمان) وعدم انجرارها وراء تجاذبات مصلحية. أما مناصب الجهاز الحكومي المؤسسي المهني فهي خطوط حمراء يجب أن لا يُقترب منها لأنها مناصب لا علاقة لها بلون السياسة، إذ تعمل بأقصى إمكاناتها دونما تمييز بين الأحزاب وأيها هو الحاكم، لذا فلا يجوز أن تخضع للمحاصصة السياسية التي تبقى على مستوى الوزراء والمناصب السياسية وحسب. وهذا في الدول التي نظامها ديمقراطي، أما في الدول التي أنظمتها شمولية وتسعى إلى التغيير الشامل الذي يستلزم التغيير الشامل في الجهاز الحكومي بما يتلاءم مع متطلبات الحزب المسيطر على مقاليد الحكم ليؤمن ويضمن بقائه وسيطرته ونشر وتطبيق أفكاره.

وتوضح محاولة تطبيق ذلك على الساحة السياسية العراقية حجم التناقض الذي تعيشه، فمن ناحية نظام الحكم فهو ديمقراطي يتم فيه تداول المسؤولية سلميا عن طريق الانتخاب، ومن ناحية أخرى يلحظ طرح تعبير غير مألوف في قواميس ومعاجم وموسوعات السياسة هو المحاصصة السياسية، أي اقتسام الوظائف القيادية والتنفيذية في جهاز الدولة، والتي تعد حالة شرعية على وفق السياقات السياسية المعروفة، أما على مستوى المناصب القيادية في الجهاز الحكومي المهني فهي مسالة خطرة تدفع باتجاهين:

– تسييس جهاز الدولة وتكريسه لخدمة مصالح الجهة السياسية التي ينتمي إليها من تسنم منصبا قياديا في هذا الجهاز، إذ سيكرس جهده لتجميع الأعوان من الجهة السياسية التي يمثلها ليقوي مركزه ويحكم قبضته.

– إضعاف أداء جهاز الدولة نتيجة لتسييسه، حيث سيتدنى الأداء بسبب انشغال الجهاز في تنفيذ مطالب الجهة السياسية التي ينتمي إليها المسئول الأعلى، فضلا عن ضعف الأداء المهني لان الاختيار لم يخضع لمعايير الجدارة والكفاية والمهارة الأدائية والنزاهة.

والسؤال الذي يفرض نفسه هو: لماذا المحاصصة الوظيفية؟ إن اعتماد مبدأ المحاصصة السياسية في المناصب السيادية (العليا والخاصة) في الجهاز التنفيذي يؤدي إلى:

– جهاز معتل بسبب اختلال أسس بنائه البعيدة عن الكفاية والجدارة والنزاهة واللاتبعية السياسية.

– جهاز غير مستقر إذ سيتبدل كلما تغيرت الموازنة السياسية.

إن الفساد يولد الفساد في حلقة مفرغة تستمر بالدوران، والعلة أن من يعملون في السياسة حديثو عهد بها، أو ربما لا يدركون من السياسة سوى السيطرة على مفاتيح الإدارة، متغاضين أو متناسين عن أن من يرمي إلى النجاح والاستمرار عليه أن يبني جهازا تنفيذيا كفوء أداؤه تؤطره الشفافية، وتسوده النزاهة وتحكم شغله الكفاية والجدارة. ولا شك أن مسعى أي سياسي سواء أكان فردا أم حزبا أم كتلة هو الصالح العام والمصلحة الوطنية، وانه عندما يبغي السيطرة على الجهاز التنفيذي فهو لضمان ذلك وصيانته، ولكن جهده بحسب اجتهاده وإدراكه. وعليه، يجب أن يتنبه حملة المسؤولية إلى أن الجهاز التنفيذي هو أداتهم (أداة الدولة) في تنفيذ البرنامج السياسي وتحقيق الأهداف المعلنة في الانتخابات، فنجاحهم مقرون بدرجة ومستوى كفاية الجهاز الأدائية، فكلما حسن البناء ارتقت درجة الكفاية وارتقى مستواها. وهذا يفرض الفصل بين الحكومة التي تخضع للمحاصصة السياسية تبعا لنتائج الانتخابات، والجهاز التنفيذي الذي هو خط احمر، اقتراب السياسة منه يسبب انحرافه عن المسار العام،

فولاؤه للعراق لا غير، ولا بد للحفاظ على من تفويض صلاحيات الاختيار والتعيين إلى جهاز محايد لا يخضع لإرادة السياسيين، مثل مجلس الخدمة العامة أو هيئة الخدمة العامة، تقليصا لهامش المحسوبية والمنسوبية، لأن المحاصصة السياسية قد تكون حالة مشروعة في السياق السياسي أي على مستوى المناصب السياسية، أما على مستوى الجهاز الحكومي فهي مسألة خطرة لأنها تدفع باتجاه(49):

– تسييس جهاز الدولة: وتنجم عنه خدمة مصالح الجهة السياسية التي ينتمي إليها من تسنم منصباً قياديا في الجهاز، إذ سيكرس جهده في تجميع الأعوان والمساندين من مرجعيته السياسية، تقوية لدوره في الوزارة أو تنفيذًا لخطة يتبناها حزبه.

– ضعف أداء جهاز الدولة: وهي نتيجة للمسألة السابقة حيث سيتدنى الأداء بسبب ضعف وعدم كفاية شاغلي هذه المناصب، وانشغال الجهاز في تنفيذ مطالب كتلته أو حزبه، زيادة على ذلك أن الاختيار لهذه المناصب لا يخضع لمعايير الجدارة والكفاية الأدائية والنزاهة.

– عدم استقرار الجهاز الإداري إذ سيناله التغيير كلما تغير الحزب الحاكم في الدورة الانتخابية التالية، وهكذا يستمر التغيير بعد كل دورة انتخابية.

<u>ملاحظات ختامية:</u> إن البرلمان القادم تنتظره مهام جسام ستقرر مصير ومستقبل العراق، وفي مقدمة تلك المهام:

١ـ تعديل الدستور بالطرق التي حددتها المادة ١٤٢ منه بما يضمن التوجه الحقيقي نحو قيام نظام ديمقراطي، وأن يتضمن الدستور الجديد شرعة حقوق الإنسان التي أقرتها الأمم المتحدة، وانتخاب الرئيس من قبل الشعب بصورة مباشرة، وليرشح من يرشح من المواطنين العراقيين بمختلف ألوانهم وانتماءاتهم بكل حرية، ولينتخب الشعب من يراه مناسباً لهذا المنصب بكل حرية وشفافية، ودون فرض من أية جهة، مع تحديد دقيق لصلاحيات الرئيس، ورئيس الوزراء، بما لا يحتمل التأويلات والاجتهادات التي تثير الخلافات وتسبب الصراعات.

٢. تحقيق استقلالية الأجهزة الأمنية والعسكرية وتخليصها من العناصر غير المهنية لجعلها أجهزة محترفة تدين بالولاء للدولة وحدها، وتدريبها وتجهيزها بالسلاح والعتاد

الكفيل بردع العناصر الإرهابية المجرمة، وجمع السلاح وحصر استخدامه بهذه الأجهزة ، وإعادة الأمن والسلام في ربوع العراق، وتسهيل عودة المهجرين إلى ديارهم، وتعويضهم عن كافة خسائرهم.

٣ـ حل الخلافات فيما يتعلق بقضية كركوك والمناطق المتنازع عليها وكل القضايا الخلافية الأخرى بالطرق الدستورية.

٤. تشريع قانون النفط والغاز الذي عجز البرلمان السابق عن انجازه، بما يؤكد مسؤولية الحكومة الاتحادية عن كافة الشؤون الدفاعية والأمنية والمالية الاتحادية.

٥ـ تشريع قانون جديد للأحزاب يتضمن وجوب التوجه الديمقراطي الحقيقي، ويضمن الإشراف الدقيق على تمويلها، وتحريم التمويل من الجهات الأجنبية، وحل أي حزب يثبت تلقيه دعماً أجنبياً من أية جهة كانت، واعتماد الأحزاب للآليات الديمقراطية في اختيار قياداتها، وتحريم التنظيمات العسكرية وشبه العسكرية داخل الأحزاب السياسية.

٦. تحقيق التحرر الناجز والكامل من الاحتلال والتدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للعراق، وإقامة العلاقات المتكافئة في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية مع كافة الدول على أساس احترام سيادة واستقلال العراق والمنافع المشتركة.

٧. النهوض بالصناعة الوطنية التي أصابها الدمار جراء حروب نظام صدام وجراء الغزو الأمريكي، ومطالبة الولايات المتحدة بتعويض العراق عن الخسائر التي أصابت البنية التحتية العراقية.

٨. النهوض بالزراعة على أسس علمية، وبدعم مباشر من الدولة، ومعالجة التصحر، وضمان وحماية حقوق العراق العادلة من المياه والتي تجاوزت عليها دول الجوار.

٩ـ معالجة مشكلة البطالة أكبر بيئة لتنامي الإرهاب، وضمان العمل لكل القادرين عليه، بما يحقق لهم ولعوائلهم حياة كريمة خالية من العوز والفقر بإقامة المشاريع الصناعية والزراعية ومكافحة البطالة المقنعة.

١٠ـ حل أزمة السكن في البلاد بإقامة المشاريع السكنية العمودية، والاستعانة بالشركات العالمية المتخصصة لهذا الغرض .

١١. تشريع قانون من {أين لك هذا؟}، والتحقيق مع كل الذين اتهموا بالفساد وسرقة المال العام، والمرتشين، وإنزال العقاب بهم واستعادة المال المنهوب.

ويتطلب ذلك انتخاب برلمانيين يتصفون بالأمانة والنزاهة والقدرة العلمية والخبرة ممن لم تتلوث أياديهم بسرقة المال العام. وقبل الانتخابات العراقية سلّط تقرير سري الضوء على إحصاءات حديثة، بيّنت عجز الحكومة عن مواجهة التحديات والحدّ من المآسي(50): وفيها أن هناك مليون أرملة (وزارة المرأة العراقية ٢٠٠٨)، وأربعة ملايين طفل يتيم (إذا كان معدل العائلة العراقية من ٤ إلى ٦ أطفال بحسب تقديرات وزارة التخطيط)، ومليونين وخمسمائة ألف شهيد (حسب إحصاءات وزارة الصحة العراقية والطب العدلي حتى شهر كانون الأول ٢٠٠٨)، وثمانمائة ألف مغيَّب (حسب إحصاءات الدعاوى المسجلة لدى وزارة الداخلية العراقية حتى كانون الأول ٢٠٠٨) وأربعة وثلاثين ألف سجين في معتقلات قوات الاحتلال وسجون الدولة في كافة أنحاء العراق وفقاً لإحصاءات مراصد حقوق الإنسان، علماً بأن القوات الأميركية اعترفت رسمياً بوجود اثني عشر ألف سجين لديها، وهناك أربعة ملايين وخمسمائة ألف مهجر إلى خارج العراق (حسب إحصاءات المتقدمين إلى جوازات فئة ج لدى مديرية الجوازات العراقية حتى نهاية كانون الأول ٢٠٠٨)، ومليونين وخمسمائة ألف مهجر في الداخل (حسب إحصاءات وزارة الهجرة والمهاجرين والمهجرين العراقية). وسجلت الإحصاءات الرسمية الحالات الآتية:

– ثلاث حالات طلاق من أصل أربع حالات زواج بعد الاحتلال، بحسب إحصاءات وزارة العدل.

– ٤٠% من الشعب العراقي تحت خط الفقر (وزارة حقوق الإنسان العراقية).

ويشير التقرير على مستوى التعليم والأحزاب وهيئات المجتمع المدني والشركات الأمنية ووسائل الإعلام، وشبكات الاتصالات والهيكليات الإدارية والمالية للدولة إلى:

– انحدار التعليم الجامعي والأساسي (منظمة اليونسكو).

– عشرات آلاف الشهادات المزورة لمسئولين وضباط ومديرين عامين وكادرات حزبية تشغل مناصب قيادية في الدولة (إحصاءات موثقة في هيئة النزاهة العراقية).

– سيطرة التخلف على المجتمع العراقي بعدما كان العراق الدولة الأولى في العالم التي محت الأمية بالكامل (١٩٧٧) بحسب منظمة اليونسكو.

– ٥٥٠ كياناً سياسياً (إحصاءات مفوضية الانتخابات العراقية).

– ١١٤٠٠ هيئة مجتمع مدني (وزارتا الداخلية والعمل والشؤون الاجتماعية).

– ١٢٦ شركة أمنية تديرها أجهزة المخابرات الأجنبية (مسجلة في وزارة الداخلية العراقية).

– ٤٣ ميليشيا مسلحة تابعة للأحزاب (مسجلة في وزارتي الدفاع والداخلية – لجنة دمج الميليشيات).

– ٢٢٠ صحيفة ومجلة تمولها أجهزة المخابرات الأجنبية (نقابة الصحافيين العراقيين).

– ٤٥ قناة تلفزيونية تمولها أجهزة المخابرات الأجنبية (إدارة القمر الصناعي نايلسات وعربسات).

– ٦٧ محطة راديو تمولها الأجهزة الأمنية (هيئة الإعلام والترددات العراقية•).

– ٤ شبكات للاتصالات اللاسلكية قيمة كل شبكة ١٢ مليار دولار يملكها مسئولون وقادة أحزاب وهي شركات (كورك) و(آسيا) و(زين) و(أثير).

– أكثر من ١١٤٠٠ مقر لأحزاب بشكل رسمي أو غير رسمي تمثله الشركات الوهمية أو الجمعيات الخيرية المستخدمة للتغطية والتمويه.

لقد صنّف تقرير الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٨ العراق كثاني افسد دولة في العالم بعد الصومال، حيث يقتل الفساد السياسي الشعب العراقي بحرمانه من موارده، وباستخدام أمواله في خدمة أعدائه. وقد أثبت البحث صحة فرضيته القائلة بأن الاحتلال يمثل الحقيقة العسكرية والسياسية في العراق وفي تبنيه إستراتيجية الفوضى الخلاقة وإرساء أسس المحاصصة السياسية انطلاقا من مقولة (أن الكوارث تؤسس لمرحلة جديدة وثقافة جديدة) والتي تقرأ أميركيا على نحو يحول العراق إلى مناطق وفئات وشيع ومصالح معزولة عن بعضها، يكملها نخب سياسية تتنافس على المصالح والاعتبارات الذاتية.

الهوامش

١. الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، واشنطن، ٢٠٠٣، ص.١٠١

٢. نقلاً عن: وجدان الساعدي، نمط إدارة الحكم في العراق وآثاره السياسية والاقتصادية للمدة (١٩٢١–٢٠٠٦) رسالة ماجستير غير منشورة . كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٦

٣. الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، الحكم السليم: تحسين الإدارة المحلية في منطقة الاسكوا، نيويورك، ٢٠٠٣، ص.١٣

٤. الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص.١١

٥. التوجهات الإستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في بيروت من ٢١ – ٢٣/شباط/٢٠٠٢، معهد المدن العربية، بيروت، شباط/٢٠٠٢، ص.٤

٦. خلدون حسن النقيب، مفهوم الحاكمية الطوباوية الجديدة، في: الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر (ندوة)، الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) بالتعاون مع مراكز دولية أخرى في القاهرة، واشنطن، ٢٠٠٢، ص.٢٥

٧. علي توفيق الصادق وآخرون، الاقتصاد العربي بين الواقع والطموح، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد٢٩٩، كانون الثاني/٢٠٠٤، ص.٤٤

٨. بنك الدولي، إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (تعزيز التضمينية والمساءلة)، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الطبعة العربية، دار الساقي، بيروت، ٢٠٠٤، ص.٢٢

٩. انظر بالتفصيل: د. سالم سليمان ود. خضر عباس عطوان، الفساد السياسي والأداء الإداري، شؤون سياسية، مجلة مركز الدراسات العراقي للدراسات الإستراتيجية، العدد الأول، ٢٠١٠، عمان، الأردن، ص ١١٧

١٠. نقلا عن المصدر السابق، ص ص ١٢٣–١٢٤

[١١]. الأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، مصدر سبق ذكره، ص١٠٦.

[١٢]. نقلا عن وجدان الساعدي، المصدر السابق، ص١٠٧.

[١٣]. علي توفيق الصادق وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص٤٤.

[١٤]. الأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، مصدر سبق ذكره، ص١٠٦.

[١٥]. علي توفيق الصادق وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص٤٥.

[١٦]. المصدر نفسه، ص٥٨.

[١٧] احمد باهض الحميداوي، مستقبل الأمن الاقتصادي العربي في ضوء المتغيرات الإقليمية الراهنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص٥٨.

[١٨] علي توفيق الصادق وآخرون، المصدر السابق، ص٤٥.

[١٩] المصدر السابق، ص٥٨.

[٢٠] المصدر السابق، ص٤٥.

(*) لمزيد من الاطلاع على تقرير الفساد العالمي ٢٠٠٥ يمكن زيارة الموقع الالكتروني لمنظمة الشفافية العالمية www.transparency.org

٢١. انظر بالتفصيل: د. أزهار الكبيسي. أموال العراق إلى أين؟، شؤون عراقية، مجلة المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، العدد الأول، ٢٠١٠، عمان، الأردن، ص١٥٠

– يمكن الرجوع في كيفية قياس الفساد والشفافية والنزاهة من قبل منظمة الشفافية العالمية إلى موقع المنظمة، http://siteresources.worldbank.org

وأيضا الدراسة المعنونة:

Annual Integrity Report Fiscal Year 2007. Institutional Integrity. http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/588889-1201539078620/0000172463ARar_Main_HighRes.pdf

٢٢. التوجهات الإستراتيجية الجديدة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة. مصدر سبق ذكره، ص٥.

٢٣. البنك الدولي. إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. مصدر سبق ذكره، ص ص ٢٢ – ٢٤

٢٤. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مصدر سبق ذكره، ص٣٤٢.

٢٥. منير البعلبكي، مصدر سبق ذكره، ص٩٨٥.

[٢٦] نقلا عن وجدان الساعدي، مصدر سابق

٢٧. المصدر السابق.

٢٨. نقلاً عن: عماد صلاح الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (ندوة)، إسماعيل الشطي وآخرون، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالقاهرة، بيروت، ط١، ٢٠٠٤، ص.١٤١

٢٩. تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، مصدر سبق ذكره، ص.١٠٢

٣٠. البنك الدولي، العمل والنمو وإدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دار الساقي، بيروت، ٢٠٠٤، ص.٧

٣١. محمد بن أبي بكر الرازي، مصدر سبق ذكره، ص.٣٨٤
٣٢. البنك الدولي، إدارة حكم أفضل، مصدر سبق ذكره، ص.٢٢
٣٣. انظر وجدان الساعدي، مصدر سبق ذكره.
٣٤. تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، مصدر سبق ذكره، ص.١٠٢
٣٥. البنك الدولي، إدارة حكم أفضل، مصدر سبق ذكره، ص.٢٩
٣٦. التوجهات الإستراتيجية الجديدة، مصدر سبق ذكره، ص.٥
٣٧. البنك الدولي، المصدر السابق، ص.٨٠
٣٨. المصدر نفسه، ص ص ٨١ – ٩٥.
٣٩. المصدر نفسه، ص ص ٩٥ – ١٠١.
٤٠. انظر للتفاصيل: جيمس بول وسيلين ناهوري، الحرب والاحتلال في العراق، تقرير للمنظمات غير الحكومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٧
٤١. الوضع في العراق شبكة المعلومات الدولية الانترنت: www.aljazeera.net/articals/archive.html
٤٢. انظر د، أزهار الكبيسي، مصدر سابق ص.١٥١
٤٣. انظر د. إبراهيم السامرائي، الراصد القانوني، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.
٤٤. انظر: د. رياض عزيز هادي، البرلمان في العراق، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٢١
٤٥. نقلا عن سالم سليمان وخضر عباس عطوان، مصدر سابق ، ص ١٢٩
٤٦. المصدر السابق، ص ١٢٩–ص ١٣٠
٤٧. المصدر السابق، ص ١٣٢
٤٨. المصدر السابق، ص ١٣٢ ص١٣٣، وكذلك: ياسر خالد بركات: الفساد الإداري..مفهومه ومظاهره وأسبابه مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة النبأ، العدد ٨٠، ٢٠٠٦
٤٩. المصدر السابق، ص ١٣٣
كذلك انظر: سالم سليمان وآخرون: أداء الحكومة العراقية عام ٢٠٠٨، التقرير الاستراتيجي العراقي السنوي لعام ٢٠٠٨، مركز حمورابي للدراسات، بابل، العراق.
٥٠. انظر بالتفصيل ملف الفساد، صحيفة الأمة الالكترونية، الأعداد ١٦ و١٧ و١٨ و١٩.