

The Legal Mechanisms for Achieving Transparency in Preventing Administrative Corruption in Iraq and Iran

Mohamad Biadr Parchin Olya¹
Ali Shaker Abd al-Muhsin²

(Recieved: 03 November 2023; Accepted: 25 March 2024)

Abstracts

There are numerous solutions adopted by the states of Iraq and Iran to combat administrative corruption in all its forms, striving to uphold the principle of administrative transparency within their legal frameworks. Certain nations have devised national strategies comprising hundreds of administrative and legal benchmarks to mitigate administrative corruption across various state functions. Meanwhile, others have pursued policies aimed at bolstering transparency, integrity, and accountability within the state's administrative system. Meanwhile, in other countries, there are efforts to develop legislative structures and align them with international treaties and agreements on this matter. A high index of administrative corruption in any country often signifies the inefficiency of oversight, gaps in the legal framework, and the failure to enforce its provisions. The inverse is also true. Given that methodology generally serves as the path the human mind takes in the pursuit of truth, and considering the specificity and significance of the subject under study, as well as the myriad complex issues it entails, we have employed several scientific methods. These include utilizing a historical approach to delve into certain aspects of the research, employing an analytical approach to fulfill the study's objectives, and adopting a comparative approach to elucidate the decisions made in Iraq and Iran regarding the research subject. This involves shedding light on select rulings from both international and national judiciaries relevant to the research topics, assessing the role of these rulings in establishing boundaries, and understanding their legal implications. We have drawn several conclusions, foremost among them being that the impetus for prioritizing transparency stems from a series

-
1. Assistant Professor, Department of Economics, Imam Khomeini Education and Research Institute, Qom, Iran. Email: bidar.mohamad@yahoo.com
 2. MA, Law, University of Religions and Denominations, Qom, Iran.
Email: alishakerabad@hotmail.com

of financial and administrative corruption scandals that have affected the global community. It is imperative to mitigate these issues by embracing innovative administrative practices and fostering a transparent environment suitable for administrative operations, both for management and employees. Clarity regarding assigned duties is crucial for achieving management objectives, particularly in delivering services to individuals.

The effective implementation of the transparency system significantly contributes to the clear delineation of responsibilities within administration. This fosters increased trust in administrative operations, facilitating the development of apt solutions to encountered challenges. Nations around the world are swiftly enacting legislation pertaining to freedom of information, disclosure, and the right to access information, recognizing their intrinsic value in combating administrative corruption and fostering accountability. In terms of international significance, such measures enhance confidence in a country's policies, garnering international support in global forums. We strongly advise the Iraqi and Iranian governments to initiate the implementation of comprehensive transparency systems across all administrative facets. This initiative is crucial for eradicating deviations and deficiencies, which represent the foremost obstacles hindering the realization of administrative goals and objectives.

Keywords: principle of transparency, administrative corruption, prevention of corruption, Iraqi legislation, Iranian legislation.

الآليات القانونية لتحقيق الشفافية في الوقاية من الفساد الإداري في العراق وإيران

محمد بيدار برجين عليا^٣

علي شاكر عبد المحسن^٤

[تاريخ الوصول: ١٤٠٢/٨/١٢ هـ ش؛ تاريخ القبول: ١٤٠٣/١/٦ هـ ش]

المستخلص

تتعدّد الحلول التي تبنتها دولتي العراق وإيران للوقاية من الفساد الإداري بكافة أشكاله، تحقيقاً لمبدأ الشفافية الإدارية، في قانونيهما. فبعض الدول تبنت وضع استراتيجيات وطنية لمئات من المقاييس الإدارية والقانونية، للحدّ من الفساد الإداري في مختلف أنشطة الدولة. ودول أخرى اتخذت سياسة تهدف إلى تعزيز الشفافية والنزاهة، وتعظيم المساءلة في النظام الإداري للدولة. بينما نجد دول أخرى تبنت وضع خطط لتطوير البنية التشريعية، ومواءمتها مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية في هذا الشأن. ويعدّ ارتفاع مؤشّر الفساد الإداري في أيّ دولة، دليل على عدم فعالية الرقابة، وغياب القانون، وعدم تفعيل نصوصه في هذه الدولة، والعكس صحيح أيضاً. ولما كان المنهج -بوجه عام- هو الطريق الذي يسلكه العقل الإنساني، سعياً وراء الحقيقة، وانطلاقاً من خصوصية موضوع الدراسة وأهميته، ونظراً لكثرة المسائل وتشعبها التي يثيرها موضوع الدراسة، لجئنا لاستخدام عدد من المناهج العلمية. منها المنهج التاريخي للتاريخ لبعض جوانب البحث. والمنهج التحليلي للوصول للمتطلبات اللازمة لتحقيق الهدف من الدراسة. والمنهج المقارن لتوضيح ما تقرّر في العراق وإيران في مجال موضوع البحث، خلال إلقاء الضوء على بعض أحكام القضاء الدولي والوطني، فيما تثيره موضوعات البحث، ودور تلك

٣. أستاذ مساعد في قسم الاقتصاد بمؤسسة الإمام الخميني رحمه الله للتعليم والبحث، قم، إيران، bidar.mohamad@yahoo.com.

٤. خزيج الماجيستر، اختصاص القانون، جامعة الأديان والمذاهب، قم، إيران، alishakerabad@hotmail.com.

الأحكام في وضع الحدود، والنطاق القانوني لها. وقد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات، هي: إنَّ السبب الرئيسي لظهور الشفافية، هو مجموعة من حالات الفساد المالي والإداري الذي اجتاحت العالم، وضرورة الحد منها عبر اتباع أساليب إدارية جديدة، وتوفير شفافية البيئة الملائمة للعمل الإداري، سواء فيما يتعلّق بالإدارة أو الموظّفين، إذ توضّح لكلّ منهم الواجبات المنوطة بهم، من أجل تحقيق أهداف الإدارة المتمثلة بتقديم الخدمات للأفراد. وكم ساعد التطبيق السليم لنظام الشفافية على توزيع المسؤوليات في الإدارة. ويضمن ذلك تزايد الثقة بأعمال الإدارة، التي تعمل على وضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تتعرّض لها. وتتسابق دول العالم الآن، على استصدار تشريعات تتعلّق بحريّة تداول المعلومات، والإفصاح، والحقّ في المعلومة، نظراً لأهمّيتها الداخلية في الوقاية من الفساد الإداري وتحقيق المساءلة، وأهمّيتها الخارجية في إعطاء الثقة في سياسات هذه الدول خارجياً، ممّا يوفرّ لها الدعم الدولي في المحافل الدولية. ونوصي الحكومة العراقية والإيرانية في البدء، بتطبيق نظام الشفافية في مفاصل العمل الإداري كافة، لضمان التخلّص من حالات الانحراف، والخلل التي تكون العائق الأكبر الذي يحول من دون تحقيق غايات وأهداف الإدارة.

الكلمات المفتاحية: مبدأ الشفافية، الفساد الإداري، الوقاية من الفساد، التشريع العراقي، التشريع الإيراني.

١. المقدمة

أصبحت ظاهرة الفساد، ظاهرة عالمية، تعاني كل دول العالم منها بشكل أو بآخر. فهي تختلف في حدّتها، ومدى توغلها، والمجالات، والأنشطة التي تظهر فيها بوضوح، حسب الأنظمة السياسية المختلفة التي تنتهجها هذه الدول. فالفساد حجمه، وأشكاله، وأنواعه تختلف في الدول الديمقراطية، عن الدول الدكتاتورية المستبدّة. ورغم أنّ الاهتمام العالمي بالوقاية من الفساد الإداري، والذي ظهر مرّده في العالم في العقدين الأخيرين، بإبرام اتفاقية الأمم المتّحدة في الوقاية من الفساد عام ٢٠٠٣، إلّا أنّ الفساد قديم، قدم البشرية. فهو موجود ومرتبّط مع وجود الحياة الإنسانية على الأرض، وفي مختلف الحضارات الإنسانية التي مرّت على البشرية. فنظرا لخطورة الفساد، نجده ذكره القرآن الكريم في خمسين موضعا، وفي مناسبات مختلفة، يندّد به، ويلوم المفسدين، ويبين خطورة الفساد وعاقبته الوخيمة. وقد وجدت إشارات للفساد الإداري في بعض الأفكار الاقتصادية القديمة. فقد حرّم أفلاطون الملكية على طبقة الحكّام، كما حرّم عليهم الزواج وتكوين عائلات، لحمايتهم من إغراءات الفساد، معتبرا أنّ انحراف الحكّام وفسادهم إنّما يتمّ بدافع من غريزة حب المال، أو الضعف العاطفي تجاه الأقارب. كما تناولت مقدّمة ابن خلدون ظاهرة الفساد الإداري الذي يقع من أصحاب الدولة، ووزرائهم، والكتّاب، والشرطة، حيث يذكر أنّ الكثير من أصحاب الممالك صاروا يفرّون إلى دولة أخرى، بعد حصولهم على المال من الدولة الأولى. واستمرّ الفساد في الانتشار إلى يومنا هذا، وتنوّعت أشكاله ومظاهره، واختلفت صوره، وتطوّرت من زمان لزمان، ومن مكان لمكان. ويرجع الاهتمام العالمي للوقاية من الفساد الإداري، لماله من آثار سلبية تؤدّي إلى تدهور المجتمعات التي يصيبها في مختلف نواحيها الإدارية، والاقتصادية، والسياسية. ولما يمثّله الفساد الإداري من انتهاك للقانون، والخروج على القيم والقواعد الأخلاقية السليمة للمجتمع. وينقسم الفساد الإداري في أيّ مجتمع، إلى فساد الحاجة،

وفساد الجشع، وتحت هاتين الصورتين تظهر أشكال عديدة للفساد ومتنوعة. منها: الرشوة، والمحسوبية، والابتزاز، والإكراه، والاختلاس، والتواطؤ، مضافاً إلى المحاباة أو التمييز، وما يتضمّن ذلك من تهاون في تطبيق معايير الكفاءة، واستبدال المعايير الموضوعية بمعايير شخصية. ولما كان الفساد الإداري ظاهرة متشعبة ومعقدة، تختلف وسائله في الزحف داخل المجتمعات، وإعادة إنتاج نفسه، فإنّ سياسة مواجهته ليست باليسيرة، وفي هذا الإطار تتعدّد الحلول التي تبنتها الدول للوقاية من الفساد الإداري بكافة أشكاله. فبعض الدول تبنت وضع استراتيجيات وطنية لمئات من المقاييس الإدارية والقانونية، لقياس مستوى الفساد الإداري في مختلف أنشطة الدولة، للوصول إلى سبل لحصاره ومكافحته. ودول أخرى تبنت سياسة تهدف إلى تعزيز الشفافية والنزاهة، وتعظيم المساءلة في النظام الإداري للدولة. بينما نجد دول أخرى تبنت وضع خطط لتطوير البنية التشريعية، ومواءمتها مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية في هذا الشأن. ويعدّ ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أيّ دولة، دليل على عدم فعالية الرقابة، وغياب القانون، وعدم تفعيل نصوصه فيها. والعكس صحيح أيضاً، فكلّما انخفض مؤشر الفساد الإداري في أيّ دولة، عدّ ذلك دليلاً على وجود رقابة فعّالة في هذه الدولة، وأنّ مبدأ المشروعية يطبّق بها، وأنّ هناك ديمقراطية حقيقية، ومشاركة حقيقية من المواطنين، وأنّ القضاء والأجهزة الرقابية تعمل بها دون تدخّل من أحد، في ظلّ مبدأ الفصل بين السلطات. وهو بالطبع ما يساعد ويساهم في رفع من أسهم الدولة في المحافل الدولية، ويساعدها على جذب الاستثمارات والأموال، وتسارع وتيرة معدّلات التنمية فيها. وتعدّ الشفافية الإداريّة، وحرّيّة تداول المعلومات، وتفعيل الحقّ في الإفصاح، من أهمّ آليات الوقاية من الفساد الإداري في الدول. فالشفافية تعني الوضوح التام، والعلانية المطلقة في كلّ الممارسات التي تقوم بها. وأنّ ظاهرة الفساد الإداري في كلا البلدين على وجه العموم، تعتبر من أخطر الظواهر التي تواجه البلدان، وعلى الأخصّ الدول النامية، والتي يترتّب عليها شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية، بما تنطوي عليه من تدمير

الاقتصاد، والقدرة المالية والإدارية، وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات الأعمار، أو إعادة الأعمار والبنى التحتية اللازمة لذلك. وإنّ هذا النوع من الفساد يشكّل الأخطر، فهو مدّمّر لعملية التنمية، لما يؤدّيه من استنزاف الموارد والامكانيات، والاختلال في البنى الأساسية التي تركز عليها عملية التنمية، ويؤدّي إلى تهديد سيادة الدولة، لما ستعانيه من مديونيات كبيرة، لعدم قدرتها على تحقيق النواتج الكافية لسدّ تلك الديون، وتحقيق مستوى نموّ مقبول بوجوده.

١. المفاهيم

١-١. مفهوم الشفافية الإدارية

يطلق على الشفافية الإداريّة عدد من المسمّيات، منها الإدارة المفتوحة، والإدارة على المكشوف، والإدارة المرئية، والإدارة بالرؤية المشتركة، والإدارة التشاركية. (ابن الكحل، ٢٠١٦م: ص ٧) وقد وضع الفقه عدد من التعريفات للشفافية الإدارية، كلّ تعريف تناولها من منظور معيّن. فمنهم من عرّفها فقهيًا بأنّها: "المبدأ الذي يتيح للمتأثّرين بقرار إداري، أو تجاري، أو خيري معرفة ليس فقط الحقائق الأساسية، ولكن معرفة آليات وإجراءات وأسباب اتخاذها". (ريجار، ٢٠٠٤م: ص ٥) وعرّفها الآخر بأنّها: "أن تعمل الإدارة العامّة في بيت من زجاج، كلّ ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وذلك بأن تتضمّن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة، الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها، بالإفصاح والعلانية والوضوح، وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها". (السبيعي، ٢٠١٠م: ص ١٥) وعرّفها ثالثاً بأنّها: "استجابة الحكومة لحقوق المواطنين وغيرهم، في الاطلاع على المعلومات المتعلقة بأداء الحكومة، وكيفية اتخاذ القرارات، خاصّة تلك التي لها علاقة بالشأن العامّ، وتمسّ حياة المواطنين". (رمزي، ٢٠١٣م: ص ١٨) وعرّفها البعض من خلال المجالات المستخدمة فيها الشفافية بأنّها: "حرّية تدقّق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل

بطريقة منفتحة، تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء". (الغامدي، ٢٠١٤م: ص ١١) ومن الناحية السياسية، تعنى الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكّن الناس من ملاحظة تصرّفات السياسيين. أمّا محاسبيا، فقد عرّفت بأنها تلك الكشوف التي تستعمل، وتستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة. ومن الناحية المالية فقد عرّفت بأنها: إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام، ووظائفه، والنيّات التي تستند إليها السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، والتوقعات الخاصة بالمالية العام. وعرفها البعض بأنها: «فلسفة ومناهج عمل تقوم على الوضوح، والعلانية، والدقة، والصراحة، والانفتاح في مختلف النشاطات». (الصاوي، ٢٠٠٩م: ص ٥) «ومجالات العمل التي تتمّ بين مختلف المستويات الإدارية داخل الجهاز الحكومي، والأجهزة الحكومية المختلفة، وجمهور المواطنين، بما لا يتعارض مع المصلحة العليا للدولة». (راولينس، ٢٠٠٩م: ص ٧٥) وعرّفت أيضا بأنها: «تقاسم المعلومات، وعلانية وصنع السياسات والأنظمة والتشريعات، وتحديد الإجراءات، بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة، يحدّد فيها المعلومات التي يجب نشرها بشكل مفصّل ودقيق، والمسئولية القانونية في حالة عدم نشرها، على أن تكون هذه المعلومات كافية لفهم عمل الجهة الإدارية ومراقبة أدائها، بحيث تكون في متناول أصحاب العلاقة، وخاصة الكادر الإداري العامل فيها». (العبادي، ٢٠١٧م: ص ١٨)

من خلال التعريفات السابقة ترى أنّ الشفافية الإدارية تتضمّن ما يلي:

١. وضوح التشريعات والقوانين وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، ومرونتها ووضوح لغتها، بحيث يسهل فهمها.

٢. تبسيط الإجراءات ومرونتها ممّا يسهّل عمليّة إنجاز المعاملات ببسر وسهولة.

٣. الانفتاح على الأطراف ذات العلاقة من خلال جعل المعلومات المتعلقة بالأنظمة والقوانين والقرارات، والأعمال المتاحة والمنظورة والمعروفة.

٤. تعزيز قيم الولاء والثقة بالمنظمة، بسبب وضوح آليات اتخاذ القرارات، وتقييم الأداء، والتخطيط.

٥. تعزيز الدور الرقابي من كافة الأطراف ذات العلاقة على العمليات الإدارية في المؤسسة، مما سينعكس بالإيجاب على أدائها.

٦. مفهوم الشفافية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأربع كلمات: المصداقية، والإفصاح، والوضوح، والمشاركة. (خالد، ٢٠١٤م: ص ١٤)

ويمكننا من التعريفات السابقة استخلاص تعريف لمفهوم الشفافية الإدارية، يحاول تفادي النقص الوارد في التعريفات السابقة بتعريفها بأنها: التزام يقع على عاتق السلطات الإدارية بالدولة، بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح وحساب المواطنين، من خلال التزام هذه السلطات باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها، وأنشطتها، وأعمالها، ومشروعاتها، وموازنتها، ومداولاتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وإعلانها عن طرق وإجراءات مسائل المواطنين لممثلي الإدارة عند حدوث تقصير منهم، أو قصور، أو مخالفة، دون طلب من المواطنين، مع تمكينهم من الاطلاع والوصول غير المكلف للمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام، مع اقتراح هذه السلطات الإدارية ودعمها، لإصدار تشريع يحدد المعلومات المستثناة من مبدأ الشفافية.

٢-١. مفهوم الفساد الإداري

ويعرّف مصطلح الفساد، بأنه موجود في أيّ تنظيم يكون فيه للشخص قوّة مهيمنة، أو قوّة احتكار على سلعة أو خدمة، أو صاحب قرار تكون له حرّية في تحديد الأفراد الذين يتسلّمون الخدمة أو السلعة، أو تمرير القرار لفئة دون أخرى. كما يعرف بأنه: "خروج عن القانون والنظام، وعدم الالتزام بهما، واستغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية،

أو اقتصادية للفرد، أو لجماعة معيّنة كقيام الموظف العام بطريقة غير سوّية، بارتكاب ما يعدّ إهداراً لواجباته ووظيفته، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، من أجل تحقيق مكاسب خاصّة مادّية أو معنوية". (بسيوني، ٢٠١٣م: ص ٢٥٥)

واختلفت التعريفات الفقهية للفساد حسب ما تتبنّاه من وجهة نظر، فمنهم من تبني مفهوم الفساد من جهة اجتماعية، ومنهم من عرّفه من خلال تبني مفهوم الإداري، وآخرين من منظور سياسي، والبعض من منظور اقتصادي، وهناك من حاول الدمج بين منظور أو أكثر في محاولة منه لتعريف الفساد بشكل أكثر شمولاً، إلّا أنّه يبقى لكلّ مجتمع تعريفه الخاصّ به للفساد، والذي يظهر من خلال سيطرة وانتشار أنواع معيّنة من ممارسات الفساد بهذا المجتمع.

وعرّف البعض الفساد بأنّه: "استغلال الموظف الحكومي الصلاحيات، للحصول على فوائد شخصية، أو باستغلال الموارد العامّة، لتحقيق منافع شخصية". (الغامدي، ٢٠١٤م: ص ٧) وعرّفه الآخر بأنّه: "استغلال الوظيفة العامّة والمصادر العامّة، لتحقيق منافع شخصية أو اجتماعية بشكل مناف للشرع والأنظمة الرسمية، سواء أكان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف ذاته، أو نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه أفراد من خارج الجهاز الحكومي، وسواء أكان هذا السلوك فردي، أم جماعي". (قطيط، ٢٠١٦م: ص ٢٢١) وعرّفته منظّمة الشفافية العالمية بأنّه: إساءة استعمال السلطة الوظيفية المؤتمن عليها، لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية. وعرّفه البنك الدولي بأنّه: "إساءة استخدام السلطة، المكاسب الشخصية". وهو ذات التعريف الذي تبنته منظّمة التنمية والتعاون الاقتصادي، إلّا أنّها أضافت أنّ الفساد يمكن تقسيمه إلى فساد كبير وفساد صغير، وفق حجم الحالة والقطاع المتأثر. (OECD, 2008: p 19) وقد عرّفه صندوق النقد الدولي بأنّه: "علاقة الأيدي الطويلة المتعمّدة والمستفيدة لشخص واحد أو مجموعة أشخاص". وهذا التعريف يميّز بين حالتين من الفساد:

الحالة الأولى: مرتبطة بتقديم الرشوة عند تقديم خدمة اعتيادية ومشروعة ومقررة.

الحالة الثانية: تتمثل في تأمين خدمة غير مشروعة، وغير منصوص عليها، ومخالفة للقانون، مقابل تقاضي رشوة، كإفشاء معلومات سرية، أو إعطاء تراخيص غير مبررة، أو تقديم تسهيلات ضريبية، وإتمام صفقات غير شرعية. (حمدي، ٢٠١١ م: ص ١٨) وعرفته الاتفاقية الأوروبية للوقاية من الفساد في المادة رقم ٢ بأنه: "طلب أو عرض أو إعطاء أو قبول رشوة أو أي ميزة، لا مبرر لها بشكل مباشر أو غير مباشر، والذي يشوّه الأداء الصحيح لأي واجب أو سلوك مطلوب من متلقي الرشوة، أو ميزة لا مبرر لها، أو احتمال لها". وعرف بأنه: "الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة محفزات مادية أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل، لصالح مقدم هذه المحفزات، ومن ثم إلحاق الضرر بالصالح العام". (قطيط، ٢٠١٦ م: ص ٢٢٤)

٢. الآليات القانونية لتحقيق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري في العراق

هناك عدد من المتطلبات يجب على الدول الراغبة، رغبة حقيقية في الارتقاء بمستوى إدارتها إلى مستوى حضاري يساهم في الوقاية من الفساد الإداري، وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، أن تقوم بها وتفعّلها. وأول هذه المتطلبات، أن توفر السبل لتحقيق الشفافية والنزاهة الإدارية والمساحة، من خلال اتخاذ عدد من الإجراءات القانونية. لذا نستعرض في هذا المبحث مطلبين.

١-٢. واقع الآليات القانونية لتحقيق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري في

التشريع العراقي

لا شك أنّ الشفافية الإدارية وواقع آليات تحقيقها، تعدّ في الوقت الحاضر من المبادئ الأساسية التي تسعى الدول إلى تبنيها في مجال إدارة مرافقها العامة. فهي وسيلة مهمّة لتحقيق متطلبات الإدارة السليمة لمؤسسات الدولة من جانب، ومن جانب آخر، تعدّ من بين وسائل المواطن في الوصول إلى أفضل خدمات المرافق العامة بصورة مرضية، فضلاً عن

إمكانية الوصول إلى تعزيز ثقته بعمل مرافق الدولة.

يعدّ التنظيم القانوني للشفافية الإدارية في العراق من المسائل التي لم تتضح بشكل موثّق، ضمن قواعد قانونية محدّدة، بل كان التنظيم واردا ضمن نصوص قانونية في مجالات مختلفة، إذ لم يصدر لغاية الآن، قانون خاصّ بالشفافية أو حرّية الوصول للمعلومات، كما لوّحت له العديد من جلسات البرلمان العراقي، بأهمّية إقرار قانون كهذا. ومن أجل الإحاطة بالتنظيم القانوني للشفافية الإدارية بالعراق، نبين طبيعة التنظيم القانوني للشفافية الإدارية، وأهمّية تطبيقها في إدارة المرافق العامة فيه. ويمكن من وجهة نظرنا، تفعيل ذلك من خلال ترشيح السلطة التنفيذية للدولة، عدّة أسماء من أصحاب الكفاءات المرتبطة بالمنصب الإداري القيادي الخالي المطلوب التعيين فيه، تعرض على البرلمان بالسيرة الذاتية والعملية لكل مرشّح، ويقوم البرلمان باختيار بعضهم، لأنّه الوكيل عن الشعب. مضافا إلى ذلك، يفعل مبدأ الفصل المتوازن بين سلطات الدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية، والمراقبة الفعلية بينهم. ويجب كذلك أن يكون عزله من المنصب بعد تحقيق يجريه البرلمان، ومحاكمة برلمانية علنية له. كما يجب أن يكون التعيين لمُدّة محدّدة غير قابلة للتجديد، لإتاحة الفرص أمام أكبر قدر ممكن من الكفاءات في المجال الإداري بالدولة، لتولّي مناصب القيادة، ممّا يحدث نوع من الإثراء للجهاز الإداري للدولة بتنوّع الكفاءات والخبرات. وبذلك يمكن أن يتمّ تحجيم ظاهرة التعيين في المناصب القيادية الإدارية لأصحاب الولاء للسلطة التنفيذية دون الكفاءة، والتي هي أحد مداخل الفساد الإداري. فلا يمكن السيطرة على وقائع الفساد دون توافر سياسة عامة إلزامية واضحة ومحدّدة التوجّهات والأهداف، وإدارة استراتيجية شاملة ومستدامة، وخطة استراتيجية مكتوبة، ومحترفة وشاملة ومستدامة للوقاية من الفساد الإداري. (سامر، ٢٠١٤م: ص ١١٧)

وهناك منظمات المجتمع المدني التي تسعى لتحقيق واقع الشفافية، ويشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة واسعة النطاق من المنظّمات غير الحكومية، والمنظّمات

غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة. وتقوم مؤسسات المجتمع منذ القدم بدور حيوي ومؤثر داخل المجتمع، حيث تعمل على زيادة الوعي لدى الشعوب، ونشر المفاهيم المدنية التي تعزز القيم الإنسانية بشكل تنظم علاقتها بالأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية والبيئية. والتي تعمل بمشاركة المؤسسات الحكومية، والقطاع الخاص لرفع درجة الشفافية وتحسين الأداء، وتعميق الفهم المتبادل داخل مؤسسات الدول، والسعي إلى التكامل على جميع المستويات، لما يحقق مصلحة المجتمع بأكمله. (الأحمدي، ٢٠١٥م: ص ٣٥) حيث كانت السرية في مجال الإدارة في العراق وإلى وقت قريب، تعدّ من مسلمات التنظيم القانوني العراقي. فالدساتير العراقية قبل عام ٢٠٠٣م لم تتضمن مبادئ الشفافية إلا بإشارات معينة، فضلاً عن أنّ القوانين كانت تفرض السرية في مجال التعامل مع المواطنين في كثير من مرافق الدولة، سواء تلك التي تتطلب السرية، لأهميتها، أم التي لا ترتبط بضرورات تحتمها. غير أنه بعد عام ٢٠٠٣م، وصدر الدستور العراقي عام ٢٠٠٥م، شهد العراق نقلة نوعية في المفاهيم المتعلقة بالشفافية في الإدارة. ومن هنا نلاحظ أنه رغم أنّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م لم يفرد نصّاً خاصّاً بالشفافية، إلّا أنه يضمن إشارة صريحة لمبدأ الشفافية. ومع ذلك فإنّ ممّا يؤخذ على الإشارة لأهمية الشفافية في الإدارة، أنّه لم يتطرق إلى أدوات تحقيق هذا المبدأ، ألا وهي الحقّ في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية والوصول الحرّ لها. ومع ذلك ذهب البعض إلى أن نصّ المادة رقم ٣٨/ف ٢ المتعلقة بكفالة حرّية التعبير عن الرأي بكلّ الوسائل، وحرّية التظاهر السلمي والطباعة والإعلان والنشر، هي الأساس الدستوري لحقّ الحصول على المعلومات، الذي يعدّ من أهمّ الأدوات المهمة لتحقيق الشفافية. ونؤيّد ذلك باعتبار أنّ هذه النصوص تنطوي على تصريح ضمنيّ لمبدأ الشفافية في الدستور. فالدستور نصّ في المادة رقم ٤ على أنّ الشعب مصدر السلطات. وهي إشارة قد يفهم منها ضمناً، ومع إمعان النظر والفحص، ما يؤدّي إلى تحقيق غرض الشفافية، عندما يكون الشعب هو صاحب السلطة والسيادة في البلاد،

إذ يعقل منطقياً "أن يمارس الشعب سيادته وسلطته، ما لم يتسلّح بسلاح المعلومات والمعرفة بما يدور في أروقة السلطة ومؤسسات الدولة. كما لا يعقل أن يرتضي هذا الشعب أن تكون السلطة فاسدة أو مستبدّة. ومن ثمّ ستكون الشفافية إحدى أدواته في إدارة دقّة هذه السلطة، وتوجيهها الوجهة التي تخدم مصالحه". (عبد اللطيف، ٢٠٠٩م: ص ٨٠)

فضلاً عما تقدّم، فإنّ هناك مشروع قانون لتطبيق الشفافية، وحرّية المعلومات، وحقّ الحصول عليها، تمّ إعداده من قبل الحكومة العراقية، وإرساله إلى مجلس النواب، غير أنّه لم ير النور لغاية يومنا هذا. كما أنّ هناك مشروع لتطبيق الإدارة الالكترونية للمرافق العامة أيضاً، لا زال غير مطبّق، سواء من ناحية التشريع، أم من ناحية التطبيق، إلّا في بعض الموارد. ونرى أنّ من الضروريّ والمهمّ، إصدار هذه القوانين الذي يمكن أن تشكّل نقلة نوعية للتطوّر الإداريّ في المرافق العامة، التي لازالت تعاني من البيروقراطية في الإدارة، ممّا يسبّب الكثير من المشاكل المتعلّقة بانتشار الفساد الإداري والمالي، وهذا ما يتطلّب ضرورة التحوّل الحديث بالإدارة. فهناك تأكيد على أنّ انتقال الدول نحو نظام الحكومة الالكترونية، أفرزه جملة من المتغيرات على مفهوم الخدمة العامة تؤثّر في النهاية إلى مقولة نهاية الحكومة التقليدية، حيث يوفّر النظام الالكتروني الكثير من فرص النجاح والوضوح والدقّة في تقديم الخدمات، وإنجاز المعاملات، وبالتالي تمثّل ثورة تحوّل مفاهيم، ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العامة المرفقية. (ميرفت، ٢٠١٧م: ص ١٥) وأيضاً تفعيل دور الإعلام في الترسّخ للشفافية الإدارية وقيم النزهة، والوقاية من الفساد، فهو يعتبر وسيلة للتواصل بين المجتمعات في جميع أرجاء المعمورة. فهو يتمثّل في جميع الوسائل والأدوات والتقنيّات، والطرق التي تنقل إلى الجماهير المتلقّية ما يجري من حولها من أحداث وما يتاح من معلومات، عن طريق السمع والبصر، وتتجسّد في الإذاعة والتلفزيون والصحف والمجلاّت والكتب والسينما والإعلان، التي تؤثر فيها وفي أفكارها واتجاهاتها. لذلك يطلق عليها المسلّطة الرابعة، لعمق تأثيرها على المجتمع. ويلعب الإعلام الاستقصائي دوراً هاماً في تحقيق الشفافية الإدارية، والوقاية

من الفساد الإداري، لما يميّزه عن غيره من أنواع الإعلام بالبحث، والتنقيب عن مجريات الأحداث والموضوعات، التي تهمّ المجتمع ومصالحته العليا. ويستند في تناولها إلى الوثائق والمستندات ومواجهة المسؤولين بها. فهو يكشف جيوب الفساد ومكامنه، وأدواته ورجاله ومؤسّساته، وكشف الكثير من القضايا الساخنة التي تتخذ من الخفاء مسرحاً لعملياتها، بالدليل القاطع، وبالوثائق والمستندات الرسمية أمام جمهور المواطنين، تاركاً لهم الحرّية الكاملة والموضوعية. وهو بذلك يقوم بدور كبير ورئيسي في الترسّخ للشفافية الإدارية وتعزيز قيم النزاهة، للوقاية من الفساد، الذي لن يستطيع القيام به دون وجود شفافية إدارية وحرّية إعلام، ممّا يعني أنّ الإعلام والشفافية الإدارية وجهان لعملة واحدة. (حاتم، ٢٠١٦ ص: ٢٧٣) كما يعلب الإعلام دوره في الوقاية من أوجه الفساد من خلال توعية الجماهير بقوانين الوقاية من الفساد والقوانين ذات الصلة به، كما يقوم بتسليط الضوء حول مؤسّسات الدولة التي تخلو من الفساد، والذي من شأنه أن يعزّز المصدقية في مؤسّسات الدولة. كما تقوم باستضافة ممثّلين عن المؤسّسات المهتمة بالوقاية من الفساد، لتسليط الضوء عن نشاط هذه المؤسّسات، كما تعمل وسائل الإعلام على الوقاية من الفساد، من خلال البرامج الحوارية واستخدام الدراما، إضافة إلى استخدام الإعلام الإلكتروني بشكل مؤثر، باعتباره الأكثر انتشاراً لمخاطبة الجماهير، ورفع درجة الوعي لديهم بخصوص الوقاية من الفساد. وأثارت فكرة الوقاية من الفساد في مختلف مجالات الإعلام الدنيّة، والفنيّة، والرياضيّة. وخلاصة القول أنّ الواقع للشفافية الإدارية في العراق، تتّجه بالوقت الحالي شكل العلنية لا السريّة، كما تمّ ذكره سابقاً، أي الإفصاح عن فقرات الأعمال الإدارية. وهذا ما نجد له مجالاً أيضاً في إبرام التعاقدات الحكومية. فالعقود الحكومية للإدارة، وبحسب ما نصّ عليه قانون العقود الحكومية الصادر عام ٢٠٠٤م، وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤م، تشير بنصوصها إلى وجود تطبيق العلنية في إجراءات إبرام العقود، ومشاركة المتعاقدين، ومنح الإذن بالتعاقد، وتطبيق المنافسة بين المتقدمين للتعاقد وفق إجراءات العلنية والشفافية.

فلا شك أنّ إجراءات الشفافية في العقد وأحكامه ومفاهيمه وتفسيراته القانونية الواضحة في مواده، وإجراءات المالية والإدارية والشروط الاستثنائية الواردة فيها، ومركز الإدارة الحقيقي الظاهري لا الشكلي أو الباطني في العقد، والبيانات والإحصائيات الحقيقية الواردة فيه، والأرقام المستعملة جميعاً، تسهّل عملية الإدارة الشفافة للمرافق العامة، وهذا يشمل جميع أعمال الحكومة في مجال التنظيم الإداري التي لها تأثير على مصلحة الجمهور والمواطنين والدولة في آن واحد. (السبيعي، ٢٠١٠م: ص ١٥) وهذا كله يتحقّق بالضرورة من خلال وضوح المعايير والنظم والإجراءات الإدارية ووضوح قواعد العمل، بحيث تخدم رسالة الجهة الإدارية بالطريقة المثلى، وبأن تكون هذه القوانين مرنة، مطاطة، انسيابية، هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة، من أجل مواكبة التطوّر العملي في مجال التنظيمات الإدارية العراقية في العصر الحاضر، بناء على معايير احترام النظم القانونية السائدة، خصوصاً من قبل أصحاب القرار والسلطة في الدولة. ويلزم تكريس القرارات الإدارية من أجل خدمة المصلحة العامة، وتعزيز تقدّم النظم الإدارية والمرفق العام، وذلك من خلال استخدام الدعم التقني للمعلومات والتكنولوجيا والتطورات العلمية في ظلّ ثورة المعلومات في التعاقد الإداري، خاصّة في مجال المواصفات الفنيّة المعروضة على الجهات الإدارية في المناقصات، وأساليب التنظيم القانوني الإداري المختلفة. (هادي، ٢٠٠٨م: ص ٧٧)

٢-٢. الاقتراحات لتحسين الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري في التشريع العراقي
هناك عدد من المتطلّبات والإجراءات الإدارية التي يجب أن تقوم بها الدولة التي تحاول اللحاق بمصاف الدول المسؤولة الشفافة النزيفة، للوقاية من الفساد. ومن هذه المتطلّبات المقترحة لتحسين الشفافية الإدارية، هي:

٢-٢-١. هيكلية الجهاز الإداري

يجب إعادة هيكلية النظام الإداري للدولة، وتفعيل اللامركزية الإدارية. فالتحوّل نحو اللامركزية يساهم بشكل فعّال في تعزيز المشاركة في إعداد القرارات الحكومية، وإصدار

قرارات تحقق رغبات المواطنين لقرب الإدارة المحليّة من المواطنين، وإمكانية معرفة أولويات واحتياجات المواطنين. كما تساعد الحكومة على مشاركة المواطنين في تنفيذ قراراتها، وكذلك تساعد اللامركزية الإدارية في تحقيق الرقابة الجيدة من قبل المواطنين على أداء الحكومة، وتحقيق المساءلة والوقاية من الفساد الإداري، مع تفعيل ما يطلق عليه في علم الإدارة الحديثة بالتمكين الإداري، الذي يعنى إعطاء صلاحية للعاملين في مؤسسات وهيئات الدولة في وضع الأهداف الخاصة بعملهم، واتخاذ القرارات، وحلّ المشكلات في نطاق مسؤوليتهم وسلطاتهم. وتساعد أيضا في إشباع حاجاتهم، وتحسين قدرتهم على مقاومة ضغوط العمل، وزيادة ثقتهم بأنفسهم، وتشجيعهم على الإبداع والمبادرة، والالتزام بروح الفريق، ورفع دافعيتهم الذاتية للرقابة الذاتية، وتنمية شعورهم بالمسؤولية، وتعزيز ولائهم التنظيمي. ويساعد على إعادة هيكلة الجهاز الإداري والقضاء على البيروقراطية الإدارية، التي تعدّ إحدى أسباب الفساد، وتخلّف الإدارة العامّة، نظرا لتمسك الأجهزة الإدارية بقواعد وإجراءات جامدة متحجرة، التي تجعل من الموظّفين آلات تسير على غير هدى، وتتحرك دون تفكير، والذي يؤدّي إلى قتل المعنويات داخل المواطنين. وهو ما يؤدّي إلى ارتكابهم أفعال تعدّ تطرفا، والتي تمثّل بعض صور الفساد. ولذلك يعتبر البعض البيروقراطية الإدارية مساوية في خطرها للإرهاب، وذلك من خلال تبسيط إجراءات العمل بشكل يسمح بأداء الأنشطة دون تعقيد من قبل الموظّفين، ويندرج ضمن ذلك نشر المعلومات والبيانات، وتوفير الأدلّة الإرشادية عن إجراءات العمل، لتكون في متناول الموظّفين المعنيين بالأنشطة، واختصار الإجراءات غير الضرورية، ونشر الوعي لدى الموظّفين، وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وتطوير خبرات الموظّفين العموميين وإثرائها، من خلال الاطلاع على التجارب الناجحة في الدول المتقدّمة في مجال الشفافية الإدارية، وللوقاية من الفساد، مع تطوير آليات الإشراف من قبل المديرين، وكبار الموظّفين على أداء موظّفيهم ومتابعتهم، بحيث يكونوا مسؤولين عن نتائج نشاط مرؤوسيههم. (الصدّيق، ٢٠١١م: ص ٣١)

إضافة إلى ذلك ترسخ مبدأ الشفافية الداخلية داخل الجهاز الإداري للدولة، من خلال تسهيل تدفق المعلومات الصحيحة بين مستوياته المختلفة. الذي يتيح مشاركة المرؤوسين في اقتراح القرارات والسياسات الخاصة بوحدهم المختلفة، مع محاولة القضاء على البطالة المقنعة داخل الجهاز الإداري للدولة، وتخفيض حجم الجهاز الإداري للدولة، من خلال تفعيل فكرة الحكومة الالكترونية وتطبيقها على أرض الواقع، مع عمل ربط الالكتروني بين مختلف القطاعات والأجهزة الإدارية للدولة. كما يحقق تفعيل الحكومة الالكترونية الإتاحة الكاملة والمتساوية لكافة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات والخدمات الحكومية للجميع، من أفراد ومؤسسات حكومية أو خاصة، في التوقيت الذي يسمح بفرض فرص متساوية في التعاملات الحكومية. ويتم التعامل الالكتروني في الخدمات الحكومية من خلال مكنية هذه الخدمات، كما يؤدي تطبيق الإدارة الالكترونية في القضاء على طبقة حراس الأبواب من الموظفين، الذين يمنعون المواطنين من عرض مشكلاتهم وموضوعاتهم على كبار المسؤولين بالدولة، وهو ما يساعد بلا شك في مقاومة الفساد الإداري. (محمد، ٢٠٠٩ م: ص ٦٠)

٢-٢-٢. إنشاء هيئة مستقلة للنزاهة والشفافية والمساءلة والوقاية من الفساد

يجب أن تكون هناك هيئة أو جهاز مستقل لدعم النزاهة والشفافية والمساءلة والوقاية من الفساد. تضم هذه الهيئة بقوانين واختصاصاتها المختلفة، كافة الأجهزة الرقابية المالية والإدارية الموجودة والمنشأة، حتى تستطيع تحقيق الرقابة بمفهومها المتعارف عليه، من أنها قدرة النظام على الوصول إلى المستوى المطلوب، أو الحالة المرغوبة من أنها العملية القائمة على المقارنة بين ما تم التوصل إليه فعلياً، وبين ما كان مخططاً للوصول إليه. ولأبد من توافر بعض المقومات التي تساعد على إنجاز المهام المناطة بها. ومن تلك المقومات: (الشيخ، ١٩٩٧ م: ص ٦٧)

١. توفر إرادة سياسية قوية لدى القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد والوقاية منها.
٢. وجود تشريع ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة، ويعطيها صلاحية مساءلة الأشخاص جميعهم، بمن فيهم السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية، وينظم آليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة.
٣. اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة، ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة، مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.
٤. توفير المصادر البشرية، والحاجات والأموال اللازمة لعمل الهيئة في إطار موازنة الدولة، بحيث يكون لها موازنة مستقلة لا يتدخل فيها أحد، توفر مرتبات كافية للعاملين بها.
٥. وجود تشريعات مساندة كقانون الكسب غير المشروع، وقانون الذمة المالية، والإفصاح لدى كبار المسؤولين، وعقوبات رادعة، ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة، أو يرتكب فعل الفساد، أو يساعد عليه.
٦. تبني الهيئة استراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية، وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه، وتبني الحكومة والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والمجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والإعلام، خطة وطنية تشاركية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية.
٧. إضافة لما سبق، هناك مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تقييم دور هيئات وضع وقاية للحد من الفساد في هذا المجال، تتمثل في:
 - أ- مدى ضمان إجراءات تعيين رئيس الهيئة واستقلاله عن أي تدخل سياسي وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية.
 - ب- مدى تزويد الهيئة بموارد بشرية ومالية كافية.
 - ت- مدى تمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية في أثناء قيامهم بواجباتهم.

- ث-مدى استطاعة الموظفون الوصول إلى المواقع والأشخاص جميعهم، بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية.
- ج-مدى خضوع موظفو الهيئة لاختبارات النزاهة.
- ح-مدى نشر الهيئة تقاريرها للجمهور.
- خ-مدى قدرة الهيئة على تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد.
- د-مدى وجود أشخاص محصنون أمام الهيئة.
- وبالتالي يكون دور هذه الهيئة في مجال الوقاية من الفساد متمثلاً في عدد من المحاور، تتمثل في الآتي: (البهجي، ٢٠١٤م: ص ٧٦)
١. اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تجسيداً لمبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
 ٢. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها، ذات طابع تشريعي أو تنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 ٣. تجميع ودراسة المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد واستغلالها في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، ولا سيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد، من أجل تقديم توصيات لإزالتها.
 ٤. التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في فعاليتها، وتلقي التصريحات بالامتلاكات العمومية من الموظفين بصورة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
 ٥. السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، والتعاون مع هيئات الوقاية من الفساد، على الصعيد الوطني والدولي.

٦. الحثّ على كلّ نشاط يتعلّق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمه.

٧. يمكن للهيئة طلب المعلومات اللازمة للكشف عن الفساد من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع الخاصّ أو العامّ، ومن كلّ شخص بشكل عامّ أو خاصّ. وفي حالة الرفض أو التعمّد في عدم تقديم هذه المعلومات، يعدّ ذلك جريمة إعاقة حسن سير العدالة.

٨. ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال الرامية للوقاية من الفساد، والمطبّقة فعلياً من خلال التقارير الدورية المدعومة بإحصائيات واردة من قطاعات الدولة المختلفة، مع إمكانية الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلّة والتحريّات في وقائع ذات علاقة بالفساد والتنسيق فيما بين الأجهزة الرقابية في الدولة حول طبيعة عمل كل جهاز، حتّى تمنع تداخل الاختصاصات، ممّا قد يعطل عملهم ويفسده، فتعمل الهيئة على تكامل تلك الأجهزة في عملها. (عبير، ٢٠١٠م: ص ٥٢)

٣-٢-٢. وضوح معايير الشفافية الإدارية وتوحيدها

يجب أن تكون القوانين واللوائح التي تحكم عمل السلطات الإدارية بالدولة، بما فيها قواعد وإجراءات المساءلة، واضحة لجمهور المواطنين، كي لا تخالف هذه السلطات أو القائمين على تلك القواعد والإجراءات تلك المعايير. كما يجب أن تكون هذه المعايير غير جامدة، قابلة للتطوير وفقاً للتغيرات العالمية. ويجب على الدولة أن تتبنّى مؤشرات موحّدة للشفافية الإدارية. فرغم اختلاف الأنظمة والمعايير التي تحتكّم إليها دول العالم لقياس مدى توافر الشفافية الإدارية ودرجات توافرها، إلّا أنّها تتفق جميعها في قواسم مشتركة، يجب على أيّ هيئة أو مؤسسة أو وحدة إدارية اتّباعها، وصولاً للشفافية الإدارية والوقاية ومنع الفساد بها، وتتمثل في الآتي: (شخابنه، ١٩٩٨م: ص ٩١)

١. توفير معلومات دقيقة لجمهور المواطنين عن الهيكل التنظيمي للهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، مع توضيح توصيفي للسلطات المسؤولين بها وواجباتهم، وكيفية مساءلتهم، وبيان الأجور التي يتقاضونها وملحقاتها، هم والعاملون بالهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية.

٢. توفير الوثائق والمعلومات الإدارية المتعلقة بعمل الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية من ناحية الأهداف، وفلسفة عملها وبرامجها، وتكاليفها، وحساباتها المالية، وإنجازاتها التي حققتها وغير هذا، بصورة واضحة لجمهور المواطنين.

٣. الإفصاح لجمهور المواطنين حول مضمون أي قرار تتخذه الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، الذي يؤثر فيهم، مع الإعلان عن أسباب اتخاذ القرار، وخلفيته، والمواد القانونية التي استندت إليها عند صياغته وإصداره وتدوينه.

٤. إعداد دليل مبسط لجمهور المواطنين، يتضمن كافة المعلومات المتعلقة بكيفية حفظ الوثائق والمعلومات الإدارية داخل البيئة، أو المؤسسة، أو الوحدة الإدارية، والصيغ والأشكال التي تحفظ بها نوع المعلومات التي تنشرها، أو المسموح لها نشرها، والإجراءات الإدارية المطلوبة للحصول عليها.

٥. توفير كافة المعلومات لجمهور المواطنين حول كيفية تقديم الشكاوي المتعلقة بعمل الهيئة، أو المؤسسة، أو الوحدة الإدارية، وما تقدمه من خدمات، أو وجود مخالفات، أو تقصير يتعلق بتطبيق القوانين الحاكمة على عملها، والجهات الإدارية المسؤولة عن تحقيقها، واتخاذ إجراءات بشأنها، مع توفير معلومات كاملة حول ما اتخذ بشأن الشكوى، مع نشر بيان دوري بملخص الشكاوي وما اتخذ بشأنها.

٦. تحديد الآليات والإجراءات التي تمكن جمهور المواطنين من تقديم المقترحات التي تساعد في تطوير عمل الهيئة، أو المؤسسة، أو الوحدة الإدارية، ومناقشتها مع القائمين عليها.

٣. الآليات القانونية لتحقيق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري في إيران

لابدّ من وجود بيئة تشريعية تسمح بالشفافية وتعزيزها وتحميها، حتّى تتكامل آليات تحقّق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري وتتعاظم. فكما يستند الفاسدون بالتشريع لتمرير فسادهم وحماية أنفسهم، فلا بدّ أن يرتدّ عليهم سلاحهم، ويكون التشريع هو الكاشف لفسادهم، والمحاكم لهم، والرادع لغيرهم، ممّن تسوّّل له نفسه بمختلف أشكال وممارسات الفساد. وليبيانها في جمهورية إيران الإسلامية سنتكلّم في مطلبين.

٣-١. واقع الآليات لتحقيق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري في التشريع الإيراني

إنّ القوانين التنظيمية لتحقيق الشفافية الإدارية، كما نعتقد هي عنوان الشرعية والمشروعية فعلاً، شعار للنزاهة الوظيفية والإدارية في إيران. وهي أسلوب عمل ناجح، وكفؤ في ظلّ إدارة ناجحة ومقتدرة، لها تجربة طويلة، ونزاهة وظيفية، ليس عليها غبار في مجال الوظيفة الإدارية، والمؤسسية، والمرفقية في آن واحد. لكن لم نجد تخطيطاً من قبل الحكومة، في إطار بيئة قانونية ومؤسسية غير فعّالة في ضمان مصداقية المعلومات التي يجب أن تحصل عليها الأجهزة الرقابية والمواطنين، لضمان الإدارة السليمة ومنع الفساد، وخاصّة في مجال آلية وكيفية إدارة موارد النفط والغاز، الذي يعتبر المصدر الأكبر للموارد العامّة في إيران، رافقه غياب قوانين تعزّز الشفافية في الإدارة، وضعف آليات إدارة الموارد النفطية بين الحكومة المركزية والحكومات المحليّة في المحافظات، فضلاً عن غياب تطبيق الحكومة الالكترونية التي يمكن أن تساعد في تعزيز الشفافية، ومن ثمّ تمكين المواطنين والمؤسسات الرقابية في الوصول السهل والسريع للمعلومات، وتحديد أوجه القصور والممارسات غير السليمة في إدارة المؤسسات الحكومية. ومما تقدم، نعتقد أنّ الشفافية الإدارية هي إحدى أشكال الرقابة الذاتية، والمحاسبة الموضوعية الآنية، والإشراف الإداري الموضوعي للمدير، أو الرئيس، أو الجهة المخوّلة للقيام بالتفتيش على أمور أو مسائل ماديّة أو نوعية وظيفية بعينها،

في ظلّ المعلومات المتاحة، والبيانات، والإحصائيات، والأرقام، والنماذج، والجداول المعطاة، تبعاً للسياسة الحكومية الإدارية العامة، والآلية التي تتبّعها المنشأة الإدارية في علمها التقليدي اليومي. وذلك من أجل الوصول إلى مثالية شكلية وموضوعية في مجال ممارسة الوظيفة العامة، والعمل الإداري فيما يخصّ العلاقة بين الرئيس والمرؤوس. وتمثّل في حقيقتها فلسفة، ومنهج عمل، ونظام إداري صارم إيجابي على مختلف الأصعدة، وكفؤ في العمل الإداري اليومي، يقوم على الوضوح، والعلانية، والدقّة، والصراحة، والانفتاح في إعطاء المعلومة الكاملة للتسلسل الإداري المعروف في الدولة. (اللوزي، ٢٠٠٠م: ص ١٤٩)

من ناحية أخرى، تمثّل مشاركة الكفّاءة للإدارة والمجتمع وجمهور المواطنين في المعلومات ذات الصلة بالأداء الحكومي، أهميّة كبرى، لأنّها بيانات عامّة ومشاعة، وليست حكراً على جهة معيّنة، ولا هي سرّ من الأسرار العامّة، إلّا ما تعلّق منها بمقتضيات الأمن الداخلي أو القومي، فهي تعكس وضوحاً في العمل، وتوفيراً حقيقياً للمعلومات عن الأداء الحكومي لكلّ الأطراف ذات الصلة، بما يسمح بمراقبة الإدارة، ومحاسبتها عن الخطط الموضوعية مسبقاً عن القرارات الإدارية من حيث اتّخاذها، والعقود الإدارية من حيث أسلوب إبرامها وإدارتها وتنفيذها، مروراً بالإجراءات الإدارية المتّبعة، والأموال التي صُرفت على تنفيذها دون إخفاء، ولا تعتمد إهمال لكلّ الحقائق، سواء كانت إيجابية أو سلبية. (سنا، ٢٠١٧م: ص ٩٠)

ونعتقد أنّه في ظلّ التقدّم التكنولوجي خصوصاً في مجال المعلوماتية، يظهر لنا أنّ الشفافية الإدارية لا بدّ أن تكون رمزاً وشعاراً يستهدى به في مجال العمل الإداري، لكي يكون بالفعل عملاً عامّاً يصب في مصلحة الدولة والمجتمع، جالبا النفع العامّ ومحققاً لكلّ الجوانب الإيجابية عند ممارسة الإدارات الحكومية مختلف النشاطات والفعاليات الإدارية، وأنشطة العمل المختلفة التي تتمّ بين مختلف المستويات الوظيفية الإدارية داخل الجهاز الحكومي، والأجهزة الإدارية المختلفة وجمهور المواطنين، بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا للدولة ومبدأ السريّة في العمل الوظيفي. وهذا يعني أنّ لتطبيق

القوانين للشفافية الإدارية أهمية كبرى على النشاط الإداري من حيث شكله وواقعه العملي، حيث تلعب الدور الأهم والأبرز في استبيان الصفة الرسمية الموضوعية على أعمال الإدارة. وكذا تعطي انطبعا متميزا عن أدائها في سبيل تحقيق المصلحة العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية. هذا كله لأنها للإدارة أداة للمعالجة، وتجنب حالات الوقوع في متاهات الفساد الإداري، وحلّ لكل مشكلاته الخطيرة قبل وقوعه أصلا، وذلك من خلال تمكين المختصين بالقرارات الصادرة من خارج وداخل الإدارة من معرفة أوجه النشاط الذي يمارسوه، وجوانبه السلبية منها، والعمل على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، وتقديم المساعدة في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية، والسماح بتوعية المواطنين واطلاعهم الدوري والمستمر على الخيارات المتعددة المتاحة. (هادي، ٢٠٠٨م: ص ٧١) وفضلا عن ذلك، فإن الأمر يصبّ في مصلحة الدولة في تسهيل عمليات تقييم الأداء وتحقيق الديمقراطية، والمساءلة وضمان نجاحها. وبالنتيجة الوصول إلى حكومة مفتوحة لتحقيق رقابتها ومساءلتها في آن واحد. (السبيعي، ٢٠١٠م: ص ١٨) وكما أنّ من شأنها أن تزيد الانتماء والولاء لدى الموظفين والمواطنين، وتسهم بدور كبير في تعزيز مستويات النمو والتطور الخاص بالمؤسسات، إضافة إلى دعمها عمليات التغيير والنجاح الإداري، وتساعد على دعم السياسات والبرامج المستقبلية، معززة من عمليات الرقابة الداخلية، ومساعدة على تعزيز مستويات الاستقلالية لدى العاملين في الهيئات التنظيمية المختلفة. (كامرون، ٢٠١٠م: ص ١٥)

كما يمكن لتحقيق واقع الشفافية، العمل على مراجعة كافة القوانين واللوائح المطبقة بالدولة من قبل سلطة التشريعات وتعديلها، بما يخدم تحقيق الشفافية الإدارية، ويدعم المساءلة، خصوصا ما يتعلّق منها بتسيير العمل داخل الدوائر الإدارية للدولة، ولا يركز تطبيق الشفافية الإدارية على ذلك فحسب، بل على درجة فعالية إنفاذها، لكونها تساعد في إزالة العوائق البيروقراطية، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز اللامركزية، وتنمية

الثقة العامة، والمصداقية، مما يوجب أن تكون القوانين الإيرانية واللوائح واضحة، وبسيطة، وسهلة الفهم، بحيث يسهل فهمها والتعامل معها، فلا تكون خاضعة للتأويل أو الضبابية. كذلك تفعيل دور البرلمان في تحقيق الشفافية الإدارية، ووضعها موضع التطبيق، من خلال دوره الرقابي على أعمال الحكومة السياسية، والتنفيذية. فجلسات البرلمان علنية، وتذاع عبر التلفاز، وتنشر وقائعها في الجرائد والمجلات، مما يتيح المعلومات عن أداء الحكومة للمواطنين بسهولة ويسر، بل والوصول إلى أهم وأدق ما تم بشأن أمور ما، أو مشروعات، أو أي عمل من أعمال الحكومة. فالآليات المتاحة للبرلمان كسلطة رقابة على عمل الحكومة تساعد على ذلك، فالبرلمان يملك توجيه الأسئلة للقائمين على الحكومة، واستجوابهم حول القضايا المختلفة التي تهم الرأي العام، بل ومحاكمتهم سياسيا في محاكمة علنية أمام المواطنين، وإحالة الموضوعات التي تمس الصالح العام، وتهم الشأن العام للتحقيق، مع دوره في مناقشة ميزانية الدولة الإيرانية وإقرارها.

٣-٢. الاقتراحات لتحسين الشفافية الإدارية للوقاية من الفساد الإداري في التشريع الإيراني

بعد أن تعرّفنا على بعض الآليات لتحقيق الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد التي يضرّ بها الفساد النسيج الاجتماعي والمؤسسي في جمهورية إيران الإسلامية، ننتقل إلى الاقتراحات المتاحة لتحسين الشفافية الإدارية في الوقاية من الفساد أمام الحكومات، للحدّ من الفساد، والتخفيف من آثاره.

٣-٢-١. دفع أجور كافية لموظفي الخدمة المدنية

سواء حصل موظفو الخدمة المدنية على أجر ملائم أو يقلّ كثيرا عما يستحقّونه، فإنّ ذلك يؤثّر على الدوافع والحوافز. وإذا كانت الأجور في القطاع العام منخفضة جدًا، فقد يجد

الموظفون أنفسهم تحت ضغط لتكملة دخولهم بطرق غير رسمية، وقد قاموا بإجراء بعض الأبحاث التجريبية التي أوضحت في عينة الأقل نمواً، أنّ هناك علاقة عكسيّة بين مستوى الأجور في القطاع العام، وتفشي الفساد ووضع آليات رقابية للوقاية منه.

٣-٢-٢. خلق الشفافية والانفتاح في الإنفاق الحكومي

يمثل كلّ من الدعم، والإعفاءات الضريبية، والمشتريات العامة من السلع والخدمات، والتسهيلات الائتمانية الميسرة، والمخصّصات خارج الموازنة التي تخضع لسيطرة السياسيين، عناصر للطرق المختلفة التي تدير بها الحكومات، الموارد العامة، وتجمع الحكومات الضرائب، وتلجأ إلى أسواق رأس المال لجمع الأموال، وتحصل على مساعدات خارجية، وتضع آليات لتخصيص هذه الموارد بغرض تلبية احتياجات متعددة.

وتقوم إيران بذلك بطرق شفافة نسبياً، وتبذل جهوداً لضمان استخدام الموارد، لخدمة المصلحة العامة. وكلّما كانت العمليّة أكثر انفتاحاً وشفافية، قلّت فرصة وقوع المخالفات والاستغلال، وقدّم دليلاً مقنعاً على التأثير السلبي للأنظمة غير الفعّالة لمراقبة الموازنة، كما أنّ قدرة المواطنين على فحص أنشطة الحكومة، ومناقشة مزايا السياسات العامة المختلفة، له أثره. وفي هذا الصدد، حرّية الصحافة وانخفاض مستوى الجهل مثلاً، سيشكلان سياق الإصلاحات. وسواء كان بلداً ما، لديه مجتمع مدني نشط أم لا، فإنّ وجود ثقافة المشاركة، يمكن أن يكون عنصراً مهماً، يدعم الاستراتيجيات المختلفة التي تهدف إلى الحدّ من الفساد والوقاية منه. (يزدي، ٢٠٠٠م: ص ٩٣)

وتعدّ جمهورية إيران الإسلامية، وهي دائماً واحدة من أفضل البلدان أداءاً في عنصر الشفافية على مؤشر تصوّر الفساد الخاصّ بمنظّمة الشفافية، بلداً رائداً في وضع عمليات تتّسم بالشفافية لإعداد الموازنة، وذلك بعد أن وافقت عام ١٩٩٤م على قانون المسؤولية المالية، الذي وفّر إطاراً قانونياً لإدارة للموارد العامة، تتّسم بالشفافية.

٣-٢-١. الحد من الروتين

يشير الارتباط القوي بين انتشار الفساد ونطاق البيروقراطية كما حدّدها مثلاً، مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال إلى الرغبة في التخلص من العديد من اللوائح غير الضرورية، مع الحفاظ في الوقت نفسه على المهام التنظيمية الأساسية للدولة.

ولا تعدّ أنواع اللوائح الموجودة في العديد من البلدان لبدء النشاط التجاري، وتسجيل الملكية والمشاركة في التجارة الدولية، ومجموعة كبيرة غيرها من الشهادات والتراخيص في بعض الأحيان، مرهقة للغاية فحسب، بل إنّها تشير أيضاً إلى أنّ الحكومات لم تقف مع نفسها غالباً لمراجعة ما إذا كان الغرض الذي تمّ تطبيقها من أجله يتفق بأيّ شكل من الأشكال مع احتياجات الوقت الحاضر، وأنّ النهج الأكثر وضوحاً هو ببساطة، التخلص من القوانين والبرامج التي تساعد على الفساد.

٣-٢-٢. استبدال الدعم التنافلي المشوّه بتحويلات نقدية موجّهة

وتتمثّل أنواع الدعم كمثال آخر على كيفية تشويه السياسات الحكومية، والحوافز، وخلقها فرصاً للفساد. فإنّ دعم المستهلك في مجال منتجات الطاقة، يصل إلى نحو ١,٩ تريليون دولار سنوياً، أي ما يعادل نحو ٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، أو ٨ في المائة من العائدات الحكومية. ويتمّ توزيع هذا الدعم بشكل تنافلي جدّاً، فيه توزيع ما يزيد على ٦٠ في المائة من إجمالي الفوائد على أغنى ٢٠ في المائة من الأسر بالنسبة للبنزين. ويمكن إلغاء هذا الدعم، أن يؤدّي إلى خفض كبير في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتحقيق آثار إيجابية أخرى غير مباشرة، ويؤدّي غالباً إلى التهريب، ونقص المعروض، وظهور أسواق سوداء. فإنّ أنواع الدعم يمكن في كثير من الأحيان، أن تضع الحكومة وسط نظم مولّدة للفساد. والأفضل من ذلك هو استبدال أنواع الدعم التنافليّة بتحويلات نقدية موجّهة للجمهورية الإيرانية الإسلامية. (الكيلاي وسكجها، ٢٠٠٠م: ص ٧٩)

٤. المقارنة في آليات تحقيق مبدأ الشفافية في الوقاية من الفساد الإداري بين التشريع

العراقي والإيراني

١-٤. وجوه التشابه

في سبيل تحقيق المصلحة العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية لتحقيق واقع الشفافية، لا يختلف في كلا البلدين. هذا كله لأنها للإدارة أداة لمعالجة وتجنب حالات الوقوع في متهاتات الفساد الإداري، وحلّ لكل مشكلاته الخطيرة قبل وقوعه أصلاً. وذلك من خلال تمكين المختصين بالقرارات الصادرة خارج وداخل الإدارة، من معرفة أوجه النشاط الذي يمارسوه، وجوانبه السلبية منها، والعمل على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، وتقديم المساعدة في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية، والسماح بتوعية المواطنين، وإطلاعهم الدوري والمستمر على الخيارات المتعددة المتاحة. (هادي، ٢٠٠٨: ص ٧١) وفضلاً عن ذلك، إنّ الأمر يصبّ في مصلحة الدولة في تسهيل عمليات تقييم الأداء، وتحقيق الديمقراطية، والمساءلة، وضمان نجاحها، وبالنتيجة، الوصول إلى حكومة مفتوحة لتحقيق رقابتها ومساءلتها في آن واحد. (السبيعي، ٢٠١٠: ص ١٨) وكما أنّ من شأنها أن تزيد الانتماء والولاء لدى الموظّفين والمواطنين، وتسهم بدور كبير في تعزيز مستويات النمو والتطور الخاصّ بالمؤسّسات، إضافة إلى دعمها عمليات التغيير والنجاح الإداري، وتساعد على دعم السياسات والبرامج المستقبلية، معززة من عمليات الرقابة الداخلية، ومساعدة على تعزيز مستويات الاستقلالية لدى العاملين في الهيئات التنظيمية المختلفة. (كامرون، ٢٠١٠م: ص ١٥)

كما يمكن لتحقيق واقع الشفافية، يجب العمل على مراجعة كافة القوانين واللوائح المطبقة بالدولة من قبل سلطة التشريعات وتعديلها، بما يخدم تحقيق الشفافية الإدارية، ويدعم المساءلة، خصوصاً ما يتعلّق منها بتسيير العمل داخل الدوائر الإداري للدولة، ولا يتركز تطبيق الشفافية الإدارية على ذلك فحسب، بل على درجة فعالية إنفاذها، لكونها تساعد

في إزالة العوائق البيروقراطية، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز اللامركزية، وتنمية الثقة العامة، والمصادقية، مما يوجب أن تكون القوانين الإيرانية واللوائح، واضحة وبسيطة وسهلة الفهم، بحيث يسهل فهمها والتعامل معها، فلا تكون خاضعة للتأويل أو الضبابية. كذلك تفعيل دور البرلمان في تحقيق الشفافية الإدارية، ووضعها موضع التطبيق من خلال دوره الرقابي على أعمال الحكومة السياسية، والتنفيذية. فجلسات البرلمان علنية، وتذاع عبر التلفاز، وتنشر وقائعها في الجرائد والمجلات، مما يتيح المعلومات عن أداء الحكومة للمواطنين بسهولة ويسر، بل والوصول إلى أهم وأدق ما ثم بشأن أمور ما، أو مشروعات، أو أي عمل من أعمال الحكومة، فالآليات المتاحة للبرلمان كسلطة رقابة على عمل الحكومة، تساعد على ذلك. فالبرلمان يملك توجيه الأسئلة للقائمين على الحكومة، واستجوابهم حول القضايا المختلفة التي تهم الرأي العام، بل ومحاكمتهم سياسياً في محاكمة علنية أمام المواطنين، وإحالة الموضوعات التي تمس الصالح العام، وتهم الشأن العام للتحقيق مع دوره في مناقشة ميزانية الدولة الإيرانية وإقرارها.

حيث يتشابه القانون العراقي مع القانون الإيراني في تحقيق مبدأ الشفافية في الوقاية من الفساد، وليس فقط في العراق وإيران، وإنما أغلب البلدان حوال العالم، لذا يعدّ القضاء الدستوري العراقي، القضاء الحاكم الفاصل بين سلطات الدولة المختلفة، المطبق والمفسر لنصوص الدستور، وما تبرمه الدولة من اتفاقيات دولية وإقليمية، وما تصدره المجالس التشريعية من قوانين، ومراجعة مدى مطابقتها للنصوص الدستورية، بل يرجع إليها لفرض التناقض بين حكيمين صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين، ولأهمية أحكام القضاء الدستوري. فهي ملزمة لكافة سلطات الدولة، وتنشر بالجريدة الرسمية للدولة، ففي أحكام القضاء الدستوري العراقي والإيراني، والحق في حرية تلقي المعلومات وتداولها، ويعد الحق في تداول المعلومة، وحرية تلقيها من أي مصدر، الوجه الآخر للشفافية الإدارية، الذي له أبلغ الأثر على حرية تكوين الرأي والتعبير عنه. وبالرغم من أن الأحكام جاءت بشكل غير مباشر،

إلا أنه يفهم من مضمونها، أنها ترسخ للشفافية الإدارية، فمنذ أكثر من عقدين من الزمان، قضت المحكمة الدستورية في إحدى أحكامها، بأن الدستور لا يرمي من وراء ضمان حرية التعبير، أن تكون مدخلا إلى توافق عام، بل يصونها أن يكون كافا لتعدد الآراء، وإرسائها على قاعدة من حيده المعلومات، ليكون ضوء الحقيقة منارا لكل عمل، ومحدد لكل اتجاه. ذلك أن حرية التعبير التي يؤمنها القانون العراقي من الدستور، أبلغ ما تكون أثرا في مجال اتصالها بالشؤون العامة، وحيث إنه من المقرر أن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير المنصوص عليها في القانون الإيراني.

٢-٤. وجوه الخلاف

لا يختلف كثيرا القانون العراقي عن القانون الإيراني في تحقيق مبدأ الشفافية في الوقاية من الفساد، حيث أكد القضاء الإداري في العراق على أهمية أن تصدر القرارات الإدارية متوافقة مع القانون، وأن ترسخ للشفافية الإدارية في مجال هام، مثل مجال التعامل في البورصة، إذ عدل وزير الاقتصاد بقراره المطعون فيه موعد إعداد هذه المستندات والتقارير. فأوجب أن يتم ذلك خلال شهرين على الأكثر من انتهاء السنة المالية للشركة، وهو ما يتفق مع نصوص القانون، ومع الموعد المضروب في هذه النصوص دون تجاوز. ولما كان تحديد هذا الميعاد من الملائمات المتروكة لجهة الإدارة، متمثلة في وزير الاقتصاد، مادام يهدف إلى المصلحة العامة الذي أفصحت عنه الأوراق، بأن ذلك تم لمواكبة التطور في التعامل في سوق المال، وخاصة فيما يتعلق بتوافر عنصر الشفافية، اللازم لإجراء المعاملات في بورصة الأوراق المالية، حيث أصبح توافر المعلومات عن الشركات التي تطرح أوراقها للتداول في الوقت المناسب، أمرا حليما ولازما لجمهور المتعاملين، حتى يكونوا على بينة كاملة بأوضاع الشركة، التي يتم التعامل على أوراقها، فضلا عن أن الواقع العملي لسوق رأس المال، أثبت أن الوقت، عنصر أساسي لسوق رأس المال، وأداة هامة من أدوات هذه السوق،

وأثّه كان من الضروري النظر في تعديل المدّة المشار إليها، تمكيناً للمراقبي الحسابات من أداء مهمّتهم في وقت مناسب. ومن ثمّ يكون القرار المطعون فيه متّفقاً من حكم القانون. (حمدي، ١٩٧٩م: ص ١١٧)

يتّضح لنا مما سبق ذكره عن العلاقة بين الشفافية والصدق، أنّ كلا المبدأين وجهان لعملة واحدة، إذ يهدفان على تحقيق المصلحة العامّة، ونشر الديمقراطية، وإخضاع الحكومة لرقابة الأفراد. لذلك إنّ الأساس الشرعي للشفافية، نجده في الصدق الذي جاء به ديننا الحنيف، وإنّ الاختلافات التي يمكن أن نلاحظها بينهما، لا يعدو أن يكون في استعمال الأساليب الحديثة في تطبيق الشفافية. ولذلك يمكن عدّ الأخيرة صورة متطورة من صور الصدق، كونها تمثّل الوسيلة التي أثبتت صلاحيتها في التخلص من الفساد الإداري في المؤسسات العامّة والخاصّة، وهذه هي الغاية الأساسيّة التي يسعى لتحقيقها الحكم الرشيد عن طريق الشفافية. (الخطيب، ١٩٨٥م: ص ٤٢)

وأكد القضاء الإداري في جمهورية إيران الإسلامية علي مبدأ الشفافية في مجال مزادات بيع أراضي الدولة باعتبار أن الشفافية في هذه التعاقدات تعدّ من أفضل وسائل الوقاية من الفساد في مجال من المجالات التي ينمو فيه الفساد ويرتع، وهو مجال التعاقدات الحكومية، فقضى بأنّ: في الحالات الأخرى، فقد جرى الإعلان داخل إيران وخارجها، بل جرت حملة إعلانية ضخمة للإخبار عن مزادات ومواعيدها، حيث وصل الإعلان عن ذلك إلي ذروته وغايته. وذلك قصداً إلى تحقيق أقصى درجات الشفافية والعلانية وتكافؤ الفرص، فبدأ الأمر مبسوطاً جوانبه، معلومة شرائطه للجميع، فيتنافس فيه المتنافسون، وحصلت الدولة من ذلك على أفضل الأسعار وفق أيسر وأنسب الشروط، كما بدأ الفرق شاسعاً. وهو ما أكّدت عليه الجمعية العامّة لقسمي الفتوى والتشريع في جمهورية إيران، حينما انتهت إلى أن تحقيق مبدأي الشفافية والعلانية في العلاقة بين كافّة المتقدمين للتعاقد مع الجهات الإدارية، وتحقيق مبدأ المساواة بينهم على النحو الذي لا يتمّ مع أيّ منهم بميزات

أفضلية، لا تستند إلى أسس موضوعية، وفقاً للشروط والمواصفات المقررة للتعاقد. وإزاء ذلك استنّ المشرّع أصلاً عامّاً لترسية المناقصات، وذلك في ظلّ توحيد أسس المقارنة بين جميع العطاءات من النواحي الفنيّة والمالية.

٥. الخاتمة

١. توصلت الدراسة إلى اختلاف موقف التشريعات، سواء في العراق أم إيران، في تطبيق مبدأ الشفافية. فالشفافية تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وحقوق الأفراد، وهذا لا يحقق على نحو مبدأ دائم، إلّا في ظلّ تقرير قواعد قانونية، تفرض تطبيق مبدأ عامّ للشفافية، يبيّن كافّة أنشطة أعمال الإدارة، ومساهمة المشرّع في خلق جوّ من الشفافية بين الإدارة والجمهور، رغم كون هذا المبدأ يمكن أن ترد عليه قيود واستثناء، تدخل في نطاق السريّة في بعض موارد حماية النظام العام.

٢. تبين من خلال الدراسة أنّ هناك قواعد قانونية واضحة في تبني الشفافية الإدارية للمرافق العامة، سعت إليها دولة إيران في ظلّ تشريع قانوني. في حين لزال العراق بعيداً عن إقرار تشريع يكرّس تطبيق مبدأ الشفافية الإدارية بالمرافق العامة، ممّا قد يسهم في تطويرها، وللقضاء على أبرز ظاهرة في الإدارة، وهي الفساد المالي والإداري.

٣. توضّح من خلال الدراسة، أنّ الشفافية الإدارية تعدّ من الوسائل الناجعة في إدارة المرافق العامة، كونها تركز على آليات، تقدّم من خلالها المرافق العامة أفضل الخدمات للمواطنين بشكل واضح، يسمح بوصول ومعرفة الجميع للإجراءات المتبعة في إدارة المرفق العام.

٤. استنتجت الدراسة بأنّ موضوع الشفافية الإداريّة حديث، ويحتاج إلى كثير من القواعد التي تحكم تطبيقه، لكونه مفهوم واسع، يصعب تحديده بمصطلح فقهي واحد، لأنّه يدخل في مجالات واسعة. والشفافية الإدارية تعني عدم الغموض، والتكتم، والسريّة في كافّة العمليات المتبعة، بمعنى أنّ كلّ شيء يكون متاح ومرئي للجميع، ويكون من خلاله وضوح

التشريعات والدقة في انجاز الأعمال، وتحقيق العدالة، وإعطاء المواطن الحق في الاطلاع على المعلومات، ومراقبة السياسة المتبعة، والبعد عن التعقيدات، وتقليل من البيروقراطية والروتين في إنجاز الأعمال الإدارية.

٥. نأمل من الحكومة العراقية، البدء بتطبيق نظام الشفافية في مفاصل العمل الإداري كافة، لضمان التخلص من حالات الانحراف والخلل التي تكون العائق الأكبر، الذي يحول من دون تحقيق غايات وأهداف الإدارة.

٦. يعدّ مبدأ الشفافية في العراق وإيران مبدأً جديد التطبيق. ومن أجل ضمان معرفة الجميع به، لابدّ من إقامة مؤتمرات ودورات للتعريف بماهية الشفافية وكيفية عمل آلياتها، مما يوفّر تطبيقاً سليماً لها.

٧. تطبيق الدولة لفكرة الحكومة الالكترونية تطبيقاً عملياً يربط كافة الأجهزة والجهات الإدارية بالدولة وبعضها ببعض، مع إتاحة كافة المعلومات المتعلقة بها، وبعملها على مواقعها الالكترونية، التي يجب أن تصمّم بشكل يتيح المعلومات بطريقة سهلة وبمبسطة، ومصنّفة.

المصادر

ابن الكحل، فهيمة. (٢٠١٦م). «الشفافية الإدارية». رسالة الماجستير، جامعة عبدالرحمن ميرة.
الأحمدي، علي بن عايض. (٢٠١٥م). «تصوّر استراتيجي لدور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية، دراسة مقارنة منتدى الشفافية حالة دراسية». رسالة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

بسيونج، محمد سعيد. (٢٠١٣م). «تأثير الفساد في الأداء الاقتصادي للحكومة». مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥١١.
البهجي، عصام أحمد. (٢٠١٤م). الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

- حمدي، أمين عبد الهادي. (١٩٧٩م). الفكر الإداري الإسلامي المقارن. بيروت: دار الفكر العربي.
- حمدي، عبد العظيم. (٢٠١١م). عولمة الفساد وفساد العولمة. الإسكندرية: الدار الجامعية.
- الخطيب، زكريا عبد المنعم إبراهيم. (١٩٨٥م). نظام الشورى في الإسلام ونظم الديمقراطية المعاصرة. مصر: مطبعة السعادة.
- رمزي، فهد عبد الرحمن مسفر. (٢٠١٣م). «الإدارة بالشفافية لدى مديري مكاتب التربية والتعليم بمنطقة مكة المكرمة من وجهة نظر المديرين والمشرفين». رسالة الماجستير، جامعة أم القرى.
- سامر، مؤيد عبد اللطيف. (٢٠٠٩م). «نحو استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الإداري في العراق». مجلة رسالة الحقوق، العدد ١.
- السبيعي، فارس بن علوش بادي. (٢٠١٠م). «دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية». أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- سناء، أحمد ياسين. (٢٠١٧م). «شفافية الأداء الحكومي لدولة العراق». مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ١٠١.
- شخابنة، عبد. (١٩٩٨م). الشفافية في الخدمة المدنية (تجربة ديوان الرقابة والتقييس الإداري دراسة مقارنة). الأردن: د.نا.
- الشمري، حاتم بديوي ورشيد، ابتهاج جاسم. (٢٠١٦م). «دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد العراق نموذجاً». مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، العدد ٤.
- الشيخ، علي. (١٩٩٧م). الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية في تطوير القدير القدرة التنافسية في الأردن (دراسة مقارنة) - الجودة، الإنتاجية، الشفافية، المساءلة. عمان: الجمعية العلمية الملكية.
- الصاوي، علي. (٢٠٠٩م). «ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، أفكار للمناقشة». عمان: المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمالية.
- الصدّيق، منى أبوبكر. (٢٠١١م). «الالتزام بأعلام المستهلك عن المنتجات دراسة مقارنة». أطروحة دكتوراه، جامعة المنصورة.

- الغامدي، عبدالله بن سعد. (٢٠١٤م). «دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد». عمان: المؤتمر العلمي المنعقد في كلية العلوم الاستراتيجية.
- قطيط، عدنان محمّد. (٢٠١٦م). «مكافحة الفساد الإداري بمؤسسات التعليم قبل الجامعي في مصر بدال استراتيجية مقترحة». مجلة دراسات عربية في التربية وعلم النفس، العدد ٦٩.
- الكيلاي، سائدة وسكجها، باسم. (٢٠٠٠م). نحو شفافية عربية. عمان: مؤسسة الأرشيف.
- اللوزي، موسى. (٢٠٠٠م). التنمية الإدارية للمفاهيم، الأسس والتطبيقات. عمان: دار وائل للنشر.
- ميرفت، قاسم عبود. (٢٠١٧م). «أثر الحكومة الالكترونية على النظام القانوني للمرفق العام، دراسة مقارنة». رسالة الماجستير، جامعة بابل.
- هادي، محمود. (٢٠٠٨م). «أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب العام لوزارات التعليم العالي، العمل والشؤون الاجتماعية، الصناعة والمعادن». مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد ٧١.
- يزدي، بيزن. (٢٠٠٠م). مدخل إلى القانون الإداري المتعلق بمحاربة الفساد. المترجم: سعيد الصباغ. القاهرة: الدار الثقافية للنشر.

OECD. (2008). Corruption-Glossary of international criminal standards.

References

- Abdulateef, Samer Moaed. 2009. "Naḥw istirāṭijīyya fā'ila li-mukāfahat al-fasād al-idārī fī al-Iraq." *Majalla risālat al-ḥuqūq*, no. 1.
- Ahmadi, Ali b. Ayid. 2015. "Taṣawwur istirāṭijī li-dawr munazzamāt al-mujtama' al-madanī fī ta'zīz al-shaffāfiyya: dirāsa muqārana muntadā al-shaffāfiyya ḥāliyya dirāsiyya." MA diss., Naif Arab University for Security Sciences.
- Bahaji, Isam Ahmad. 2014. *Al-Shaffāfiyya wa-atharuhā fī mukāfahat al-fasād al-idārī*. Alexandria, Egypt: Dār al-Fikr al-Jāmi'.
- Bassiouni, Muhammed Saeed. 2013. "Tāthīr al-fasād fī al-adā' al-iqtisādī li-l-ḥukūma." *Majalla Miṣr al-mu'āṣira* 104, no. 511: 451-508.

- Ghamidi, Abdullah bin Saad. 2014. "Dawr al-nizāha wa-l-shaffāfiyya fī muḥārabat al-fasād." Amman: The Academic Conference held at the College of Strategic Sciences.
- Hadi, Mahmoud. 2008. "Usus al-shaffāfiyyat al-idāriyya wa-‘alāqatuhā bi-mukāfāhat al-fasād al-idārī: dirāsa istiṭlā‘iyya li-ārā’ ayna min al-afrād al-‘āmilīn fī maktab al-‘āmm li-wizārāt al-ta’līm al-‘ālī, al-‘amal wa-l-shu’ūn al-ijtimā‘iyya, al-ṣanā‘a wa-l-ma‘ādin." *Majallat al-idāra wa-l-iqtisād*, no. 71.
- Hamdi, Abd al-Azim. 2011. *‘Awlamat al-fasād wa-fasād al-‘awlama*. Alexandria: al-Dār al-Jāmi‘iyya.
- Hamdi, Amin Abd al-Hadi. 1979. *Al-Fikr al-idārī al-Islāmī al-muqārīn*. Beirut: Dār al-Fikr al-‘Arabi.
- Ibn al-Kahl, Fahima. 2016. "Al-Shaffāfiyyat al-idāriyya." MA diss., University Abderrahmane Mira of Béjaïa.
- Kaylani, Saida and Bassem Sakkijha. 2000. *Naḥw shaffāfiyya ‘Arabiyya*. Amman: Archiva Institute.
- Khatīb, Zakariyya Abd al-Mun‘im Ibrahim. 1985. *Niẓām al-shūrā fī al-Islām wa-naẓm al-dīmuqrāṭiyyat al-mu‘āṣira*. Egypt: Maṭba‘at al-Sa‘āda.
- Lawzi, Musa. 2000. *Al-Tanmiyat al-idāriyya li-l-mafāhīm, al-usus, wa-l-taṭbīqā*. Amman: Dar Wael for Publishing.
- Mirafat, Qasim Aboud. 2017. "Athar al-ḥukūmat al-iliktirūniyya ‘alā al-niẓām al-qānūnī li-l-mirfaq al-‘āmm: dirāsa muqārīna." MA diss., University of Babylon.
- OECD. 2008. Corruption-Glossary of International Criminal Standards.
<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>
- Qatīt, Adnan Muhammad. 2016. "Mukāfāhat al-fasād al-idārī bi-mu‘assasāt al-ta’līm qabl al-jāmi‘ī fī Miṣr badāl istirāṭiyya muqtaraḥa." *Majalla dirāsāt ‘Arabiyya fī al-tarbiya wa-‘ilm al-naḥs*, no. 69.
- Ramzi, Fahd Abd al-Rahman Musfir. 2013. "Al-Idāra bi-l-shaffāfiyya ladā mudīrī makātib al-tarbiya wa-l-ta’līm bi-maṭṭaqa Makka al-Mukarrama min wijha naẓar al-mudīrīn wa-l-mushrifīn." MA diss., Umm Al-Qura University.
- Sabee, Faris bin Alwash Badi. 2010. "Dawr al-shaffāfiyya wa-l-musā‘ala fī al-ḥadd min al-fasād al-idārī fī al-qitā‘āt al-ḥukūmiyya." PhD diss., Naif Arab University for Security Sciences.
- Saddiq, Mona Abu Bakr. 2011. "Al-Iltizām bi-a‘lām al-mustahlak ‘an al-muntijāt: dirāsa muqārīna." PhD diss., Mansoura University.

- Sana, Ahmed Yasin. 2017. "Shaffāfiyyat al-adā' al-ḥukūmī li-dawlat al-Iraq." *Majallat al-'ulūm al-iqtisādiyya wa-l-idāriyya*, no. 101.
- Sawi, Ali. 2009. "Mahiyyat al-musā'ala wa-l-shaffāfiyya wa-dawruhumā fī ta'zīz al-tanmiyyat al-insāniyya: afkār li-l-munāqasha." In *The Third Conference of Omani Economic Association*.
- Shaikh, Ali. 1997. *Al-Shaffāfiyya fī al-khidmat al-madaniyya: tajriba wizārat al-tanmiyyat al-idāriyya fī taṭwīr al-qadīr al-qudrat al-tanāfusiyya fī al-Urdun (dirāsa muqārina): al-jawda, al-intājiyya, al-shaffāfiyya, al-musā'ala*. Amman: Royal Scientific Society of Jordan.
- Shakhabana, Abd. 1998. *Al-Shaffāfiyya fī al-khidmat al-madaniyya (tajriba dīwān al-riqāba wa-l-taqyīs al-idārī dirāsa muqārina)*. Jordan: n.p.
- Shimri, Hatam Budaywi and Ibtihal Jasim Rasheed. 2016. "Dawr wasā'il al-i'lām fī mukāfaḥat al-fasād: al-Iraq namūdhajā." *Majalla markaz Bābil li-l-dirāsāt al-insāniyya*, no. 4.
- Yazdi, Bijan. 2000. *Madkhal ilā al-qānūn al-idārī al-muta'alliq bi-muḥārabat al-fasād*. Translated by Saeed al-Sabbagh. Cairo: al-Dar al-Thiqafiyya li-l-Nashr.