

التنسيق بين الرقابة الداخلية والخارجية في الحكومة لتحقيق الشفافية

م.م. رؤى عماد كاظم طالب دكتوراه بجامعة طهران برديس فارابي بايران

أ.م.د. علي مشهدي أستاذ مساعد في جامعة قم الحكومية

Coordination between internal and external oversight in the government to achieve transparency

Email: roaaek@gmail.com

A.p. Ali Mashhadi

Assistant Professor, Public and International Law Faculty of Law, University of QOM

E-mail: Droitenviro@gmail.com

الملخص

تعد الرقابة الداخلية والخارجية من الأدوات الأساسية لتعزيز الشفافية بالمؤسسة العامة والخاصة. تعني الرقابة الداخلية مجموعة من الأنظمة والإجراءات التي تنفذها الإدارة لضمان الالتزام بالسياسات والقوانين، وتحقيق أهداف المؤسسة بكفاءة وفعالية. بينما تُمارس الرقابة الخارجية بواسطة هيئات مستقلة، مثل الأجهزة العليا للرقابة المالية والإدارية، بهدف تقييم أداء المؤسسة وضمان الامتثال للمعايير والقوانين. تتجلى أهمية الرقابة الداخلية بتعزيز الشفافية خلال تقليل الفساد، وتحسين ثقة المواطن بين الأطراف ذات العلاقة. وتشمل مهامها التدقيق الداخلي، وإدارة المخاطر، وضمان دقة التقارير المالية. أما الرقابة الخارجية، فتسهم بشفافية خلال نشر تقارير علنية عن الأداء المالي والإداري، مما يمكن المجتمع وأصحاب المصلحة من محاسبة المؤسسات. تتطلب الشفافية تضام جهود الرقابتين الداخلية والخارجية، إذ تعمل الرقابة الداخلية كخط دفاع أول لمعالجة المشكلات داخلياً، بينما تضمن الرقابة الخارجية استقلالية التقييم والمساءلة. ولتحقيق ذلك، يجب تعزيز استقلالية وفعالية أجهزة الرقابة، وتوفير الأدوات التقنية والتشريعية اللازمة لضمان أدائها بكفاءة.

الكلمات المفتاحية: الشفافية، الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية، الفساد، المساءلة.

Abstract

Internal and external audits are essential tools for enhancing transparency in public and private institutions. Internal audit refers to a set of systems and procedures implemented by management to ensure compliance with policies and laws and achieve the institution's objectives efficiently and effectively. While external audit is exercised by independent bodies, such as the Supreme Audit Institutions for Financial and Administrative Control, with the aim of evaluating the institution's performance and ensuring compliance with standards and laws. The importance of internal audit is evident in enhancing transparency by reducing corruption and improving citizen confidence among stakeholders. Its tasks include internal auditing, risk management, and ensuring the accuracy of financial reports. As for external audit, it contributes to transparency by publishing public reports on financial and administrative performance, which enables society and stakeholders to hold institutions accountable. Transparency requires the combined efforts of internal and external audits, as internal audit acts as the first line of defense to address problems internally, while external audit ensures the independence of evaluation and accountability. To achieve this, the independence and effectiveness of oversight bodies must be enhanced, and the necessary technical and legislative tools must be provided to ensure their efficient performance.

Key words: Transparency, internal control, external control, corruption, accountability.

المقدمة

تعتبر الشفافية مبدأً أساسياً بتحقيق النزاهة، ثقة المواطن، والمساءلة بالمؤسسة العامة والخاصة. ومع تزايد التحديات المتعلقة بالفساد وسوء الإدارة، أصبحت الرقابة الداخلية والخارجية وسيلة حيوية لضمان الامتثال للمعايير القانونية والإدارية وتعزيز الشفافية بمختلف القطاعات. الرقابة الداخلية تعتمد على أنظمة وإجراءات مصممة داخل المؤسسة لرصد الأداء والكشف عن أوجه القصور أو المخالفات قبل تفاقمها. من جانب آخر، تمثل الرقابة الخارجية نظاماً مستقلاً يهدف إلى تقييم أداء المؤسسة خلال هيئات مستقلة، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية أو شركات التدقيق المستقلة. المسألة الأساسية تكمن بكيفية تحقيق التكامل بين الرقابة الداخلية والخارجية لتعزيز الشفافية بالمؤسسات، وضمان التزامها بالمبادئ الأخلاقية والإدارية والقانونية، بما يساهم ببناء مجتمع أكثر عدالة واستقراراً اقتصادياً.

أولاً. أهمية البحث

١. معالجة أوجه القصور بالرقابة المؤسسية.
٢. الحد من الفساد وتحسين ثقة الجمهور بالمؤسسات.
٣. توفير إطار عمل مستدام لتعزيز الشفافية وتحقيق المساءلة.

ثانياً. أهداف البحث

- فهم دور الرقابة الداخلية بتحسين الأداء المؤسسي.
- تحليل دور الرقابة الخارجية بتعزيز الشفافية على المستويات الوطنية والدولية.
- اقتراح حلول عملية لتعزيز التكامل بين الرقابتين لتحقيق أهداف الشفافية.

ثالثاً. سؤال البحث

ما هو التنسيق بين الرقابة الداخلية والخارجية في الحكومة لتحقيق الشفافية؟

رابعاً. فرضية البحث

تعتبر الرقابة الداخلية والخارجية أدوات حاسمة بتعزيز الشفافية داخل المؤسسة العامة والخاصة. حيث تسهم الرقابة الداخلية بضمان الالتزام بالسياسات والإجراءات الداخلية للمؤسسة، وتحقيق الكفاءة والفعالية بالأداء خلال الكشف المبكر عن الأخطاء والمخالفات ومعالجتها. أما الرقابة الخارجية، فهي تُمارس من قبل جهات مستقلة لضمان الامتثال للقوانين والأنظمة الوطنية والدولية، مما يعزز مصداقية المؤسسة أمام المجتمع وأصحاب المصلحة

خامساً. منهجية البحث

يُستخدم المنهج الوصفي لتحليل مفاهيم الرقابة الداخلية والخارجية، وتوضيح دور كل منهما بتعزيز الشفافية. سيتضمن هذا الجزء وصفاً دقيقاً للأنظمة الرقابية المختلفة، مع تحليل الأمثلة الواقعية لتأثيرها على الشفافية بالمؤسسات.

المبحث الأول: التعريف بالرقابة والتعريف بالشفافية

قبل الدخول بتفاصيل البحث، من الضروري تعريف الرقابة، كونها الأداة التي يمارس خلالها الجهاز الإداري للدولة رقابته الذاتية، سواء داخل التنظيم الإداري نفسه أو خلال السلطة المركزية. بالإضافة إلى ذلك، يجب التمييز بين الرقابة الإدارية وبعض الأساليب الرقابية المشابهة لها، حيث يختلف الهدف القانوني للرقابة عن الأهداف التي تسعى إليها تلك الأساليب المشابهة. فالرقابة تتضمن أدوات وأساليب متشابهة تختلف باختلاف الدول، لكنها تهدف جميعها إلى تحقيق مصلحة عامة تتمثل بحماية الدولة من إساءة الهيئات المحلية لاختصاصاتها، إضافة إلى حماية الأفراد من أي تجاوز أو تعسف قد تقوم به تلك الهيئات^(١) لتوضيح هذا الموضوع بشكل أعمق، تم تقسيم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة

من أجل التعرف على مفهوم الرقابة، لا بد من تناول تعريفها من الناحية اللغوية وكذلك الناحية الاصطلاحية، كون مصطلح الرقابة يثير مسألة جديرة بالبحث، وما يقابل تلك الاصطلاحات التي توجه إلى الرقابة الإدارية، وما يجب بيانها لتلك التعريفات تلك التي تحقق الفاعلية من ممارسة تلك الرقابة، وعلى هذا الأساس سنضع تعريف للرقابة الإدارية متعريفين مفهومها، ومبرراتها، والوسائل التي تستخدمها كل بمطلبٍ مستقلٍ وكالاتي: الفرع الأول: مفهوم الرقابة لغة عند البحث بالمعنى اللغوي لكلمة "الرقابة"، نجد أنها تحمل دلالات متعددة. فباللغة العربية، تشير إلى قوة أو سلطة تُمارس للتوجيه أو الأمر. كما تعني المراقبة، الملاحظة، السهر، الحراسة، المحافظة، الانتظار، أو الرصد. بالإضافة إلى ذلك، يُستخدم

المصطلح بمعنى المراجعة، التفتيش، أو الاختيار.^(٢) كلمة "رَقَب" باللغة العربية، وفقاً للمعجم الغني، هي فعل ثلاثي لازم يتعدى بحرف. صيغها المختلفة هي: رَقَبْتُ، أَرَقَبُ، أُرَقَّبُ، ومصدرها رَقُوبٌ وِرْقَابَةٌ^٣. تُستخدم الكلمة بمعانٍ متعددة؛ فهي تشير إلى مراقبة النجوم ورصد سيرها وأحوالها، وتعني أيضاً الحراسة والملاحظة كما بـ"رَقَبَ أَعْمَالَهُ". يُمكن أن تُستخدم للدلالة على الانتظار، مثل "يَرُقُبُ مَجِيئَهُ"، أو الحفظ كما بـ"أَرَقَبُهُ بِأَهْلِهِ". بسياقات أخرى، تعني الحراسة لصديق أو صاحب كما بـ"رَقَبَ لِصَاحِبِهِ". أما بالاستخدامات الدينية، فتشير إلى التقوى ومراقبة الله، كما بـ"هُوَ لَا يُرَاقِبُ اللَّهَ بِأَمْرِهِ"، بمعنى أنه لا يأخذ بالاعتبار العقاب الإلهي ويرتكب المعاصي. بالنسبة لأسماء الله الحسنى، يُطلق اسم "الرقيب" على الله بمعنى الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو صيغة مبالغة تدل على الفاعلية المستمرة. كما ورد بالحديث: "ارقبوا محمداً بأهل بيته"، أي احفظوه بأهل بيته. وترتبط كلمة الرقيب بالحفظ، والترقب يعني الانتظار أو الترقب. بقوله تعالى: "ولم ترقب قولي"، يُفهم المعنى على أنه لم تنتظر قولي.^(٤)

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة اصطلاحاً

من الضروري التركيز بشكل جاد على مفهوم الرقابة وتطوره لضمان أدائها لوظيفتها بشكل صحيح. يهدف هذا البحث إلى تقديم مجموعة من الأفكار والملاحظات التي تسهم بتفعيل وتطوير نشاط الرقابة، وتوسيع نطاق دورها التقليدي ليشمل الأنشطة المرتبطة بالالتزام بالتعليمات وتعزيز الكفاءة وتحسين الأداء. ويأتي ذلك وفقاً لقانون ((ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١))، تهدف الوظيفة التقليدية للرقابة إلى ضمان تنفيذ النفقات الجارية والرأسمالية بما يتماشى مع القوانين واللوائح المعتمدة، وذلك ضمن إطار دورة التوثيق الرسمية التي تبدأ من إبرام العقد وصولاً إلى التسوية النهائية لعملية الصرف. تنقسم مهام الرقابة إلى التدقيق المستندي، المحاسبة القانونية، مراقبة الكفاءة والأداء، إضافة إلى نشاط التحقيق الخاص.^(١) وفقاً لقانون ((ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١)) تهدف الوظيفة التقليدية للرقابة إلى ضمان تنفيذ النفقات الجارية والرأسمالية بما يتماشى مع القوانين واللوائح المعتمدة، وذلك ضمن إطار دورة التوثيق الرسمية التي تبدأ من إبرام العقد وصولاً إلى التسوية النهائية لعملية الصرف. تنقسم مهام الرقابة إلى التدقيق المستندي، المحاسبة القانونية، مراقبة الكفاءة والأداء، إضافة إلى نشاط التحقيق الخاص.^(٧) عرّفها الضحيان بأنها عملية التحقق والتأكد من أن تنفيذ الأهداف المحددة بالعملية الإدارية يتم بشكل صحيح، وبما يتماشى مع الخطة الموضوعية والتنظيم والتوجيه المقصود.^(٨) باللغة الفرنسية، لا تحمل كلمة "الرقابة" معنى محدداً. ويشير قاموس إميل لترية إلى أن أصل كلمة (Contrôle) يتكون من جزأين: "Contre" بمعنى "ضد"، و"Rôle" بمعنى "عمل"، ما يعني "ضد العمل".^(٩) أما بالنسبة للمعنى الاصطلاحي لكلمة "الرقابة"، فهي لم تُحدد بمفهوم دقيق بالقانون الإداري. فقد كان الفقهاء يستخدمون هذه الكلمة لتوصيف نوعين متقابلين من الروابط القانونية.^(١٠)

الرقابة تُقسم إلى نوعين رئيسيين: الرقابة الداخلية و الرقابة الخارجية.

١. الرقابة الداخلية تُمارس داخل الجهاز الإداري أو المؤسسة نفسها. وهي تهدف إلى ضمان تحقيق الأهداف التنظيمية بشكل فعال وكفاء، وتحقيق الامتثال للسياسات والإجراءات المعتمدة. تشمل الرقابة الداخلية مختلف الأنشطة مثل التدقيق الداخلي، والإشراف على الأداء، وتقييم المخاطر، وضمان الكفاءة والامتثال للأحكام القانونية واللوائح. ويلاحظ أن هذا التعريف يركز بشكل كبير على وسائل الرقابة، مثل جمع البيانات وتحليلها، ولم يتطرق إلى إبراز جوهر فكرة الرقابة نفسها. وعرّفها آخرون بأنها: "مجموعة العمليات التي تتضمن جميع البيانات وتحليلها، تقوم بها أجهزة متخصصة للتأكد من تحقيق الأهداف بكفاءة مع إعطائها سلطة اتخاذ القرارات المناسبة." ومع ذلك، فإن هذا التعريف لا يعكس دلالة دقيقة لمعنى الرقابة، لأنه يقتصر فقط على عمليات جمع البيانات وتحليلها، دون أن يتناول بشكل كافٍ جوهر الرقابة وأهدافها. كما أنه يحدد الجانب التي تقوم بالرقابة والهدف منها، لكنه لا يوضح كيفية استخدام هذه المعلومات لتحقيق الكفاءة والامتثال للسياسات. فيما يتعلق بالرقابة الداخلية، فإنها تُمثل جانباً أساسياً من هذا التعريف، حيث تقوم الأجهزة المتخصصة داخل المؤسسة بتطبيق الرقابة لضمان تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية. الرقابة الداخلية تتضمن فحص العمليات والإجراءات المتبعة، وتقييم مدى التزام الموظفين بالقوانين والأنظمة، واتخاذ القرارات اللازمة لتحسين الأداء وضمان تحقيق الأهداف المؤسسية.^(١١)

٢. الرقابة الخارجية: تُمارس من قبل جهات أو هيئات مستقلة خارج المؤسسة أو الجهاز الإداري المعني. تهدف الرقابة الخارجية إلى فحص الأنشطة والأداء بشكل محايد للتأكد من أن العمليات تتماشى مع القوانين واللوائح المعمول بها. تشمل الرقابة الخارجية الأنشطة مثل التدقيق من قبل ديوان الرقابة المالية، والتفتيش من قبل هيئات حكومية أو مستقلة، وكذلك الرقابة البرلمانية التي تتبع الإجراءات الحكومية.^(١٢) إن هذا التعريف لا يدل دلالة دقيقة على معنى الرقابة لأقتضاه على إيراد عمليات جمع البيانات وتحليلها، بالإضافة إلى وضعه للجهة التي تراقب والهدف منها. يرى بعض الفقهاء أن الرقابة هي "مجموعة من عمليات التفتيش والفحص والمراجعة التي تهدف إلى التأكد من أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل ضمن الإطار الذي يضمن تحقيقه للغرض الذي أنشئ من أجله. كما تهدف إلى اقتراح الحلول المناسبة للتغلب على الأسباب التي

تعوق تنفيذ هذا الغرض، وتحديد المسؤول عن الأخطاء والتلاعب وإحالتها إلى السلطة القضائية المختصة^(١٣). هذا التعريف لا يخلو من بعض النقد، فهو تعريف طويل جدًا و بالوقت نفسه ليس جامعًا. فالرقابة الإدارية لا تقتصر على عمليات التفتيش والفحص والمراجعة فقط، بل تشمل أيضًا العديد من العمليات الأخرى مثل التخطيط، التعيين، حق العزل، إصدار التعليمات، وإلغاء أعمال الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية. أما الأستاذ فايول فقد عرفها بأنها "عملية تهدف إلى التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقًا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المعتمدة. وموضوعها هو الكشف عن نواحي الضعف أو الأخطاء بهدف تقويمها ومنع تكرارها".^(١٤) عرفها عبد الفتاح حسن بأنها "عملية الكشف عن الانحرافات، بغض النظر عن مكانها، سواء كانت انحرافات عن ما يجب أن يُنجز أو عن الإجراءات المتبعة، والعمل على معالجتها باستخدام الأسلوب المناسب لضمان تصحيحها ومنع تكرارها بالمستقبل".^(١٥) ويعرفها فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقًا للأهداف المرسومة بكفاية و بالوقت المحدد"^(١٦). عرفها فؤاد العطار بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بهدف التحقق من أن العمل يسير وفقًا للأهداف المحددة بكفاءة و بالوقت المحدد". عرفها حسن الحكاك بأنها "تشاط تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات المحددة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يطرأ عليها من ضعف بهدف تحقيق الأهداف المنشودة".^(١٧) عرفها محمود عساف بأنها "الوظيفة الأساسية بقياس أداء المرؤوسين وتصحيحه، بهدف التأكد من تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط بالطريقة الصحيحة". يعتقد البعض أن الرقابة هي "حق دستوري يمنح صاحبه السلطة اللازمة لإصدار القرارات التي تضمن نجاح مشروعات الخطة".^(١٨) يعرّف البعض الرقابة بأنها "حق دستوري يمنح صاحبه السلطة اللازمة لإصدار القرارات التي تضمن نجاح مشروعات الخطة".^(١٩) يعد هذا التعريف موقفًا إلى حد ما بتوضيح مفهوم الرقابة باعتبارها تتبع من ذاتها دون الاستعانة بعناصر خارجية، مع تحديد الهدف منها ووسائل تنفيذها. ومع ذلك، لا يخلو من النقص، حيث يعتبر الرقابة حقًا للجهة التي تمارسها، مما يثير تساؤلًا حول مدى صحة هذا القول. فإذا كانت الرقابة تمثل حقًا للجهة التي تمارسها، فهذا يعني أن الجهة قد تمتنع عن ممارستها إذا أردت، وهو ما لا يتماشى مع الواقع. فالرقابة، وإن كانت تمثل حقًا من جهة، إلا أنها بالوقت نفسه واجب مفروض على الجهة التي تمارسها، ولا يمكنها الامتناع عن أدائه كونه من مسؤولياتها وبالنسبة للرقابة الداخلية، فهي وظيفة إدارية تتمثل باختصاصات معينة تُمنح للجهات الإدارية للتحقق من أن الأنشطة داخل المنظمة تتماشى مع السياسات والقوانين المعتمدة. تهدف الرقابة الداخلية إلى ضمان أن العمليات اليومية تتم بكفاءة ووفقًا للأهداف المقررة، كما تساهم بتحسين الأداء ومنع حدوث الأخطاء أو التجاوزات. أما الرقابة الخارجية، فهي تتعلق بالجهات أو الهيئات التي تراقب الأنشطة خارج نطاق المنظمة أو الجهة الخاضعة للرقابة. تهدف الرقابة الخارجية إلى التأكد من أن الأداء المالي والإداري يتماشى مع القوانين والتشريعات المعمول بها. غالبًا ما تُنفذ من قبل هيئات مستقلة مثل ديوان الرقابة المالية أو السلطات الرقابية الحكومية..

المطلب الثاني: مفهوم الشفافية

تزايد الاهتمام العالمي بمفهوم الشفافية بعد توشي الفساد بالعديد من الدول، مما جعل من الضروري بهذه الدراسة التعرف على مفهوم الشفافية من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، بهدف توضيح هذا المبدأ بشكل دقيق. ولتحقيق التطبيق السليم للشفافية، من الضروري أن نفهم جوهرها وأساسها القانوني، إضافة إلى طبيعتها وأبعادها ومستوياتها التي يجب الالتزام بها عند تطبيقها بالعمل الإداري. وكأي نظام إداري، تسعى الشفافية إلى تحقيق أهداف محددة، وقد تناولنا هذه الأهداف ووضحناها، فضلاً عن تسليط الضوء على أهميتها^{٢٠}. ومن المعروف أن الشفافية قد أثبتت فعاليتها بالتطبيق، إذ لم تقتصر على النطاق الإداري فقط، بل امتدت إلى مجالات أخرى. ولتوضيح ذلك، استعرضنا أنواع الشفافية وناقشنا متطلبات ومعوقات تطبيقها، والتي يجب على الإدارة الالتزام بها لتحقيق أقصى استفادة من تطبيق هذا النظام بتسيير المرافق العامة. كما شمل البحث تجارب بعض الدول ودور الشفافية بالوقاية من الفساد. يُعتبر مبدأ الشفافية من أهم المبادئ التي تعتمدها الإدارة لتحقيق الحكم الرشيد، ولإعطاء صورة واضحة عنها، سنعرض تعريفها وأهميتها وأبعادها بهذا المطلب، مقسمين إياه إلى فروع: الفرع الأول لتوضيح تعريف الشفافية لغة، والفرع الثاني لتوضيح الشفافية اصطلاحاً.

الفرع الأول: مفهوم الشفافية لغةً

إذا بحثنا بمعجم اللغات الإنسانية عن مصطلح الشفافية، سنجد أن معانيه الأقرب تشمل كلمات مثل الأمانة، الصدق، الإخلاص، والعدالة. و باللغة العربية، تُشتق كلمة "الشفافية" من الفعل "شَفَّ، يَشْفُ، شَفَّافٌ"، وقد يُستخدم مصطلح "ثوب شفاف" بفتح الشين أو كسرهما، كما يأتي بصيغة "شفيف" بالكسر، وهو ما يعني أن الشيء يمكن رؤيته بوضوح بما وراءه. وبالتالي، فإن الشفافية بالعربية تعني القدرة على إدراك الأشياء الموضوعية التي تقع خلف الشيء ورؤية حقيقتها.^{٢١} يرتبط مفهوم الشفافية بمصطلح "البيان"، الذي يعني "ما يوضح الشيء من دلالة أو غيرها"، حيث يقال "بان الشيء بياناً" أي اتضح وظهر، و"استبنت الشيء" أي عرفته وفهمته بوضوح.^{٢٢} باللغة الإنجليزية، وحسب قاموس ماكملان، تعني الشفافية

الطريقة التشريعية بتنفيذ الأعمال التي تتيح للناس معرفة ما يتم فعله بدقة. وهي ترجمة لثلاث مصطلحات: "Trans" بمعنى ما وراء، و"Transparency" التي تعني الشيء الشفاف، و"Transparent" التي تعني الصريح والواضح. و بمجال الفيزياء، تعني الشفافية المادة الشفافة مثل الزجاج الذي يمكن خلاله رؤية تصرفات الأطراف. وقد وردت الشفافية بالمعجم اللغوية بمعنى الطريقة النزيهة بأداء الأعمال التي تسمح للناس بمعرفة التفاصيل بدقة، أي عدم وجود ما يعيق الرؤية أو يحجبها، مثل الزجاج الشفاف. وبذلك يتشابه المعنى اللفظي بالعربية مع المعنى الأجنبي والعلمي؛ حيث تشير الشفافية إلى الشيء الذي يمكن النظر خلاله بسهولة، بينما يتعارض مع "الفضاء المعتم" الذي يعني التعتيم والتستر والتغطية، مما يمنع الفهم والرؤية الواضحة..

الفرع الثاني: مفهوم الشفافية اصطلاحات تعني الشفافية أن تكون المعلومات المتعلقة بسياسات الدولة العامة واضحة ومفهومة ومتاحة للجميع، مما يتيح للشعب الاطلاع عليها بسهولة. ويجب على الحكومة تبني سياسة تتجنب الحكم الشمولي وتعزز من توسيع الديمقراطية.^{٢٣}، ويجب أن تخضع للرقابة والمساءلة خلال مشاركة جميع الأطراف المعنية بالعملية السياسية وتحميلهم مسؤولية أي إخفاق. وقد عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأنتوساي)^{٢٤} عرفت بأنها: "قيام الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح العام بطريقة فورية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها واستراتيجياتها وأدائها، فضلاً عن ضرورة الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها، وتمكين العامة من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتلك الأجهزة". كما عرفت أيضاً على أنها: "مبدأ خلق بيئة تتيح فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية بشكل متاح وواضح ومفهوم، مع توفير المعلومات بشكل أكثر تحديداً ومنهجياً، مما يضمن أن تكون القرارات المتعلقة بالسياسات معلومة للجميع خلال النشر بالوقت المناسب والانفتاح على جميع الأطراف المعنية."^{٢٥} وقد عرفت أيضاً بأنها: "أحد أهم عناصر الإدارة الجيدة بالحكم، حيث كلما كانت الشفافية موجودة وواضحة، كان الحكم جيداً والاستقرار متحققاً. فهي تعني المكاشفة بين الحكومة والشعب عبر ممثلي الشعب بالبرلمان، بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني مثل الأحزاب والنقابات والجمعيات والصحافة."^{٢٦}، الشفافية تعني أيضاً: "وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها، وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها، ووضوح لغتها ومرونتها، وتطويرها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بما يتناسب مع روح العصر. كما تشمل تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع". أما هيئة الأمم المتحدة فقد عرفت أيضاً على أنها: "حرية تدفق المعلومات بمعناها الأوسع، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة مفتوحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء". كما عرفت أيضاً البعض بأنها: "الوضوح والعقلانية والالتزام بمتطلبات وشروط المرجعية للعمل، وتكافؤ الفرص، وسهولة تنفيذ الإجراءات التنفيذية وبساطتها، وسهولة فهمها، مع ضمان عدم السماح بالالتفاف عليها أو إبطالها غير المبررة، وكذلك النزاهة بتنفيذها."^{٢٧} يتبين مما سبق أن الشفافية هي نقيض الغموض أو الإخفاء، وتتمثل بإتاحة المعلومات الكاملة حول أعمال الحكومة، بما بذلك جوانبها الإيجابية والسلبية، دون إخفاء عن الرأي العام. وتترتب الشفافية على جانبين: الأول يتناول وضوح الإجراءات وصحة عرض المعلومات والبيانات المتعلقة بالوحدات والمؤسسة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، سواء كانت خاصة أو عامة، مع توضيح العلاقات بينها بمجالات التخطيط، والتمويل، والتنفيذ لتحقيق الأهداف المعلنة مسبقاً. أما الجانب الثاني فيتعلق بحق الأطراف المعنية بالوصول إلى المعلومات الصحيحة والدقيقة بالوقت المناسب. وتتفق الآراء السابقة على أن الشفافية تعني سهولة فهم الإجراءات ووضوحها، بالإضافة إلى مرونتها، مما يساهم بتسهيل أداء الموظفين بمهامهم الرقابية وزيادة كفاءتها وفعاليتها خلال توضيح وتدقيق الإجراءات المعمول بها..

المبحث الثاني: الأساس القانوني لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية

لكل ظاهرة بالمجتمع أساس؛ تعتبر الرقابة الداخلية والخارجية من الأدوات الأساسية لتحقيق الشفافية بالمؤسسة الحكومية والخاصة، حيث تساهم بتعزيز ثقة المواطن والسلطات خلال ضمان الإبلاغ الواضح والدقيق عن أنشطة المؤسسات.^{٢٨} يركز الأساس القانوني لدور هذه الرقابة على مجموعة من القوانين والأنظمة التي تفرض على الجهات المختصة مراقبة الأداء وضمان الامتثال للمعايير القانونية والأخلاقية. تحرص الرقابة الداخلية على تنظيم وضبط العمليات داخل المؤسسات، بينما تتولى الرقابة الخارجية تقييم مدى تطبيق السياسات العامة وتوجيهها نحو الفاعلية والمساءلة. يهدف هذا النظام الرقابي إلى تحقيق المساءلة وضمان استخدام الموارد العامة بشكل شفاف وآمن، مما يعزز من مبادئ الحكم الرشيد. لفهم الأساس القانوني لمبدأ الشفافية، من الضروري التعرف على المصادر التي استمد منها هذا المبدأ، حيث لم تتنح الشفافية من مصدر واحد فقط، بل من عدة مصادر. سنستعرض هذه المصادر بأربع فقرات، حيث خصصنا الفقرة الأولى لبيان الأساس القانوني المستمد من المبادئ العامة، و بالثانية ناقشنا الأساس الفلسفي للشفافية، بينما تطرقت الفقرة الثالثة إلى أساسها الشرعي، وأختتمنا الفقرة الرابعة بتوضيح أساسها بالمواثيق الدولية.

المطلب الاول: الأساس القانوني لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من المبادئ العامة

يستند الأساس القانوني لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية إلى المبادئ العامة، والتي تشكل الإطار القانوني لهذا الدور. وفقاً لهذا الرأي، يعتمد هذا الأساس على مبدئين رئيسيين هما مبدأ حسن النية ومبدأ مستلزمات العقد. سنتناول هذين المبدئين بشكل مفصل بالنقاط التالية:-

١- الأساس القانوني لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من مبدأ حسن النية: بينت المادة (٢/١٥٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ مستلزمات العقد، حيث نصت على أنه "لا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته وفقاً للقانون والعرف والعدالة وبحسب طبيعة الالتزام". هذا النص يوضح أن القانون يمنح القاضي سلطة تقديرية لإضافة ما يتطلبه العقد من مستلزمات بموجب القانون أو العرف أو العدالة، مع التأكيد على ضرورة عدم الإضرار بأي من أطراف العقد وتحقيق التوازن بين مصالحهم المتعارضة. يهدف هذا المبدأ إلى حماية الأفراد وتنظيم مصالحهم، مما يتطلب من جميع الأطراف، بما بذلك الجهات الحكومية والإدارية، ضمان الشفافية بكافة الإجراءات والعقود المتعلقة بها^{٢٩} ويعزز هذا الأساس القانوني دور الرقابة الداخلية والخارجية بضمان التزام الإدارات بتنفيذ هذه المستلزمات بطريقة شفافة وعادلة، حيث تعمل الرقابة على مراقبة تطبيق القانون والعرف والعدالة، وتضمن عدم التلاعب أو الإضرار بحقوق الأطراف المعنية.^{٣٠} يتضح من هاتين المادتين أن مبدأ حسن النية ينطبق على جميع العقود و بكافة مراحلها، حيث يقتضي التعاون بين الأطراف لتنفيذ العقد دون الإضرار بأي طرف. يرتبط هذا المبدأ ارتباطاً وثيقاً بالشفافية بأن الشفافية تتطلب الكشف الكامل عن تفاصيل العقد وإتاحة الفرصة للطرف الآخر للتعرف عليها. وبالمثل، تفرض الشفافية على الإدارة ضرورة الإفصاح عن كافة أعمالها وقراراتها بشكل واضح وشفاف، مما يعزز التعاون بين جميع الأطراف ويسهم بتحقيق مبدأ حسن النية. من هنا، يتضح دور الرقابة الداخلية والخارجية بضمان تطبيق الشفافية، حيث تعمل الرقابة على التأكد من أن الإدارة تلتزم بالإفصاح اللازم وتطبيق مبدأ حسن النية، مما يساهم بتعزيز ثقة المواطن والمصادقية بين الأطراف كافة...
٢- مبدأ مستلزمات العقد: لقد بينت المادة (٢/١٥٠) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١، هذه المستلزمات عندما نصت على "ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته وفقاً للقانون والعرف والعدالة وبحسب طبيعة الالتزام"، إن البحث بهذا النص يوضح لنا أن القانون قد اعطى القاضي سلطة تقديرية بأن يضيف إلى مضمون العقد ما يتطلبه القانون أو العرف أو العدالة ضمن مبدأ عام هو ضرورة عدم الإضرار بأي من أطراف العقد وتحقيق التوازن بين مصالحهم المتعارضة، وذلك كون القانون يعد (وقبل أي شيء) نظام اجتماعي هدفه حماية الأفراد وتنظيم مصالحهم^{٣١} باختصار، يمكن القول إن الشفافية تتطلب العلانية والإفصاح بهدف حماية حقوق الأفراد والإدارة معاً، ومنع التعارض بينهما. ذلك خلال تجنب التمسك الحر بالقانون وتجنب التفسير الجامد له، والتركيز على تفعيل روح القانون الذي يسعى لتحقيق العدالة المجتمعية وبناء وطن موحد.

المطلب الثاني: الأساس الفلسفي لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من المبادئ العامة

يرى بعض الفقهاء أن الأساس الفلسفي لمبدأ الشفافية يرتكز على نظرية العقد الاجتماعي، التي تنطلق من أن السلطة مصدرها الشعب. وقد تطورت هذه النظرية على يد فلاسفة مثل هوبز، روسو، ولوك، حيث فسّر كل منهم هذه النظرية وفقاً لرؤيته الخاصة. بالنسبة لهوبز، فقد اعتبر أن الحياة قبل العقد الاجتماعي كانت مليئة بالعنف والصراع، وبالتالي كان الأفراد بحاجة إلى سلطة منظمة لتحكم علاقاتهم. وخلال إبرام عقد اجتماعي، تنازل الأفراد عن بعض حقوقهم لصالح الحاكم، مما يمنحه السلطة المطلقة. بهذا السياق، يرتبط مبدأ الشفافية بمسؤولية الرقابة الداخلية والخارجية، حيث يُفترض أن تكون السلطة خاضعة للرقابة لضمان الشفافية والمحاسبة. فإرساء الشفافية يتطلب من الحاكم والإدارة الإفصاح عن قراراتهم وأعمالهم، مما يساهم بتعزيز التعاون بين الأطراف المعنية وتحقيق العدالة المجتمعية.^{٣٢} من وجهة نظرنا، فإن نظرية العقد الاجتماعي التي قدمها الفقيه هوبز لا تتناسب مع مبدأ الشفافية، خاصةً فيما يتعلق بعدم مسؤولية الحاكم أمام الأفراد عن أعماله. هذه الرؤية تتناقض مع فكرة الرقابة والمحاسبة التي تشكل جوهر مبدأ الشفافية، حيث أن الشفافية تتطلب من السلطة أن تكون خاضعة للرقابة الداخلية والخارجية لضمان الإفصاح الكامل عن أعمالها. أما الفقيه لوك فقد قدم رؤية مختلفة، حيث اعتبر أن الحياة قبل العقد الاجتماعي كانت تسير بسلاسة بفضل العلاقات التي تحكمها العقلانية. بنظرية لوك، تنازل الأفراد عن بعض حقوقهم للحاكم بهدف إقامة سلطة تحميهم. ومع ذلك، يظل الحاكم مقيداً بمجموعة من الالتزامات التي تفرض عليه بموجب العقد، وإذا تجاوز هذه الالتزامات، يحق للشعب أن يعارضه ويتصل من طاعته. لكننا نرى أن هذه النظرية أيضاً لا يمكن أن تشكل أساساً لمبدأ الشفافية، لأن بحال مخالفة الحكام لرؤية مجموعة محدودة من الشعب، قد يؤدي ذلك إلى الانفلات والفوضى، مما يعرقل فكرة الشفافية التي تعتمد على الإفصاح والتعاون المستمر بين الحاكم والمواطنين، تحت رقابة فعالة من قبل الجهات المختصة^{٣٣}. جان جاك روسو قدم فهماً متطوراً للعلاقة بين الحكام والمحكومين خلال تصويره للعقد الاجتماعي على أنه نتيجة اتفاق الأفراد على بناء مجتمع سياسي منظم يخضع

لسلطة عليا. ويشترط بالعقد الاجتماعي أن يكون صادراً عن إجماع إرادات الأفراد الحرة والواعية، بحيث يكون الأفراد جميعهم أطرافاً بالعقد. ويتضمن ذلك صفتين أساسيتين: الأولى أن كل فرد مستقل ومنعزل عن الآخرين، والثانية أن الفرد يصبح جزءاً من الشخص الجماعي، مما يساهم بتكوين المجتمع ككل. بإطار هذا العقد، يتنازل الأفراد عن حقوقهم السابقة مقابل الحصول على حقوق وحريات جديدة بموجب العقد، ولا يحق للسلطة المساس بهذه الحقوق. هذا الفهم للعقد الاجتماعي يتيح دوراً مهماً للرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية، حيث يتعين على السلطة الحاكمة الالتزام بالحقوق والحريات التي تم الاتفاق عليها بموجب العقد. وخلال الشفافية، يمكن تحقيق الرقابة على تصرفات السلطة وضمان أنها لا تتجاوز حدود الصلاحيات الممنوحة لها بموجب العقد. الرقابة الداخلية تساهم بمراقبة أداء الحكومة خلال آليات داخلية للتأكد من التزامها بالمبادئ المتفق عليها، بينما تضمن الرقابة الخارجية خلال مؤسسات المجتمع المدني، الصحافة، والهيئات المستقلة، مساءلة الحكومة عن أفعالها وقراراتها بما يتماشى مع حقوق الأفراد وحرياتهم.^{٣٤}. وفقاً لنظرية العقد الاجتماعي، لا يُعتبر الحاكم طرفاً بالعقد، بل هو وكيل عن الإرادة الشعبية ويجب أن يحكم بناءً على هذه الإرادة. ووفقاً لهذا العقد، يمتلك الشعب الحق بعزل الحاكم إذا رآوا أن ذلك يخدم مصلحة المجتمع. بسياق بحثنا عن الأساس الفلسفي لمبدأ الشفافية، نجد أن التزام الحاكم بالخضوع لأوامر الأفراد وضرورة إطلاعهم الكامل على أعماله والتأكد من توافقها مع شروط العقد يعكس جوهر الشفافية.^{٣٥} الشفافية هنا تتجسد بحق الشعب بمعرفة حقيقة أعمال السلطة وكيفية توافقها مع القانون، وهي شرط أساسي من شروط العقد الاجتماعي. إذ يفرض الشعب على الحاكم الإفصاح عن أعماله وإعلانها للجمهور. من هذا المنظر، فإن ضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم يتطلب آليات معينة يجب أن يلتزم الحاكم باتباعها، بهدف ضمان أن المجتمع يكون مفتوحاً وأن الأفراد يطعون على ما تقوم به السلطة من تصرفات قانونية وإدارية، مع محاسبتها بحال تجاوزها للقانون أو المساس بحقوق الأفراد. الشفافية تمثل إحدى هذه الآليات التي تتدرج تحت مفهوم الحكم الرشيد أو الحوكمة. ويعد التصور الذي قدمه روسو عن العقد الاجتماعي أساساً فلسفياً مثالياً لبناء مبدأ الشفافية، حيث يوفر إطاراً يضمن التوازن بين حقوق الأفراد وسلطات الحاكم، مع أهمية الرقابة الداخلية والخارجية لضمان تنفيذ هذا المبدأ.^{٣٦}..

المطلب الثالث: الأساس الشرعي لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من المبادئ العامة

يرى عدد من الفقهاء أن الأساس القانوني لمبدأ الشفافية يعود إلى الأسس الفلسفية المستمدة من نظرية العقد الاجتماعي، التي ترى أن السلطة تتبع من إرادة الشعب. وقد قدم الفلاسفة لوك، هوبز وروسو تفسيرات مختلفة لهذه النظرية. على سبيل المثال، رأى هوبز أن الحياة قبل العقد كانت تسودها الفوضى والصراع، لذا كان من الضروري إبرام عقد اجتماعي بين الأفراد للحصول على سلطة تحكمهم، على أن يكون الحاكم غير مسؤول عن أفعاله أمام الأفراد. بهذا السياق، يقدم هوبز رؤية تقضي بتنازل الأفراد عن حقوقهم لصالح السلطة المطلقة التي تمنح للحاكم.^{٣٧}. يتجسد الأساس الشرعي للشفافية بالشرعية الإسلامية التي سبقت العديد من الأنظمة السياسية بالتأكيد على ضرورة الشفافية واعتبارها مبدأ ملزماً بإدارة شؤون المواطنين. بالإسلام، يُعد مبدأ الشفافية جزءاً أساسياً من الحوكمة، ويتجلى خلال مبدأ الشورى الذي يعزز المشاركة الفعالة باتخاذ القرارات، وكذلك مبدأ الصدق الذي يلزم السلطة بالإفصاح عن الحقائق بشفافية ونزاهة. خلال هذين المبدأين، يتعهد الحاكم بإدارة شؤون رعيته بشفافية ويكون مسؤولاً عن أفعاله أمام الله والمجتمع...:-

١- مبدأ الشورى احد الاسس الشرعية لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من المبادئ العامة:يمثل مبدأ الشورى أحد الركائز الأساسية للنظام السياسي الإسلامي، وهو من المقومات الأساسية للحكم ونظامه. يهدف هذا المبدأ إلى الوصول إلى الرأي الصائب لتفادي الأخطاء، بمعنى آخر: "التشاور مع ذوي الخبرة والاختصاص من أجل تحديد المصلحة الشرعية المفقودة وإقرارها". ويُطبق مبدأ الشورى بجميع الأمور التي تتطلب مشاورة، سواء على مستوى الأسرة أو الدولة أو المنظمات الداخلية والدولية، حيث يُعد النظام العام الإسلامي مرجعاً لهذا المبدأ.^{٣٨}، ولأهميته فقد وردت عدة آيات قرآنية تدعو للأخذ به منها قوله تعالى "وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْزُغُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ"^{٣٩}، أكدت السنة النبوية على هذا المبدأ خلال العديد من الأحاديث الشريفة التي تعتبر من الأحكام الشرعية التي لا يجوز مخالفتها ويلزم الطاعة لها. من بين هذه الأحاديث قول النبي محمد (صلى الله عليه وسلم): "استعينوا على أموركم بالشورى"، وقوله: "المستشار مؤتمن"، بالإضافة إلى قوله: "ما شقي قط عبد بمشورة، وما سعد باستغناء عن الرأي".^{٤٠} خلال ما سبق، يتضح أن مبدأ الشورى يعد من الأسس التي تدعم الشفافية، إذ أن كلا المبدئين يشجعان على إشراك المجتمع بعملية اتخاذ القرارات وفرض الرقابة على الحكام لضمان تنفيذهم للمهام الموكلة إليهم على أكمل وجه وحماية حقوق الأفراد من أي انتهاك. ولذلك، نجد أن معظم الحكومات الحالية تُشكّل من قبل الأفراد خلال الانتخابات، مما يعني أن الأفراد هم من يختارون ممثلهم بالحكومة.^{٤١}

٢- مبدأ الصدق احد الاسس الشرعية لدور الرقابة الداخلية والخارجية بالشفافية المستمد من المبادئ العامة يُعد الصدق من الأسس الشرعية

التي تعزز الشفافية خلال دعمه لمبدأ الشورى، حيث يلعب دوراً تكميلياً بضمان صحة المعلومات التي تصدر عن الإدارة. ويتجلى ذلك بضرورة التزام الإدارة بالحقيقة بتعبيرها عن أنشطتها وأعمالها، سواء بالقول أو الفعل. ويمكن اعتبار الصدق مرادفاً للرقابة التي يقتضيها مبدأ الشفافية، لضمان أن الإدارة تسير بالاتجاه الصحيح.^{٤٢} لقد ذكر القرآن الكريم أهمية الصدق، كما بقوله تعالى: "أُولَئِكَ الَّذِينَ نَنْقَلُ عَنْهُم مَّا عَمَلُوا وَنَتَجَاوَزُ عَنْ سَيِّئَاتِهِمْ بِأَصْحَابِ الْجَنَّةِ ۖ وَوَعَدَ الصِّدْقُ الَّذِي كَانُوا يُوعَدُونَ". مبدأ الشفافية يتطلب من الإدارة أن تكون صادقة بإفصاحها عن أعمالها، حيث أن الإدارة التي تثق بعملها لا تخشى من الإعلان عنها أو الكشف عنها. على العكس، فإن اتباع الإدارة لأساليب الكذب يفتح المجال لانتشار الفساد داخلها، مما يتناقض مع مبدأ الشفافية الذي يسعى للتخلص من كافة الأسباب التي تساهم بنشر الفساد، مثل تقديم معلومات غير صحيحة ودقيقة للأفراد المتعاملين مع الإدارة.^{٤٣} خلال ما تم ذكره عن العلاقة بين الشفافية والصدق، يتضح أن كلا المبدأين وجهان لعملة واحدة، يهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة، نشر الديمقراطية، وإخضاع الحكومة لرقابة الأفراد. لذا، نجد أن الأساس الشرعي للشفافية يكمن بالصدق الذي دعا إليه ديننا الحنيف. على الرغم من الاختلافات بينهما باستخدام الأساليب الحديثة لتطبيق الشفافية، يمكن اعتبار الأخيرة تطوراً للصدق، إذ تمثل الوسيلة الفعالة للتخلص من الفساد الإداري بالمؤسسة العامة والخاصة. وهذا هو الهدف الأساسي الذي يسعى الحكم الرشيد لتحقيقه خلال مبدأ الشفافية.

الخاتمة:

أولاً: النتائج

دور الرقابة الداخلية:

١. مراقبة الأداء اليومي للمؤسسة.
٢. الكشف عن نقاط الضعف والخلل بالنظام الداخلي.
٣. تعزيز ثقافة الالتزام بالشفافية والنزاهة داخل المنظمة. دور الرقابة الخارجية:
 ١. تقييم مدى التزام المؤسسة بالقوانين والمعايير المهنية.
 ٢. تعزيز المساءلة خلال نشر التقارير العلنية.
 ٣. المساهمة ببناء ثقة المواطن بين المؤسسة والجمهور. تعمل الرقابتان بشكل تكاملي لتحقيق الشفافية خلال إنشاء بيئة مؤسسية تخلو من الفساد وتعتمد على المساءلة. "تلعب الرقابتين الداخلية والخارجية دوراً أساسياً بتحقيق الشفافية داخل المؤسسات، حيث إن التنسيق بينهما يعزز من قدرة المؤسسة على الالتزام بالمعايير القانونية والإدارية، مما يؤدي إلى تحسين الأداء المؤسسي وبناء ثقة الجمهور".
 ١. وجود رقابة داخلية قوية يقلل من احتمالية وقوع الأخطاء والفساد داخل المؤسسة.
 ٢. الرقابة الخارجية المستقلة تعزز الشفافية خلال ضمان حيادية التقييم ونشر النتائج.
 ٣. التكامل بين الرقابتين الداخلية والخارجية يسهم بتحقيق مستوى أعلى من الشفافية مقارنة بوجود كل منهما منفرداً.

التوصيات:

- ١- تأمل من الحكومة العراقية البدء بتطبيق نظام الشفافية بمفاصل العمل الإداري كافة لضمان التخلص من حالات الانحراف والخلل التي تكون العائق الأكبر الذي يحول من دون تحقيق غايات وأهداف الإدارة.
- ٢- يعد مبدأ الشفافية مبدأً جديداً للتطبيق، ومن أجل ضمان معرفة الجميع به لابد من إقامة مؤتمرات ودورات لتعريف بماهية الشفافية وكيفية عمل آلياتها مما يوفر تطبيقاً سليماً لها.
- ٣- يجب تقنين مبادئ وآليات العمل بالشفافية وذلك لضمان سهولة الرجوع إليها مما يوفر للإدارة الوقت والجهد.
- ٤- تشريع قوانين خاصة تعمل على توفير البيئة الملائمة لضمان تعميم قواعد الشفافية، إذ أن تشريع هذه القوانين يمنح قواعد الشفافية قوة ملزمة ولا تسمح لأحد مخالفتها بكافة أقسام وإدارات مؤسسات القطاع العام.

المصادر

١. أحمد الكردي: "الشفافية الإدارية"، مقالة منشورة على موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على شبكة الإنترنت، يمكن الوصول إليها عبر الرابط: <http://hurdiscussion.com>، وتمت آخر زيارة بتاريخ ٢٢/٣/٢٠١٨.
٢. أحمد عصمت إبراهيم: السياسة الشرعية الإسلامية ودورها بالتنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٣.

٣. إبراهيم أنس وآخرون، "المعجم الوسيط"، معجم اللغة، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.
٤. إبراهيم الفقيه، نظرية الحوكمة: المفاهيم والتطبيقات، دار العلوم، ٢٠١٥.
٥. ابن منظور، لسان العرب، الجزء الأول، دار لسان العرب، بيروت.
٦. ابن منظور، لسان العرب، مصر: مطبعة بولاق، ١٩٩٧.
٧. الانتوساي هي منظمة غير حكومية مستقلة تعمل على تعزيز الرقابة على المالية العامة الخارجية ضمن هيكل مؤسسي يهدف إلى تبادل المعلومات والخبرات لتحسين الرقابة المالية الحكومية على المستوى الدولي. وفقًا لموقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) على شبكة الإنترنت، يمكن زيارة الرابط www.INTOSAI.org بتاريخ آخر زيارة ٢٢/٣/٢٠١٨.
٨. إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة ورعد ناجي الجدة: "النظرية العامة بالقانون الدستوري والنظام الدستوري بالعراق"، شركة العاتك لصناعة الكتاب.
٩. جورج ليسكوبيه، رقابة الدولة، ترجمة محمد بكر قباني، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٦٨.
١٠. حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي المقارن، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
١١. حسن طلعت ناظر، التنظيم الحكومي والإصلاح الإداري، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٤.
١٢. شفيق، فلاح حسن، "دور الأجهزة الرقابية بمحاربة الفساد"، ٢٠١٧-٢٠٠٨-١٣.
١٣. سائدة الكيلاني وباسم سكجها: "تحو شفافية أردنية"، الطبعة الأولى، مؤسسة الأرشيف، عمان، ٢٠٠٠.
١٤. سويقي، عبد الغني، النموذج الإداري المستخلص، بيروت: دار الفكر، ١٩٨٩.
١٥. سامي محمود، الشفافية والإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق، دار الجامعات، ٢٠١٠.
١٦. سامي منقاره، الإدارة الفضلى، مؤسسة بجمدون للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦.
١٧. سعيد يحيى، الرقابة على القطاع العام، الإسكندرية، ١٩٦٩.
١٨. شوقي ناجي جواد، إباد محمود الرحيم، رضا عبد الرزاق وهيب، مبادئ الإدارة العامة، دار الكتاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩١.
١٩. عباس بن عبد الله محمد، "الشفافية الإدارية وأثرها على مكافحة الفساد"، دار الفكر العربي، ٢٠٢٠.
٢٠. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة بالحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠١٠.
٢١. فؤاد العطار، النظام السياسي، القاهرة، ١٩٩١.
٢٢. القرآن الكريم: سورة الشورى، الآية (٣٨).
٢٣. الموسوعة العربية العالمية.
٢٤. موسى اللوزي، التنمية الإدارية، عمان، الأردن، ٢٠٠٢.
٢٥. يوسف أحمد عبد الله: "دور الشفافية في تعزيز الفساد الإداري"، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧.

هوامش البحث

١. سجاد، ادهم "الإدارة الإسلامية" (دون مكان نشر: دار الكتب العلمية، ١٤١٢هـ)، ص: ٣٧٨.
٢. ابن منظور، لسان العرب، الجزء الأول، دار لسان العرب، بيروت، ص ١٢٥٠. وأيضًا الجوهري، الصحاح في اللغة والعلوم، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الحضارة العربية، بيروت، ١٩٧٤، ص ٥١٠.
٣. الدكتور عبد الغني أبو العزم، المعجم الغني، مكتبة لبنان، لبنان بيروت، ص ١٩٤.
٤. ابن منظور، لسان العرب، مصر: مطبعة بولاق، ١٩٩٧، ص: ١٧٤٠.
٥. الوقائع العراقية، (العدد: ٤٢١٧، تاريخ النشر: ١٤-١١-٢٠١١)، ص: ١٨.
٦. شفيق، فلاح حسن، "دور الأجهزة الرقابية بمحاربة الفساد" (فلاح حسن شفيق، ٢٠١٧-٢٠٠٨-١٣)، ص: ٤٥.
٧. سويقي، عبد الغني، النموذج الإداري المستخلص، بيروت: دار الفكر، ١٩٨٩، ص: ٣٢٠.

٨. الضحيان، عبد الله، الإدارة بالإسلام للضحيان، القاهرة: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٩٩، ص: ٩٨.
٩. جورج ليسكوييه، رقابة الدولة، ترجمة محمد بكر قباني، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٦٨، ص ٤٥.
١٠. خليل السيد هيكل، الرقابة على المؤسسة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧١، ص ١٤٢.
١١. سامي منقاره، الإدارة الفضلى، مؤسسة بجمدون للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ٦٢.
١٢. إبراهيم سعد الدين، حول تنظيم وإدارة القطاع العام، مجلة الطليعة المصرية، ١٩٦٥، ص ٣٦.
١٣. حسن طلعت ناظر، التنظيم الحكومي والإصلاح الإداري، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٢.
١٤. موسى اللوزي، التنمية الإدارية، عمان، الأردن، ٢٠٠٢، ص ١٣٠.
١٥. محمد رفعت عبد الوهاب؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٣٩٥.
١٦. فؤاد العطار، النظام السياسي، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٠٨.
١٧. إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة وورعد ناجي الجدة: "النظرية العامة بالقانون الدستوري والنظام الدستوري بالعراق"، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر، ص ٣٠.
١٨. شوقي ناجي جواد، إيداد محمود الرحيم، رضا عبد الرزاق وهيب، مبادئ الإدارة العامة، دار الكتاب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩١، ص ١٩٣.
١٩. سعيد يحيى، الرقابة على القطاع العام، الإسكندرية، ١٩٦٩، ص ١٠١.
٢٠. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة بالحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٠، ص ١٧.
٢١. إبراهيم أنس وآخرون، "المعجم الوسيط"، معجم اللغة، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص ٤٩٠.
٢٢. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة بالحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٠، ص ١٩.
٢٣. عصام احمد البهجي: الشفافية وأثرها بمكافحة الفساد الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٥.
٢٤. الانتوساي هي منظمة غير حكومية مستقلة تعمل على تعزيز الرقابة على المالية العامة الخارجية ضمن هيكل مؤسسي يهدف إلى تبادل المعلومات والخبرات لتحسين الرقابة المالية الحكومية على المستوى الدولي. وفقاً لموقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) على شبكة الإنترنت، يمكن زيارة الرابط www.INTOSAI.org/about.us.htm بتاريخ آخر زيارة ٢٢/٣/٢٠١٨.
٢٥. أحمد الكردي: "الشفافية الإدارية"، مقالة منشورة على موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على شبكة الإنترنت، يمكن الوصول إليها عبر الرابط: <http://hurdiscussion.com>، وتمت آخر زيارة ب ٢٢/٣/٢٠١٨.
٢٦. المصدر السابق.
٢٧. سائدة الكيلاني وباسم سكجها: "نحو شفافية أردنية"، الطبعة الأولى، مؤسسة الأرشيف، عمان، ٢٠٠٠، ص ٧٢.
٢٨. إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة وورعد ناجي الجدة: "النظرية العامة بالقانون الدستوري والنظام الدستوري بالعراق"، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر، ص ٢٢.
٢٩. سائدة الكيلاني وباسم سكجها: "نحو شفافية أردنية"، الطبعة الأولى، مؤسسة الأرشيف، عمان، ٢٠٠٠، ص ٧٢.
٣٠. المادة (١٥٠/١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١
٣١. وفاء حلمي أبو جميل: الالتزام بالتعاون دراسة تحليلية تأصيلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠١.
٣٢. إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة وورعد ناجي الجدة: "النظرية العامة بالقانون الدستوري والنظام الدستوري بالعراق"، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر، ص ٣٠.

وقد بين هذا الفقيه أن هناك نوعين من الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد؛ النوع الأول هو حقوق يمكن للأفراد التنازل عنها، بينما النوع الثاني هو حقوق لا يجوز التنازل عنها، مثل العيش بكرامة وحرية الرأي وغيرها من الحقوق. (للاستزادة، انظر: هشام الهداجي: "جون لوك ونظرية العقد الاجتماعي"، مقال منشور على شبكة الإنترنت ضمن موقع مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، الرابط

www.momion.com/articles، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٤/١٢).

٣٣ . إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة وردد ناجي الجدة: "النظرية العامة بالقانون الدستوري والنظام الدستوري بالعراق"، شركة العاتك لصناعة الكتاب، بدون سنة نشر، ص ٢٢. هشام الهادجي: "جون لوك ونظرية العقد الاجتماعي"، مقال منشور على شبكة الإنترنت ضمن موقع مؤسسة

٣٤ . إحسان حميد المفرجي وكطران زغير نعمة وردد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص ١٨.

٣٥ . جان جاك روسو، نظرية العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، دار العلوم، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١١٥

٣٦ . سامي محمود، الشفافية والإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق"، دار الجامعات، ٢٠١٠، ص ١٩٤

٣٧ . إبراهيم الفقيه، نظرية الحوكمة: المفاهيم والتطبيقات، دار العلوم، ٢٠١٥، ص ١٩٤.

٣٨ . زكريا عبد المنعم إبراهيم الخطيب: نظام الشورى بالإسلام ونظم الديمقراطية المعاصرة، مطبعة السعادة، ١٩٨٥م، ص ١٧.

٣٩ . القرآن الكريم: سورة الشورى، الآية (٣٨).

٤٠ . احمد عصمت إبراهيم: السياسة الشرعية الإسلامية ودورها بالتنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٥.

٤١ . يعقوب محمد المليجي: مبدأ الشورى بالإسلام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٨٣-٩٣.

٤٢ . حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي المقارن، ط ٣، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ١٧٩.

٤٣ . عبد الله محمد: "الشفافية الإدارية وأثرها على مكافحة الفساد"، دار الفكر العربي، ٢٠٢٠، ص ٤٥ . ٣٢.