



٢٠١٢ - ٢٠١٣

تطوير اداء القطاع العام في المنطقة العربية من منظور
حكم القانون والادارة الرشيدة
(التجربة العراقية)



الدكتور وسيم حرب

مؤسس ورئيس المركز العربي لتطوير

حكم القانون والنزاهة

٢٠١٢ - ٢٠١٣

تعتبر نوعية وجودة الخدمات التي تقدمها الحكومات ومؤسساتها العامة الى الجمهور، سواء أكانوا مقيمين او مواطنين، احدى اهم الركائز التي تولّد ثقة الناس وتكفل احترامهم للانظمة والقوانين وتعزز شعورهم بالانتماء الى دولتهم. يعود السبب في ذلك الى ان سوء اداء الادارات العامة يؤدي الى انفصال الشعوب عن الحكومات وبالتالي فقدان الدولة لصلب وجودها ووظيفتها التي تكمن في تقديم الخدمات الفضلى الى الجمهور وتحسين سبل العيش عبر تنمية مستدامة.

تشكل مشاعر الكرامة والعدالة من جهة، ومبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين جمهور المتعاملين مع المؤسسات العامة من جهة اخرى، احدى اهم المحركات لقبول المواطنين او رفضهم للحكام وللانظمة التي تتولى ادارة الشأن العام.

لقد انطلق الحراك العربي الشعبي في السنوات الاخيرة كنتيجة لفقدان المواطن لشعوره بالكرامة والعدالة، وكنتيجة لشعوره بالغبن والاستبداد فبادر الى رفع الصوت عالياً "باسقاط النظام". الامر الذي يقتضي بتعبير آخر، اعادة هندسة انظمة الحكم واداء الادارات العامة¹.

كان من الضروري، من ضمن هذا الباب الذي فتحه ما سمي بالربيع العربي، ان تعير الدول العربية اهتماماً خاصاً بالموضوع لجهة اعادة هندسة اداراتها وبناء هيكليتها على اسس علمية حديثة متصلة بمفاهيم جودة الاداء والخدمات الفضلى.

ثمة تجربة عربية حديثة في هذا الخصوص، هي التجربة العراقية التي قامت على انشاء بموجبها مكاتب المفتشين العامين عام 2004 بغية تقويم وقياس آداء الادارات العامة في الدولة. شكلت هذه التجربة موضوعاً لدراسات ومقاربات علمية عديدة من ضمنها الدراسة التي اعدّها الدكتور وسيم حرب (مؤسس المركز) لصالح برنامج الامم المتحدة الانمائي في العراق.

يعتبر المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة² ان هذه الدراسة تشكل مادة مهمة للتفكير والتطوير كونها تساهم في تحسين اداء القطاع العام من منظّمور حكم القانون والادارة الرشيدة، وتساعد في توفير الخدمة الفضلى للمواطنين

¹ ان التحركات الشعبية التي شهدتها المنطقة العربية بعد العام 2011 تعتبر تعبيراً واضحاً وصارماً عن رفض الناس للانظمة القائمة وللحكام الذين يديرون الحكومات. واهم الشعارات التي استخدمت (حرية-كرامة-عدالة-نزاهة-اسقاط النظام...)

وللمقيمين على ارض الوطن، وحتى وان اقتصررت على دور المفتشين العامين الا انها تلقي الضوء على اهمية الموضوع واهمية تعميم فوائده ووضعها في خدمة المهتمين والمسؤولين في المنطقة العربية.

لهذه الغاية رأى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة نشر هذه الدراسة على الموقع الالكتروني الخاص به.

يتوجه المركز بالتقدير الى برنامج الامم المتحدة الانمائي في العراق لمبادرته في اطلاق هذا المشروع الذي نأمل بأن يترجم في القريب العاجل بمشاريع تطويرية مكتملة له.

تنقسم هذه الدراسة الى اربع اقسام اساسية هي التالية:

القسم الاول: تقويم الأداء المؤسسي في القطاع العام

القسم الثاني: أدوات وبروتوكول قياس أداء الادارات العامة من قبل مكاتب المفتشين العامين في العراق

القسم الثالث: أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة

القسم الرابع: مبادئ ومؤشرات الحوكمة في العراق

² For more information: www.arabruleoflaw.org

محتوى الدراسة

3	توطئة
5	محتوى الدراسة
11	القسم الاول: تقييم الأداء المؤسسي في القطاع العام
13	I. هدف التقرير
14	II. مفهوم قياس الأداء: الوسيلة المعتمدة لبناء ثقافة إدارية قائمة على النتائج
15	III. الجذور التاريخية لقياس الأداء في التوجهات العالمية لإصلاح القطاع العام
19	IV. فوائد قياس الأداء
20	V. التطبيقات الفضلى: بناء نماذج منطقية
20	أ. وضع مؤشرات أداء على مستوياتٍ عدّة
24	ب. أنواع مؤشرات الأداء
27	ت. مؤشرات الأداء الرئيسية (KPIs) Key Performance Indicators
29	VI. عملية قياس الأداء
33	VII. بيانات الأداء (Performance data): العامود الفقري لنظام قياس الأداء
35	VIII. مصادر مقاومة قياس الأداء
36	IX. حالات عملية عن خطط وتقارير الأداء
42	X. دور مكاتب المفتشين العاملين في تقييم الأداء المؤسسي

42	أ. هيكلية التفتيش في ضوء التجارب الدولية
42	ب. تفتيش وقياس الأداء مقابل التحقيق والتدقيق
44	ت. بروتوكولات تفتيش الأداء (المعايير)
45	ث. إنشاء مكاتب المفتشين العامين في العراق
46	ج. مهام ومسؤوليات مكاتب المفتشين العامين في العراق
46	ح. تفتيش/قياس الأداء كما تنفذه مكاتب المفتشين العامين وديوان الرقابة المالية في العراق
52	XI. التحديات التي تواجهها مكاتب المفتشين العامين في العراق: بيئة العمل والأطر المؤسسية
56	XII. خاتمة
57	XIII. الملاحق
57	الملحق رقم 1: Program Logic Model
58	الملحق رقم 2: Performance Indicators for all Schools
59	الملحق رقم 3 : Example of a Performance Inspection Report
66	الملحق رقم 4: Planning and Reporting Performance (American Cases)
74	القسم الثاني: أدوات وبروتوكول قياس أداء الإدارات العامة من قبل مكاتب المفتشين العامين في العراق
76	أ. هدف التقرير
77	أ. إطار القانوني
78	ب. الكفاءات المطلوبة والعنصر البشري المناسب
79	ت. مؤشرات الأداء الرئيسية

81	ث. رسم إستراتيجية لجمع البيانات.....
83	ج. بناء القدرات في مجال إعداد التقارير.....
83	ح. وضع استراتيجية للتواصل.....
84	خ. تعزيز العلاقات الإيجابية.....
85	د. وضع بروتوكول للتفتيش.....
86	ذ. تعزيز قدرات الوزارات والمؤسسات العامة.....
87	ر. تأسيس مجلس للمفتشين العامين.....
88	III. خاتمة.....
89	IV. الملاحق.....
89	ملحق رقم 1 : مؤشرات تقييم اداء الهيئات الرقابية في العراق.....
113	ملحق رقم 2 : أطر قياس الأداء المؤسسي.....
123	ملحق رقم 3: الشفافية: حقّ المواطنين في الوصول إلى المعلومات.....
130	القسم الثالث: أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة": نافذة على آخر التطورات الدولية والآفاق المستقبلية للعراق.....
132	I. هدف التقرير.....
133	II. منهجية البحث.....
134	III. "الحوكمة": تعريفات متعددة، والاتجاه واحد.....
137	IV. " الإدارة الرشيدة.....
138	V. مؤشرات الحوكمة المرتبطة بحسن أداء القطاع العام.....
144	VI. الحوكمة من منظور الإدارة العامة.....

أ. حكم القانون	144
ب. الرقابة والمساءلة	147
ت. الجدارة في الإدارة العامة	152
ث. النزاهة والأخلاق لدى موظفي القطاع العام	154
ج. الشفافية: حق المواطنين الوصول إلى المعلومات	158
VII. أطر الحوكمة في العراق من منظار الإدارات العامة	162
أ. هيئة النزاهة	162
ب. ديوان الرقابة المالية	165
ت. مكتب المفتش العام	168
ث. الخدمة المدنية في العراق	173
VIII. التحديات التي تواجه الإدارة الرشيدة في العراق من منظار الإدارة العامة	175
IX. خاتمة	179
القسم الرابع: مبادئ ومؤشرات الحوكمة في العراق	180
I. هدف التقرير	182
II. منهجية البحث	183
III. الحوكمة: مفهوم متعدد الأبعاد	184
أ. البعد السياسي للحوكمة	186
<u>i.</u> الديمقراطية	186
<u>ii.</u> مجتمع مدني ناشط	186
<u>iii.</u> احترام حقوق الإنسان	186
<u>iv.</u> حكم القانون	188

ب. البعد الإداري للحكومة	189
<i>.i</i> المساءلة	189
<i>.ii</i> الشفافية	190
<i>.iii</i> النزاهة	190
<i>.iv</i> الجدارة	190
<i>.v</i> العدالة والمساواة	191
<i>.vi</i> مشاركة الجمهور	191
<i>.vii</i> الفعالية والكفاءة المؤسسية	191
IV. الجوانب الإدارية للحكومة في الإطار العراقي: مبادئ ومؤشرات	193
أ. المساءلة: المعالم الخارجية والداخلية في النظام الإداري العراقي	193
ب. النزاهة: أخلاقيات الوظيفة العامة	195
ت. الشفافية: الجهود المبذولة إلى بناء ثقافة الانفتاح في القطاع العام العراقي	200
ث. الجدارة الوظيفية: بداية جديدة مع مجلس الخدمة المدنية الاتحادي	206
V. خاتمة	208
VI. عيّنات من مؤشرات الحكومة	209
أ. المبدأ: المساءلة	209
ب. المبدأ: النزاهة	214
ت. المبدأ: الشفافية	219
ث. المبدأ: الجدارة الوظيفية	223

القسم الاول: تقويم الأداء المؤسسي في القطاع العام

١. هدف التقرير

يهدف هذا التقرير إلى دراسة الممارسات المطبقة دولياً وفي العراق في مجال تقييم وقياس الأداء المؤسسي. لقد سعى هذا البحث إلى رصد الأطر المؤسسية المعتمدة لتقييم أداء الإدارات العامة. وقد شكّلت خطط العمل، والتقارير السنوية والخاصة، والدراسات التقييمية الصادرة عن المنظمات الدولية، والأدلة العملية المتبعة في العراق وبلدان أخرى الأساس الذي بُنيت عليه هذه الدراسة التقييمية.

لذلك سينقسم التقرير الى قسمين:

القسم الاول، عرض التجارب الدولية، سواء تلك الصادرة عن منظمات دولية او اقليمية، ام الصادرة عن دول ذات تجارب متميزة. ان الغاية من هذا العرض هو وضع امثلة وتجارب عملية، في تصرف مكاتب المفتشين العامين في العراق وكذلك الحكومة العراقية، يمكن الاستئناس بها والاستفادة منها لأجل صياغة سياسات ومعايير خاصة بالعراق.

اما القسم الثاني، فسيفصل دور المفتش العام في قياس الأداء والآليات التي يمكن اعتمادها لتحقيق هذه المهمة

١١. مفهوم قياس الأداء: الوسيلة المعتمدة لبناء ثقافة إدارية قائمة على النتائج

تركزت جهود الحكومات لإصلاح القطاع العام ولجعله أكثر منافسة للقطاع الخاص، لا سيما مع ظهور المدرسة الحديثة للإدارة العامة مع مطلع الثمانينات من القرن العشرين والتي اكتسبت زخماً كبيراً في التسعينات، والتي قامت على نظرية تحقيق النتائج.

بناءً عليه، شرعت الحكومات في كافة أرجاء العالم في بناء نظم لإدارة وقياس الأداء من أجل:

- تحسين مستوى الخدمة العامة،
- ردم الهوة التي تفصلها عن مواطنيها،
- التعامل مع الضوابط المالية والاقتصادية بحكمة بهدف تخفيض الهدر والاستفادة إلى الحد الأقصى من الموارد المتاحة.

لقد تحولت جدوى الإنفاق (*Value for Money*)، إلى إحدى أبرز الأولويات الإصلاحية من أجل تعزيز مبادئ الاقتصاد، والفعالية، والكفاءة. كما جرت مأسسة تلك الجهود من خلال أطر قانونية وإدارية لحث الإدارات العامة على اعتماد وتطبيق التدابير الضرورية الآيلة إلى بناء ثقافة موجهة نحو تحقيق المخرجات / النتائج (*Outputs*) ، بعكس مفهوم الإدارة العامة التقليدية التي استندت على نظم موجهة نحو المدخلات (*Inputs*) والتي اعتبرت أن التقيد بالقوانين والأنظمة المرعية الإجراء هو الضمانة لتحقيق النتائج.

من خلال قياس الأداء، يمكن للمؤسسات أن تخطط وتتابع مدى تقدمها نحو تحقيق الأهداف الموضوعية، وذلك من خلال مؤشرات الأداء (*Performance Indicators*).

من خلال قياس الأداء، يمكن
للمؤسسات أن تخطط وتتابع
مدى تقدمها نحو تحقيق
الأهداف الموضوعية، وذلك من
خلال مؤشرات الأداء
(performance
indicators).

١١١. الجذور التاريخية لقياس الأداء في التوجّهات العالمية لإصلاح القطاع العام

من أجل فهم تطوّر مفهوم إدارة وقياس الأداء، تمّ اختيار عيّنة من البلدان لرصد مدى إدماج هذا المفهوم في برامج الإصلاح الإداري لديها. وقد جرى إلقاء الضوء على تجارب الولايات المتحدة الأميركية، والمملكة المتحدة، وأستراليا، ونيوزيلندا، وكندا لأنها كانت في طليعة البلدان التي سعت إلى مأسسة هذا المبدأ في إداراتها العامة. علماً بأنّ نظام التفتيش الذي يقوم به المفتش العام في العراق هو أقرب إلى النظام الأميركي منه إلى أي نظام تفتيش آخر.

في الولايات المتحدة الأميركية:

شكّل إقرار قانون نتائج أداء الحكومة (*Government Performance Results Act -GPRA*) في العام 1993 نقطة تحوّل في برامج إصلاح الإدارة العامة الاتحادية في الولايات المتحدة الأميركية والذي أبصر النور في إطار برنامج إصلاحي شامل بعنوان "مراجعة الأداء الوطني". هدف هذا البرنامج إلى قيام "إدارة حكومية تعمل بشكل أفضل، وبكلفة أقل". بالاستناد إلى هذا التشريع، على الإدارات الحكومية أن ترسم خططاً استراتيجية وسنوية تضع من خلالها أهدافاً ومؤشرات أداء لقياس مدى تقدّمها نحو تحقيق الأهداف. تمّ تحديث هذا القانون في العام 2010، والذي دخل فعلياً حيز التنفيذ في العام 2011. تركّزت التعديلات على التدابير المعتمدة لإعداد التقارير والتبليغ عن النتائج المحقّقة خلال مهل زمنية محدّدة مع مزيد من التركيز على مجالات أداء رئيسية تشمل أكثر من مؤسسة واحدة. كما جرى، وفقاً للتحديث القانوني، تعيين مسؤولين رئيسيين عن الأداء (*Chief Performance Officers*) في الإدارات الاتحادية، وهم يشكّلون مجتمعين هيئة تحسين الأداء³.

يتولى مكتب المساءلة الحكومية في الولايات المتحدة (*Government Accountability Office*)، وهو جهاز مساعد لمجلس النواب، تنفيذ عمليات تدقيق في الأداء الحكومي من أجل مساعدة السلطة التشريعية في مساءلة الحكومة. تتضمّن عمليات المراجعة التدقيق في مدى ملائمة الهيكليات والنظم الإدارية، ونظم قياس الأداء المطبّقة من قبل المؤسسات الحكومية.

³In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp.107-110.

بناءً على ذلك، فإنّ الهدف من عمليات التقييم التي ينفذها مكتب مساءلة الحكومة هو تحسين مدى تحقيق البرامج الحكومية للأهداف التي تتشدها السياسات العامة. كما تشكّل مكاتب المفتشين العامين في الإدارات العامة وحداتٍ للتدقيق الداخلي. وبالرغم من كون تلك المكاتب تخضع لإشراف رئيس المؤسسة الذي يتبلّغ منها تقارير دورية، فإن مكاتب المفتشين العامين تُعتبَر وحدات مستقلة ضمن الإدارة. كما أنّ تلك المكاتب ترسل تقاريرها مباشرةً إلى الكونغرس. وهي تتولّى أعمال التقييم، والمراجعة، والتدقيق.

غير أنّ مكاتب المفتشين العامين تعرّضت للانتقاد من قبل برنامج "مراجعة الأداء الوطني" على اعتبار أنّها تركّز على رصد الأخطاء بدل السعي إلى تحسين الأداء. ونتيجة هذا النقد، أصدر المفتشون العامون "بيان إعادة الابتكار" (*Reinvention Statement*) الذي عبّروا من خلاله عن التزامهم بالعمل مع الإدارة على تحسين الأداء⁴.

في المملكة المتحدة:

اعتُبرت جدوى الإنفاق (*Value For Money*) ركيزةً من ركائز "شرعة المواطن" التي أُقرّت رسمياً من قبل رئيس الحكومة البريطانية في العام 1991. وقد أعلنت "شرعة المواطن" المبادئ التي يجب أن تقوم عليها الخدمة العامة. إحدى تلك المبادئ ذات الصلة بقياس الأداء هي: المعايير. وفقاً لهذا المبدأ، على الإدارات الحكومية البريطانية أن تضع معايير للخدمات التي تقدمها، وأن تتابع مدى التقيد بها من أجل قياس الأداء الفعلي مقارنةً مع المعايير الموضوعة.

إضافةً إلى ذلك، أصبح قياس الأداء جزءاً من "مبادرة الخطوات التالية" (*Next Steps Initiative*) وهي المبادرة الإصلاحية التي وضعت أطراً تعاقدية بين الوزارات ومؤسساتها التنفيذية من أجل تحسين مستوى المساءلة. كما أنّ مكتب الرقابة الوطنية (*National Audit Office*) يتحقّق من التزام العمليات الحكومية بمبادئ الاقتصاد، والفعالية، والكفاءة دون التطرّق إلى مضامين السياسات الحكومية الموضوعة⁵.

⁴In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp.110-113.

⁵In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp. 97-104.

في أستراليا:

لعبت وزارة المالية دوراً محورياً في تعزيز إدارة الأداء على مستوى القطاع العام ككل من خلال برنامج تحسين الإدارة المالية وإدارة البرامج والموازنة

(Financial Management Improvement Program – FMIP and Program Management and Budgeting – PMB)

كما جرى تعزيز الإصلاحات الإدارية ومشاركة الخبرات المتصلة بالممارسات الإدارية الناجحة من خلال لجان خاصة، لا سيما الهيئة الاستشارية للإدارة (**Management Advisory Board – MAB**) واللجنة الفرعية المنبثقة عنها، بحيث تم وضع مؤشرات لقياس نوعية الأداء مع إجراء مقارنات (**Benchmarking**)، خاصة في مجالي إدارة الموارد البشرية والإدارة المالية. وقد شرعت الإدارات في وضع مؤشرات لقياس الأداء من مختلف الأنواع، مع التركيز بشكل خاص على المؤشرات المرتبطة بالنتائج المحققة (**Outcome Measures**). وبالرغم من أن الإدارات الأسترالية قد اختبرت ضعفاً في قياس أدائها الفعلي، فإنها تمكنت من توفير معلومات قيمة عن الغايات والفلسفات التي تقوم عليها برامجها. وقد كان تحسين مستوى المعلومات المقدمة عن الأداء الحكومي أحد أهداف "برنامج مراجعة المعلومات عن الأداء" (**Performance Information Review**). وبذلك، أصبحت التقارير السنوية إحدى أبرز الوثائق التي يستند عليها النواب في مساءلتهم للمؤسسات الحكومية⁶.

في نيوزيلندا:

كان للخزينة، وهيئة الخدمات الحكومية ومكتب رئاسة مجلس الوزراء دوراً هاماً في الإصلاحات المرتبطة بإدارة وقياس الأداء. بعكس التجربة الأسترالية، فقد تم التركيز في نيوزيلندا على المخرجات (**outputs**) (حجم العمل، الكلفة، الجودة) بدل النتائج المحققة (**Outcomes**).

تتضمن مقاييس الجودة: الدقة، والإنجاز الكامل، والقدرة على الوصول إلى المعلومات، والالتزام بالمهل الزمنية، والتحسب للمخاطر، والتقييد بالمعايير القانونية، ورضى الزبائن، والكمية، والكلفة. كما أن العوامل المالية تبقى مهمة بالنسبة إلى الأنشطة التجارية. وقد جرى تفويض الصلاحيات للوزارات، بحيث أن المسؤولية الرئيسية لتقييم الأداء المؤسسي تقع على عاتق الوزارات نفسها. كما أن مكتب الرقابة المالية يتولى دراسة الاقتصاد، والفعالية،

⁶In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp. 31-37.

والكفاءة في البرامج الحكومية بحيث يتم تقييم النظم الإدارية من أجل التحقق من أن الوزارات تضمن تقاريرها السنوية معلومات عن أدائها تتسم بالدقة والشمولية⁷.

في كندا:

تضمن نظام إدارة الإنفاق (*Expenditure Management System*) متطلبات وضع خطط عمل استراتيجية وتقارير عن الأداء يتم رفعها إلى مجلس النواب. وقد تضمنت المرحلة الأولى من هذا النظام والتي بدأت في العام 1995 خطط عمل تركّزت على النتائج. أما المرحلة الثانية، بعنوان "مشروع تحسين مستوى التقارير المرفوعة إلى مجلس النواب" (*Improved Reporting to Parliament Project – PRAS*)، فقد ركزت على ضرورة إبراز النتائج في التقارير التي تودعها الوزارات إلى مجلس النواب بهدف رفع مستوى التناسق في المعلومات عن الأداء والتي يستخدمها مدراء الوزارات من أجل تحسين عملية تخصيص الموارد خلال إعداد الموازنة من قبل السلطة التشريعية.

وقد اتّبع الكنديون "هيكلية التخطيط، إعداد التقارير، والمساءلة" (*Planning, Reporting and Accountability Structure – PRAS*)، وهي إطار واحد يُطبّق في كافة الإدارات يربط الأهداف الشاملة، والنتائج المتوقعة، ومؤشرات الأداء بتطبيقات إعداد التقارير". بناءً عليه، يتم تزويد المدراء، والنواب، والهيئات المركزية بمعلومات عن الأداء. وقد تمّ التركيز على دمج الإطار المشار إليه بالعمليات اليومية للإدارات من أجل تطبيق (*PRAS*) كأداة ذاتية للإدارة والمتابعة للتحقق من تقدّم العمل على السكّة الصحيحة. وأصبح مدراء البرامج مسؤولين عن قياس الأداء وعن توفير المعلومات عن الأداء. وكانت إحدى أهداف الإطار الموضوع مقارنة النتائج التي حققتها الوحدات الإدارية بتلك التي حققتها وحدات أخرى من أجل المساعدة في رصد الممارسات الفضلى في الإدارة العامة الكندية. وقد أصبحت تقارير الأداء (*Performance Reports*) إحدى أبرز التقارير التي تقدّم معلومات عن نتائج الأداء الحكومي للسنة المالية المنصرمة والسنوات التي سبقتها والتي تحسّنت بفضلها عملية المساءلة. وقد عملت كل من الوزارات، والخزينة، وديوان الرقابة العامة مجتمعةً على التحقق من المساءلة عن الأداء الحكومي من خلال تزويد الوزارات بالمرونة الإدارية مقابل مساهمتها عن النتائج المالية⁸.

⁷In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp. 81-87.

⁸In Search of Results, Performance Management Practices, an OECD Publication, 1997; pp. 39-47.

توقّعت الحكومات التي ضمنت مبادراتها الإصلاحية نُظماً لقياس الأداء أن تجني فوائد جمة. وقد كانت تلك النُظم بالفعل وسيلةً رئيسيةً لتحسين مستوى تقديم الخدمات العامة من خلال:

• دعم إيجاد إدارة قائمة على النتائج من خلال وضع الأهداف وقياس مدى التقدم لبلوغها.
• توفير معلومات عن التطبيق الفعلي للبرامج والمشاريع الحكومية وبالتالي، إمداد عملية صنع القرار بوقائع وأرقام.
• رفع مستوى إعداد الموازنة العامة من خلال بناء روابط صلبة بين الموارد المالية والأداء.
• تحسين مستوى إعداد التقارير، شكلاً ومضموناً، من خلال إغناء التقارير السنوية، والنصف سنوية، والفصلية ببيانات كمية ونوعية.
• التركيز على البرامج والمشاريع التي تسهم في تحقيق الأهداف التنموية، وإلغاء أو تعديل تلك التي لا تسهم في تحقيق الأهداف.
• تعزيز مبدأ المساءلة ضمن الإدارة
• تزويد السلطة التشريعية بالأرضية الصلبة التي تمكّنها من مساءلة الحكومة من خلال بناء عملية المساءلة بالاستناد إلى وقائع وأدلة.
• تحسين شفافية الحكومة من خلال توفير أفضل فرص الحصول على المعلومات حول الخدمات التي تقدمها؛
• حثّ المدراء في المستويات العليا على التفكير والإدارة بشكلٍ استراتيجي بدل الانغماس في وظائف بيروقراطية صرف. وبالتالي يصبح إعداد الخطط السنوية وتقارير الأداء ممارسةً إدارية مُعتمَدة.
• تحفيز الإدارات العامة على تحسين أدائها من خلال إجراء مقارنات وفق معايير محدّدة (Benchmarking).

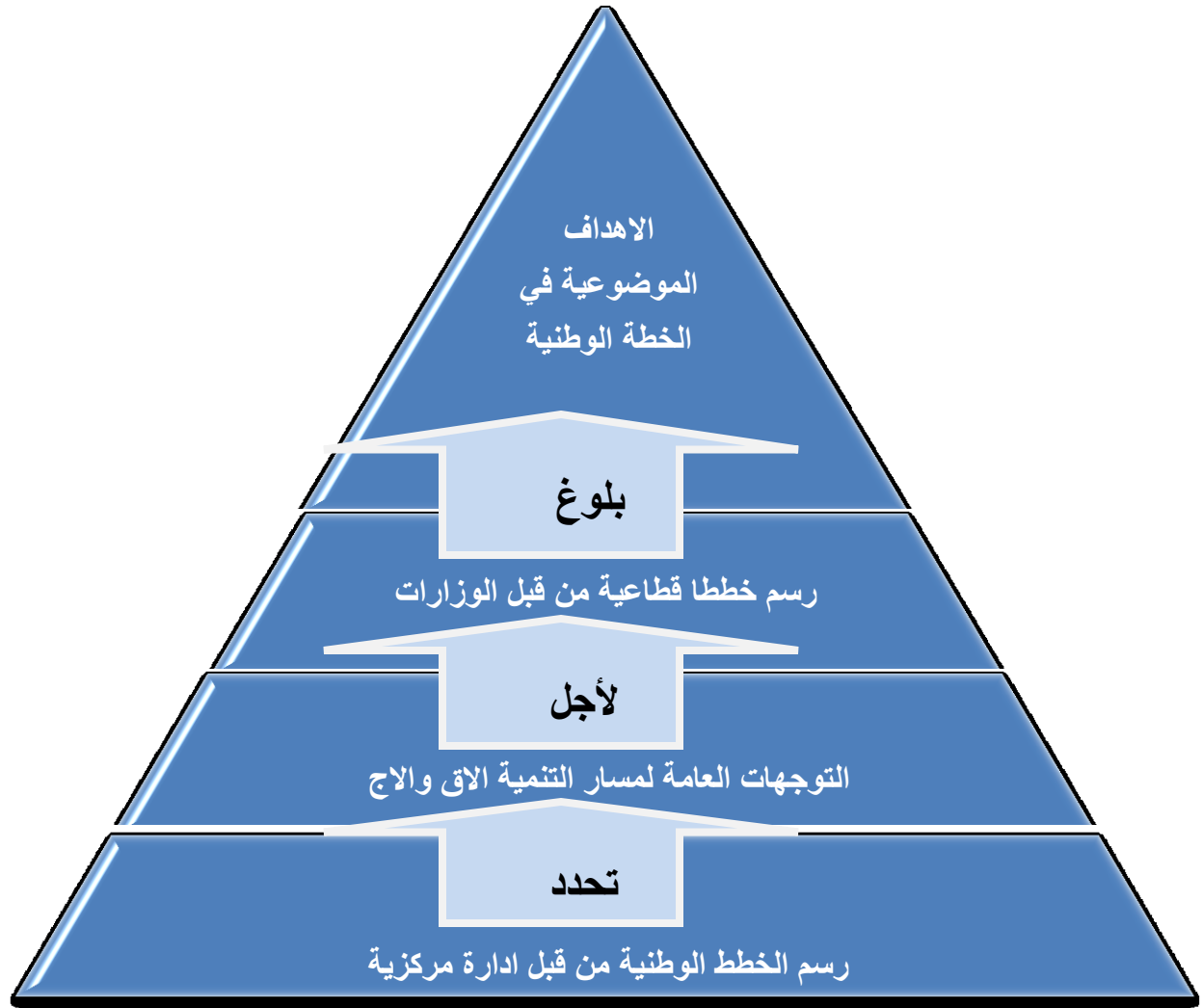
٧. التطبيقات الفضلى: بناء نماذج منطقية

أ. وضع مؤشرات أداء على مستويات عدة

إنّ مراجعة التطبيقات العالمية في مجال قياس الأداء تكشف أنّ الحكومات والمؤسسات الدولية تسعى إلى بناء نماذج، وأدوات، وأطر منطقية من أجل تحسين مستوى إدارة البرامج والمشاريع.

يمثل قياس الأداء نظاماً للتخطيط والمراقبة يولّد معلوماتٍ تشترك في الاطلاع عليها جهات داخلية وخارجية بهدف رفع مستوى الفعالية المؤسسية.

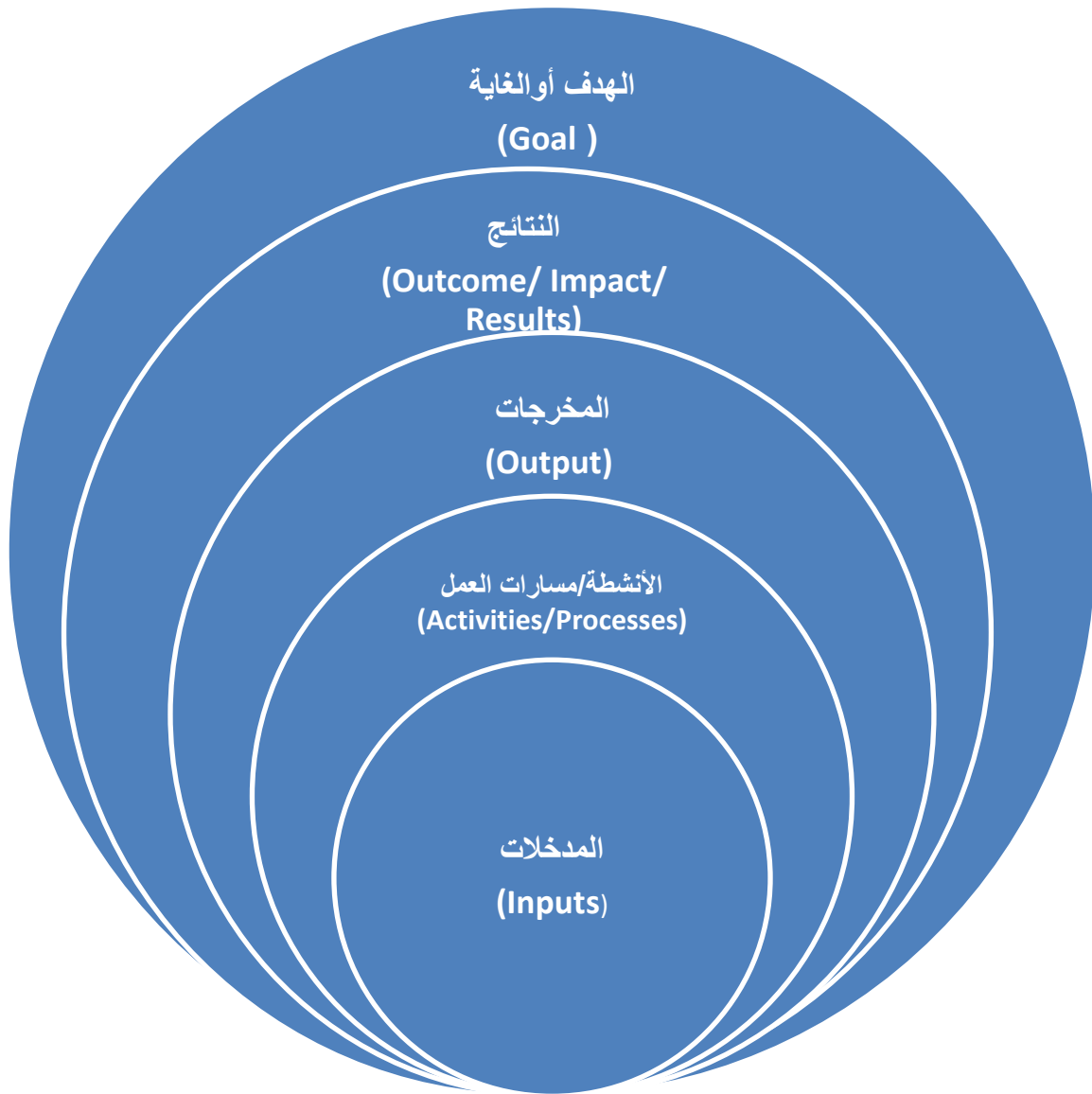
يتم رسم الخطط الوطنية من قبل إدارة مركزية، كوزارة التخطيط أو ما يماثلها من المؤسسات. تحدّد هذه الخطط التوجّهات العامة لمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن المتوقع أن ترسم الوزارات خططاً قطاعية تسعى من خلالها إلى بلوغ الأهداف الموضوعة في الخطة الوطنية. أما على مستوى كل وزارة، فإنّ خططاً يتم وضعها على مستوى كل وحدة إدارية. بناءً عليه، يتم وضع أهداف محددة على صعيد الموظفين الأفراد من أجل ترجمة أهداف كل وحدة إدارية في خطواتٍ محدّدة.



ينتج عن هذه الهرمية من الأهداف مقاييس أداء تربط التخطيط بالمراقبة ضمن العملية الإدارية.

إنّ قياس الأداء، موضوع هذا التقرير، يركّز على المستوى الوزاري.

تساعد مؤشرات الأداء الوزارات في إدارة وتطوير برامجها ومشاريعها. وتُعتَبَر صياغة وتطبيق مؤشرات الأداء عملية هامة وهادفة من أجل وضع نظام قياس الأداء موضع التطبيق. يتم قياس الأداء على المستويات كافة. وقد خلّص البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى، وحكومات الولايات المتحدة الأميركية، وكندا، ونيوزيلندا، وبلدان أخرى إلى اعتماد المستويات نفسها:



توضع مؤشرات الأداء على كل مستوى من مستويات العملية الإدارية، من المدخلات (على المستوى الأدنى)، إلى الأهداف (على المستوى الأعلى). إنَّ أيَّ برنامجٍ حكوميٍّ يتطلب مدخلات (موارد مادية، موارد بشرية، تكنولوجيا، أمكنة، إلخ) يتم من خلالها تنفيذ أنشطة معينة (تصنيع، تدريب، أبحاث،.....) تتوجّه نحو شريحة من الجمهور (مستخدمو الخدمة/الزبائن)، من أجل إنتاج مخرجات (سلع، خدمات، معلومات، سياسة عامة، إلخ)، هي بالتالي تؤدي إلى تحقيق نتائج (تغيير في السلوك، تطبيقات، معارف، إلخ) التي من شأنها أن تساهم في المساهمة في تحقيق الأهداف الموضوعية (إيجاد ظروف وأوضاع جديدة على المستويات الإنسانية، والاقتصادية، والبيئية، إلخ).

وهكذا، فإنه على المستوى الشامل (Macro-level) النتائج والغايات (Goal/Outcome) يتم إجراء عمليات التقييم لقياس الأثر أو التأثيرات التنموية للمشاريع أو المبادرات الإصلاحية (مثلاً، تحسين المستوى الصحي) وهي تؤمنها النتائج المتأتية عن الخدمة المقدمة (مثلاً، مواطنون محلّيون يتلقون علاجاً صحياً في الوقت المناسب).
ثم يتم البحث بعمق نحو المستوى الأدنى المؤلف من المخرجات (Outputs). مثال على ذلك، إنجاز بناء مستشفى حكومي، عدد المتدربين الذين أنهوا برنامجاً تدريبياً، إلخ.
أما على المستوى الأدنى، فنحن نقيس مدى تقدّم الأنشطة ومسارات العمل (Activities and Processes)، مثال: عدد حالات عدم المطابقة مع دفتر الشروط المرجعية حول بناء مستشفى حكومي، عدد المتدربين المسجلين، عدد الاتصالات المنجزة مقارنة مع الاتصالات المقررة.
أما على المستوى الأدنى فنحن نقيس المدخلات (Inputs)، أي المال، الموظفون، التجهيزات، إلخ. مثال، الموازنة المخصصة للمستشفى، عدد وقيمة الطلبات الإضافية للموارد المالية، كلفة المدربين.
لكل مستوى من المستويات الإدارية أعلاه، يتم وضع مؤشرات أداء. إذ هنالك علاقة بين السبب والنتيجة، أو بين الوسيلة والأهداف، أي بين المستويات العمودية كافة. المدخلات (الموارد التي سيتم استخدامها)، الأنشطة (العمل الفعلي)، والمخرجات (السلعة أو الخدمة المقرر تقديمها) غالباً ما يتم قياسها من خلال مؤشرات مرتبطة بالوقت، والكلفة، والكمية، والجودة. وبالتالي، يُنظر إليها من زاوية الكفاءة (Efficiency)، أي القيام بالعمل بالشكل الصحيح. مثال: (عدد التقارير المكتوبة، الكلفة لكل وحدة إنتاج، النسبة المئوية للعمل الذي تمت إعادته).
أما النتائج فهي الأصعب للقياس لأنها في أغلب الأحيان تتحقق من خلال مساهمة أكثر من مؤسسة حكومية واحدة في ظلّ تفاعل عدة عوامل مع بعضها البعض وسط الحذر من حصول أمورٍ غير متوقعة. إلا أنّ النتائج تلقى اهتمام الجمهور والسياسيين، ويُنظر إليها من زاوية الفعالية (Effectiveness)، أي القيام بالعمل الصحيح. وهي غالباً ما يتم تحديدها في الخطة الاستراتيجية. مثال: (النسبة المئوية للزبائن الذين تمّ الاحتفاظ بهم، النسبة المئوية للموظفين الذين يتركون المؤسسة، نسب الوفيات، إلخ).

(أنظر الملحق رقم 1: نموذج البرنامج المنطقي مستوحى من تجربة الولايات المتحدة الأميركية وهو يشرح العلاقة بين السبب والنتيجة).

ب. أنواع مؤشرات الأداء

مؤشرات الأداء هي معايير لقياس مدى تقدم الإدارة العامة نحو تحقيق الأهداف الموضوعية. يمكن للمؤشرات:

- أن تكون عامة (GENERIC) أي أنها تُطبق في الوزارات والمؤسسات العامة كافة (مثال على ذلك المؤشرات المتصلة بإدارة الموارد البشرية والمؤشرات المالية).

- كما يمكنها أن تكون مؤشرات قطاعية (SECTORAL) أي أنها تُطبّق في وزاراتٍ أو قطاعاتٍ محددة (مثال على ذلك القطاع التربوي، الأشغال العامة، والصحة العامة).

تتعدّد أنواع مؤشرات الأداء. إذ يمكن أن تكون:

- بسيطة، تتألف من بُعدٍ واحد (مثال: عدد المعاملات، عدد الأخطاء، عدد الموظفين الذين يحملون شهادات، المدة الزمنية لإصلاح التجهيزات، البيع بالدولار، إلخ)، أو
- يمكن لهذه المؤشرات أن تكشف التغيير في مسار العمل أو الانحراف عن المعايير أو المواصفات الموضوعية.

غير أنه غالباً ما يتم استخدام مؤشرات أداءٍ أكثر تعقيداً. وهذه مؤشرات متعدّدة الأبعاد يُعبّر عنها من خلال مقارنة النسب بين وحدتين رئيسيتين أو أكثر. (مثال: عدد الحوادث لكل X عدد ساعات عمل لقياس برنامج السلامة العامة، عدد التوصيلات التي يتولاها الموردون من مجموع عدد التوصيلات لقياس سرعة إيصال الخدمة).

تقع مؤشرات الأداء في تصنيفاتٍ عدّة. من أجل الإبقاء على تصنيفٍ مبسّط وواضح قدر الإمكان، يمكن اعتماد التصنيف التالي لوضع نظامٍ لتقييم أو تفتيش الأداء⁹:

⊗ مؤشرات منطقية (نعم/كلا) **Logical Indicators** : هي تقيس وجود الشيء أو عدم وجوده. هي مؤشرات بسيطة، لكنها قد تحرم الإدارة من التحليل العميق. لذا، ننصح بضرورة تحويل تلك المؤشرات إلى مؤشرات أكثر قدرة على القياس من أجل القيام بالتحليل الضروري (أمثلة عن المؤشرات المنطقية: توفر خطة عمل سنوية، وجود نظام معلوماتي لإدارة شؤون الموظفين).

⊗ مؤشرات تقع ضمن فئات **Categories**: يمكن تحويل الفئات الخمس (عدم رضى مطلق عن الخدمة، عدم رضى، مستوى رضى متوسط، مستوى رضى جيد، مستوى رضى ممتاز) إلى صفر %، 25 %، 50 %، 75 %، 100 % من أجل الاحتساب. مثال: متوسط رضى الزبائن.

⊗ مؤشرات كمية (رقمية) **Quantitative/Metric** : عدد، العملة النقدية (دينار، دولار، ليرة، إلخ)، كلم، شخص/اليوم، إلخ. (أمثلة: عدد الاستثمارات التي تمّ ملؤها، عدد الكيلومترات التي تمّ تعبيدها، كلفة تنفيذ تعبيد الطريق بالدينار العراقي).

⁹RuddiVaes; Organizational Performance Inspection Workshops; Beirut, 2002.

Ø **مؤشرات مركبة Composite**: وهي مؤشرات تتألف من عددٍ من العناصر المرتبطة ببعضها البعض. لكل واحدة منها وزن (أو تثقيل) ليعكس أهميتها النسبية. (مثال: النسبة المئوية لمشاركة النساء في سوق العمل بحسب المنطقة الجغرافية، عدد الإصابات الناجمة عن حوادث سير بحسب نوع مستخدم الطريق (مشاة، سائقو الدراجات الهوائية، سائقو الدراجات النارية، سائقو السيارات السياحية، سائقو الشاحنات)).

Ø **مؤشرات مساعدة Proxy**: وهي تحلّ محلّ المؤشرات المباشرة التي يصعب قياسها. وفقاً لإحدى مؤشرات البنك الدولي في العام 2004: "من المُستحسن أن تكون على صواب بشكلٍ تقريبي، من أن تكون على خطأ بشكلٍ دقيق". إنّ المؤشرات المساعدة تُستخدَم فقط عندما لا تكون البيانات عن المؤشرات المباشرة متوفرة، أو عندما يكون جمع البيانات مكلفاً، أو عندما يكون من غير الممكن جمع البيانات في أوقاتٍ محدّدة. (مثال: إذا كان من غير الممكن، لدواعٍ أمنية، إجراء مسح اجتماعي من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية لقياس مدى ارتفاع مستوى الدخل العائلي، يمكن استخدام عدد "اللواقط الهوائية" (Antennas) كمؤشر مساعد.

خصائص مؤشرات الأداء 10

وفق "هيئة الخدمات الحكومية" (State Services Commission) والخزانة العامة في نيوزيلندا، يجب على مؤشرات الأداء أن تتمتع بالخصائص التالية:

✓ يجب على المؤشر ان يكون مرتبطاً بما يجب قياسه (Relevant) بمعنى أن المؤشر يجب أن يقيس بدقة النشاط الذي تريد الإدارة أن تقيمه.

✓ يجب على المؤشر ألا يأتي بنتائج عكسية (Avoid perverse incentives) أي أن على المؤشر ألا يُحبط الرغبة بتحسين الأداء أو أن يشجّع على القيام بسلوكٍ غير مرغوبٍ فيه. (مثال على ذلك: التركيز المبالغ فيه على

¹⁰ Performance Measurement: Advice and Examples on How to Develop Effective Frameworks; State Services Commission and the Treasury in the Government of New Zealand; 2008; p.42.

- الأبعاد الكميّة للأداء قد يشجع الموظفين على إنتاج أعداد أكبر من المخرجات على حساب الجودة).
- ✓ يجب أن يتم تعريف المؤشر بطريقة واضحة (Well-defined) من أجل التمكن من جمع الأدلة المطلوبة. على المؤشر أن يكون واضحاً دون أي التباس (مثال على ذلك: رضى الموظفين هو مؤشر غامض. في حين أن النسبة المئوية للموظفين الذين عبروا عن رضاهم عن وظائفهم من خلال وضع علامة جيد وما فوق خلال المسح الأخير، هو مؤشر أكثر وضوحاً).
- ✓ يجب على المؤشر أن يزودنا بالمعلومات في الوقت المطلوب (Timely) كي يتم اتخاذ الخطوات اللازمة في الوقت المناسب. (مثال على ذلك: إذا كنا نقيس مدى رضى زبائننا عن الخدمات التي نقدمها لهم مرة واحدة كل سنتين فقد نفقد القدرة على إجراء التصحيح اللازم قبل خسارة زبائننا).
- ✓ يجب على المؤشر أن يكون موثقاً به (Reliable) أي أنه يجب علينا أن نختبر المؤشر من خلال الأخصائيين المناسبين، كما أنه على المؤشر أن يتجاوب مع التغييرات المستجدة. (مثال على ذلك: على المؤشر أن يعكس التبدل الحاصل في رضى زبائننا عن الخدمات التي نقدمها خلال فترة زمنية محدّدة في الوقت الذي تطرأ على خدماتنا تغييرات معيّنة كالقنوات المعتمدة لإيصالها).
- ✓ يجب على المؤشر أن يسمح لنا بإجراء مقارنات (Comparable) بين الأداء الحالي والأداء السابق، أو بين مؤسسة وأخرى من المؤسسات التي تقدم الخدمات عينها (مثال على ذلك: في حال كان هناك أكثر من مؤسسة تدريبية واحدة تقدم البرنامج التدريبي نفسه لنفس النوع من الموظفين، فالسؤال الذي يُطرح في هذا السياق هو هل يمكننا المؤشر المعتمد من مقارنة أداء تلك المؤسسات ببعضها؟).
- ✓ يجب أن يسمح لنا المؤشر بالتحقق من المعلومات التي يأتي بها (Verifiable) أي يجب تدعيم المؤشر بوسائل التحقق الموضوعية (مثال على ذلك: إذا كنا نقيس قدرة الإدارة على التخطيط يمكننا أن نستند إلى الوثائق المرتبطة بالأمر، المسوحات، الخطط المتوفرة، تصاريح المدراء العاميين، إلخ).

(أنظر الملحق رقم 2: مؤشرات الأداء للمدارس كافة: مثل عملي من أستراليا).

ت. مؤشرات الأداء الرئيسيّة (KPIs) Key Performance Indicators

من المهمّ تصميم مؤشرات ذات معنى ومرتبطة بعمل الإدارة الحكومية ككل، وبالعمل الخاص لكل وزارة. يمكن للمدراء والاستشاريين أن يضعوا عدداً هائلاً من مؤشرات الأداء، غير أنه من الأفضل أن يتم التركيز على عدد صغير من المؤشرات التي يمكن تطبيقها بدلاً من صياغة عشرات المؤشرات التي من المُستبعد أن تجد طريقها نحو التنفيذ بسبب عوائق مختلفة (تقنية، إدارية، إحصائية، وحتى سياسية وأمنية). لذلك يجب التركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية.

يجب التركيز على مؤشرات الأداء الرئيسية

بالرغم من أن بلداناً مختلفة قد وضعت نُظماً لقياس الأداء في القطاع العام، بغضّ النظر عن مستوى هذه النُظم ونطاق تنفيذها، فإنها ما تزال تواجه صعوبات في عملية التطبيق. وما يفاقم معضلة قياس الأداء هو اتساع الخدمات الحكومية التي تمتد من شقّ الطرق إلى تقديم المشورة في مجال الأمن والسلامة العامة. كما تختلف صعوبة وضع وتطبيق مؤشرات الأداء بين وظيفة حكومية وأخرى. فالوظائف

الحكومية التي لا تتصف بطابع مادي، مثل تقديم المشورة في مجال السياسة العامة، يصعب قياسها أكثر من سواها من الوظائف الحكومية ذات الطابع المادي. وتكشف الخبرات الدولية في هذا المجال، أن عدد المؤشرات التي تمّ وضعها لقياس عملٍ ملموس كان عددها أكبر من تلك التي وُضعت لقياس عملٍ غير ملموس، كما أن المؤشرات التي وُضعت لقياس المدخلات كان عددها أكبر من تلك التي وُضعت لقياس المخرجات (مثلاً: نجد عدداً أكبر من المؤشرات عن الموازنات والموظفين مقارنةً بالمؤشرات التي وُضعت لقياس ما تحقّق بفضل تلك الموازنات وهؤلاء الموظفين)، والمؤشرات التي وُضعت لقياس المخرجات كانت أكثر من تلك التي وُضعت لقياس النتائج (مثلاً: نجد عدداً أكبر من المؤشرات عن أعداد التقارير الصادرة مقارنةً بالمؤشرات التي وُضعت لقياس مدى الاستفادة من تلك التقارير). حتى أنه في البلد نفسه، يختلف مستوى تطبيق مؤشرات الأداء بين وزارةٍ وأخرى. فوزارة التربية أو وزارة الصحة العامة، على صعيد المثال، وضعت عدداً أكبر من المؤشرات مقارنةً مع وزارة الخارجية.

٧١. عملية قياس الأداء

تتطلب عملية قياس الأداء سلسلة من الخطوات التي تمثل الأحجار الرئيسية للنظام المزمع بناؤه. قد تختلف الخطوات بين مؤسسة وأخرى لجهة تسلسلها. وربما تحتاج عناصر محدّدة من الخطوات المشار إليها إلى صقلها أو تكيفها من أجل أن تتسجم مع إطار عمل وأنشطة المؤسسة المنوي تقييمها.

اقترحت مجموعة من الاستشاريين الكنديين الذين عملوا عن كثب مع القطاع العام (*Canadian Performance Reporting Solutions*) مقارنةً عمليةً للتأسيس لعملية قياس الأداء في العام 2010. فيما يلي أبرز الخطوات التي تتألف منها هذه المقاربة:



تركز هذه الخطوة على:

- (i) إعداد الموظفين في المؤسسة،
- (ii) نشر الوعي حول الإطار العام ومبدأ لغة قياس الأداء.
- (iii) التخفيف من مخاوف الموظفين من إمكانية أن يتحوّل قياس الأداء إلى أداة تُستخدَم ضدهم.
- (iv) إزالة المفاهيم السلبية عن قياس الأداء.
- (v) إطلاق حملة تثقيف وتواصل.

بعد نشر هذا الوعي، يجب على المؤسسة أن تبدأ بتحديد الموظفين الذين يتمتعون بالمهارات الضرورية لبناء نظام قياس الأداء. يمكن إجراء مقابلات وتشكيل مجموعات مركّزة (*Focus Groups*) من أجل اختيار هؤلاء الموظفين. ويمكن للموظفين الذين يتم اختيارهم أن يبدأوا بجمع المعلومات حول البرنامج أو المشروع أو أنشطة العمل التي

تتفّذها وحدة إدارية ما من أجل تصميم النموذج المنطقي للقياس. كما يجب عليهم توثيق التحسينات الجارية أو المخطّط لها وأيّة مؤشرات أداء مطبّقة فعليّاً.

الخطوة الثانية: بناء الإطار (Building the Framework) the Stage

توجد البرامج والمشاريع من أجل تغيير تصرّفات الناس. لذلك يجب بناء النموذج المنطقي (*Logic Model*) لقياس الأداء من خلال الإجابة عن سلسلة من الأسئلة التي تبدأ بـ"لماذا؟" (*Why Questions*): يستهلك البرنامج مدخلات لتنفيذ أنشطة (لماذا؟)، لإنتاج مخرجات (لماذا؟)، للتأثير على الزبائن أو المستفيدين من الخدمات (لماذا؟)، لتغيير تصرفاتهم من أجل إحداث التغيير المنشود في الأوضاع (أوضاع إنسانية، أو اقتصادية، إلخ.).

المدخلات		الانشطة		النتائج	مباشرة	غير مباشرة	نهائية
ماذا نستخدم؟	ماذا نفعل؟	لمن نتوجه؟	ماذا ننتج؟	تعليم	العمل	الشروط	
اموال، متطوعين...	ابحاث، ورش عمل	المشاركين، العملاء، المستخدمين	بضائع، خدمات، معلومات..	الوعي، المعرفة، السلوكيات...	الممارسة، القرارات، السياسات	العنصر البشري، الاقتصاد، البيئة	

الخطوة الثالثة: وضع مؤشرات لقياس الأداء (Create Performance Metrics/Indicators)

بعد الوصول إلى إجماع حول المخرجات والنتائج المنشودة، يبدأ فريق العمل بوضع مؤشرات لقياس الأداء. يجب على الفريق أن:

(i) يركّز على تحديد ما يريد معرفته عن مستوى أداء المؤسسة لجهة تقديم المخرجات وتحقيق النتائج.

(ii) يربط بين النتائج المتوخاة وبين الأنشطة والمخرجات التي تدفع باتجاهها .

ويجب أن تكون لدى المؤسسة مجموعة محدودة من المؤشرات المرتبطة بعملها.



الخطوة الرابعة: تشغيل الإطار (Operationalize the Framework)

من أجل تشغيل إطار قياس الأداء، يجب على فريق العمل أن:

(i) يبحث عن البيانات المتعلقة بالأداء (*performance data*). مثلاً: في كال كانت إحدى مؤشرات الأداء تسعى لقياس مدى رضى الزبائن،

(ii) يجمع ما توفّر من معلومات حول هذا الموضوع (من خلال الاطلاع على المسوحات التي جرى تطبيقها، والملاحظات المدوّنة في السجّلات، إلخ). ولعلّ الفريق يحتاج إلى تأمين هذه المعلومات بنفسه.

عند جمع المعلومات، على الفريق أن يحدّد كميّة ترتيبها من أجل عرضها بطريقة مناسبة. لكل مؤشر بيانات خاصة به يتم عرضها. يمكن للتقرير أن يتضمّن مقارنات بين الفترة الحالية والفترات السابقة.



الخطوة الخامسة: تطبيق نظام قياس الأداء (Implementing the System)

بعد الانتهاء من بناء إطار قياس الأداء لا بدّ من اختباره مستخدمين البيانات الحالية، عندما يكون ذلك ممكناً، ومبلّغين عنها من خلال تقارير. يمكن لفريق العمل أن:

(i) يبدأ بالمؤشرات التي من السهل جمع بياناتٍ عنها، أو بالمؤشرات المتصلة بنواحي العمل التي تُعتبَر رئيسية من أجل اتخاذ قرارات داخلية.

(ii) تعديل أو صقل المؤشرات بالاستناد إلى الاختبار.

وقد ينتج عن هذا الاختبار تحديد للشوائب التي يمكن مصادفتها مثل بيانات خاطئة أو غير مكتملة (يمكن أن يكون النقص في البيانات نفسها أي في المدخلات، أو قد يكون الخطأ في عملية جمع البيانات)، أو اختيار مؤشرات خاطئة أو غير مرتبطة فعلياً بالعمل المنوي قياسه. يمكن تصحيح هذه الأخطاء خلال تقدّم العمل.

عند الانتهاء من الاختبار، يجب وضع خطة تطبيقية من أجل إطلاق إطار قياس الأداء بشكل عملي. على الخطة أن تحدّد المسؤوليات، والموارد المطلوبة، ومراحل ونطاق التطبيق، والمخاطر المتوقعة، واستراتيجيات التخفيف منها. كما على الخطة أن تتضمن استراتيجية للتواصل.

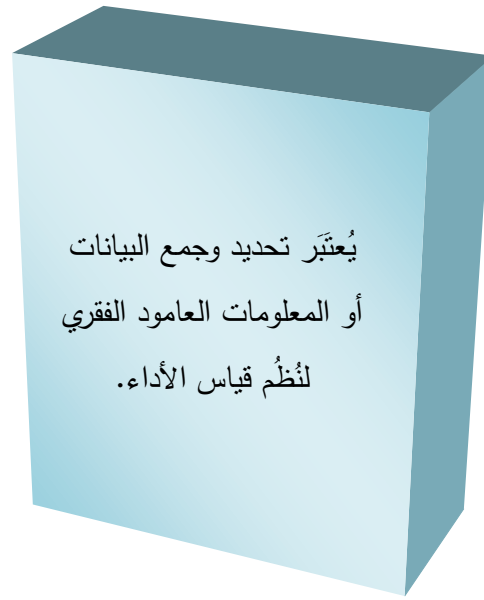
خلال "الرحلة" أعلاه، يجب:

- (i) تحديد الأشخاص المسؤولين عن كل خطوة من الخطوات المشار إليها.
- (ii) تكثف الاتصالات داخل المؤسسة، ومع الجهات الخارجية (خارج المؤسسة). مثلاً، يمكن أن يكون مصدر البيانات خارج المؤسسة، أو لربما نحتاج إلى بعض الاستشارات المستقلة من أجل قياس الأداء الفعلي.

٧.٧. بيانات الأداء (Performance data): العامود الفقري لنظام قياس الأداء

تشكّل البيانات أو المعلومات الجزء الرئيسي لإدارة وقياس الأداء وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بصنع السياسات العامة، ومراحل أو البيانات وضع الأداء. وفقاً

يُعتبر تحديد وجمع البيانات أو المعلومات العامود الفقري لنظم قياس الأداء.



للدليل العملي لمجموعة الاستشاريين الكنديين المتخصصين في إعداد تقارير الأداء الذي صدر في العام

2010 (*The Practical Guide of Canadian Performance Reporting Solutions*) "فإنّ استراتيجية جمع البيانات يجب أن:

- تحدّد وتوثّق مصادر البيانات، وأنواع البيانات، الفترات الزمنية لجمعها، الفترات الزمنية للإبلاغ عنها من خلال التقارير، والمعلومات الأخرى الضرورية للبدء فعلياً بجمع البيانات.
- يتم حفظ هذا السجل. فالشخص الذي يُصدر أو يجمع البيانات هذا العام قد لا يكون هو نفسه في العام المقبل. إن الاحتفاظ بسجلّ لعملية جمع البيانات يساعد أيضاً في التحقق من دقة وتناسق تقارير الأداء (*Performance Reporting*). وهذا مهم تحديداً في حال الحاجة إلى التعامل مع البيانات (من خلال احتسابها) لدعم عملية القياس.

وعلى فريق العمل أن يعي وجود ثغرات في البيانات، أو عدم تناسق في رصدها وجمعها لدى المصدر".

يقترح الدليل الكندي نموذجاً لجمع البيانات يُستخدَم لتسجيل وترتيب المعلومات من أجل دعم استراتيجية جمع البيانات:

المؤشر	مصدر البيانات	المسؤول عن جمع البيانات	هل يتم جمع البيانات والإبلاغ عنها حالياً؟	وتيرة جمع البيانات (Frequency)	وتيرة الإبلاغ عن البيانات	اهتمامات خاصة (ملاحظات)
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						

يحدّد الدليل الكندي لوضع أطر الإدارة والمساءلة القائمة على النتائج (*Guide for the Development of Results-Based Management and Accountability Frameworks*) ثلاثة مصادر للبيانات:

1. بيانات إدارية: أي المعلومات التي يتم أصلاً جمعها من خلال ملفات أو قواعد بيانات متوفرة حول السياسات أو البرامج أو المبادرات.

2. بيانات أولية: أي المعلومات التي نحتاج إلى جمعها من خلال وسائل متخصصة كالمجموعات المركّزة (*Focus Groups*) ، لجان الخبراء (*Expert Panels*)، أو المسوحات (*Surveys*).

3. بيانات ثانوية: أي البيانات التي تمّ جمعها لغاياتٍ أخرى، ولكن يمكن أيضاً استخدامها في هذا الإطار، مثل الإحصاءات الوطنية عن الأوضاع الصحية أو الاقتصادية.

عند تحديد المنهج الذي سيتم اتباعه لا بد من الأخذ بالاعتبار أنواع البيانات التي نحتاج إليها، (كمية أو نوعية)، و المصدر الخاص بالبيانات (كالزبائن، الجمهور، ملفات خاصة، ووثائق تتضمن سياسات عامة و برامج ومبادرات).

إنّ الصعوبة في وضع وتطبيق مؤشرات الأداء لا تكمن فقط في مدى تعقيد هذه العملية، بل أيضاً في المقاومة البيروقراطية التي تنبع من مخاوف الموظفين من سوء استخدام المعلومات عن الأداء وبالتالي، تحولها إلى ذريعة لمهاجمة برنامج، أو لتخفيض التمويل، أو لاستبدال موظفين. أحياناً يشعر هؤلاء أنّ عوامل معينة تخرج عن سيطرتهم، في حين تتمّ مساءلتهم عن قضايا لا يمكنهم إدارتها بشكل كامل.

تتضمن عملية قياس الأداء حجماً كبيراً من العمل الذي يتحمّل الموظفون أعباءه بدءاً من التفكير بالمؤشرات، إلى تطبيقها، مع ما تنطوي عليه من تحديات كتحديد مصادر البيانات، وجمعها، وتحليلها، وتقديمها بشكل مفهوم، واستثمارها الذي يتطلب بدوره ملاءمةً وجودةً كشرطين رئيسيين لاتخاذ القرار المناسب، والبحث عن مزيد من البيانات لتحسين عملية القياس، وربط المعلومات عن الأداء بالموازنة. وتتعدّد الصورة أكثر مع وجود مستويات متعددة من الأوساط السياسية المسؤولة عن اتخاذ القرار في ظلّ صراعاتٍ على الأهداف والمنتظّبات، والمصالح المتضاربة.

تتفاقم هذه التحديات في البلدان التي تفتقد إلى الإجماع السياسي (العراق واحد من هذه البلدان). كما أنّ السياسيين الذين لديهم ولاية زمنية محددة يتعرضون لضغط كبير لتحقيق نتائج خلال فترة ولايتهم يلمسها ناخبوهم. وهم يعرفون مسبقاً أنّهم سيترشحون للانتخابات المقبلة. وبالتالي، عليهم اتخاذ قراراتٍ مستخدمين معلوماتٍ عن الأداء خلال مدى زمني قصير وضمن بيئة عمل إيقاعها سريع.

إنّ كامل نظام قياس الأداء من حين تأسيسه، حتى وضعه موضع التطبيق يُعتبر عملية إدارية تستهلك وقتاً وجهداً كبيرين. وعلى الناشطين في هذا المجال التعرّف على اهتمامات السياسيين والتذكّر بأنّ السياسات والموازنات لا يُتوقّع أن تكون مجرد إجراءاتٍ تقنيّة. غير أنه على السياسيين أيضاً أن يعوا أنّ تحقيق النتائج التي تكشفها نُظم قياس الأداء يمكنه أن يدعم مواقفهم وأن يعزّز من شرعية سلطاتهم.

IX. حالات عملية عن خطط وتقارير الأداء

لقد تمّ إدماج مفهوم إدارة وقياس الأداء المؤسسي في نُظُم التخطيط، وإعداد الموازنات والتقارير في الإدارات العامة. إنّ شكل ومحتوى الخطط الاستراتيجية والتقارير السنوية لا يستوحي فقط من الفكر الإداري حول الأداء، بل هو في بعض الحالات يحتوي على "إدارة الأداء" كأحدى مجالات العمل التي تستوجب تطويراً من قبل الوزارات والمؤسسات العامة.

الملحق رقم 4 يعرض حالتين من الولايات المتحدة الأميركية. الحالة الأولى تستند إلى الخطة الاستراتيجية لوزارة قطاعية، هي وزارة الطاقة. في حين تستند الحالة الثانية إلى الخطة الاستراتيجية والتقارير السنوي لمكتب إدارة شؤون الموظفين (*Office of Personnel Management*)، وهو هيئة رقابية يطال نطاق عملها مجمل الإدارة العامة في الولايات المتحدة.

إن الخطة الاستراتيجية لوزارة الطاقة الأميركية هي وثيقة تركز على قدرات وصلاحيات الوزارة. هي ليست خطة وطنية للقطاع ككل، لكنها تحدّد ما يمكن تسميته في هذا التقرير "بمجالات العمل الرئيسية". لكلّ مجال عمل توجد أهداف مُعلنة، ولكل هدفٍ مُعلن مجموعة من الأنشطة الرئيسية والفرعية التي من المقرّر أن تتولاها الوزارة لبلوغ الهدف. وتؤدي هذه الأنشطة إلى نتائج محددة.

أما الحالة الثانية فهي مقتبسة من خبرة مكتب إدارة شؤون الموظفين، وهي هيئة رقابية تسعى إلى تنفيذ متطلبات قانون نتائج الأداء الحكومي (*GPRA*) الذي جرى تحديثه في العام 2010. فالخطة الاستراتيجية المُحدّثة لهذا المكتب للسنوات 2012-2015 تستند على خطته الاستراتيجية الأصلية بعنوان "يوم جديد للإدارة الاتحادية: 2010-2015".

بعد عرض رؤيته ومهمّته الرئيسية بطريقةٍ موجزة وبسيطة للغاية، تحدّد الخطة الاستراتيجية لمكتب إدارة شؤون الموظفين مجالات الاهتمام الرئيسية التي سنسميها في هذا التقرير "مجالات الأداء الرئيسية". لكل مجال أداء يوجد هدف استراتيجي ينقسم بدوره إلى استراتيجيات.

بهدف تحسين مستوى برامجهم، رَحَّب مكتب إدارة شؤون الموظفين بمهام التدقيق والتقييم التي يجريها مكتب المفتش العام لديه ومتعاقدون مستقلّون. كما عمل المكتب على تطوير قدراته الذاتية على البحث والتقييم بهدف مراجعة وتقييم برامجهم ومبادراته. وقد وضع المكتب في الآونة الأخيرة منهجيةً لتقييم البرامج تتناسب مع متطلّبات مكتب الإدارة والموازنة (*Office of Management and Budget – OMB*). بناءً عليه، تمّ رسم إطارٍ لتقييم البرامج مستوحىً من "إطار تقييم الأثر التدريبي" الذي اقترحه (*Kirkpatrick*) في العام 1994¹¹.

¹¹The Strategic Plan of the Office of Personnel Management in the USA, 2012.

مستويات تقييم الأثر

Levels of Impact Evaluation



في تقرير الأداء السنوي (*Annual Performance Report*) للسنة المالية 2012 الذي أصدره مكتب إدارة شؤون الموظفين في شباط (فبراير) 2013 (أنظر الملحق رقم 4 عن مراجعة برنامج الأداء للمكتب)، أكد المكتب أنه "وكجزء من مسؤولياته وفقاً لقانون نتائج الأداء الحكومي المحدث في العام 2010، يلتزم المكتب بإجراء مراجعة لبرامجه، وهي عملية إدارية تُسمى نقطة الأداء (Performance Point) انطلقت في تشرين الأول (أكتوبر) 2011 وهي تهدف إلى إجراء مراجعات تقييمية شاملة تستند إلى أدلة عن مدى التقدم في بلوغ الأهداف التي تُعتبر أولويات المكتب. كما أنها تحدّد المسائل العالقة والحلول الممكنة الآيلة إلى تحسين أداء البرامج. تجري مراجعات الأداء لكافة البرامج وهي تتمّ مداورة كل سنة إلى سبعة أسابيع. تتم المراجعات بالاشتراك مع فريق الإدارة العليا في المكتب، بما في ذلك مدير المكتب ومعاونوه. وقد جرى توثيق ومتابعة الخطوات التي تم أو سيتم اتخاذها بناءً على هذه المراجعات".

حدّد مكتب إدارة شؤون الموظفين أهدافه التي اعتبرها كأولويات له ¹²(Agency Priority Goals-APGs):

1. التأكد من تزويد الإدارة الاتحادية بموظفين يتمتعون بكفاءة عالية
2. زيادة خيارات التأمين الصحي
3. تقليص الوقت الذي تستغرقه إجراءات التقاعد
4. المحافظة على سرعة القيام بأعمال التحقيق الأمني
5. تحسين مستوى ثقافة الأداء في خمس مؤسسات حكومية

خصص مكتب إدارة شؤون الموظفين جزءاً من تقرير الأداء السنوي لنتائج الأداء ¹³Results Performance:

يهدف المكتب إلى تحسين مستوى أدائه في المجالات التي يتم تحديد أهداف لها، بل وتجاوز الأهداف المحددة عند الإمكانية، وتحقيق تقدّم كبير لبلوغها. لا يتعلّق الأمر فقط ببلوغ الأهداف المحددة ، بل بالارتقاء لبلوغ غايات أكبر في ظلّ وجود عوامل خارجية تؤثر في إمكانيات النجاح.

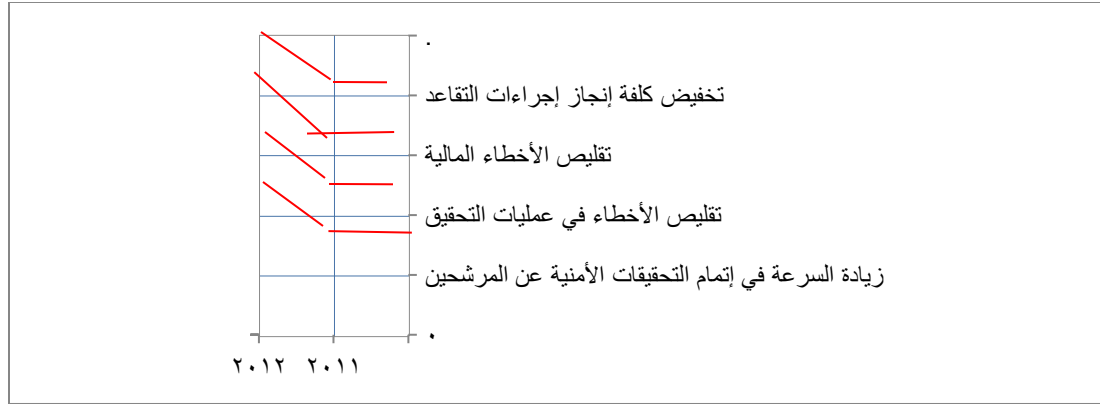
من أصل 21 مؤشراً تم الإبلاغ عنها في السنة المالية 2012 والتي كان أصلاً قد تمّ الإبلاغ عنها في السنة المالية 2011، توجد ثلاث مؤشرات جديدة. من أصل الـ 21 مؤشراً هناك 17 مؤشراً أداؤها مستقر أو في حالة تحسّن، في حين تراجع أداء ثلاثة مؤشرات بأكثر من 5% مقارنةً مع العام 2011.

¹²The Annual Performance Report of the Office of Personnel Management in the USA, 2012.

¹³The Annual Performance Report of the Office of Personnel Management in the USA, 2012.

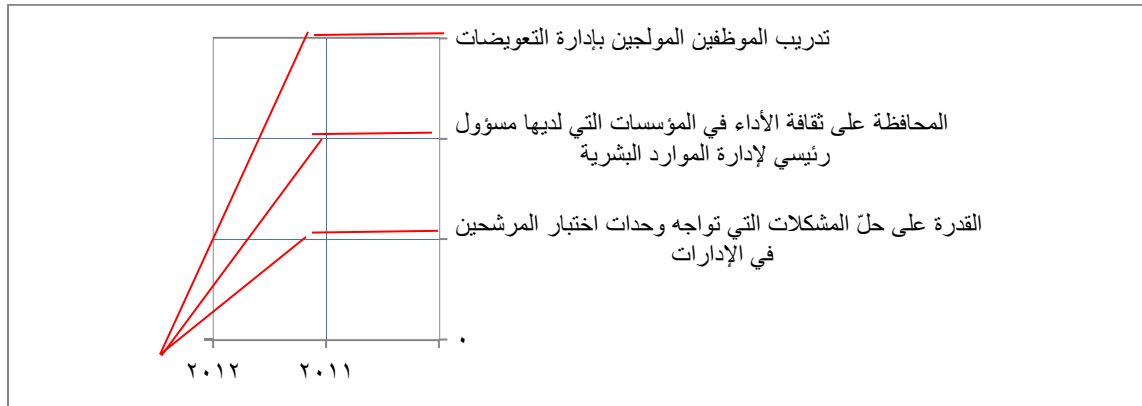
مجالات الأداء التي تحسّنت في السنة المالية 2012 هي التالية:

1. زيادة السرعة في إتمام التحقيقات الأمنية عن المرشحين
2. تقليص الأخطاء في عمليات التحقيق
3. تقليص الأخطاء المالية
4. تخفيض كلفة إنجاز إجراءات التقاعد



أما مجالات الأداء التي شهدت تراجعاً مقارنةً مع السنة المنصرمة فتشمل:

1. القدرة على حلّ المشكلات التي تواجه وحدات اختبار المرشحين في الإدارات
2. المحافظة على ثقافة الأداء في المؤسسات التي لديها مسؤول رئيسي لإدارة الموارد البشرية
3. تدريب الموظفين المولجين بإدارة التعويضات



إن الكشف عن مستوى الأداء يساعد مكتب إدارة شؤون الموظفين على تكثيف جهوده لتحسين الأداء في السنة المالية الحالية والمقبلة. وهذه العملية تتم وفق متطلبات قانون نتائج الأداء الحكومي المحدث في العام 2010 والذي يحثّ الإدارات على الإبلاغ عن مدى بلوغ الأهداف المحددة، أكان لجهة تحقيقها بالكامل، أو كونها في طور التحقيق.

ينشر مكتب إدارة شؤون الموظفين في تقرير الأداء السنوي للعام 2012 نتائج أدائه وفقاً لكل هدف استراتيجي. فيما يلي مثال على ذلك:

الهدف الاستراتيجي: تعيين الأفضل بين المرشحين

مؤشر الأداء	نتائج السنة المالية							الاتجاه على مدى السنوات
	2008	2009	2010	2011	2012	2012 (الأهداف الموضوعة)	تم بلوغ الهدف أم لم يتم	
النسبة المئوية للمرشحين الذين عبروا للمسؤول الرئيسي لإدارة الموارد البشرية عن رضاهم عن مسار تقديم طلبات التوظيف وفق المسح الذي اجري	غير متوفر	%70	%70	%69	%70	%72	لم يتم	مستقر
النسبة المئوية للمؤسسات التي حققت او تجاوزت الهدف بتوظيف قدامى المحاربين	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	%91	غير محدد	%83	غير محدد	غير محدد
النسبة المئوية للموظفين المعاقين في الإدارة الفدرالية	0.96 %	0.94 %	0.95 %	0.96 %	0.99 %	%1.25	لم يتم	مستقر
متوسط عدد الأيام التي يستغرقها التحقيق الأمني الأولي وفق متطلبات قانون الإصلاح الاستخباراتي وردع الإرهاب	غير متوفر	غير متوفر	30	40	36	40	تم	متقدم
التحقيقات التي اعترتها شوائب نتيجة أخطاء في مسارها	0.10 %	0.08 %	0.16 %	0.15 %	0.07 %	أقل من 0.03 %	تم	متقدم

إن الخبرات الدولية التي تم استعراضها تؤكد على تصاعد الاتجاه نحو قياس الأداء المؤسسي وربط نُظُم القياس بالعمل الإداري ككل.

فيما يلي يركّز التقرير على دور أجهزة التفتيش في قياس الأداء، مع تركيز خاص على التجربة العراقية.

X. دور مكاتب المفتشين العامين في تقييم الأداء المؤسسي

أنشأت الحكومات مهمة التفتيش من أجل التحقق من الأعمال التي تضطلع بها الإدارات العامة والتأكد من حسن أدائها ومن مطابقتها مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

أ. هيكلة التفتيش في ضوء التجارب الدولية

في هولندا، لديهم مؤسسات تفتيش متعددة كالمملكة المتحدة. أمثلة على ذلك: المفتشية التربوية، مفتشية الشؤون الاجتماعية والاستخدام، مفتشية البيئة الإنسانية والنقل، إلخ.

في فينتام، تُعتبر المفتشية الحكومية مؤسسة بمقام وزارة تُدير عملية تفتيش أجهزة الدولة في كافة أرجاء البلاد من خلال تنفيذ مهام تفتيشية، ومعالجة الشكاوى، ومكافحة الفساد وفقاً للقوانين المرعية الإجراء.

في المملكة المتحدة، لديهم مؤسسات تفتيش متعددة وفق كل قطاع يجري تفتيشه، بحيث تركز كل مؤسسة تفتيش على قطاع معين. أمثلة على ذلك: المفتشية العامة للمدارس في إنكلترا، المفتشية العامة للسجون، المفتشية العامة لسكك الحديد، مفتشية التخطيط في إنكلترا وويلز.

في الولايات المتحدة الأمريكية، أنشئت مكاتب المفتشين العامين في الوزارات كوحداتٍ مستقلة. يُعيّن المفتش العام الذي يرأس المكتب من قبل الرئيس بناءً على مشورة وموافقة السلطة التشريعية. يرتبط المفتش العام بالوزير أو برئيس المؤسسة، ويمكن إنهاء خدماته أو نقله إلى إدارة أخرى من قبل الرئيس الذي عليه في هذه الحالة أن يبرّر قراره للمجلسين الذين تتكوّن منهما السلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) في مهلة لا تتجاوز الثلاثين يوماً قبل إنهاء الخدمة أو النقل.

ب. تفتيش وقياس الأداء مقابل التحقيق والتدقيق

واحدة من المهام التقليدية التي ركّزت عليها مكاتب المفتشين العامين في العالم هي مهمة **التحقيق**، بحيث يجمع المفتشون الأدلة المستندة إلى شكاوى مقدّمة إليهم، أو إلى حالات فسادٍ سلّطت الصحافة الضوء عليها، أو إلى طلبات لإجراء تفتيش مقدّمة من الوزراء أو رؤساء المؤسسات أو السلطة التشريعية. يجمع المفتشون البيانات ويرتبونها، يستمعون إلى الموظفين والمدراء المعنيين، ويتحقّقون من الوثائق والمستندات والحسابات وفق الإجراءات القانونية.

كما يقوم المفتشون بمهمة تقليدية أخرى هي التدقيق القانوني بحيث يتولى المفتشون التحقق من مدى قانونية العمليات المطبقة في الإدارات الخاضعة للتفتيش. وتبقى القوانين والأنظمة المراجع الرئيسية للمفتشين يبنون عليها حكمهم على مدى ملاءمة وصحة أعمال الموظفين، وبالتالي، مدى قانونية أنشطة الوزارة أو الإدارة.

يهدف التحقيق والتدقيق إلى منع ورصد التحايل، والهدر، وسوء استخدام السلطة، وتحديد المخالفين تمهيداً لإحالتهم إلى السلطات القضائية المختصة. أما شدة العقوبات التي تُفرض نتيجة مخالفات جزائية أو إدارية فتتراوح بين العزل (الطرد من الوظيفة)، وفرض الغرامات، وإجراء تسويات، واسترداد الأموال العامة، وتدابير أخرى.

شكّلت مهمتا التحقيق والتدقيق الحجم الأكبر من عمل مكاتب المفتشين العامين إلى أن أصبح مبدأ "تفتيش/قياس الأداء" ، الذي هو في جوهره تقييم للأداء المؤسسي، يستقطب مزيداً من الانتباه في التسعينات من القرن العشرين بالرغم من أنّ الجذور القانونية لهذا النوع من التفتيش تعود إلى فترات زمنية سابقة. يمكن رصد أهمية تفتيش/قياس الأداء من خلال فحص عينة من تقارير التفتيش/القياس.

(أنظر الملحق رقم 3 الذي يتضمّن مقتطفاتٍ من تقرير تفتيش الأداء الذي وضعته مفتشية العمل الاجتماعي في مجلس ميدلوثيان في اسكتلندا في تشرين الثاني/نوفمبر 2008).

في العراق تم اتباع النموذج الأميركي تقريباً. فسلطة الائتلاف المؤقتة أصدرت القرار رقم 57 في شباط (فبراير) 2004 الذي أنشأت بموجبه مكاتب المفتشين العامين. وقد بلغ حتى اليوم عدد هذه المكاتب في الوزارات والإدارات العراقية 36 مكتباً. يتم تعيين المفتشين العامين من قبل رئيس الحكومة شرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة الذي يملك السلطة التشريعية. ويرتبط المفتش العام مباشرةً بالوزير.

ت. بروتوكولات تفتيش الأداء (المعايير)

تسلّقت عملية تفتيش الأداء سلّم الأولويات في برامج عمل مكاتب المفتشين العامين من أجل:

- التخفيف من الصورة السلبية التي تكوّنت عن المفتشين
- جعل عملية التفتيش عملية مساندة للإدارات الخاضعة للتفتيش بدل أن تكون عملية عقابية.

في حين تركّز الطريقة التقليدية للتفتيش على قانونية الأنشطة الإدارية، تركّز التوجّهات الدولية الحديثة على تقييم الأداء المؤسسي. فتقييم البرامج، والإدارة الوقائية، والخدمات الاستشارية حازت على مزيد من التركيز في الآونة الأخيرة. وقد بدأت أجهزة التفتيش في مؤسسة أطر تفتيش الأداء من خلال وضع بروتوكولات لمراجعة قضايا إدارية ووضع معايير مهنية لتفتيش الأداء.

واحدة من الوثائق المشهورة التي تمّ نشرها في العام 2012 من قبل مجلس المفتشين العامين للنزاهة والكفاءة في الولايات المتحدة الأميركية، وهو جهاز يجمع المفتشين العامين لمعالجة مسائل النزاهة والاقتصاد والفعالية التي تتجاوز بطبيعتها كل مؤسسة حكومية على انفراد لتطال جميع المؤسسات، وهو يسعى إلى تعزيز الاحتراف المهني لدى مكاتب التفتيش، هي "معايير الجودة للتفتيش والتقييم". وفق هذه الوثيقة، يتم تعريف التفتيش والتقييم على أنهما:

" عمليات تقييم منهجية مستقلة للتصميمات والتطبيقات والنتائج التي تعتمد عليها المؤسسات الحكومية في أنشطتها وبرامجها أو سياساتها. وهي توفر معلومات ذات مصداقية في الوقت المحدّد مفيدة لمدراء المؤسسات، وصانعي السياسات العامة، وغيرهم. ويمكن استخدام عمليات التفتيش والتقييم لتحديد كفاءة، وفعالية، وأثر/ أو ديمومة أنشطة وبرامج أو سياسات المؤسسات. وغالباً ما ينتج عنها توصيات للتحسين وتحدّد الإجراءات الإدارية الضرورية اتخاذها".¹⁴

يجب ألا تبالغ معايير التفتيش والتقييم في الغوص في التوصيفات لكي تترك لمكاتب المفتشين العامين بعض المرونة في كتابة سياساتها وإجراءاتها الداخلية للتحقق من مطابقة أعمالها مع "معايير الجودة للتفتيش والتقييم".

إن عملية قياس الأداء هي واحدة من المعايير المشار إليها أعلاه، بحيث يجب "وضع آليات لقياس فعالية أعمال التفتيش". إن قياس أداء العمل التفتيشي يجب أن يتركّز على المخرجات (عدد التوصيات التي جرى تطبيقها)،

¹⁴Standards for Inspection and Evaluation, A Guide published by the Council of the Inspector General on Integrity and Efficiency in the USA, 2012.

والنتائج الصادرة عنها (التغيير في السياسات). إن القياس الأفضل للأداء، وفق "معايير الجودة للتفتيش والتقييم" يرصد الأثر الذي تركه التفتيش وقد يتضمّن أشياءً كالتوفير في الأموال، فرض القوانين، والتغيير التشريعي.

تبقى العلاقة بين المفتش والإدارة الخاضعة للتفتيش من المسائل الخلافية. إذ يركّز التوجّه المعاصر للتفتيش على الحاجة إلى بناء علاقة إيجابية ومهنية بين الطرفين. واحدة من المعايير التي تضمّنتها وثيقة "معايير الجودة للتفتيش والتقييم" هي "علاقات العمل والتواصل". وفقاً لهذا المعيار، على المفتش أن يسعى إلى "تسهيل إقامة علاقات إيجابية وإلى التواصل الفاعل مع الإدارات الخاضعة للتفتيش". يجب أن تبقى قنوات التواصل مفتوحة، على أن يحرص المفتش على عدم إحداث انقطاع في مسيرة عمل الإدارة. كما عليه أن يتصرّف بنية صالحة وبموضوعية. وعلى المفتشين أن يُعيروا انتباههم للجهود الناجحة التي بذلتها الإدارات للتعامل مع التحديات التي تواجهها، وأن يقدّموا معلومات مفيدة لها بشكلٍ منتظم وفي الوقت المناسب.

ث. إنشاء مكاتب المفتشين العامين في العراق

في محاولة لإعادة ثقة الشعب العراقي بمؤسساته العامة، والحدّ من نطاق الفساد وتحسين أداء الوزارات، أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم 57 في شباط/فبراير 2004 أنشئت بموجبه مكاتب المفتشين العامين. جاء هذا التدبير الإداري غير المسبوق بشكل جزئي كردة فعل على اساءة استخدام السلطة من جهة، وكمبادرة تحديثية من شأنها رفع مستوى أداء الإدارات العامة، من جهة أخرى.

دخل العراق في العام 2003 في مرحلة سياسية جديدة مهدت الطريق لإعادة هيكلة مهمة للحكومة. فشكّل اعتماد وظيفة التفتيش ضمن الهيكل التنظيمي لكل وزارة عراقية إحدى مبادرات الإصلاح البارزة. يبلغ إجمالي عدد المفتشين العامين في الوزارات وبعض المؤسسات العامة العراقية 36 مفتشاً عاماً، بعضهم ممثلين في المحافظات العراقية من خلال فروع إقليمية. علماً أن نموذج التفتيش العراقي مُستوحى من نظام التفتيش الأمريكي الفدرالي الذي نص عليه قانون المفتشين العامين لسنة 1978 *Inspector General Act* (مع تعديلاته) الذي قضى بإنشاء مكتب مفتش عام مستقل في كل مؤسسة حكومية.

ج. مهام ومسؤوليات مكاتب المفتشين العامين في العراق

ينص الأمر رقم 57 تاريخ شباط/فبراير 2004 على المهام والمسؤوليات الرئيسية للمفتشين العامين، وقد حدّد هذا الأمر ثماني عشرة مهمة يمكن إدراجها ضمن الفئات التالية:

- i. التدقيق والتحقق لضمان نزاهة وشفافية أنشطة الوزارة وأداء الموظفين العموميين؛ التبليغ عن الانتهاكات والمخالفات الجزائية إلى المسؤولين عن تطبيق القانون، والتنسيق مع السلطات المختصة بما فيها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.
- ii. استلام ومتابعة الشكاوى التي ترد من المواطنين أو من قبل شخص يطلب خدمة من إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة. وهذا الدور الذي يضطلع به المفتش العام هو شبيه بدور "وسيط الجمهورية" الذي يتلقّى الشكاوى ويضمن لأصحاب الحقوق حقوقهم تجاه الإدارة من أجل تأمين مساواة المواطنين أمام الخدمة العامة.
- iii. تقييم أداء الإدارات للتأكد من أن أنشطتها تتسم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية، ومراجعة أنظمة قياس الأداء؛ مراجعة التشريعات والقواعد والأنظمة والسياسات والإجراءات والعمليات منعا للغش وإزالة أوجه القصور فيها؛ إصدار توصيات بشأن الإجراءات التصحيحية ومراقبة تطبيق التوصيات الصادرة عن المكتب، وبخاصة مراقبة التصرفات لجهة توافقها مع مبادئ الإدارة الرشيدة.
- iv. التدريب والتطوير لتعزيز مهارات موظفي الوزارات للحوّل دون وقوع الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة، وتطوير برامج كفيلة بنشر ثقافة المساءلة والنزاهة في الوزارات.

ح. تفتيش/قياس الأداء كما تنفّذه مكاتب المفتشين العامين وديوان الرقابة المالية في العراق

يلعب ديوان الرقابة المالية الدور الرئيسي في تقييم الأداء المؤسسي من خلال الأدلة التي يصدرها لتوجيه مكاتب التفتيش والإدارات في عملية قياس الأداء. وقد أدرجت مكاتب المفتشين العامين المؤشرات التي يصدرها الديوان ضمن دليل إجراءاتها.

وبعدما تركّز القسم الأكبر من أعمال مكاتب المفتشين العامين في العراق على التحقيق والتدقيق، تمّ لحظ أهمية نقل جهودها نحو تفتيش/قياس الأداء. فبالإضافة إلى ديوان الرقابة المالية، تملك مكاتب التفتيش الصلاحيات القانونية

لإجراء تقييم للأداء المؤسسي. إنَّ المؤشر على هذا التوجّه الحديث هو إعداد وثائق جرى التعامل معها على أنها أدلة يتبعها المفتشون لتقييم الإدارات العامة ولتحسين جودة المهام التفتيشية.

فيما يلي قائمة بالوثائق العراقية المتعلقة بتفتيش وقياس الأداء:

- دليل إجراءات العمل النموذجية لمكاتب المفتشين العاملين في العراق (وضعه موظفون من مكاتب المفتشين العاملين وخبراء من *Moore Stephens* برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبإشراف هيئة النزاهة).
- دليل معايير ومؤشرات قياس كفاءة أداء مكاتب المفتشين العموميين (وضعه المفتش العام السابق لوزارة الصناعة والمعادن في العراق في العام 2012).
- عناصر المنهاج العلمي للتفتيش (وضعه المفتش العام السابق لوزارة الصناعة والمعادن في العام 2010).
- دليل رقابة الأداء (وضعه ديوان الرقابة المالية في العام 2006).
- دليل بطاقة الأداء المتوازن (وضعه ديوان الرقابة المالية)

يقدم "دليل المعايير والمؤشرات" مجموعة من مؤشرات الأداء الرئيسية التي تنقسم بدورها إلى مؤشرات فرعية. هي مؤشرات منطقية (نعم/كلا)، بحيث يتحقق المفتش من مدى توفر المؤشر في الإدارة الخاضعة للتفتيش فيضغ في الخانة المخصصة بالقرب من كل مؤشر فرعي، إما نعم أو كلا. وبالتالي، إما أن المؤشر موجود فعلاً أو غير موجود.

فيما يلي عيّنة من مؤشرات الأداء الرئيسية لمكاتب المفتشين العاملين في العراق:

مؤشرات الأداء الرئيسية	المؤشرات الفرعية (قائمة غير مكتملة من الأمثلة)	نعم	كلا
1. معايير التخطيط	• يتم اعتماد الخطة من قبل الجهات المعنية • يتم اعتماد تحليل SWOT • توافق الخطة الاستراتيجية مع أهداف المؤسسة		
2. معوقات التخطيط	• يوجد التزام من قبل الإدارة بتنفيذ الخطط • يتم مراقبة التطبيق من قبل الجهات المعنية • يتم إشراك الموظفين المسؤولين عن التخطيط في وضع الخطط		
3. إجراءات تنفيذ الخطط	• وجود تعليمات مكتوبة لتنفيذ الخطط • يوجد جهة مسؤولة عن متابعة التنفيذ • توجد إجراءات للتأكد من بدء تنفيذ الخطط • يتم رفع تقارير دورية للإدارة عن نتائج تنفيذ الخطط		
4. الموازنات التخطيطية	• يوجد تعليمات مكتوبة لإعداد الموازنات • توجد لجنة للموازنة • توجد نماذج خاصة معتمدة لإعداد الموازنات • تتوافق الموازنات مع الخطة الاستراتيجية • تتم مناقشة النماذج الواردة من الفروع والوحدات		
5. التنظيم والهيكل التنظيمي	• يوجد هيكل تنظيمي بالمؤسسة • خطوط الاتصال في الهيكل التنظيمي واضحة • يوجد أهداف لكل وظيفة في الهيكل التنظيمي • توجد مهام وواجبات لكل وحدة وظيفية في الهيكل التنظيمي • توجد وحدات رقابية في الهيكل التنظيمي • توجد مرونة في تعديل الهيكل التنظيمي		
6. التفويضات والصلاحيات	• يوجد جدول مكتوب بالصلاحيات • تم تحديد سقفوات وشروط مناسبة للصلاحيات		

		• توجد إجراءات لمراقبة التقيد بالصلاحيات • المفوضون بالصلاحيات لديهم القدرة والكفاءة بها	
		• تتوفر لدى الموظفين الكفاءات التي تمكنهم من القيام بأعبائهم الوظيفية • يتم تدريب وتأهيل الموظفين • يتم إجراء مناقلات بين موظفي مركز المؤسسة عند الضرورة • كادر مركز العمل كافٍ ويتناسب مع حجم العمل • الموظفون يشغلون الوظائف حسب الهيكل التنظيمي • يتم تحفيز الموظفين المتميزين • يتم تقييم أداء الموظفين وإطلاعهم عليه	7. التنظيم لموظفي مركز المؤسسة
		• يتم دراسة التوريد الخارجي مقارنةً مع العمل الذاتي • عقود الخدمات الخارجية واضحة ومعتمدة من الدائرة القانونية • توجد متابعة لتنفيذ التوريد الخارجي	8. التوريد الخارجي
		• اللجان معتمدة بقرارات رسمية • يتم تحديد مهام وواجبات كل لجنة • وجود تعليمات مكتوبة لأعمال اللجان • توجد آلية لمراقبة أعمال اللجان	9. اللجان
		• يوجد نظام أجور ورواتب • يوجد تدوير على مستوى مراكز العمل • يوجد رضى وظيفي • يتم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب • توجد عملية تقييم موضوعية للموظفين • توجد قنوات اتصال مفتوحة بين الرئيس ومروؤسيه • يوجد تناسب بين المخالفات والعقوبات	10. التوجيه والموظفون

بالإضافة إلى المؤشرات العامة أعلاه، يتضمن دليل إجراءات العمل مؤشرات أخرى متخصصة في مجال الصناعة والتجارة.

إن استعراض عينة من مؤشرات الأداء المتبعة من قبل مكاتب المفتشين العاملين في العراق يقود إلى الاستنتاجات التالية:

- لدى مكاتب المفتشين العاملين مجموعات من المؤشرات التي يُفترض أن تعمل على تطبيقها. وبالتالي، فإن أي نظام قياس أداء جديد يتم اقتراحه لن يُبنى من الصفر، بل يمكن أن يستند إلى النظام القائم وأن يتعلم من التجارب التي خاضها المفتشون العاملون في هذا المجال خلال الفترات السابقة.
- العديد من المؤشرات تتصف بالغموض وتفتقد إلى توصيف واضح. وبالتالي، يمكن تفسيرها بطرق مختلفة. (مثلاً: وجود رضى وظيفي: كيف يتم قياس ذلك؟ ، يوجد تدوير على مراكز العمل: كيف يتم قياس ذلك؟).
- معظم المؤشرات تعتمد النوع المنطقي (نعم/كلا) دون أن تكون لها وحدات قياس رقمية. وبالتالي، فإن تطبيقها (عندما يكون ذلك ممكناً) لا ينتج عنه التحليل البياني المطلوب لتحديد الاتجاهات وبناء الاستنتاجات. هذا النوع من المؤشرات لا يمكن استثمارها إلى الحد الأقصى وبالشكل المناسب. إن إعادة صياغة المؤشرات بدقة أكبر هي خطوة رئيسية لبناء نظام قياس أداء يمكن الركون إليه بثقة. (يتم تدريب الموظفين مؤشر يمكن قياسه بدقة أكبر مثل: عدد المتدربين، ساعات التدريب، إلخ).
- تتقاطع العديد من المؤشرات مع بعضها البعض. وبالتالي، يجب تنقيتها لكي تكون أكثر تركيزاً. أما المؤشرات التي جرى تكرارها أو يبدو أن لا لزوم لها فيجب التخلص منها. أما ما يبقى من مؤشرات مهمة فيجب توضيحها (مثلاً مؤشر التنظيم لموظفي مركز المؤسسة يتقاطع مع التوجيه والموظفون).
- وردت المؤشرات في سياق وثيقة شاملة (دليل الإجراءات) تتألف من مئات الصفحات التي تحتوي على كافة إجراءات عمل مكاتب التفتيش. وهذا يعني إن نظام قياس الأداء لا يتم التعامل معه كإطار منطقي للتحليل قائم بحد ذاته.

- يفتقد النظام الحالي لقياس الأداء إلى نماذج موحدة يمكن اتباعها من قبل المفتشين والإدارات الخاضعة للتفتيش. فالنظام الحالي مبسط للغاية بمعنى أنه يعد فقط مؤشرات الأداء دون إسنادها بمنهجية للتطبيق، وبالتالي لا توجد أوراق عمل واضحة مرتبطة بهذا النظام.

- إن المواد التي وردت إلينا من العراق لا تتضمن وثائق تثبت تطبيق المؤشرات الموضوعة والتي يمكن من خلالها استخلاص العبر. وبالتالي، فإن الناحية التطبيقية لنظام قياس الأداء وتبعاتها تبقى موضع تساؤل.

XI. التحديات التي تواجهها مكاتب المفتشين العامين في العراق: بيئة العمل والأطر المؤسسية

التحديات التي تواجهها مكاتب المفتشين العامين في العراق مزدوجة الأبعاد:

- تحديات متصلة بالإطار الهيكلي والعملائي لمكاتب المفتشين العامين،
- وتحديات أخرى خاصة ببناء وتعزيز الإدارة القائمة على الأداء في القطاع العام العراقي.

التحديات المتصلة بالإطار الهيكلي والعملائي لمكاتب المفتشين العامين في العراق:

1. إن الهيكلية الحالية لمكاتب المفتشين العامين وأنشطتها لا تتناسب مع المتطلبات والظروف التي أوجدها الدستور العراقي الجديد الذي وضع الأساس لنظام سياسي لا مركزي، اتحادي. ما يزيد من تفاقم المشكلة وما يجعل الرؤية ضبابية هو غياب الإجماع السياسي على مستقبل الدولة حتى الآن. إن أي تغيير في الهيكلية السياسية للدولة ستكون له انعكاسات حتمية على إعادة تنظيم الجهاز الحكومي برمته. فمن المرجح أن تعيد الفدرالية النظر بنظام التفتيش ككل من خلال الحد من الصلاحيات التي تتمتع بها مكاتب المفتشين العامين في الوزارات التي تتشكل منها الإدارة المركزية وتوسيع شبكة الفروع الإقليمية لتلك المكاتب لناحية عددها وصلاحياتها. إن أي إصلاح هيكلي يعيد تشكيل العلاقات بين الكيانات الحكومية، وتحديداً بين الإدارة المركزية والمحافظات، سيكون له أثر على نظام التفتيش. تبقى هذه القضية عالقةً بانتظار تطوير النظام السياسي والإداري في العراق.

2. الوضع الأمني غير المستقر يمكنه أن يعرقل الجهود الآيلة إلى تقييم وتفتيش الأداء في العراق. إذ أن إدارة وقياس الأداء تزدهر في بيئة يستتب فيها السلام. فالحوادث المأسوية التي تقع في العراق والتي تؤدي إلى زهق الأرواح وإلى إيقاع خسائر في الممتلكات لا تمثل فقط تحدياً لمبادرات قياس الأداء الحالية، بل يمكنها أيضاً أن تُحبط الخطط المستقبلية للقياس وأن تقلل من عزيمه الموظفين. فالكلام مع الموظفين عن الأداء في جو مشحون بالهموم اليومية المتصلة بتأمين أساسيات الحياة كالأمن مثلاً، قد يبدو عملاً طموحاً للغاية، بل ولعله طموح غير واقعي. كما أن قياس الأداء لفترات زمنية معينة قد لا يكون ممكناً، أو أن جمع البيانات من مصادر مختلفة قد يكون محفوفاً بالمخاطر.

3. إن مبدأ "التفتيش المستقل" يبدو في خطر. فالعلاقة بين مكاتب التفتيش والوزارات هي علاقة تتصف

بالإشكالية. فالتدخلات والحمايات السياسية للمخالفين تقف عائقاً في طريق استقلالية المفتش. إذ أن المفتش العام قد يتعرض لبعض التأثيرات من الوزير المعني، مما يعرضه للإجراج.
4. تقوم العلاقة بين مكاتب المفتشين العامين والإدارات الخاضعة للتفتيش على المراقبة ورصد المخالفات للقوانين والأنظمة. إن صورة المفتش سلبية ومرتبطة بعمل "الشرطة". وهذه صورة لا تساهم في قيام تعاون بين الطرفين، وهي حتماً لا تساعد على إيجاد مناخ من الأداء في القطاع العام.
5. بالرغم من اعتبار تقييم وتفتيش الأداء أولوية، لا تزال مكاتب المفتشين العامين تركز على التدقيق والتحقيق ومطابقة الأعمال مع القوانين والإجراءات أكثر من تركيزها على قياس الأداء. إن رصد المخالفات والتأكد من قانونية الأنشطة المنفذة تستهلك الحجم الأكبر من أعمال مكاتب التفتيش.
6. إن مهام التدريب وتطوير قدرات الموظفين لا تلقى الاهتمام اللازم. فبالرغم من أن مكاتب المفتشين العامين تتمتع بالصلاحية القانونية لتطوير قدرات الموظفين، إلا أن أعمال التدقيق والتحقيق تبقى طاغية على العمل التطويري.
7. العلاقة بين مكاتب التفتيش والهيئات الرقابية الأخرى يشوبها التباس. فوجود عدة هيئات رقابية يؤدي إلى نوع من الارتباك وي طرح مسألة التعاون وتوزيع الأدوار بينها جميعاً.
8. ضعف إدارة الموارد البشرية لدى مكاتب المفتشين العامين. فاستقطاب المرشحين، والتوظيف، والإدماج، وتنمية مهارات الموظفين هي عمليات إدارية غير مبنية بشكل واضح وثابت. مما يعطي الوزراء مجالاً لمزيد من التدخلات. وستصبح هذه المسألة أكثر إلحاحاً عندما يتم إدماج قياس الأداء كمبدأ وكتقنية عمل ضمن مهام مكاتب التفتيش.

التحديات الخاصة ببناء وتعزيز الإدارة القائمة على الأداء في القطاع العام العراقي:

لم يحقق قياس الأداء المؤسسي، كمبدأً وتقنية عمل، تقدماً كبيراً ليس فقط في العراق، بل أيضاً في العديد من البلدان العربية الأخرى. ويعود هذا الأمر إلى الأسباب التالية:

1. ضعف آليات المساءلة. إذ أنّ التدقيق في الأداء ازدهر كمبدأ إداري في البلدان التي كانت تبحث عن سبل دعم جهود السلطة التشريعية لمساءلة الحكومة على أسس ثابتة. إنّ مبدأ المساءلة متجذّر في الأنظمة الديمقراطية. أما البلدان التي لا تملك إرثاً غنياً في الديمقراطية حيث تسيطر الولاءات الشخصية، والعلاقات العشائرية والعائلية والطائفية، وحيث يتم تقاسم المغنم في الدولة على نطاق واسع فهي لا توفر بيئة حاضنة للمساءلة وبالتالي، لإدارة وقياس الأداء.

2. إن قياس الأداء يستند إلى بيانات. وبالتالي، فهو يحتاج إلى استراتيجية لجمع البيانات. إن العراق، كما العديد من الدول العربية، لديه قاعدة إحصائية ضعيفة تولّد كمية محدودة من البيانات مع محدودية في القدرة على الوصول إلى مصادرها. كما أنّ مستوى الاستثمار في نُظم المعلومات يبقى محدوداً. فالتغييرات في قنوات إيصال الخدمات العامة، وتقلص حجم الموارد أدى إلى ابتكار نُظم معلومات أكبر حجماً وأكثر تعقيداً من ذي قبل. لدى مكاتب التفتيش الصلاحية القانونية للتحقق من نزاهة تلك النُظم. فالنُظم الموثوق بفعاليتها تولّد معلومات صلبة يمكن الركون إليها لاتخاذ قرارات وسياسات فاعلة. إن النُظم المعقّدة وتساعد الإنفاق صعب عملية رصد الجرائم والانتهاكات وعملية قياس الأداء.

3. تفشي الإدارة التقليدية القائمة على المدخلات في القطاع العام في العراق بدل التركيز على النتائج، وتعايش الهيكليات والوظائف العصرية المُستحدثة مع النظام البيروقراطي القديم والمترسخ في الإدارة.

4. نقص الخبرات لدى موظفي القطاع العام. إذ أنّ قياس الأداء يتطلب كفاءات لا تتوفر دوماً، أو لعلّها متوفرة ولكن غير مُستثمرة. إنها مهمة معقّدة تتطلب تنسيقاً بين الوحدات التي تتألف منها الوزارة وبينها وبين الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى.

5. إنّ مبدأ التقييم لا يزال مرتبطاً بالمراقبة التي تسعى إلى رصد الانتهاكات للقوانين والأنظمة بدل السعي إلى تحسين الأداء وإعطاء اقتراحات إيجابية لتطوير العمل. إن ردم الهوة بين المفتش والإدارة الخاضعة للتفتيش يتطلب تغييراً في الثقافة الإدارية لدى الطرفين.

6. تركّز الصلاحيات في قمة الهرم الإداري أو لدى هيئات الرقابة يحرم الوزارات من المرونة الإدارية الضرورية لتحفيز المدراء والموظفين لتحسين الأداء. إذ يمكن للوزارات أن تعيد أسباب ضعف أدائها إلى القيود المُبالغ فيها والتي تُفرض عليها تاركَةً لها هامشاً محدوداً لاتخاذ المبادرات. وبالتالي، يكتفي المدراء والموظفون بالحد الأدنى من الأداء خوفاً من الوقوع في الأخطاء.

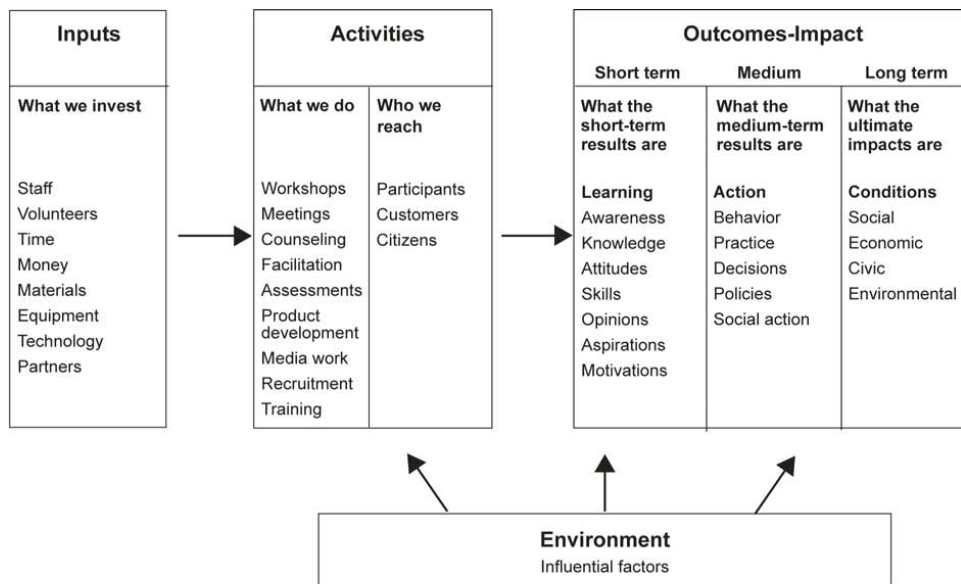
7. إنّ الجهود الآلية إلى تأسيس حكومة إلكترونية مع ما تستلزمه من روابط معلوماتية بين الإدارات لها انعكاساتها على عملية قياس الأداء. فإصدار، ومعالجة، وتخزين البيانات إضافةً إلى تبادل المعلومات بين الإدارات المختلفة يحتم وجود رؤية واضحة، وتنسيقاً مكثفاً، واستثمارات ضخمة.

لقد أثبتت عملية قياس الأداء المؤسسي، كمبدأً وكنتيجة، أنها من المجالات الإدارية التي تكتسب اهتماماً متزايداً من قبل الحكومات والهيئات الدولية. وتُعتبر وحدات الرقابة الداخلية والخارجية، كمكاتب التفتيش ودواوين الرقابة المالية، الإدارات المحورية في تصميم وتطبيق نُظم قياس الأداء. إنَّ التحدي اليوم يكمن في كيفية وضع نظام لقياس الأداء يتضمن مجموعات من مؤشرات الأداء التي يمكن تطبيقها في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وفي كيفية التأسيس لبيئة حاضنة لهذا النظام في الإدارة العامة، وفي تحديد متطلبات إعداد التقارير الدورية حول الإنجازات في القطاع العام. ومن المهم أن يكون النظام المنشود بسيطاً قدر الإمكان مع إمكانية توسيعه تدريجياً، لاسيما في حال كانت الدولة التي تزمع تطبيقه لا تملك خبرةً طويلة وغنية في هذا المجال ولا يؤمن الإطار السياسي والإداري العام الذي يحكمها التربة الخصبة لإصلاح وتطوير القطاع العام.

الملحق رقم 1: Program Logic Model

The Cause-Effect Relationship Between the Various Levels of the Management Process

(Adopted from “Designing Evaluations; 2012 Revisions;
a Guide Developed by the US Government Accountability Office)



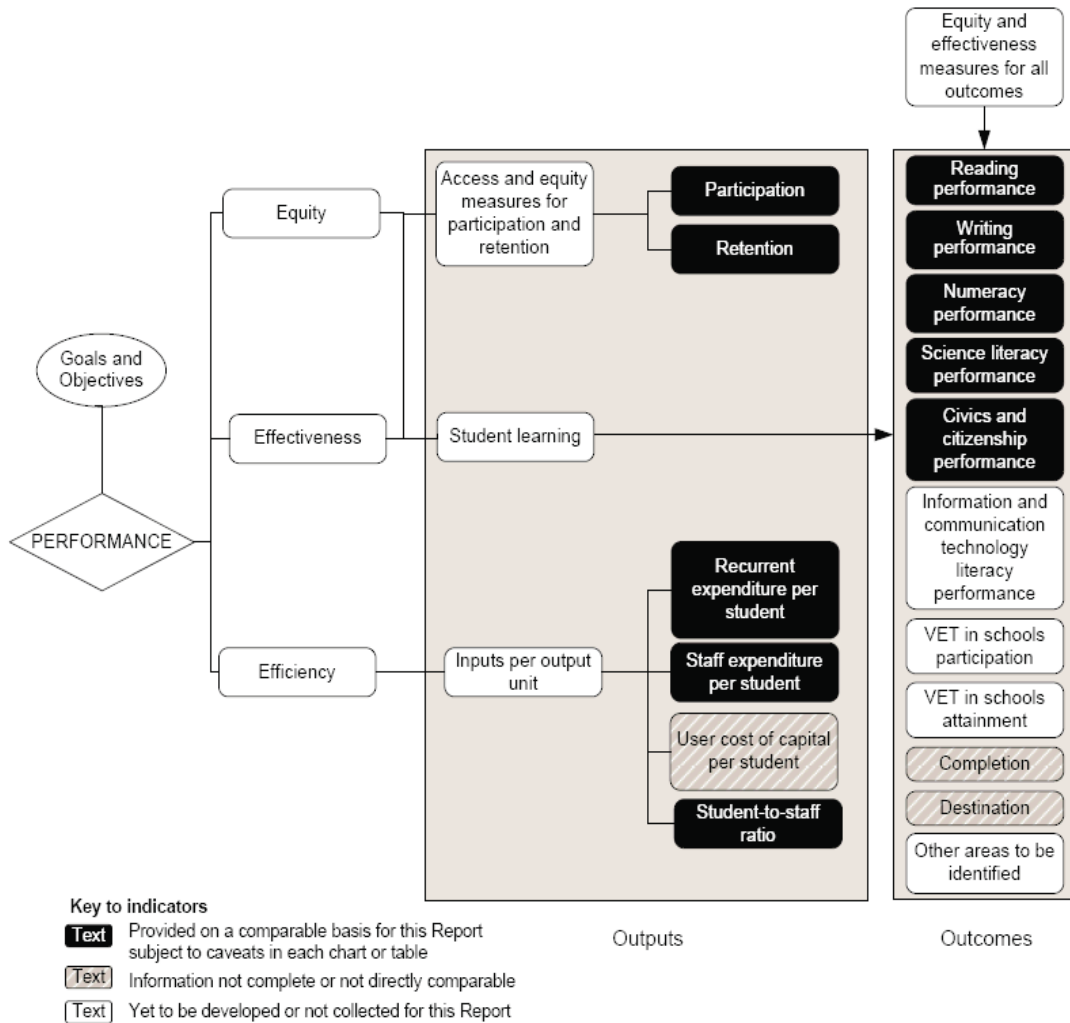
Source: GAO and University of Wisconsin-Extension, Program Development and Evaluation.

الملحق رقم 2: Performance Indicators for all Schools

(Adopted from a Guide developed by the State Services Commission and the Treasury in the Government of New Zealand in 2008 titled:

Performance Measurement: Advice and Examples on how to Develop Effective Frameworks)

Tracking student retention in the Australian education sector



The figure above outlines the performance indicators for the Australian Government's *national goals for schooling in the 21st century*. It shows the outcome indicators for the overall goals grouped by equity, effectiveness and efficiency.

One of the goals is that *schooling should develop fully the talents and capacities of all students*. Under this goal is the objective to develop fully the talents and capacities of young people through increased participation to higher levels of schooling. A measure for this goal is retention of students between years 10 and 12, contributing to the equity and efficiency indicators.

Example of a Performance Inspection Report : الملحق رقم 3

**(Excerpts from the Social Work Inspection Agency
Midlothian Council in Scotland)**

Performance Inspection of Social Work Services, November 2008

Introduction

The inspection of Midlothian Council's social work division took place between February and May 2008. Our inspection team consisted of Social Work Inspection Agency (SWIA) inspectors, an associate inspector, three sessional inspectors and a carer inspector.

During the inspection we read a wide selection of material about the local authority and the social work services it provided or commissioned. We analyzed questionnaires received from staff, adults who use services, carers and stakeholders. Together with some staff from Midlothian social work division we spent four days examining case files. The team then spent a further two weeks in Midlothian looking at services as part of a fieldwork exercise.

During fieldwork, we spoke to people who use services, their carers and people who were responsible for delivering or arranging services. We met with representatives from a range of organizations and groups as well as elected members and other stakeholders. We also visited places providing social work services and people's homes when they received services there. As a result, we collected an extensive range of evidence that informed the content, evaluation and recommendations contained in this report.

This report is not a detailed description of all the social work services in Midlothian. It gives an overview and concentrates on the work being undertaken with people who need assistance and the areas where improvements are needed. It does not duplicate the inspection of services which are regulated by the Scottish Commission for the Regulation of Care (Care Commission) and Her Majesty's Inspectorate of Education (HMIE). In order to achieve this, the Care Commission and HMIE provided us with information about their inspection reports from Midlothian Council.

Inspection methodology and process

The structure of this report is based on the SWIA performance inspection model, which asks six key questions.

1. What key outcomes have we achieved?
2. What impact have we had on people who use services and other stakeholders?

3. How good is our delivery of key processes?
4. How good is our management?
5. How good is our leadership?
6. What is our capacity for improvement?

Key outcomes for people who use services

Outcomes for adults, carers, children and families who use services

The social work division performed to an adequate standard in delivering positive outcomes – with strengths just outweighing weaknesses.

We define outcomes as the direct benefits to people's lives from the services they receive.

People who use services whom we surveyed were mainly positive about the differences these had made to their lives. Adults with mental health problems were particularly positive. However, some families with children with disabilities had to wait a considerable time before a service was provided. Seventy adults with a learning disability were still resident with a single care service. There were a number of service users with critical needs who were placed on a waiting list, rather than being provided with a service.

Carers were generally positive about the services provided to the people they cared for, but less so about those provided for themselves.

The division collected some outcome information, but this was limited. It was taking action to address this.

The information showed good performance around educational attainment and throughcare and aftercare services for care leavers. Performance information in relation to mental health service users was also good.

Permanency planning for some children was not happening fast enough.

More needed to be done to modernize services and improve outcomes for older people and adults with learning disabilities.

Measuring outcomes

In common with most local authorities Midlothian's social work division did not yet routinely measure outcomes for all care groups. They were collecting some performance information and were one of the local authorities involved in piloting outcome measures

for community care including UDSET (User Defined Service Evaluation Toolkit). This is a national programme designed at improving the focus on, and measurement of outcomes for service users and carers.

Although not yet fully embedded, we met a range of staff who understood the need to define positive outcome objectives and to monitor progress in meeting these. A client relations officer was in post. A new management information system called 'framework i' which the division had commissioned in order to improve its ability to measure outcomes as a key objective was due to be introduced. The existing system was limited in the outcome performance data which it could provide.

Views of people who use services and carers

Most service users who responded to our survey agreed that social work services had helped them to feel safer (82%) and to lead a more independent life (84%).

Less than half (49%) agreed that social work services had helped them feel part of the community. This was the lowest result in inspections to date, although this result is directly influenced by the profile of respondents to the survey and their needs.

The findings of our carers' survey were broadly comparable with the other 20 local authorities inspected to date. They were more positive about the impact of social work services on the person they cared for than on the outcomes for themselves. For example, the majority of respondents agreed social work services had resulted in an improved quality of life for the person they cared for (69%), had helped them feel safer (59%) and to lead a more independent life (52%). However, less than half (48%) agreed that they felt valued and supported as a carer, and that they were helped to have time for family work and other commitments (36%).

We undertook a survey of partners and stakeholders and received 19 responses. 61% of respondents agreed that overall the social work division provided good outcomes for people who use services and their carers. None disagreed and 39% neither agreed nor disagreed.

File reading analysis

Overall the findings of our analysis of case files for key outcomes were positive and were either higher than, or in line with, the average in inspections to date. In particular:

- In almost all (90%) of the case files where there was a care plan, there was evidence that its objectives had been or were in the process of being achieved;

- In most of the files (82%) there was evidence that the individual had been helped to access mainstream services;
- In the majority (66%) of files there was evidence that the individual's circumstances had improved; and
- In most (83%) of the files changes in dependency were found to be in keeping with the needs of the service users.

IMPACT on PEOPLE WHO USE SERVICES and other STAKEHOLDERS

This chapter looks at three areas for evaluation:

- Impact on people who use services
- Impact on staff
- Impact on the community

We define impact as the direct experience of people who use or deliver social work services or benefit from these directly.

Impact on adults, carers, children and families who use services

Performance in this area was adequate, with strengths just outweighing weaknesses.

Most service users in Midlothian were positive about the services they received. They thought there was a good range of reliable services and felt that the help they had received had helped them to feel safer and lead a more independent life. Nearly all thought they had been treated with dignity and respect.

Carers were more critical: they found it more difficult than users to get clear information about services; there were complaints about liaison with social work and out of hours services.

The social work division did not systematically collect the views of users and carers.

Views of people who use services about their experiences

A majority (50%) of service users who responded to the SWIA survey said that it had been easy to get information about services and most (80%) said they got a good response when they were first in touch with social work services. The majority of respondents thought there was a good range of services and most thought these services were of good quality.

The majority (73%) that they had been involved in deciding what help or services they should receive. These responses are comparable to most of the authorities inspected so far.

One person in our survey said:

'I have had a lot of help over the years with child care through social services which was a great help due to my mental health problems. I also get help from Aspire20 through social services. This has been a fantastic help to me.'

Impact on staff

We found performance in this area to be good, having important strengths with some areas for improvement.

We found from our survey and fieldwork that most social work staff in Midlothian were motivated and committed in relation to the work they did. Most staff spoke positively of the services they provided, worked in supportive teams and had good relations with immediate line managers. Morale had improved over the last year and opportunities for training and development were available.

Staff generally had a clear sense of what they were striving to achieve in their service areas, but were less clear about the plans for social work services in Midlothian overall. A number of staff were less positive about communication and delegation from senior managers.

Motivation and satisfaction

Staff motivation, commitment and satisfaction

Most respondents (89%) to our staff survey agreed they enjoyed their job. A few (6%) disagreed with this statement. When we met with staff teams during fieldwork, we were impressed by examples of positive culture and strong team working.

The majority of staff (67%) who responded to our survey agreed that their employer offered flexible working practices. Our survey also found that the majority of respondents (63%) agreed that they felt valued by their managers in carrying out their day to day job. This was comparable with other authorities inspected to date. We heard similar views when we met with staff during fieldwork.

As part of our advance reading we read Midlothian council's 'talkback' employee attitude survey which was conducted in 2007 across all services. In this, 60% of staff in the social work division rated morale as low.

The social work division's 2008 EFQM21 self-assessment of service performance in the social work teams showed some improvement from 2007 to 2008. This included consideration of leadership, people management, policy, strategy, partnership, resources, processes and results.

Children and families staff still needed to be convinced that the situation was improving.

The SWIA survey in 2008 found that 44% of respondents agreed that morale had been good in their team for the last six months. This was an improvement from the talkback survey in 2007.

However, only 36% thought that their working conditions would improve over the following 12 months. These results are comparable with other authorities inspected to date.

In our staff survey, where reasons were given for lower morale, these included change in working practices, the working environment, job insecurity, poor staff retention and staff feeling undervalued. Much of this was confirmed in our fieldwork.

During our fieldwork, we found morale generally high amongst community care staff though less so amongst the day centre staff. Administrative staff that we met during fieldwork were generally positive about working in Midlothian. There was enthusiasm and optimism from some child care staff we met, including positive views about the new locality structure.

Comments in the advance infoion, the staff survey and from staff we met focused on various aspects of communication. There was good communication between staff and first line managers but more criticism of contact, style and communication from senior managers.

During our fieldwork, community care staff were positive about the leadership from all levels of management. Front line child care staff were positive about the action taken to improve policies, procedures and processes. Day care and administrative staff were not necessarily as content.

When we met with home care staff most seemed to be in favour of recent changes to service delivery arrangements but had been given little notice.

Trade union staff told us during fieldwork that morale had been low due to heavy workloads and perceptions that the service was poor. The representatives generally welcomed the changes made since 2007.

We held a focus group with foster carers. The foster carers felt supported by their supervising social worker but felt the many changes in social workers for children had been difficult for them and the children.

Most staff (75%) who responded to our survey agreed that their workload was manageable within normal working hours. Some staff (21%) disagreed with this statement. Fieldworkers had higher levels of disagreement. The overall level of agreement was comparable with SWIA inspections to date. Factors cited in our staff survey on how improvements could be made included having adequate numbers of staff to cope with team workload and more flexible working.

Most staff (75%) who responded to our survey agreed that their workload was manageable within normal working hours. Some staff (21%) disagreed with this statement. Fieldworkers had higher levels of disagreement. The overall level of agreement was comparable with SWIA inspections to date. Factors cited in our staff survey on how improvements could be made included having adequate numbers of staff to cope with team workload and more flexible working.

A Real Case:

The Strategic Plan of the US Department of Energy; May 2011

Action:

Deploy the Technologies we have *Drive Energy Efficiency to Reduce Demand Growth*

Targeted Outcomes:

- DOE (Department of Energy) and the U.S. Department of Housing and Urban Development will work together to enable the cost-effective energy retrofits of a total of 1.1 million housing units by the end of fiscal year (FY) 2013. DOE programs will contribute to retrofits of an estimated 1 million housing units (High Priority Performance Goal).
- Facilitate the transition to a more energy-efficient economy by establishing or updating efficiency standards and best practices, including at least six appliance standards annually and establishing an American National Standards Institute - accredited commercial and industrial energy-efficiency certification process by 2015.

Demonstrate and Deploy Clean Energy Technologies

Targeted Outcomes:

- Double renewable energy generation (excluding conventional hydropower and biopower) by 2012 (High Priority Performance Goal).
- Support battery manufacturing capacity for 500,000 plug-in hybrid electric vehicles a year by 2015 (High Priority Performance Goal).
- Complete a comprehensive assessment by September 2012 of materials degradation for light-water reactor plants operating beyond 60 years.

One of the identified actions within the Area of “Management and Operational Excellence” is “Implementing a Performance Based Culture”, as follows:

Performance Area: “Management and Operational Excellence”

Goal: Establish an operational and adaptable framework that combines the best wisdom of all Department stakeholders to maximize mission success.

Action:

Implement a Performance Based Culture

Through the American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), The DOE demonstrated that they can increase transparency of operations and performance to provide reliable and timely information for internal decision makers, as well as educate external stakeholders. Enhanced transparency that originated with the Recovery Act will also increase insight into core processes to identify opportunities to streamline operations and better manage performance and costs. The DOE will continue to advance the data collection systems,

cyber security policies, and business analytic tools to improve planning, evaluation, and reporting. The DOE will develop an information distribution strategy that enables easy access for both internal and external stakeholders.

Cultivate a Performance Based Framework

The DOE will develop a culture of competent, ethical, and motivated performers who produce results. The framework of the performance-based culture will consist of four principles:

- * Clear performance expectations;
- * Clear accountability;
- * Responsible empowerment;
- * Timely and responsible performance assessment

This framework will be supported by performance management systems and processes that link work to mission goals. The communications strategy will include steps to clarify performance expectations and accountability, as well as describe supportive behaviors addressing ethical conduct and best practices for identifying and rewarding meaningful distinctions between levels of performance.

Targeted Outcome:

Improve and continue to refine the Department performance management system and processes by 2012 so that they clearly link work to mission goals, expected outcomes, and accomplishment measures. Ensure that meaningful distinctions between levels of performance are identified and rewarded appropriately.

Improve Transparency

The DOE is committed to making the Department more open and more accessible to the American people. It has significantly expanded the amount of information available online about programs, funding awards, and progress, as well as valuable data about energy production and consumption and trends within the energy industry. For example, the DOE provides datasets on the government website on the 2010 gulf oil spill, including oil and gas flow and recovery measurements, air and water sample data, and other data of interest to scientists, recovery workers, and citizens. The DOE uses internet social media tools to engage the public in the national energy conversation. The DOE's Open Government initiatives are driven by the principles of transparency, participation, and collaboration.

The Department-wide Financial Transparency Initiative (FTI) aims to provide the same level of financial and management information transparency for the DOE's base programs and projects as is currently available for ARRA projects. The long-term goal of the FTI is to broadly implement the ability to quickly and seamlessly access information linking the DOE's Strategic Plan, budget, appropriations and program execution data. This capability will also help decrease the number of data requests, while giving managers and senior executives the ability to efficiently select and review timely, accurate and reliable

management information. Additionally, using this enhanced reporting capability will also help support the transformation of the acquisition processes from tactical and reactive to strategically driven and integrated.

Targeted Outcomes:

- Create and deploy a quarterly reporting capability by 2011 for timely and reliable functional institutional cost information from national boundaries.
- Design and deploy a Department-wide advanced management information environment by 2011, enabled through state-of-the-art reporting and display tools, to provide timely and accurate information supporting in-depth program

A Real Case:

The Updated Strategic Plan 2012-2015 of the US Office of Personnel Management (OPM)

Performance Area: Hire the Best

STRATEGIC GOAL:

Help agencies recruit and hire the most talented and diverse Federal workforce possible to serve the American people

OPM is spearheading a government-wide initiative to reform recruiting and hiring policies and procedures. The reform effort will encompass sweeping changes to streamline the hiring process. OPM will extend its reach to ensure agencies find and hire the best talent possible for the Federal Government.

STRATEGIES

Implement improvements to the Federal Hiring Process by:

- Promoting innovative and coordinated approaches to recruiting and hiring students, mid-career professionals, and retirees to meet agency talent needs.
- Creating a pathway for students to obtain employment in the Federal Government by streamlining the placement of current students and recent graduates in critical positions necessary to meet workforce needs.
- Reinvigorating the Presidential Management Fellows Program so its Fellows are better equipped to meet future leadership challenges.
- Streamlining the end-to-end hiring process to create a positive experience for applicants, managers, and HR specialists as well as to facilitate and promote collaboration, integration, and communication between and among all stakeholders.
- Increasing manager engagement in the hiring process.
- Improving USAJOBS and integrating other components of the on-line hiring system to create a world-class experience for job seekers and agency recruiters.
- Providing targeted direction on Federal hiring to HR officials.

- Promoting efficiency and effectiveness in hiring practices, processes, and procedures compliant with merit principles.

Promote diversity and inclusion in the Federal workforce by:

- Helping agencies create an environment that values workforce diversity and leverages diverse talent to achieve results
- Promoting policies and practices to ensure all segments of society, including people with disabilities, have an opportunity for employment and advancement
- Providing Federal employees and managers with educational and training opportunities aimed at creating and maintaining a culture where diversity is valued and promoted
- Pursuing recruitment and retention efforts focused on attracting diverse talent.

Performance Area: Expect the Best

STRATEGIC GOAL:

Ensure the Federal workforce and its leaders are fully accountable, fairly appraised, and have the tools, systems, and resources to perform at the highest levels to achieve superior results

OPM assures that agencies across the Federal Government hold leaders accountable for results. For agencies to succeed and meet the challenges of the 21st century, OPM must transform the civil service system to be flexible, agile, and responsive enough to adapt to any circumstance. OPM provides human resources management solutions, establishes the standards for continuous improvement, and leads by example to achieve agency results.

STRATEGIES:

Help agencies become high-performing organizations with the use of HR tools by:

- Designing performance management systems that are integrated with agency program planning and clearly show employees how their actions drive agency results.
- Creating fair and credible standards for individual performance appraisal and accountability.
- Evaluating agency performance management systems using OPM's Performance Appraisal Assessment Tool.
- Strengthening partnerships with public and private organizations allowing for knowledge transfer and the sharing of promising practices.

Recognize, select, and sustain individuals who provide strong leadership and direction for agencies by:

- Driving agencies to close leadership competency gaps through succession management and developmental opportunities.
- Evaluating the agency's effectiveness in holding leaders accountable for agency performance.
- Ensuring agencies make meaningful distinctions in evaluating and recognizing different levels of management performance.

Provide leadership and direction to government-wide HR programs by:

- Using timely and accurate data and analysis that accurately forecasts trends and needs in Federal human resources, and designing innovative strategies that will enable Federal agencies to shape the workforce they need.
- Partnering with agencies on strategic and operational issues.
- Evaluating HR programs' ability to drive agency results.
- Promoting OPM products and services.
- Improving the interoperability of government-wide HR systems and providing oversight and assessment of HR service delivery at shared service centers.
- Collaborating with agencies and multi-agency field locations through the Chief Human Capital Officers Council, the Federal Executive Boards, and interagency employee and labor relations groups.

A Real Case:

Program Performance Reviews by the US Office of Personnel Management (*Source: The OPM Annual Performance Report for the Fiscal Year 2012*)

Priority Goal #1: Ensure High Quality Federal Employees

Goal Statement: By September 30, 2013, increase Federal manager satisfaction with applicant quality (as an indicator of hiring quality) from 7.7 to 8.3 on a scale of 1 to 10, while continually improving timeliness, applicant satisfaction, and other hiring process efficiency and quality measures.

Overview:

President Obama's Memorandum of May 11, 2010, Improving the Federal Recruitment and Hiring Process, outlined the Administration's comprehensive initiative to address major, long-standing impediments to recruit and hire the best and the brightest into the Federal civilian workforce. OPM is spearheading the Government-wide initiative to reform recruiting, hiring and retention policies and procedures. The reform effort will encompass multiple years and will require sweeping changes to streamline and improve the hiring process. OPM leads the effort to ensure Federal agencies acquire, assess, and retain employees with the specific competencies necessary to achieve agencies' goals and missions. OPM continues assisting agencies in finding, hiring, and retaining the best talent possible for the Federal government. As the human resources management agency for the Government, OPM is responsible for ensuring the Federal hiring process is merit based and protects veterans' preference. However, inherent in this leadership role, OPM is also responsible for bringing forth new ideas and efficiencies to the Government's hiring system and monitoring and evaluating their effectiveness. Agencies have indicated in their Human Capital Management Reports (HCMR) that they are focusing on data from the manager satisfaction survey for improvement.

FY 2012 Progress

Agencies are working to increase the number of managers who respond to the survey in order to have sufficient responses for decision-making. The data indicates that those efforts are paying off. The number of manager responses to the manager satisfaction survey improved from 7,091 in the first quarter of FY 2012 to 10,166 in fourth quarter FY 2012, an increase of over 43 percent. OPM is continuing to help agencies build on this positive trend to increase manager response rates.

OPM tracks the summary data above by Chief Human Capital Officer (CHCO) agency and provides the information to them on a quarterly basis. Agencies are able to monitor their response rates and institute policies to increase participation in the surveys. Agencies reported in the recent program reviews on hiring reform progress that they have instituted programs to increase the response rates from managers. As an example, the Environmental Protection Agency instituted a policy mandating that hiring managers must complete the survey before a hiring certification would be processed. OPM instituted a similar requirement after their Associate Director of Employee Services raised the idea during an OPM Performance Point meeting.

OPM actively encourages agencies to promote participation in the Managers' Satisfaction Surveys as a means to measure whether other hiring reform measures are having the desired results. Additionally, the surveys provide important data on managers' involvement

in workforce planning, recruitment and interview process, and in collaboration with their Human Resources (HR) organization.

While still below expectations, manager response rates continue to improve across the Federal government. Government-wide, the response rate is nearly 17 percent. This is a significant improvement compared with pre-hiring reform implementation of 5 percent or less. To correct this deficiency, OPM facilitated a discussion between Deputy CHCOs on the barriers to managers completing the survey. Results of the barrier analysis were briefed to the Deputy CHCO Council and other HR professionals. OPM data shows that managers who are involved in the hiring process rate the quality of applicants higher than those who are not involved; consequently, OPM promotes and supports agency strategies to increase managers' participation in the hiring process.

The government-wide average for manager satisfaction with applicant quality has continued to increase for the first three quarters of 2012 - up almost two percent from the first quarter of 2012 (7.60) to the third quarter of 2012 (7.74). Fourth quarter results (7.59) dropped for the first time in 2012. With a few exceptions, most agencies are showing incremental improvement in their efforts. Two agencies that declined represent 53 percent of the total fourth quarter 2012 manager responses, and, therefore, have a significant impact on the overall result. OPM continues to assist those agencies in determining the root cause of the decline - in the form of direct engagement by OPM subject matter experts working with agency representatives - to analyze this area of performance.

القسم الثاني: أدوات وبروتوكول قياس أداء الادارات العامة من قبل مكاتب المفتشين العامين في العراق

يهدف هذا التقرير إلى تزويد مكاتب المفتشين العاملين في العراق بالتوصيات والأدوات الكفيلة ببناء نظام لقياس وتفتيش الأداء المؤسسي مع الأخذ بعين الاعتبار التوجهات والممارسات الدولية المعاصرة والواقع العراقي لجهة الإطار العام الذي تعمل فيه الإدارة العامة في العراق وقدرات مكاتب التفتيش والوزارات هناك.

يستند التقرير الى الدراسة التقييمية التي أجريناها لتوصيف وتحليل نُظْم قياس وتفتيش الأداء كما هي مُطبَّقة عالمياً وفي العراق (يمكنكم مراجعة التقرير بعنوان "دراسة الممارسات الحالية لتقييم وتفتيش الأداء المؤسسي:الاتجاهات والتطبيقات المُعتمدة عالمياً وفي الإطار العراقي").

يشرح التقرير الحالي متطلبات قيام نظامٍ فاعل لتفتيش وقياس الأداء في العراق، ويقترح أُطراً إدارية متعدّدة تمثّل مجتمعةً الأدوات أو أوراق العمل التي نوصي بتكييفها و اتباعها من قبل المفتشين عند تنفيذ أعمالهم التقييمية.

١١. متطلّبات قيام نظامٍ فاعل لتقويم الأداء في العراق

من المنظار المؤسّساتي، تتمتع مكاتب المفتشين العامين في العراق بالصلاحيات القانونية لتقويم أداء الإدارات العامة، والذي هو في جوهره تقويم لأداء الإدارات بالاستناد إلى الأمر رقم 57 الصادر في شباط (فبراير) 2004. وفقاً لهذا الأمر، تتحقّق مكاتب المفتشين العامين من مدى اقتصاد، وكفاءة، وفعالية الأنشطة، والبرامج، والمشاريع التي تنفذها الوزارات ومراجعة النُظُم التي تعتمد عليها لقياس الأداء.

الإطار القانوني الحالي في العراق يعزّز من صلاحيات مكاتب التفتيش في مجال التحقيق والتدقيق أكثر من مهمة التفتيش وقياس الأداء

تجدر الإشارة إلى أنه جرى وضع دليل شامل لإجراءات عمل التفتيش بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق. لقد تناول هذا الدليل بجزء منه نظاماً مختصراً لقياس الأداء المؤسسي، وتضمّن مجموعة من مؤشرات الأداء. إنّ الجهد المبذول الذي بذلته الحكومة العراقية لوضع نظام لقياس الأداء يشكّل أساساً يُبنى عليه النظام الجديد المقترح.

فيما يلي التوصيات التي تهدف إلى تعزيز دور مكاتب المفتشين العامين في العراق لجهة تفتيش وقياس الأداء المؤسسي:

أ. الإطار القانوني

بالرغم من أنّ الأمر رقم 57 الصادر في شباط (فبراير) 2004 يوفّر الأساس القانوني لقياس الأداء، فإن النصوص المتعلقة بهذا الموضوع مُبعثرة في أكثر من مادة (القسم 5 ، البنود 1، 3، 5، 8، 10، 12، 14، و17).

من المفيد أن يتم جمع هذه النصوص التي تعطي مكاتب المفتشين العامين في العراق صلاحية تفتيش وقياس الأداء، بشكلٍ مباشر أو غير مباشر، في مواد قانونية يتم صياغتها بشكلٍ مُحكم ومكتّف وصياغتها بتسلسلٍ

منطقي. أما في حال كان هناك صعوبة في إقرار قانون جديد، فالبدل عندها هو وضع نظام داخلي يشرح مبدأ قياس الأداء ودور مكاتب المفتشين العامين في هذا المجال.

من شأن هذا التدبير القانوني أن يركّز على تفتيش وقياس الأداء كمهمة رئيسية من مهام مكاتب المفتشين العامين، متميزة عن مهام التحقيق والتدقيق الأخرى. فالإطار القانوني الحالي يبرز صلاحيات مكاتب التفتيش في مجال التحقيق والتدقيق أكثر مما يبرز مهام تفتيش وقياس الأداء. ولا بد بالتالي، من إبراز هذا الدور الهام لمكاتب التفتيش بدل أن يضيع في زحمة النصوص التي تتناول المهام الأخرى.

ب. الكفاءات المطلوبة والعنصر البشري المناسب

إنّ تفتيش وقياس الأداء مع أدواته القياسية يتطلب أطراً للكفاءات متميزة عن تلك التي يتطلبها التفتيش التقليدي. لذلك، ومن أجل أن تتمكّن مكاتب المفتشين العامين من وضع وتنقيح وتطبيق مؤشرات الأداء وتطويرها، تحتاج هذه المكاتب إلى كفاءات جديدة في مجالات مختلفة كالخطيط الاستراتيجي، والإدارة، ومنهجيات البحث، (أي رسم وتطبيق استراتيجيات جمع البيانات)، والتواصل (لبناء مناخ قائم على التعاون مع الإدارات الخاضعة للتفتيش).

أما طغيان الخلفية القانونية على سواها من الكفاءات فمن شأنه أن يقود المفتشين نحو الاكتفاء بالتفتيش النظامي التقليدي على حساب تفتيش وتقويم الأداء.

بعدما يتم وضع إطار عام للكفاءات، يتم استحداث وظائف جديدة ضمن مكاتب التفتيش مع إمكانية الاستعانة بخبرات استشارية من خارج هذه المكاتب، بل ومن خارج القطاع العام برمته. يتم استقطاب المرشحين، وتعيين الموظفين، وإدماجهم في المكاتب وفقاً لذلك. ومن المهم في هذا الإطار أن:

- يتم تدريب العنصر البشري على مواضيع متخصصة، وأن
- يجري إرسالهم في بعثات إلى الخارج للاطلاع على آخر المستجدات والتقنيات المعتمدة في مجال تفتيش وقياس الأداء المؤسسي ولرفع مستوى مهاراتهم.

يجب استخدام

وحدات قياس

كالعدد والنسب.

تضمّن الدليل النموذجي لإجراءات العمل لدى مكاتب المفتشين العاملين في العراق الذي وُضع من قبل عددٍ من المفتشين بالتعاون مع خبراء من "MOORE STEPHENS" برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبإشراف هيئة النزاهة مجموعة من مؤشرات الأداء الرئيسية والمؤشرات الفرعية لكي يتّبعها المفتشون في أعمالهم.

يشكّل الدليل المشار إليه أساساً يمكن البناء عليه. إنّ مؤشرات الأداء التي تضمّنها هذا الدليل تعتمد النوع المنطقي (نعم/كلا). إذ يتحقق المفتش من توفر المؤشر لدى الإدارة أم عدم توفره.

يجب إعادة صياغة مؤشرات الأداء التي تضمّنها الدليل لتكون أكثر قابلية للقياس، وذلك من خلال استخدام وحدات قياس كالعدد والنسب.

مثال على ذلك، مؤشر الأداء رقم 7 الوارد في الدليل بعنوان "تنظيم موظفي مركز المؤسسة"، الذي تضمّن:

1. مؤشراً فرعياً بعنوان "يتم تدريب وتأهيل الموظفين". وفقاً لهذا المؤشر يتحقّق المفتش من أنّ الإدارة تتنفّذ برامج تدريبية لموظفيها.

✓ أولاً: من المُستحسن استبدال عبارة "تنظيم" بعبارة "كفاءة" أو "تعزيز قدرات الموظفين".

✓ ثانياً: يجب تقسيم هذا المؤشر إلى عدة مؤشرات مرتبطة بالتدريب مستخدمين وحدات قياس مختلفة، مثل:

- عدد الموظفين الذين أنهوا دورة تدريبية واحدة على الأقل في السنة الواحدة.

- الموازنة المرسودة للتدريب خلال السنة.

- النسبة المئوية للموظفين المدربين الذين أعطوا الدورات التدريبية علامة تفوق المعدل معبّرين بذلك عن رضاهم عن الدورات.

2. إن رضى الموظفين هو مؤشر فرعي آخر ورد في الدليل. فالمفتش، وفق هذا الدليل، يتحقق من رضى الموظفين أم لا.

أيضاً في المثل أعلاه، لا تتضح الوسيلة التي يمكن من خلالها التحقق من الأمر. لذلك يجب التوصل إلى مؤشر قابل للقياس بشكل أدق.

✓ بناءً عليه، نقترح أن:

يصبح المؤشر كالتالي: "النسبة المئوية للموظفين الذين أعطوا مستوى الرضى عن وظائفهم علامة تفوق المعدل". أما وسيلة التحقق من هذا الأمر فهي المسوحات المعتمدة.

✓ كما أننا نوصي بضرورة تجنب الازدواجية بين المؤشرات والتخلص من المؤشرات التي لا لزوم لها.

مثال على ذلك، حدّد الدليل العراقي مؤشرين (رقم 7 ورقم 10 في الدليل) لإدارة وتطوير الموارد البشرية، وهما:

- "تنظيم موظفي مركز المؤسسة"،
- و"التوجيه والموظفين".

ضمن المؤشر الرئيسي "تنظيم موظفي مركز المؤسسة" هنالك مجموعة من المؤشرات الفرعية، مثل:

- "تتوفر لدى الموظفين الكفاءات العلمية والعملية التي تمكنهم من القيام بأعبائهم الوظيفية"،
- و"يتم تدريب وتأهيل الموظفين"،
- و"يتم تقييم أداء الموظفين".

في حين أنّ المؤشر الرئيسي الآخر "التوجيه والموظفين" يتضمّن مؤشرات فرعية مثل:

- "يوجد رضى وظيفي"
- و"يتم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب"،
- و"توجد عملية تقييم موضوعية للموظفين".

(أنظر النماذج/الأطر المقترحة في آخر التقرير)

إن الأمثلة أعلاه تؤكد على وجود ازدواجية بين المؤشرات، مما يؤدي إلى اختلاط الصورة في ذهن المفتش. لذلك لا بد من إعادة صياغة هذه المؤشرات وإزالة الالتباسات فيها توخياً للدقة ولجعلها أكثر قياساً وتركيزاً.

ث. رسم إستراتيجية لجمع البيانات

بعد توضيح مؤشرات الأداء، يُفترض بمكاتب المفتشين العاميين أن يعطوا أهمية خاصة لجمع البيانات عن المؤشرات الموضوعية. إن وضع أساس أو مرجع بياني للانطلاق منه (Baseline) هو من الأهمية بمكان.

🚦 وفقاً للبنك الدولي فإن الأساس البياني (Baseline) يمثل:

"المعلومات، كماً ونوعاً، التي توفر بيانات عند نقطة انطلاق معيّنة يتم الاستناد إليها لمتابعة الأداء في المستقبل. وهي تُعتبر أول عملية قياس مهمة للمؤشر الموضوع".

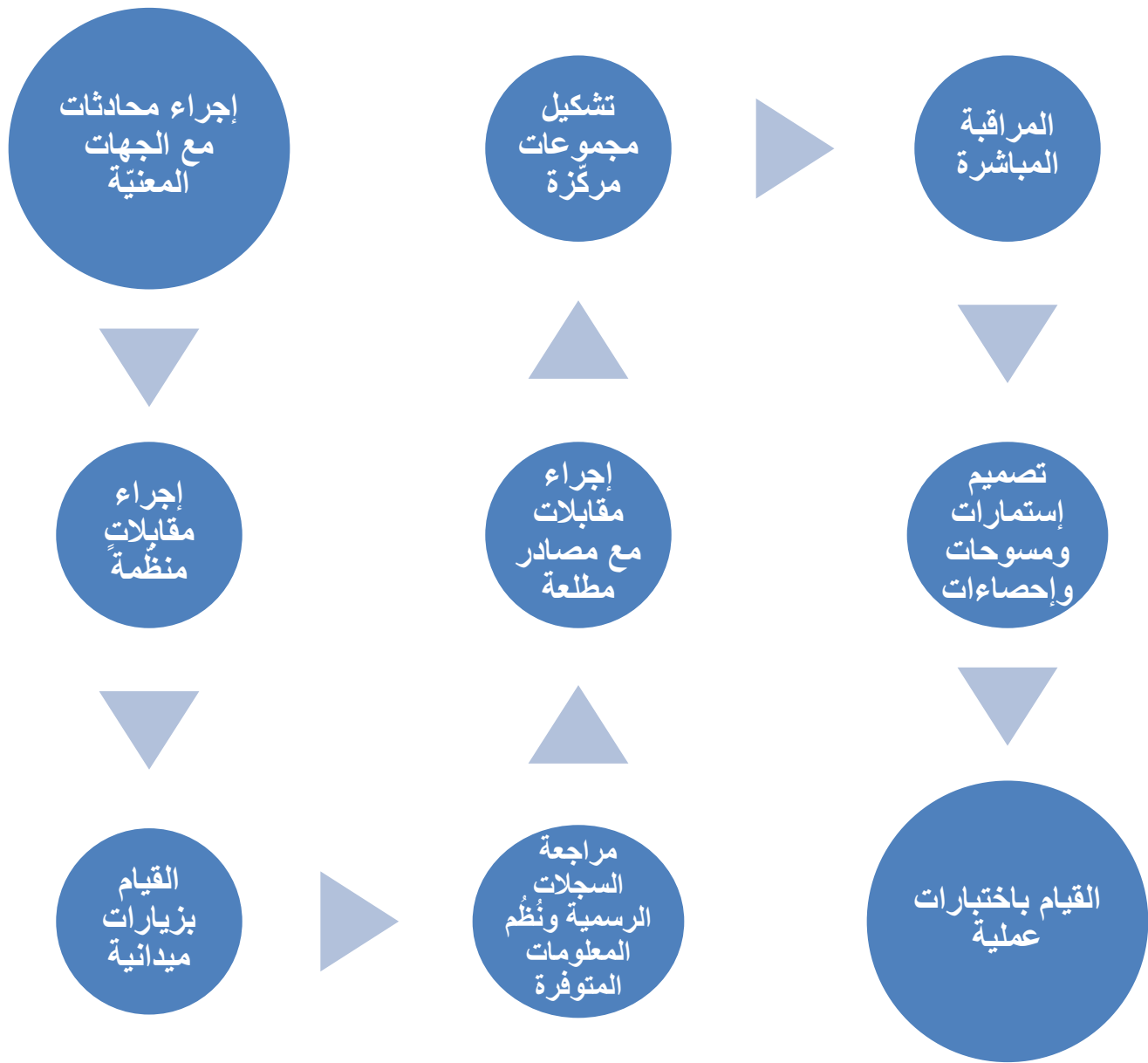
بناءً عليه، على المفتشين العاميين في العراق:

- تحديد مصادر بياناتهم،
- منهجيات جمعها،
- الوثيرة الزمنية لجمعها،
- المسؤولين عن وضعها في تقارير خاصة،
- مستخدميها.

إن وضع أساس أو مرجع
بياني للانطلاق منه
(Baseline) هو من
الأهمية بمكان.

وفي هذا السياق، يمكن للمفتشين العاميين استخدام وسائل مختلفة لجمع البيانات بدءاً بإجراء محادثات مع الجهات المعنية، وإجراء مقابلاتٍ منظّمة، والقيام بزيارات ميدانية، ومراجعة السجلات الرسمية ونُظم المعلومات المتوفرة، إجراء مقابلات مع مصادر مطلعة، تشكيل مجموعات مركّزة (Focus Groups)، المراقبة المباشرة، تصميم إستمارات ومسوحات وإحصاءات، وصولاً إلى القيام باختبارات عملية.¹⁵

¹⁵Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, by Jody Kusek and Ray Rist, a World Bank Publication, 2004.



بعد جمع الأساس البياني عن المؤشرات، تتمثل الخطوة التالية في تحديد أهداف مستقبلية وفق إطار زمني محدد.

يجب تدريب مكاتب المفتشين العامين على استراتيجية جمع البيانات مع تقنياتها. ويمكن في هذا السياق، تنظيم ورشة عمل خاصة أو سلسلة من ورش العمل يحضرها ممثلون عن الإدارات العامة المعنية بجمع البيانات ونشرها لمناقشة الموضوع، وتحديد المواضيع التدريبية، والاتفاق على استراتيجية للتعاون وتبادل البيانات والمعلومات، وتحديد الأدوات والتقنيات التي سيتم اتباعها. يجب أن يتم التشديد على دور مكاتب التفتيش في هذه الورش.

ج. بناء القدرات في مجال إعداد التقارير

إنّ القدرات التقنية لمكاتب المفتشين العامين في مجال إعداد التقارير حول نتائج التفتيش هي من المسائل المهمة. فمنهجيات تجميع، وتقييم، وإعداد التحليلات ضمن تقارير خاصة تشكّل معارف وتطبيقات متخصصة يجب نقلها إلى موظفي تلك المكاتب. وعلى هؤلاء التنبّه إلى:

- أنواع الجمهور الذي يتوجّهون إليه في تقاريرهم، وإلى
- ضرورة تقديم المعلومات بطريقة واضحة وبشكلٍ مقارن بحيث يظهر تطوّر الأداء خلال مدة زمنية معينة.

✓ ونوصي في هذا المجال بتدريب الموظفين لدى مكاتب التفتيش على الأساليب المختلفة للتبليغ عن المعلومات بدءاً بكتابة الخلاصات وصولاً إلى تقديم العروض الشفهية والنظرية.

ح. وضع استراتيجية للتواصل

هناك حاجة ماسة للتواصل خلال فترة بناء وتطبيق نظام تقييم الأداء المؤسسي. إذ يجب:

- شرح الأهمية المتزايدة لتفتيش الأداء داخل مكاتب التفتيش من خلال ورش عمل، وتداول التقارير (هذا التقرير والتقارير التي تخرج بها مهمتنا الاستشارية تشكل مرجعاً مهماً)، والمذكرات الصادرة عن الإدارة العليا والتي تعكس التزامها بنظام التقييم.
- تعيين فريق ضمن مكاتب التفتيش يكون مسؤولاً عن فهم واستيعاب النظام، ثم العمل على نشره ضمن الوزارات.

- تعيين فريق (أو وحدة عمل) في الوزارات لاحتضان النظام والتعاون مع مكاتب التفتيش من أجل تطبيقه بشكل تدريجي. يمكن لمكاتب التفتيش أن تعين بعض الموظفين لديها أو لدى الوزارات (بالتنسيق معها) يتولون كتابة مقالات عن موضوع قياس الأداء وكيفية تطبيقه في الإطار العراقي، على أن يتم تداول هذه المقالات ضمن نشرات دورية تُرسل عبر البريد الإلكتروني إلى موظفي القطاع العام.

كما أن على مكاتب التفتيش بالتعاون مع وزارة التخطيط والإدارات الأخرى لا سيما تلك المسؤولة عن إصلاح وتطوير الإدارة العامة أن تحث الوزارات والمؤسسات العامة على توثيق تجاربها الناجحة ومشاركتها مع الإدارات الأخرى معززةً بالمؤشرات والبيانات. يمكن لمكاتب المفتشين العامين أن يلعبوا دوراً محورياً عند الاحتفال باليوم الوطني لأداء القطاع العام الذي يمكن تأسيسه من أجل عرض التجارب الناجحة ومكافأتها.

خ. تعزيز العلاقات الإيجابية

تتصف العلاقة بين مكاتب المفتشين العامين ودوائر الوزارات المرتبطتين بها، بالإشكالية. والعراق ليس البلد الوحيد الذي يعاني من هذه المسألة. فالولايات المتحدة الميركية وغيرها من البلدان تختبر هذه الإشكالية أيضاً.

إن بناء علاقات إيجابية بين الطرفين والمحافظة على ديمومتها هي عملية تعلم ذاتي وعملية تثقيفية في آن واحد. فتقييم الأداء المؤسسي لا يهدف إلى المعاقبة بل إلى تحسين فعالية الأداء. لا بدّ من تحويل الصورة السلبية للمفتش إلى صورة إيجابية، ليس فقط عبر شرح نظام تفتيش الأداء وفوائده من خلال استراتيجية التواصل (المشار إليها اعلاه)، بل أيضاً من خلال الممارسات اليومية للمفتشين.

إن التدريب على التواصل وحلّ الخلافات في بيئة العمل هي من الأدوات المهمة لإيجاد هذا المناخ المناسب. بشكل عام من المتوقع أن يحمل تفتيش الأداء "أخباراً سيئة" عن الشوائب التي تعتري الإدارة. إن إيصال هذه الأخبار واقتراح الحلول الناجعة يجب أن يتم بحكمة ودراية وفي سياق التصويب وليس التأنيب. وفي حال كان الأداء السيء لا يرتبط بعمل جرمي وبإهمال متعمد، فإن التفتيش هو وسيلة للتركيز على معالجة الخلل، واستباق وقوعه، مع الإضاءة على الممارسات الناجحة أيضاً وعدم الاكتفاء بالتركيز فقط على الأداء السيء.

لا بدّ من تحويل
الصورة السلبية
للمفتش إلى صورة
إيجابية

د. وضع بروتوكول للتفتيش

على المفتشين أن يتمتعوا بالمصداقية والكفاءة والنزاهة. إن بناء هذه السمات تتطلب من المفتشين اتباع بروتوكول خاص بالتفتيش.

في العام 2012 وضع المفتش العام في وزارة الصناعة والمعادن "مدونة السلوك الوظيفي للمفتشين" التي شددت على المبادئ التالية:

1. الثقة والمصداقية،
2. النزاهة،
3. الاستقلالية والحيادية والموضوعية،
4. السرية في التعامل مع المعلومات الحساسة،
5. الكفاءة،
6. التطور المهني والتدريب،
7. منع تضارب المصالح،
8. والفهم المعمق لبيئة عمل الإدارات.

يمكن لهذه المدونة أن تتطور لتصبح بروتوكولاً للتفتيش يتضمن معايير جودة التفتيش.

وفي هذا السياق، نقترح أن يتضمن هذا البروتوكول من جملة ما يتضمنه فقرات عن جمع وتحليل البيانات، والعلاقة المهنية مع الإدارات الخاضعة للتفتيش. يحث البروتوكول المفتشين على العمل باحتراف مهني، وعلى احترام أولويات الإدارات بالمعلومات المرتدة Feedback وفقاً لآليات واضحة لمساعدتها على:

1. فهم أهداف التفتيش
2. فهم الجدول الزمني لبرامج التفتيش،
3. فهم البيانات المطلوبة،
4. فهم كيفية إعداد التقارير،
5. فهم ضرورة جمع الأدلة الكافية وتمييز مستوى الوثوق بها،

6. التأكيد على إنشاء نظام داخلي ضمن مكاتب التفتيش وذلك من أجل:

- التحقق من جودة الأعمال التفتيشية بحيث يعمل المسؤولين عن كُتب مع فريق التفتيش للتخطيط سوياً لبرامج التفتيش والخطوات العملية المطلوبة لتنفيذها،
- تصحيح أية انحرافات متوقعة والتعامل مع الشوائب
- التأكد من بلوغ الأهداف المرسومة لبرامج التفتيش،
- وحفظ السجلات وفق الأنظمة الوطنية للأرشفة.

د. تعزيز قدرات الوزارات والمؤسسات العامة

لا يمكن لنظام تفتيش وتقييم الأداء المؤسسي أن يُطبّق بنجاح في حال تركّزت جهود بناء القدرات على مكاتب المفتشين العامين دون سواها. فالإدارات الخاضعة للتفتيش يجب أن تكون هي أيضاً هدفاً للمبادرات التطويرية. فإطار قياس الأداء يجب ألا يُنظر إليه من الإدارات على أنه أداة رقابية زجرية بيد المفتشين، بل أيضاً كأداة إدارية داخلية للمتابعة والتطوير. لذلك يجب إعادة صياغة مؤشرات الأداء وتنقيتها بالتعاون الوثيق مع الإدارات التي يجب ان تعتمد عليها داخلياً لرصد أدائها ومقارنة تطوره على مدى زمني معيّن.

من أجل ذلك، يجب:

1. تعزيز قدرات الإدارات في مجال التخطيط وإعداد التقارير من خلال ورش عملٍ مشتركة مع مكاتب التفتيش ومن خلال دورات تدريبية مكثفة حول هذه المواضيع،
2. تحديدًا تقنيات التخطيط وإعداد التقارير.

فالخطة الوطنية للعراق للأعوام 2013-2017 التي وضعتها وزارة التخطيط من المفترض أن ينتج عنها مؤشرات على الصعيد الوطني. والوزارات القطاعية، بدورها، من المتوقع أن تضع خططها الخاصة بإداراتها بالتعاون مع الخطة الوطنية، الأمر الذي ينتج عنه مؤشرات أداء على مستوى كل وزارة أو كل قطاع (القطاع يشمل عدة إدارات).

إنّ التعاون بين المبادرات التطويرية بين مكاتب المفتشين العامين والإدارات الأخرى يمثل فرصة مهمة لتعزيز التعاون المهني و تصميم وتنفيذ برامج تهدف إلى تطوير قدراتها.

من أجل تنسيق الجهود، وتوحيد نظام تفتيش وقياس الأداء المؤسسي، ومناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك، لا بدّ من وضع آلية رسمية تجمع المفتشين العامين من أجل تعزيز احترافهم المهنيّ.

يمكن لهذا المجلس المقترح أن يأخذ الشكل الذي اتخذه مجلس المفتشين العامين للنزاهة والكفاءة في الولايات المتحدة الأميركية، وهو المجلس الذي يجمع المفتشين العامين هناك لمعالجة القضايا المتصلة بالنزاهة، والاقتصاد، والفعالية (وهي مسائل تتجاوز الجهود الفردية للإدارات) ولتعزيز مستوى الاحتراف لدى مكاتب المفتشين العامين.

الإدارات الخاضعة
للتفتيش يجب أن
تكون هدفاً للمبادرات
التطويرية

إنّ تفتيش/قياس الأداء المؤسسي هي عملية منهجية متكاملة تتطلب إجراءات تطويرية تطل مكاتب المفتشين العاميين والإدارات الخاضعة للتفتيش على حد سواء.

لقد حاول هذا التقرير أن يرسم رؤيةً مستقبليةً لتعزيز قدرات مكاتب المفتشين العاميين في مجال قياس الأداء، مقترحاً بعض الأدوات التطبيقية لإعداد تقارير قياس الأداء التي تمّ تصميمها بشكلٍ بسيط بقصد إبعادها عن التعقيدات التي تتضمنها عادةً نُظم قياس الأداء. إذ من المهمّ أن يبقى هذا النظام بسيطاً في المرحلة الحالية، على أن يتطور ويتسع نطاقه تدريجياً، بناءً على الخبرة العملية والدروس المستخلصة.

ملحق رقم 1 : مؤشرات تقييم أداء الهيئات الرقابية في العراق

يقسم هذا الملحق مؤشرات الأداء إلى عدة مجموعات. تتوجّه كل مجموعة من المؤشرات نحو جهازٍ رقابي معيّن في العراق، وتحديدًا نحو هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العامين في الإدارات والمؤسسات العامة، ومجلس الخدمة المدنية الاتحادي. توزّعت المؤشرات على مجالات أداءٍ رئيسية، وجرى تحديد وحدة القياس الخاصة بكل مؤشر. أما مجموع المؤشرات المقترحة فيبلغ 118 مؤشراً يمكن للإدارة العراقية أن تستوفي منها أو أن تكيفها مع واقع عملها.

إنّ استنتاج المؤشرات الواردة في هذا الملحق ارتكز على المراجع التي تمّت الاستعانة بها لكتابة التقرير الأول بعنوان دراسة "تقويم الأداء المؤسسي"، وعلى التقرير الثاني : دراسة تقييمية حول أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة.

الإدارة: هيئة النزاهة

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية	مجال الأداء الرئيسي
عدد	1. مجموع عدد البلاغات الواردة إلى هيئة النزاهة (أ) عدد البلاغات المُغفلة (ب) عدد البلاغات غير المُغفلة (ج) مجموع عدد البلاغات التي حُفِظَت	التحقيق في قضايا النزاهة ومكافحة الفساد
عدد	2. مجموع عدد الدعاوى الإخبارية التي جرى التحقيق فيها	
عدد	3. مجموع عدد الدعاوى الإخبارية التي حُسمَت من قبل هيئة النزاهة	
عدد	4. مجموع عدد الدعاوى الإخبارية التي جرى التحقيق فيها بحسب توزيعها على مكاتب تحقيقات الهيئة في المحافظات العراقية	
عدد	5. مجموع عدد الدعاوى الجزائية التي جرى التحقيق فيها	
عدد	6. مجموع عدد الدعاوى الجزائية التي حُسمَت من قبل هيئة النزاهة	
عدد	7. مجموع عدد الدعاوى الجزائية بحسب توزيعها على مكاتب تحقيقات الهيئة في المحافظات العراقية	
عدد	8. إجمالي عدد أوامر القبض الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب الجهة الموجهة إليها: (أ) وزير ومن هو بدرجة	

	(ب) مدير عام ومن هو بدرجة (ج) موظفون	
دينار عراقي	9. القيمة المالية لإجمالي عدد أوامر القبض الصادرة عن هيئة النزاهة	
عدد	10. إجمالي عدد أوامر القبض بحسب نوع الجرم (أ) تزوير (ب) اختلاس (ج) تجاوز الموظفين لصلاحياتهم الوظيفية	
دينار عراقي	11. القيمة المالية لإجمالي عدد أوامر القبض الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب الجهة الموجهة إليها (أ) وزير ومن هو بدرجة (ب) مدير عام ومن هو بدرجة (ج) موظفون	
دينار عراقي	12. القيمة المالية لإجمالي عدد أوامر القبض الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب نوع الجرم (أ) تزوير (ب) اختلاس (ج) تجاوز الموظفين لصلاحياتهم الوظيفية	
عدد	13. مجموع عدد أوامر القبض الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب	

	توزعها على مكاتب تحقيقات الهيئة في المحافظات العراقية	
عدد	14.مجموع عدد أوامر التوقيف عن قضايا فساد الصادرة عن هيئة النزاهة	
عدد	15.مجموع عدد أوامر التوقيف عن قضايا فساد الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب الجهة المعنية: (أ) وزير ومن هو بدرجته (ب) مدير عام ومن هو بدرجته (ج) موظفون	
	16.مجموع عدد أوامر التوقيف عن قضايا فساد الصادرة عن هيئة النزاهة بحسب توزعها على مكاتب تحقيقات الهيئة في المحافظات العراقية	
عدد	17.مجموع عدد المُحالين من قبل هيئة النزاهة على المحاكم لمحاكمتهم عن دعاوى فساد	
عدد	18.مجموع عدد المُحالين من قبل هيئة النزاهة على المحاكم لمحاكمتهم عن دعاوى فساد بحسب الجهة المُحالة (أ) وزير ومن هو بدرجته (ب) مدير عام ومن هو بدرجته (ج) موظفون (د) مرشحون للانتخابات النيابية (هـ) مرشحون لانتخابات مجالس المحافظات	

عدد	19.مجموع عدد المُحالين من قبل هيئة النزاهة على المحاكم لمحاكمتهم عن دعاوى فساد بحسب الجرم (أ) رشوة (ب) إختلاس (ج)إضرار بالأموال العامة (د) تزوير
دينار عراقي	20.القيمة المالية الإجمالية للفساد في الدعاوى المُحالة على المحاكم من قبل هيئة النزاهة
عدد	21.مجموع عدد المُحاكَمين بحسب نتيجة المحاكمة (أ) المُفرَج عنهم (ب) المحكومون بإدانة وعقوبة
عدد	22.مجموع عدد المُحاكَمين بحسب الجهة المحكوم عليها (أ) وزير ومن هو بدرجة (ب) مدير عام ومن هو بدرجة (ج) موظفون (د) مرشحون للانتخابات النيابية (هـ) مرشحون لمجالس المحافظات
عدد	23.مجموع عدد المحكوم عليهم بحسب الجُرم (أ) رشوة

	(ب) إختلاس (ج) الإضرار بالأموال العامة (د) تزوير	
24. النسبة المئوية للمحكوم عليهم بحسب نوع الأحكام الصادرة بحقهم	(أ) سجن مؤبد (ب) سجن لما يزيد عن 5 سنوات (ج) سجن لمدة تتراوح بين 3 و 5 سنوات (د) سجن لمدة تقلّ عن 3 سنوات (هـ) سجن مع وقف التنفيذ (و) دفع غرامة مالية	%
دراسات وأبحاث حول النزاهة والفساد	25. عدد الدراسات والأبحاث والاقتراحات ومشاريع القوانين والأنظمة المتصلة بالفساد وتعزيز النزاهة التي أعدتها هيئة النزاهة خلال المدة الزمنية التي تخضع للقياس (سنة)	عدد
26. النسبة المئوية للدراسات والأبحاث والاقتراحات ومشاريع القوانين والأنظمة المتصلة بالفساد وتعزيز النزاهة التي أعدتها هيئة النزاهة خلال المدة الزمنية التي تخضع للقياس (سنة) والتي جرى نشرها عبر قناة واحدة على الأقل من قنوات التواصل (عبر الموقع الإلكتروني للهيئة، عبر نشرة دورية ورقية أو إلكترونية، عبر برامج إعلامية، إلخ).		%

عدد	27. عدد الدراسات والأبحاث والاقتراحات ومشاريع القوانين والأنظمة المتصلة بالفساد وتعزيز النزاهة التي أعدتها هيئة النزاهة والتي سلكت طريقها إلى التنفيذ	
%	28. النسبة المئوية لتقارير الكشوفات المالية الواردة الى هيئة النزاهة من مجموع ما يجب أن يرد إلى الهيئة بحسب المصدر (أ) فخامة رئيس الجمهورية ونوابه (ب) دولة رئيس مجلس الوزراء ونوابه (ج) السادة الوزراء ومن هم بدرجةهم (د) السادة النواب (هـ) حضرة رئيس واعضاء مجلس القضاء الأعلى (و) السادة المحافظون (ز) موظفون	الإثراء غير المشروع
%	29. النسبة المئوية للمسؤولين الذين قدموا كشوفات مالية والذي تبين لهيئة النزاهة بعد تقصي الحقائق أن المعلومات التي تم جمعها عنهم لا تتطابق مع ما ورد في استمارات كشف ذممهم المالية	
عدد	30. عدد لوائح السلوك الوظيفي التي تسلمتها هيئة النزاهة (استمارات) بحسب الجهة الواردة منها (أ) مجلس القضاء الأعلى (ب) وزارات (ت) مؤسسات حكومية غير مرتبطة بوزارات	لوائح السلوك الوظيفي

	(ث) محافظات	
%	31.النسبة المئوية للوزارات والمؤسسات الحكومية التي أعدت وتبنت لوائح سلوك وظيفي خاصة بها	
%	32.النسبة المئوية للوزارات والمؤسسات الحكومية غير المتجاوبة مع هيئة النزاهة لجهة تقديم لوائح السلوك الوظيفي	
عدد	33.عدد النشاطات الإعلامية، والتربوية، والتثقيفية التي تنفذها هيئة النزاهة بحسب نوع النشاط (أ) مؤتمرات/ندوات (ب) دورات تدريبية (ت) بروتوكولات تعاون مع إدارات عامة (ث) مؤتمرات صحفية (ج) برامج تلفزيونية (ح) إعلانات تلفزيونية لتوعية الرأي العام (خ) نشر النشاطات على الموقع الإلكتروني (د) استخدام وسائل التواصل الاجتماعي	النشاطات الإعلامية

الإدارة: ديوان الرقابة المالية

مجال الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
المساءلة من خلال الرقابة الخارجية	1. النسبة المئوية لمعاملات الإنفاق العام التي جرى التدقيق فيها من قبل ديوان الرقابة المالية والتي تبين أنّ فيها شوائب ومخالفات	%
	2. القيمة المالية الإجمالية للهدر أو التبذير أو سوء التصرف أو المخالفات الحاصلة في معاملات الإنفاق العام التي تعثر بها شوائب	دينار عراقي
	3. القيمة المالية لمعاملات الإنفاق العام التي تعثر بها شوائب والتي جرى تقويم مردوداتها من أصل القيمة المالية الإجمالية للمخالفات التي سجّلها ديوان الرقابة المالية	دينار عراقي و %
	4. النسبة المئوية لمعاملات التخمين وتحقق الجباية التي جرى التدقيق فيها من قبل ديوان الرقابة المالية والتي تبين أنّ فيها شوائب ومخالفات	%
	5. القيمة المالية الإجمالية لمعاملات التخمين وتحقق الجباية التي جرى التدقيق فيها من قبل ديوان الرقابة المالية والتي تبين أنّ فيها شوائب ومخالفات	دينار عراقي
	6. القيمة المالية لمعاملات التخمين وتحقق الجباية التي تعثر بها شوائب والتي جرى تقويم مردوداتها من أصل القيمة المالية الإجمالية للمخالفات التي سجّلها ديوان الرقابة المالية	دينار عراقي و %
	7. عدد التوصيات والآراء التي أبداها ديوان الرقابة المالية في صحة وقانونية البيانات المالية للإدارات الخاضعة لرقابته	%

	وفي مطابقة حساباتها مع المعايير المعتمدة التي نفذتها الإدارات من مجموع التوصيات والآراء التي ابداهها الديوان	
رفع مستوى الأداء	8. إلتزام الإدارات بمؤشرات قياس الأداء التي وضعها ديوان الرقابة المالية من خلال وضع وتطبيق نظام داخلي لقياس أداء الإدارة وفق المؤشرات الموضوعة	مؤشر نوعي (تصنيف نظام قياس الأداء لدى الإدارة ومدى التزامه بمؤشرات الديوان) 10=التزام كامل مع نظام قياس متطابق مع مؤشرات الديوان 0=عدم التزام
	9. مجموع عدد الطلبات الواردة إلى ديوان الرقابة المالية من الإدارات العامة لتقديم المساعدة الفنية في مجال الرقابة المالية والمحاسبية	عدد
	10. مجموع عدد الطلبات الواردة إلى ديوان الرقابة المالية من الإدارات العامة لتقديم المساعدة الفنية في مجال الرقابة المالية والمحاسبية والتي تمكّن الديوان من تلبيتها	%
	11. مجموع عدد الطلبات الواردة إلى ديوان الرقابة المالية من الإدارات العامة لتقديم المساعدة الفنية في مجال الرقابة الإدارية وتعزيز الأداء	عدد
	12. مجموع عدد الطلبات الواردة إلى ديوان الرقابة المالية من الإدارات العامة لتقديم المساعدة الفنية في مجال الرقابة الإدارية وتقويم الأداء والتي تمكّن الديوان من تلبيتها	%

مؤشر نوعي (من صفر إلى عشرة وما بينهما من علامات) 10=التزام كامل 0=عدم التزام	13.مدى التزام الإدارات والمؤسسات العامة في خططها الاستراتيجية والسنوية بالخطة الوطنية الشاملة التي وضعها وزارة التخطيط	
مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=الالتزام بأقل من 20% من المؤشرات 2=الالتزام بما بين 20 و 50% من المؤشرات 3=الالتزام بما بين 50 و 75% من المؤشرات 4=الالتزام بما بين 75 و 100% من المؤشرات	14.مدى التزام الإدارات والمؤسسات العامة بمؤشرات الأداء التي وضعها ديوان الرقابة المالية في مجال التخطيط	
عدد و %	15.عدد عمليات التدقيق التي يجريها ديوان الرقابة المالية بناءً على طلب من مجلس النواب بحسب نوع الطلب (أ) مخالفات / فساد (ب) أخطاء في تقنيات العمل المالي والمحاسبي (ت) (ج) تطوير أداء	دعم الرقابة التشريعية
عدد و %	16.عدد الجلسات/المناقشات التي يعقدها مجلس النواب للتداول في نتائج عمليات التدقيق التي أجراها ديوان الرقابة المالية بناءً على طلب المجلس مقارنةً بعدد الطلبات التي رفعها إلى	

	الديوان	
مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=الالتزام بمتابعة أقل من 20% من القضايا والتوصيات المحالة على مكتب المفتش العام من قبل الديوان 2=الالتزام بمتابعة بما بين 20 و 50% من القضايا والتوصيات 3=الالتزام بمتابعة ما بين 50 و 75% من القضايا والتوصيات 4=الالتزام بمتابعة ما بين 75 و 100% من القضايا (والتوصيات)	17.مدى تعاون مكاتب المفتشين العامين مع ديوان الرقابة المالية من خلال ملاحظتها للقضايا والتوصيات المرفوعة من الديوان إلى تلك المكاتب للمتابعة أو التصحيح أو التطوير وفقاً لكل مكتب مفتش عام في كل إدارة	التنسيق مع الجهات الرقابية الأخرى
%	18.عدد مكاتب المفتشين العامين الذين يتابعون تنفيذ توصيات ديوان الرقابة المالية لدى وزاراتهم وإداراتهم من أصل العدد الإجمالي لتلك المكاتب في القطاع العام العراقي	
%	19.عدد الإجراءات أو التحقيقات التي تجريها هيئة النزاهة بناءً على طلب ديوان الرقابة المالية	
عدد الأسابيع	20.متوسط السرعة في البت بالمخالفات المالية المُحالة على الجهة المختصة من قبل ديوان الرقابة المالية وفقاً للجهة	

	(أ) هيئة النزاهة (ب) المدعي العام (ت) (ج) الجهات التحقيقية المختصة	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	21. إصدار التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية خلال مهلة 120 يوماً من نهاية السنة	التقارير السنوية
مؤشر نوعي 1=تقرير ضعيف 10=تقرير ممتاز	22. نوعية التقرير السنوي الذي يصدره ديوان الرقابة المالية (يتضمن نتائج تنفيذ الخطة السنوية، التوصيات لتحسين الأداء الإداري وتعزيز مستوى الشفافية، إلخ.)	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	23. إدراج مجلس النواب لتقارير ديوان المحاسبة في جدول أعماله ومناقشتها فعلياً	
%	24. عدد التقارير الرقابية والتدقيقية التي ينشرها ديوان الرقابة المالية من أصل التقارير المُنَجَّزة عبر قنوات مختلفة للنشر	
%	25. عدد طلبات الحصول على تقارير الديوان الواردة إليه من وسائل الإعلام والتي استجاب لها فعلياً من أصل عدد الطلبات الواردة	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	26. تضمين التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي التقارير الصادرة عن دواوين الرقابة المالية في الأقاليم	التنسيق مع الدواوين الإقليمية
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	27. وجود آليات للتنسيق بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي ودواوين الرقابة المالية في الأقاليم	

الإدارة: مكاتب المفتشين العامين

مجال الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
الرقابة الداخلية	1. توفّر برنامج عمل سنوي لمكتب المفتش العام يُحدّد فيه الأنشطة التي سيتولّى القيام بها تجاه الإدارة أو المؤسسة العامة التي يتواجد فيها	مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=لا يوجد برنامج سنوي 2=توجد خطوط عريضة عامة 3=يوجد برنامج جزئي بحاجة إلى بعض التطوير 4=يوجد برنامج سنوي متكامل
	2. عدد سجلات الإدارة وأنشطتها التي تبين بنتيجة التدقيق فيها أنها تتضمن شوائب و/أو مخالفات من مجموع عدد السجلات والأنشطة المُدقّق فيها	%
	3. عدد التوصيات التي رفعها مكتب المفتش العام لتصحيح الخلل أو الشوائب في السجلات والأنشطة المُدقّق فيها والتي تمّ الالتزام بتنفيذها من قبل الإدارة الخاضعة للتفتيش	%
	4. عدد التحقيقات التي نفذها مكتب المفتش العام خلال السنة	عدد
	5. عدد الزيارات الميدانية التي نفذها مكتب المفتش العام والتي تبين بنتيجتها وجود مخالفات أو شوائب ذات طابع قانوني من مجموع عدد الزيارات المنفّذة	%

التنسيق مع الجهات الرقابية الأخرى	6. عدد الإشعارات الواردة من ديوان الرقابة المالية إلى مكتب المفتش العام خلال السنة والمتعلقة بامتناع الإدارة المعنية عن تزويد الديوان بالسجلات والبيانات اللازمة لاستكمال أعماله الرقابية والتي تمكّن مكتب المفتش العام من التعامل معها بنجاح (أي أنه تمكّن من دفع الإدارة إلى تزويد الديوان بالمطلوب منها خلال مهلة عشرين يوماً من تاريخ تقديم الإشعار من قبل الديوان مع تبيان أسباب التأخير أو الامتناع سابقاً) 7. عدد طلبات إجراء تحقيق داخلي المقدمة من قبل ديوان الرقابة المالية إلى مكتب المفتش العام والتي نفذها المكتب فعلياً 8. عدد التحقيقات الداخلية التي أجراها مكتب المفتش العام بناءً على طلب ديوان الرقابة المالية موزعة بحسب النتائج التي توصّل إليها المكتب (أ) لا مخالفة (ب) ضرورة إجراء تصحيح داخلي للخطأ الواقع (ث) مخالفات مُحالة إلى هيئة النزاهة (ذ) مخالفات مُحالة على السلطات القضائية المختصة	%
التدقيق في المناقصات	9. عدد عقود المناقصات التي جرى التدقيق فيها من قبل مكتب المفتش العام من أصل عقود المناقصات المُبرمة 10. القيمة المالية لعقود المناقصات التي جرى التدقيق فيها 11. عدد عقود المناقصات التي جرى التدقيق فيها من قبل مكتب المفتش العام من أصل عقود المناقصات المُبرمة والتي تبين أن فيها أموالاً مهدورة 12. القيمة المالية المهدورة، كما تبين من تدقيق عقود المناقصات	عدد و % دينار عراقي

	الذي أجراه مكتب المفتش العام	
دينار عراقي	13. القيمة المالية التي تمكّن مكتب المفتش العام من استردادها لصالح الإدارة العامة من الجهة المعنية	
عدد / تدبير أو إجراء	14. عدد التدابير التي اتخذها مكتب المفتش العام بحق المتعهدين بناءً على عمليات التدقيق التي نفّذها المكتب بحسب كل نوع تدبير أو إجراء (أ) الإجراء 1 (ب) الإجراء 2 (ت) الإجراء 3 إلخ.....	
%	15. عدد الشكاوى التي تمّ التعامل معها وإعطاء أجوبة لمقدميها من أصل عدد الشكاوى الواردة إلى مكتب المفتش العام	إدارة الشكاوى
متوسط عدد الأيام	16. متوسط الفترة الزمنية التي يستغرقها مكتب المفتش العام في البت بالشكاوى المقدّمة إليه	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	17. يوجد نظام تصنيف للشكاوى الواردة إلى مكتب المفتش العام وفق نوع الشكاوى	
عدد / نوع الشكاوى	18. عدد الشكاوى الواردة إلى مكتب المفتش العام والتي تمّ البت بها وإبلاغ مقدميها بنتيجتها، وفق نوع الشكاوى (أ) النوع الأول (ب) النوع الثاني (ت) النوع الثالث إلخ.....	

عدد الأيام / نوع الشكاوى	19.متوسط الفترة الزمنية التي يستغرقها مكتب المفتش العام في البت بالشكاوى المقدمة إليه بحسب كل نوع من الشكاوى (أ) النوع الأول (ب)النوع الثاني (ت)النوع الثالث إلخ.....	
مؤشر نوعي (6 تصنيفات): 1=لا يوجد 2=قيد التصميم 3=قيد التنفيذ 4=جاهز للتشغيل، لكنه لم يُشغل بعد 5=يعمل جزئياً 6=يعمل بكامل تطبيقاته	20.يوجد نظام معلوماتي لإدارة الشكاوى لدى مكتب المفتش العام	
عدد	21.عدد الموظفين الذين درّبهم مكتب المفتش العام لتعزيز مستوى النزاهة في الإدارة	
عدد	22.عدد تقارير رقابة الأداء التي أصدرها مكتب المفتش العام خلال السنة	قياس الأداء المؤسسي
%	23.عدد التوصيات الصادرة عن مكتب المفتش العام والآلية إلى رفع مستوى أداء الإدارة المعنوية والتي نفذتها الإدارة فعلياً أو هي في طور التنفيذ	

مؤشر نوعي (6 تصنيفات): 1=لا يوجد 2=قيد التصميم 3=قيد التنفيذ 4=جاهز للتشغيل، لكنه لم يُشغل بعد 5=يعمل جزئياً 6=يعمل بالكامل	24. وجود نظام لقياس الأداء المؤسسي لدى الإدارة الخاضعة للتفتيش	
مؤشر نوعي (6 تصنيفات): 1=لا يوجد التزام بها 2=يتم الالتزام بـ 25% من المؤشرات الموضوعية كحد أقصى 3=يتم الالتزام بما بين 25% و 50% من المؤشرات الموضوعية كحد أقصى 4=يتم الالتزام بما بين 50% و 75% من المؤشرات الموضوعية كحد أقصى 5=يتم الالتزام بما بين 75% و 100% من المؤشرات	25. مدى التزام مكتب المفتش العام بمؤشرات تقييم الأداء التي وضعها ديوان الرقابة المالية والتي اندرجت ضمن إجراءات عمل مكاتب المفتشين العامين	

الموضوعة		
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	26.بادر مكتب المفتش العام إلى وضع مؤشرات أداء جديدة بناءً على تجربته الخاصة مع الإدارة	
عدد	27.عدد الدورات التدريبية التي نفذها مكتب المفتش العام لرفع مستوى قدرات موظفي الإدارة في مجال تقويم الأداء المؤسسي	
عدد	28.عدد المتدربين الذين درّبهم مكتب المفتش العام في مجال تقويم الأداء المؤسسي	
عدد	29.عدد اجتماعات العمل التي بادر مكتب المفتش العام إلى عقدها ضمن الإدارة للبحث في كيفية تطبيق نظام تقويم وقياس الأداء المؤسسي	
عدد	30.عدد النشاطات التي قام بها مكتب المفتش العام بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية للبحث في كيفية تطبيق الرقابة على الأداء (اجتماعات عمل / ورش عمل / تبادل مراسلات خطية وإلكترونية حول الموضوع / كتابة نصوص خطية مفصلة حول كيفية تطبيق أدلة الرقابة على الأداء التي وضعها الديوان)	

الإدارة: مجلس الخدمة المدنية الاتحادي

مجال الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
الهيكلية التنظيمية	1. إصدار الأنظمة الداخلية لمجلس الخدمة المدنية الاتحادي الذي وافق مجلس الوزراء العراقي على إنشائه في شباط (فبراير) 2013 وفق القانون رقم (4) الصادر في آذار (مارس) 2009	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
	2. عدد الوحدات التنظيمية التي يتألف منها مجلس الخدمة المدنية الاتحادي التي أنشئت فعلياً بالمقارنة مع العدد المقرر إنشاؤه	عدد
	3. عدد الوظائف التي تمّ إشغالها في مجلس الخدمة المدنية الاتحادي من مجموع عدد الوظائف الملحوظة في الهيكلية التنظيمية للمجلس	%
العلاقة مع المجالس الإقليمية	4. عدد مجالس الخدمة الإقليمية التي تمّ إنشاؤها في المحافظات من أصل العدد المزمع إنشاؤه	%
	5. توفر آلية للتنسيق والتعاون بين مجلس الخدمة الاتحادية ومجالس الخدمة الإقليمية	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
إدارة التدريب	6. إقرار قانون معهد الخدمة المدنية	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
	7. عدد الوحدات التنظيمية التي يتألف منها معهد الخدمة المدنية التي أنشئت فعلياً بالمقارنة مع العدد المقرر إنشاؤه	عدد

8. توفر آلية للتنسيق بين معهد الخدمة المدنية والإدارات العامة لتقييم الحاجات ووضع الخطط التدريبية	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
9. عدد البرامج التدريبية المخطط أن ينفذها معهد الخدمة المدنية خلال السنتين المقبلتين والتي تندرج في إطار تعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة الوظيفية من مجموع البرامج التدريبية المقررة لنفس الفترة الزمنية	%
10. عدد المتدربين الذين أتموا بنجاح دورات تدريبية لدى معهد الخدمة المدنية في مجال تعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة الوظيفية خلال مدة سنتين	عدد
11. متوسط رضى المتدربين في مجال تعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة الوظيفية عن الدورات التدريبية التي نفذها معهد الخدمة المدنية	مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=عدم رضى 2=رضى متوسط 3=مستوى عالٍ من الرضى 4=مستوى الرضى فاق التوقعات
12. توفر آلية للتنسيق بين معهد الخدمة المدنية وهيئة النزاهة	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
13. عدد البرامج التدريبية المشتركة بين معهد الخدمة	عدد / موضوع تدريبي

	المدنية والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد في هيئة النزاهة وفق كل موضوع	
	14. عدد الوظائف الشاغرة التي تمّ إشغالها من خلال مباريات تنافسية بين المرشحين	التوظيف
%		
عدد الأسابيع	15. متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين الإعلان عن الوظيفة الشاغرة وبين إشغالها فعلياً	
مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=عدم رضى 2=رضى متوسط 3=مستوى عالٍ من الرضى 4=مستوى الرضى فاق التوقعات	16. متوسط رضى المرشحين عن إجراءات التوظيف (الإعلان عن الوظيفة الشاغرة، تقديم الطلبات والمستندات المرفقة، المباريات، الإعلان عن النتائج، المهلة الزمنية التي تستغرقها عملية التوظيف)	
% ذكور ، % إناث	17. نسبة توزّع الوظائف الشاغرة التي جرى إشغالها من خلال مباريات تنافسية وفق الجنس	
% ذكور في كل إدارة عامة ، % إناث في كل إدارة عامة.	18. نسبة توزّع الوظائف الشاغرة التي جرى إشغالها من خلال مباريات تنافسية وفق الجنس بحسب كل إدارة عامة	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	19. توفر آلية للطعن بنتائج المباريات	حماية الموظفين
%	20. عدد المرشحين الطاعنين بنتائج المباريات من مجموع عدد المرشحين	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	21. توفر آلية لحماية الموظفين من إمكانية اتخاذ قرارات إدارية إعتباطية بحقهم في مجال شؤونهم	

	الوظيفية (ترقية، حوافز، تدريب، تقييم أداء، إلخ.)	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	22. توفر نظام لتقويم الأداء الوظيفي وفق كل فئة من الموظفين (أ) الفئة العليا (ب) الفئة المتوسطة (ت) الفئات غير الإدارية	تقويم الأداء
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	23. حق الموظف بالاطلاع على نتائج تقويم الأداء وفق النظام المعتمد	
%	24. عدد الموظفين الذين جرى تقويم أدائهم والتي تبين بنتيجة التقويم أن مناقبيتهم الوظيفية دون المستوى المطلوب من مجموع عدد الموظفين المُقيمين، وفق كل فئة من الموظفين (أ) الفئة العليا (ب) الفئة المتوسطة (ت) الفئات غير الإدارية	
%	25. عدد الموظفين الطاعين بنتائج تقويم الأداء الذين جرى تقويم أدائهم من مجموع عدد الموظفين المُقيمين	
عدد أو %	26. عدد الموظفين الذين أُرسِلوا إلى دورات تدريبية لبناء قدراتهم الوظيفية على ضوء نتائج تقويم أدائهم	
عدد / الموضوع التدريبي	27. عدد الموظفين الذين أُرسِلوا إلى دورات تدريبية	

	لبناء قدراتهم الوظيفية على ضوء نتائج تقييم أدائهم وفق كل موضوع تدريبي (أ) الموضوع التدريبي 1 (ب)الموضوع التدريبي 2 (ت)الموضوع التدريبي 3	
عدد / الإدارة العامة	28. عدد الموظفين المُحالين إلى هيئة النزاهة أو إلى الجهات التحقيقية المختصة بحسب كل إدارة	العلاقة مع هيئة النزاهة

ملحق رقم 2 : أطر قياس الأداء المؤسسي

تشكّل أطر قياس الأداء المؤسسي الملحقة بهذا التقرير امثلة عن الأدوات التطبيقية التي يمكن أن تستخدمها مكاتب المفتشين العاملين والإدارات الخاضعة للتفتيش في العراق بعد تكييفها مع واقع الإدارة العراقية.

الإطار رقم (1): نموذج مقترح لقياس الأداء المؤسسي من قبل مكاتب المفتشين العاملين

هذا النموذج عبارة عن جدول يتضمن العناصر التالية:

1. مجال الأداء الرئيسي:

وهو نطاق العمل المنوي قياسه والذي تندرج فيه مجموعة من مؤشرات الأداء المرتبطة به. مثال على ذلك: الإدارة المالية تُعتبر مجالاً للأداء، وإدارة الموارد البشرية تُعتبر مجالاً آخر للأداء.

2. مؤشرات الأداء الرئيسية:

هي المؤشرات التي تسمح للمفتشين بقياس الوضع الحالي للإدارة الخاضعة للتفتيش أو مدى التقدّم الذي أحرزته وفق معايير محدّدة. (مثال على ذلك: ضمن مجال إدارة الموارد البشرية تندرج الموازنة المخصصة للتدريب من مجموع موازنة الإدارة كإحدى مؤشرات الأداء).

3. وحدة القياس:

لكل مؤشر وحدة قياس (مثال على ذلك: الموازنة المخصصة للتدريب تُقاس بالدينار العراقي).

4. الوزن:

لكل مؤشر وزنه المرتبط بقيمة (من مجموع 1 الى 100%) تعكس أهميته النسبية مقارنة مع المؤشرات الأخرى. (مثال على ذلك: قد تكون "الموازنة المخصصة للتدريب" مؤشراً أهم نسبياً من "النسبة المئوية للموظفين الذين حضروا دورات تدريبية في الخارج". وبالتالي يُعطى المؤشر الأول وزناً أثقل من المؤشر الثاني).

5. وسائل التحقق من المؤشر:

وهي الأدلة التي يستند إليها المفتش لقياس الأداء الحالي وفق كل مؤشر (مثال على ذلك: وثيقة الخطة السنوية، مسوحات أجريت فعلياً وتمّ توثيق نتائجها، قانون نافذ، إلخ).

6. العلامة الأخيرة:

العلامة التي سُجِّلَت لكل مؤشر وفق آخر عملية قياس (مثلاً: في السنة السابقة).

7. العلامة الحالية:

العلامة التي يسجلها المفتشون بناءً على عملية القياس الجارية حالياً (هذه السنة).

8. ملاحظات:

(يسجلها المفتشون عند الحاجة).

الإطار رقم (2) والإطار رقم (3):

يحتويان على أمثلة عن مؤشرات أداء عامة يمكن تطبيقها في الإدارات كافة، وعلى مؤشرات أداء قطاعية متخصصة.

الإطار رقم (4): قياس الأداء المقارن:

مخصص للإدارة الخاضعة للتفتيش والقياس بعد تكييفه مع الواقع. وهو أداة داخلية لمتابعة التقدم الفعلي للإدارة. وفق هذا الإطار، تضع الوزارات والمؤسسات الحكومية أهدافاً محددة لكل مؤشر للفترة الزمنية المقبلة بعد عرض آخر إنجازاتها.

إن معايير الوزن والتحقق هي معايير ذات دقة تفصيلية لا يمكن ذكرها في إطار واضح ويمكن رصدها وتطبيقها عبر حوار ونقاش يتم في ورشات عمل تحدد بها الاوزان والوسائل التي ستعتمد، ذلك انها مرتبطة بالاولويات والاهداف التي يسعى الى تحقيقها المفتشون.

الإطار رقم (1)

نموذج مقترح لقياس الأداء المؤسسي من قبل مكاتب المفتشين العاملين في العراق

ملاحظات	العلامة الحالية	العلامة الأخيرة	وسائل التحقق من المؤشر	وزن المؤشر	وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية	مجال الأداء الرئيسي
							1.
							2.
							3.
							4.

الإطار رقم (2)

عيّة من مؤشرات الأداء العامة

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية (أمثلة)	مجال الأداء الرئيسي
مؤشر منطقي (نعم/كلا)	*وجود خطة استراتيجية في الإدارة الخاضعة للتفتيش لمدة زمنية لا تقلّ عن 3 سنوات مستوحاة من الخطة الوطنية التي وضعتها وزارة التخطيط العراقية	الإدارة الاستراتيجية
مؤشر منطقي (نعم/كلا)	*وجود خطة سنوية في الإدارة الخاضعة للتفتيش تترجم الخطة الاستراتيجية إلى أهداف عملية	
%	*النسبة المئوية للوحدات التي تتألف منها الإدارة الخاضعة للتفتيش التي لديها خطط سنوية لعملها	
تصنيف من صفر إلى 10: 0=لا يوجد 10=ممتاز	*تطبيق أدوات لقياس أداء الإدارة الخاضعة للتقييم	
تصنيف من صفر إلى 10: 0=لا يوجد 10=يرد بوضوح تام	*تحسين الخدمة المقدّمة إلى المواطنين يرد بشكل واضح كهدف تطويري ضمن خطط، وبرامج، وقرارات، وسياسات الإدارة الخاضعة للتفتيش أو في سجلاتها الرسمية	إدارة موجهة نحو الزبائن/المواطنين

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية (أمثلة)	مجال الأداء الرئيسي
مؤشر مصنف ضمن فئات: 1=لا يوجد 2=قيد التأسيس 3=يعمل جزئياً 4=يعمل بالكامل	*مدى تطبيق نظام لإدارة الشكاوى	إدارة موجهة نحو الزبائن/المواطنين
مؤشر مصنف ضمن فئات: 1=لا يوجد 2=قيد الإعداد 3=مطبق بشكل متقطع 4=مطبق بانتظام	*إجراء مسوحات لقياس رضى المواطنين	
%	*النسبة المئوية للموظفين في الإدارة الخاضعة للتفتيش الذين تتوفر عنهم لدى دوائر شؤون الموظفين (الموارد البشرية) معلومات موثقة عن أمورهم الشخصية (أسماء، عناوين سكن، إلخ.)، وعن خلفياتهم التعليمية، والتدريبية، وعن خبرتهم العملية	إدارة وتنمية الموارد البشرية
مؤشر مصنف ضمن فئات: 1=لا يوجد 2=قيد الإعداد	*وجود خطة للموارد البشرية والتدريب لدى الإدارة الخاضعة للتفتيش	

3=خطة بلا موازنة		
4=خطة متكاملة مع موازنة		
عدد ساعات (أيام)/موظف	*متوسط عدد ساعات (أيام) التدريب لكل موظف في السنة السابقة	
مؤشر مصنف ضمن فئات: 1=أقل من 10% 2=بين 10% و 30% 3=بين 30% و 45% 4=أكثر من 45%	*النسبة المئوية للإناث في الإدارة الوسطى والعليا لدى الإدارة الخاضعة للتفتيش	

الإطار رقم (3)

عيّنة من مؤشرات الأداء القطاعية

قطاع: الصحة العامة

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية (أمثلة)	مجال الأداء الرئيسي
%	*معدل وفيات الأمهات عند الولادة	المستوى العام للقطاع (مستوى التحسن في الأداء العام)
%	*معدل وفيات الأطفال المولودين حديثاً	
%	*النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على خدمات صحية أساسية ضمن منطقتهم	
%	*متوسط رضى المرضى عن خدمات العناية الاستشفائية	جودة الخدمات الصحية
فئات	*متوسط تقييم المؤسسات الصحية من قبل المرضى	
عدد	*عدد أعضاء الطاقم الصحي المدربين (مؤشر مركّب): أ) مجموع عدد الطاقم المدرب ب) مجموع عدد الدورات التدريبية المنفّذة	
%	*نسبة الإنفاق على الصحة من إجمالي الناتج المحلي	تمويل الرعاية الصحية
%	*النسبة المئوية للمستشفيات الحكومية التي جرى التدقيق في فواتيرها وأتت نتيجة التدقيق إيجابية	
% / نوع	*النسبة المئوية للسكان الذين لديهم تغطية صحية موزعين على كل نوع من أنواع المؤسسات الضامنة	

الإطار رقم (3)

عيّنة من مؤشرات الأداء القطاعية

قطاع: التربية

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية (أمثلة)	مجال الأداء الرئيسي
% من الأولاد ضمن فئتهم العمرية	*الانخراط في التعليم الأساسي وفق المحافظات: أ) المحافظة 1 ب) المحافظة 2 ج) المحافظة 3 د) المحافظة 4 إلخ.....	الحصول على التعليم الأساسي
عدد	*التسرب التعليمي للأولاد وفق المحافظات (مؤشر سلبي) أ) المحافظة 1 ب) المحافظة 2 ج) المحافظة 3 د) المحافظة 4 إلخ...	

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية (أمثلة)	مجال الأداء الرئيسي
يعتمد على نظام التقييم	*متوسط النتائج التي أحرزها الطلاب في الامتحانات التي جرت عند انتهاء كل حلقة تعليمية وفق المحافظات أ) المحافظة 1 ب) المحافظة 2 ج) المحافظة 3 د) المحافظة 4 إلخ...	جودة التعليم الأساسي
يعتمد على نظام التقييم	*متوسط النتائج التي أحرزها الطلاب في الامتحانات التي تجري عند انتهاء كل حلقة تعليمية وفق المواد الدراسية أ) اللغة العربية ب) اللغة الإنكليزية ج) العلوم د) الرياضيات إلخ...	
%	*الموازنة المخصصة لوزارة التربية من مجموع الموازنة العامة	التمويل
الريال العراقي	*الموازنة الاستثمارية المخصصة لتطوير المناهج التعليمية ولتجهيز المدارس (مبانٍ، معدّات، مختبرات، إلخ).	

الإطار رقم (4)

قياس الأداء المقارن: أداة إدارية داخلية (للاستخدام من قبل الإدارات العامة العراقية)

العلامة المستهدفة (السنة الثالثة)	العلامة المستهدفة (السنة الثانية)	العلامة المستهدفة (السنة الأولى)	العلامة الحالية (قاعدة الانطلاق البياني - Baseline	العلامة الأخيرة	مؤشرات الأداء الرئيسية	مجال الأداء الرئيسي

ملحق رقم 3: الشفافية: حقّ المواطنين في الوصول إلى المعلومات

مجالات الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
الحقّ في الوصول إلى المعلومات	1. توفّر إطار قانوني (قانون، نظام، قرار) يرفع حقّ المواطنين في الوصول إلى المعلومات التي هي عهدة الإدارات العامة	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
	2. في حال عدم توفّر قانون أو نظام أو قرار مصادق عليه رسمياً يرفع حق المواطنين بالوصول إلى المعلومات، يجري عندها قياس مدى التقدّم المُحرز لاعتماد قانون، أو نظام، أو قرار رسمي بذلك	مؤشر نوعي (5 تصنيفات): 1=التوجه الرسمي غير موجود 2=التوجه الرسمي موجود (من خلال تصريحات رسمية، بيانات مُعلّنة، سياسات مكتوبة) لكنه لم يتبلور بعد في أي خطوة عملية لإعداد مسودة إطار قانوني 3=التوجه الرسمي تبلور من خلال إسناد مهمة إعداد مسودة إطار قانوني إلى جهةٍ ما محدّدة بقرارٍ رسمي 4=مسودة الإطار القانوني قيد الإعداد 5=مسودة الإطار القانوني قيد الدرس في الطريق إلى المصادقة الرسميّة
	3. يستند الإطار القانوني إلى مبادئ رئيسية تضمن حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات <u>مُعبّر عنها بوضوح</u> بلغة مبسّطة ومتناسكة	مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=غير واضحة على الإطلاق 2=وضوحها محدود، تحتاج إلى كثير

من التطوير 3=واضحة، تحتاج إلى بعض التطوير 4=واضحة جداً		
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	4. وجود هيئة مستقلة تضمن حُسن تطبيق الإطار القانوني الذي يرفع حق الوصول إلى المعلومات	
عدد و %	5. عدد الإدارات والمؤسسات العامة التي تقوم من تلقاء ذاتها وبمبادرة منها بنشر معلوماتها من خلال قنوات متعددة، وفقاً لكل إدارة/مؤسسة	
عدد عمليات النشر / وسيلة النشر	6. عدد الإدارات والمؤسسات العامة التي تقوم من تلقاء ذاتها وبمبادرة منها بنشر معلوماتها من خلال قنوات متعددة، وفقاً لكل قناة من قنوات التواصل المُعتمدة: (أ) نشر المعلومات عبر الموقع الإلكتروني (ب) نشر المعلومات عبر نشراتٍ تُرسل بالبريد الإلكتروني (ت) نشر المعلومات من خلال نشرات ورقية دورية (فصلية أو سنوية) (ث) نشر المعلومات من خلال التقارير و/أو الخطط السنوية (ج) نشر المعلومات من خلال برامج تلفزيونية أو أشرطة موثقة تُعرض عبر التلفزيون (ح) نشر المعلومات من خلال أقراص	

	مُمَعْنَطَة (CDS) (خ) نشر المعلومات من خلال صور موثقة	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	7. توفر إطار قانوني يرفع الوصول إلى المعلومات الشخصية (التمايز عن المعلومات العامة التي تملكها الإدارات والمؤسسات الحكومية)	
مؤشر نوعي (4 تصنيفات): 1=غير واضح على الإطلاق 2=واضح بشكل محدود 3=واضح 4=واضح جداً	8. يوجد تعريف قانوني واضح لما هي معلومات عامة وما هي معلومات شخصية	
% للطلبات المقدمة إلى كل إدارة	9. النسبة المئوية لطلبات الحصول على معلومات وفق كل إدارة رسمية خلال مدة سنة من مجموع الطلبات المقدمة إلى الإدارات العامة ككل	
%	10. النسبة المئوية لطلبات الحصول على معلومات موزعة على كل وسيلة من وسائل تقديم الطلبات من مجموع الطلبات المقدمة إلى الإدارات العامة (أ) طلبات مُقدّمة خطياً (ب) طلبات مُقدّمة إلكترونياً (ت) طلبات مُقدّمة شفهيّاً (عبر الهاتف أو	

	مباشرةً من خلال الموظف المختص)	
متوسط عدد الأيام (في الإدارة العامة ككل)	11. متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين تاريخ تقديم طلب الحصول على المعلومات وتاريخ الحصول الفعلي عليها	
متوسط عدد الأيام (وفق كل إدارة على حدة)	12. متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين تاريخ تقديم طلب الحصول على المعلومات وتاريخ الحصول الفعلي عليها، وفق كل إدارة (أ) الإدارة 1 (ب) الإدارة 2 (ث) الإدارة 3 إلخ.....	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	13. المعلومات التي لا تندرج ضمن حق المواطن في الوصول إليها مُصنّفة بوضوح في الإطار القانوني	
4) تصنيفات): 1= % للإدارات التي وضعت مهلاً زمنية لأقل من 25% من أنواع المعلومات المطلوبة 2= % للإدارات التي وضعت مهلاً زمنية لما بين 25% و 50% من أنواع المعلومات المطلوبة 3= % للإدارات التي وضعت مهلاً	14. عدد الإدارات العامة التي وضعت مهلاً زمنية لكل نوع من المعلومات المطلوب الحصول عليها	

زمنية لما بين 50% و 75% من المعلومات المطلوبة 4% = للإدارات التي سجلت بين 75% و 100%		
عدد و %	15. عدد الإدارات العامة التي وضعت آلية واضحة لمحاسبة الجهات المقصرة في التقيد بالمهل الزمنية لتزويد المواطنين بالمعلومات التي يطلبونها	
%	16. النسبة المئوية للإدارات العامة التي أُجبرت على تزويد المواطنين بالمعلومات التي يطلبونها (وفق الجهة التي أجبرتها: هيئة النزاهة / السلطة القضائية / الهيئة المولجة بضمان حسن تطبيق الإطار القانوني الذي يرقى حق المواطنين في الحصول على المعلومات)	
عدد أو % حسب نوع الحملة المنفذة	17. مجموع عدد الحملات التي تنفذها منظمات المجتمع المدني خلال سنة واحدة للتوعية على حق المواطنين بالوصول على المعلومات موزعة على أنواع الحملات (أ) نشاطات إعلامية (ب) ندوات ومؤتمرات (ت) إجتماعات مع المسؤولين في الدولة (ث) دورات تدريبية (ج) بيانات وتصريحات	

	(ح) كتب / منشورات / تقارير / أبحاث ورقية (خ) أشرطة مُمَغْنَطَة (CDs) (د) صُورٌ موثَّقة (ذ) كتابات أو أبحاث أو تقارير أو إعلانات أو وثائق أو منشورات أو رسوم كاريكاتورية أو أي جُهدٍ آخر تمَّ بثُّه إلكترونياً عبر شبكة الإنترنت	
--	---	--

القسم الثالث: أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة": نافذة على آخر التطورات الدولية والآفاق المستقبلية للعراق

١. هدف التقرير

يهدف هذا التقرير إلى تعريف وشرح مبادئ "الحوكمة" و"الإدارة الرشيدة"، كما عرض لهما المفكرون والمؤسسات الدولية، وكما يتم تطبيقهما في عددٍ من الدول التي لديها إرثٌ ديمقراطي، وفي العراق الذي يسعى منذ العام 2003 إلى إعادة بناء مقومات الدولة لديه.

وبما أنّ مفهوم "الحوكمة" واسع النطاق ويتضمّن عناصر متعدّدة تعكس التعريفات المختلفة التي قدّمها أصحاب الخبرة من الكتاب والمؤسسات، فإنّ هذا التقرير يركّز على الجوانب الإدارية للحوكمة التي تؤثر في أداء مؤسسات القطاع العام. هذا لا يعني أنّ الجوانب الأخرى أقل أهمية، إلا أنّ الأبعاد التي تمّ إلقاء الضوء عليها في هذا التقرير مرتبطة مباشرةً بفعالية الجهاز الحكومي بمختلف مؤسساته.

يركّز هذا التقرير على
الجوانب الإدارية للحوكمة
التي تؤثر في أداء مؤسسات

لقد جمع كاتب هذا التقرير مجموعة من الوثائق المتصلة بموضوع البحث من خلال استخراج عدد من المراجع المتوفرة لدى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (ACRLI) ولدى الجامعة الأميركية في بيروت (AUB). كما أجرى الكاتب بحثاً مكثفاً عبر الإنترنت لاستكشاف ما كُتِبَ عن الموضوع من قبل الخبراء والمؤسسات الدولية، كما هو معروض في الأدبيات، والأدلة، والقوانين، والأنظمة، وكما أعطي من أمثلة عن الممارسات المُعتمدة في هذا المجال.

أما بالنسبة إلى المواد المتعلقة بالخبرة العراقية، فإن كاتب هذا التقرير بقي على اتصالٍ مع الخبير الوطني في العراق ومع مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بغداد من أجل جمع أكبر قدرٍ ممكن من الوثائق حول الأطر القانونية والتنظيمية التي ترعى الحوكمة هناك. كما عُقدت اجتماعات مع الخبير الوطني، مما سمح لكاتب التقرير بتبادل وجهات النظر، وبالحصول على بعض الأجوبة عن الأسئلة المتصلة بالظروف المحلية والتطبيقات المُعتمدة في العراق، وبتحديد عدد من الأولويات.

III. الحوكمة: تعريفات متعددة، والاتجاه واحد

"الحوكمة" مبدأ فضفاض. فالعديد من الناس يربطونه "بالحوكمة". غير أنّ "الحكومة" مبدأ محدود بالمقارنة مع "الحوكمة". "الحوكمة" تشمل أطرافاً أخرى في المجتمع، بالإضافة إلى الحكومة. يمكن للباحث في هذا الموضوع أن يتوصّل إلى عشراتٍ من التعريفات. وبالرغم من أنّ العديد من المفكرين حاولوا شرح معنى "الحوكمة"، إلا أنّه في كل مرة يضيفون فيها تعريفاتٍ جديدة، كلما ازداد مبدأ "الحوكمة" اتساعاً.

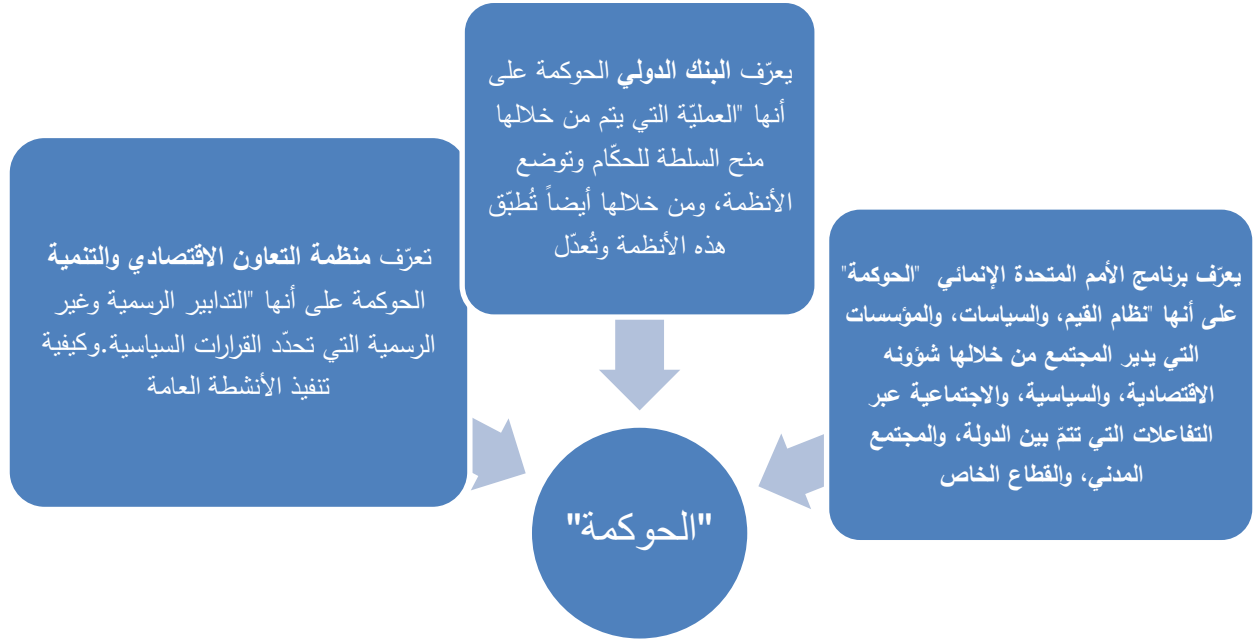
يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) "الحوكمة" على أنها "نظام القيم، والسياسات، والمؤسسات التي يدير المجتمع من خلالها شؤونها الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية عبر التفاعلات التي تتم بين الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. إنها الطريقة التي ينظّم فيها المجتمع نفسه من أجل اتخاذ وتطبيق القرارات من خلال التوصل إلى فهم مشترك وإلى اتفاقات وأفعال مشتركة. تشمل "الحوكمة" الآليات والإجراءات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويحلّون خلافاتهم، ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية. إنّ الحوكمة هي الأنظمة، والمؤسسات والممارسات التي تضع حدوداً وحوافز للأفراد، والمؤسسات، والشركات. تُطبّق الحوكمة بأبعادها الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية على كل مستوى من مستويات الحياة الإنسانية، أكان على مستوى المنزل، أو القرية، أو البلدية، أو المنطقة، أو العالم.¹⁶

يعرّف البنك الدولي الحوكمة على أنها "العملية التي يتم من خلالها منح السلطة للحكّام وتوضع الأنظمة، ومن خلالها أيضاً تُطبّق هذه الأنظمة وتُعدّل. لذلك، فإنّ فهم الحوكمة يتطلّب تحديد الحكّام والأنظمة، وكافة الإجراءات المعتمدة لاختيارهم، وربطهم ببعضهم البعض وبالمجتمع بشكلٍ عام".¹⁷

¹⁶ Governance Indicators, A User's Guide, Second Edition, p. 1; UNDP Publication.

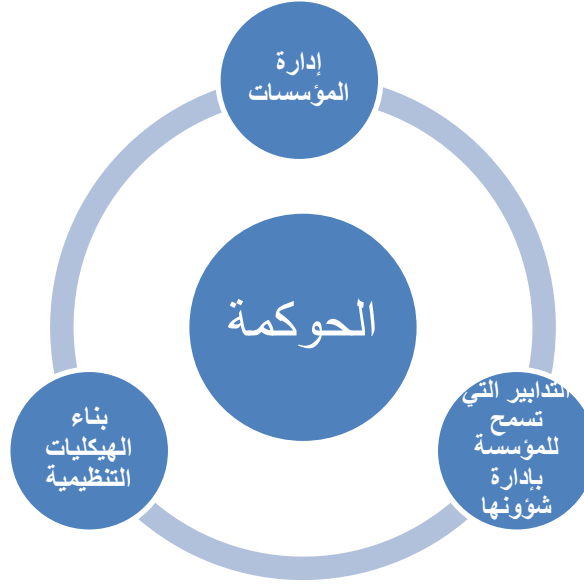
¹⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES>

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فتعرّف الحوكمة على أنها "التدابير الرسمية وغير الرسمية التي تحدّد القرارات السياسية وكيفية تنفيذ الأنشطة العامة من زاوية الحفاظ على القيم الدستورية للبلد المعنّفي مواجهة المتغيّرات المتمثلة بالمشكلات، والأطراف المختلفة، والبيئة".¹⁸



¹⁸ Public Sector Modernization: Modernizing Accountability and Control; OECD, 2005 (www.oecd.org/dataoecd/56/42/34904246.pdf)

بالرغم من التعريفات المتعددة، يمكن للمرء أن يستنتج معنىً موحدًا للحوكمة مقبولاً من المفكرين والمؤسسات الدولية. فالحوكمة تدور حول "إدارة المؤسسات، وبناء الهياكل التنظيمية، واتخاذ التدابير التي تسمح للمؤسسة بإدارة شؤونها".¹⁹ إنَّ هذا المعنى الموحد للحوكمة له انعكاسات مهمة على صعيد إدارة القطاع العام وفق مبادئ الجدارة، والنزاهة، والمساءلة.



¹⁹ Owen Hughes, **Public Management and Administration**, 4th ed. (UK: Palgrave Macmillan, 2012).

من أجل أن توصف الحوكمة بالجيدة فتصبح عندها "الإدارة الرشيدة"، فإنَّ الإجراءات الآيلة إلى اتخاذ وتطبيق القرارات يجب أن تكون "جيدة".

🌐 وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)،

تشمل الإدارة الرشيدة دور السلطات العامة في التأسيس لبيئة يتمكّن اللاعبون الاقتصاديون من العمل فيها، وفي تحديد كيفية توزيع المنافع في المجتمع، وفي رسم العلاقة القائمة بين الحاكم والمحكوم".²⁰

🌐 يوجز البنك الدولي الإدارة الرشيدة باعتبارها

"عملية صنع السياسات بطريقة يمكن التنبؤ بها، ومنفتحة. إنها الإدارة التي تغمرها منظومة من قيم الاحتراف المهني. إنها الذراع التنفيذية للحكومة التي تتم مساءلتها عن أعمالها. إنها المجتمع المدني الذي يشارك في الحياة العامة. وجميع تلك الأطراف منضوية تحت القانون".²¹

لطالما كان البنك الدولي، وهو الجهة الدولية المانحة، مهتماً باستكشاف كيفية إدارة البلدان المستفيدة من دعمه لبرامج المساعدة من أجل التحقق من أنّ المساعدة التي يقدمها لتلك البلدان تتم إدارتها بشكلٍ فاعل. وبالتالي، تتم إدارة المجتمعات بشكلٍ صحيح.

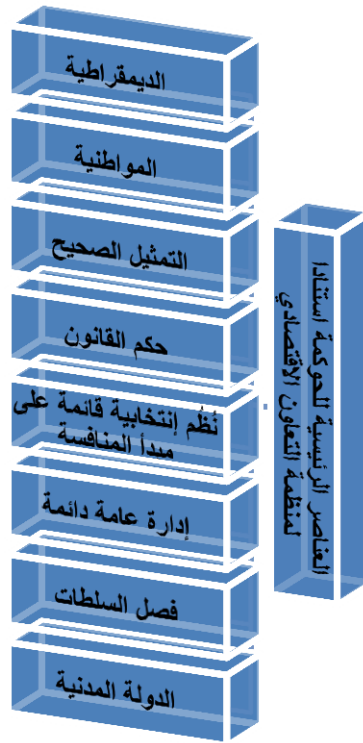
²⁰ www.oecd.org/dac

²¹ World Bank 1994: *Governance: The World Bank's Experience*.

٧. مؤشرات الحوكمة المرتبطة بحسن أداء القطاع العام

لطالما شكّل موضوع مجالاً من مجالات اهتمام العديد من المؤسسات الدولية.

مع صعود الدولة الحديثة، باتت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تتشارك العناصر الرئيسية للحوكمة والتي تتضمن: الديمقراطية، المواطنة، التمثيل الصحيح، حكم القانون، نُظم انتخابية قائمة على مبدأ المنافسة، إدارة عامة دائمة، فصل السلطات، والدولة المدنية.



أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فيأخذ بعين الاعتبار المؤشرات التالية: النظم الانتخابية، مستوى الفساد، حقوق الإنسان، توفير الخدمة العامة، المجتمع المدني، والمساواة بين الجنسين



تؤمن مؤشرات الحوكمة معلومات عن:

- بيئة الأعمال،
- توزيع الموارد المالية،
- مدى انخراط المجتمع المدني،
- وأداء النظم الإدارية والسياسية.

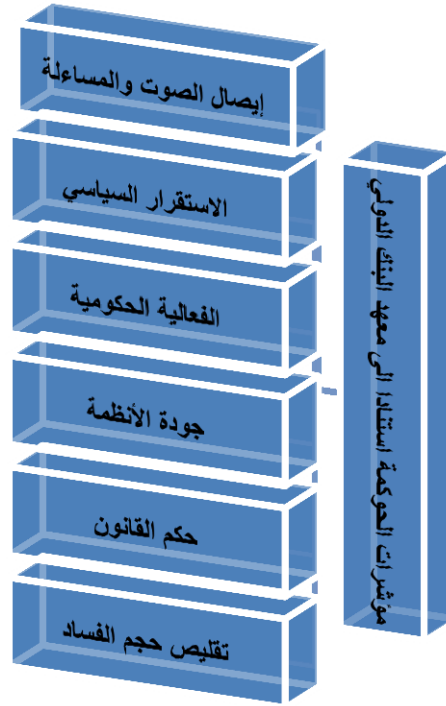
كما تُستعمل هذه المؤشرات في:

- التخطيط
- الأبحاث الأكاديمية
- وضع أهداف قائمة على مقارنة الأداء في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

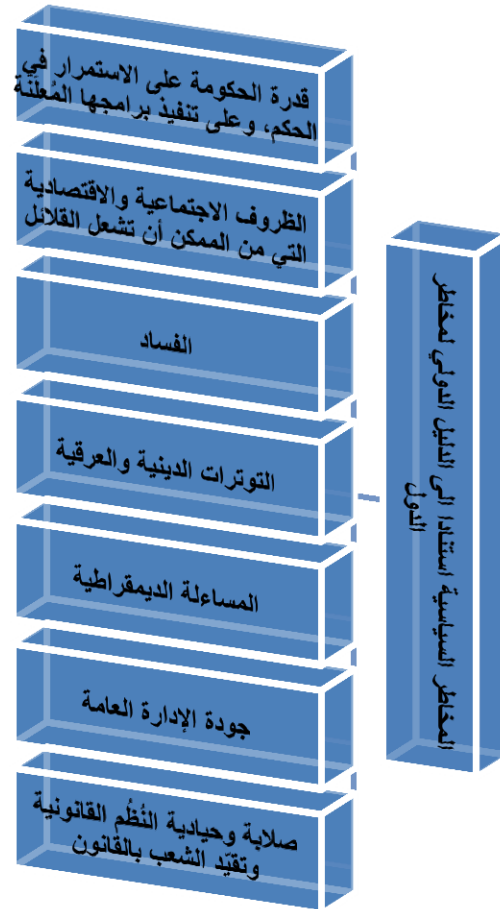
يمكن وضع مؤشرات للحوكمة على المستويات الإدارية كافة: من المدخلات، إلى الأنشطة، فالمخرجات، فالنتائج²².

²² يمكنكم مراجعة دراسة "تقويم الأداء المؤسسي" دراسة مبنية على مختارات من التطبيقات المعتمدة عالمياً وفي العراق، الجزء الخامس حول "التطبيقات الفضلى: بناء نماذج منطقية

أما معهد البنك الدولي فيتبنى مؤشرات الحوكمة التالية: إيصال الصوت والمساءلة، الاستقرار السياسي، الفعالية الحكومية، جودة الأنظمة، حكم القانون، وتقليص حجم الفساد.

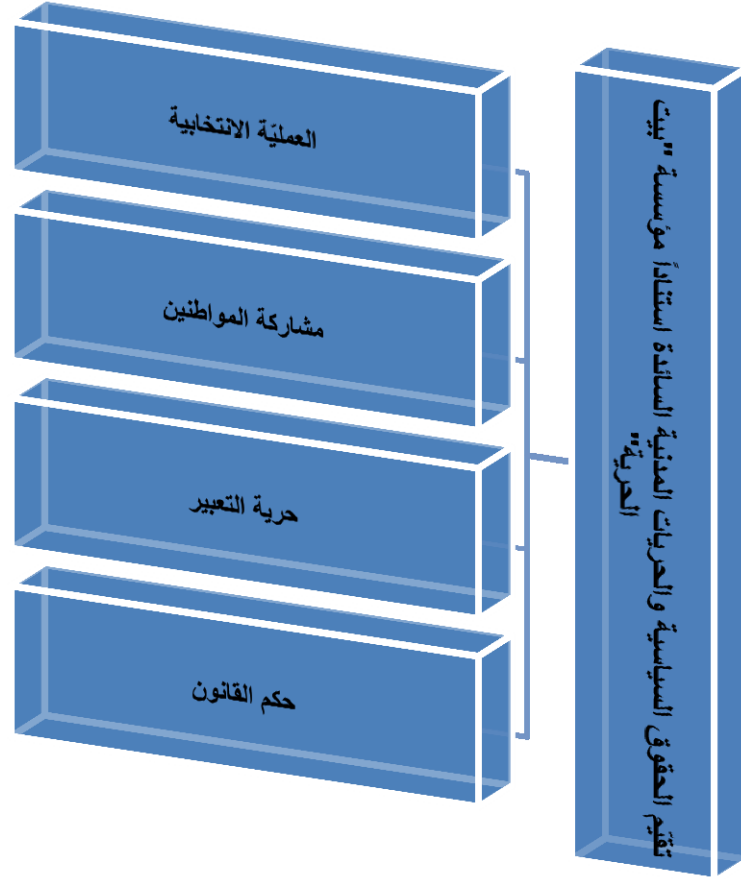


أما الدليل الدولي لمخاطر الدول (*The International Country Risk Guide*)، وهو نظام تقييمي خاص، فهو يقوم على تقدير المخاطر المالية، والاقتصادية، والسياسية في البلدان ومقارنتها مع بعضها البعض من أجل تحليل المخاطر التي يمكن أن تعترى أنشطة الأعمال الدولية.. "تتضمن المخاطر السياسية: قدرة الحكومة على الاستمرار في الحكم، وعلى تنفيذ برامجها المعلنة، الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي من الممكن أن تشعل القلاقل، الفساد، التوترات الدينية والعرقية، جودة الإدارة العامة، المساءلة الديمقراطية، صلابة وحيادية النظم القانونية وتقيد الشعب بالقانون"²³



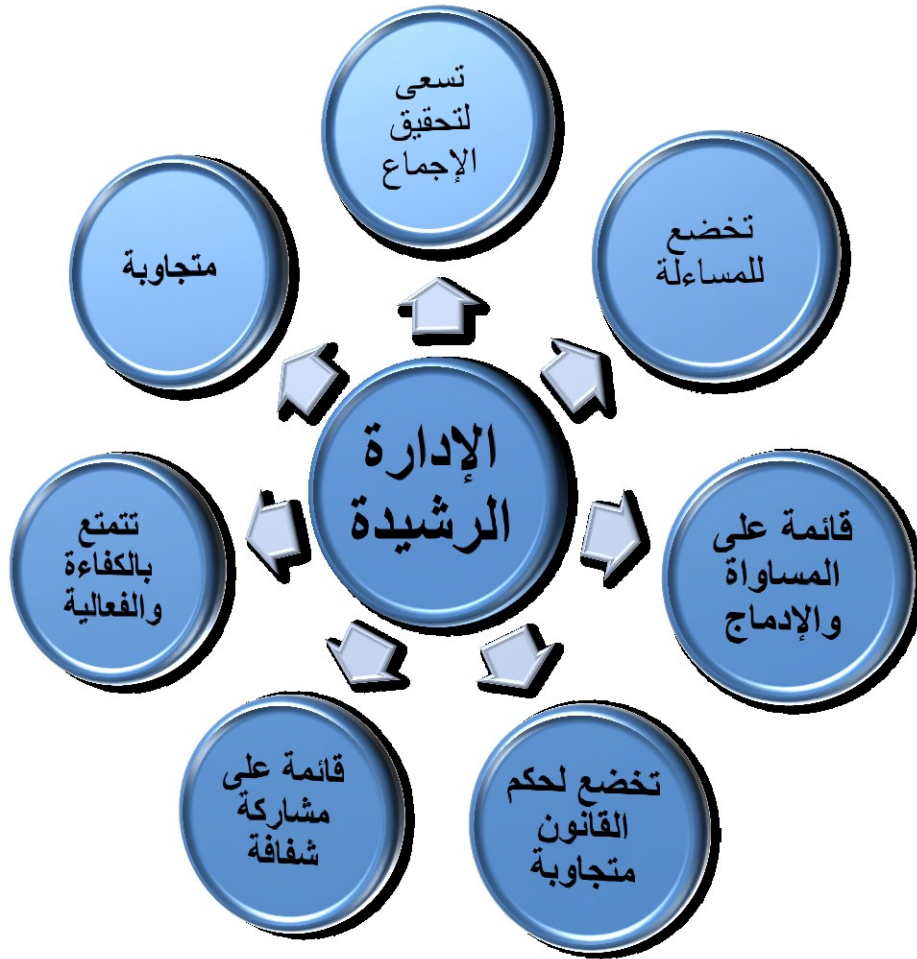
²³Christiane Arndt and Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD, 2006.

✚ أما مؤسسة "بيت الحرية" (*Freedom House*) فتقيّم الحقوق السياسية والحريات المدنية السائدة، مع تركيزٍ خاص على مؤشراتٍ مثل: العملية الانتخابية، مشاركة المواطنين، حرية التعبير، وحكم القانون.²⁴



✚ وأما منظمة الشفافية الدولية (*Transparency International*) فهي تقوم بمسوحاتٍ دوريةٍ لقياس نظرة الجمهور للفساد في بلدانٍ مختلفة.

²⁴Christiane Arndt and Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD, 2006.



²⁵ The Australian Good Governance Guide: www.goodgovernanceguide.org.au

VI. الحوكمة من منظار الإدارة العامة

بما أنّ **الحوكمة** مبدأً واسع النطاق، يركّز هذا التقرير على الجوانب المرتبطة بأداء مؤسسات القطاع العام. لذلك، تمّ اختيار المؤشرات التالية لتكون موضع اهتمام هذا التقرير: **حكم القانون، الرقابة والمساءلة بكافة أبعادها، الجدارة الوظيفية، النزاهة والأخلاق لدى موظفي القطاع العام، والشفافية لناحية حق المواطن في الوصول إلى المعلومات.**

أ. حكم القانون

إنّ **حكم القانون** هو مبدأ ضارب في التاريخ يعود إلى عصر الفلاسفة اليونانيين. فالفكرة الأساسية القائلة بأنّ القانون يجب أن يحكم، بمعنى أن يخضع جميع المواطنين في أي مجتمع لسلطة القانون، نادى بها أرسطو. وقد أصبح هذا المبدأ شعبياً في القرن التاسع عشر مع رجل القضاء البريطاني *A. V Dicey*. هو نقيض "القوة تصنع الحق" و"الحق الإلهي". فالحكام والمحكومون يجب أن يتبعوا القوانين والأنظمة وأن يحترموا تطبيقها من أجل ضمان الانتظام العام في المجتمع ولمنع الفوضى التي تجرف معها الاستقرار.

إنّ الدستور هو القانون الأعلى في المجتمع، تتبعه القوانين والمراسيم والأنظمة التي تسعى إلى تنظيم شؤون المجتمع وإلى ضمان حسن عمل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

إنّ **البلدان الديمقراطية** التي تشدّد على **حكم القانون**، كواحدة من **مدايك الحوكمة** لديها، لا تسعى فقط إلى إصدار القوانين والأنظمة، بل أيضاً إلى تطبيقها بشكلٍ عادل بحيث أنّ كلّ فردٍ في المجتمع يُعامل وفق مبدأ المساواة دون تمييزٍ على أي أساس. وهذه البلدان التي تتمتع بسجلٍّ أفضل من غيرها من البلدان الغير ديمقراطية في مجال تطبيق القانون لم تكفٍ فقط بوضع وتطوير قوانينها وأنظمتها التي تحمي حقوق وواجبات الجميع، بل تسعى أيضاً إلى تحسين طريقة وضعها. أي أنّ هذه الحكومات تعتمد إلى تحليل أثر مشاريع القوانين والأنظمة التي هي قيد الدرس قبل المصادقة عليها رسمياً وتطبيقها. بناءً عليه، ازداد عدد الأنشطة التشاورية من أجل الحصول على معلومات مرتدة (*Feedback*) من الأطراف المعنية التي من المتوقع أن تتأثر بتلك القوانين والأنظمة عند المصادقة عليها. لقد

اعتمدت تلك البلدان مبدأ التشاور (*Consultation*) كأسلوب لتحسين جودة الأنظمة ولضمان مزيد من الدعم الجماهيري لها.

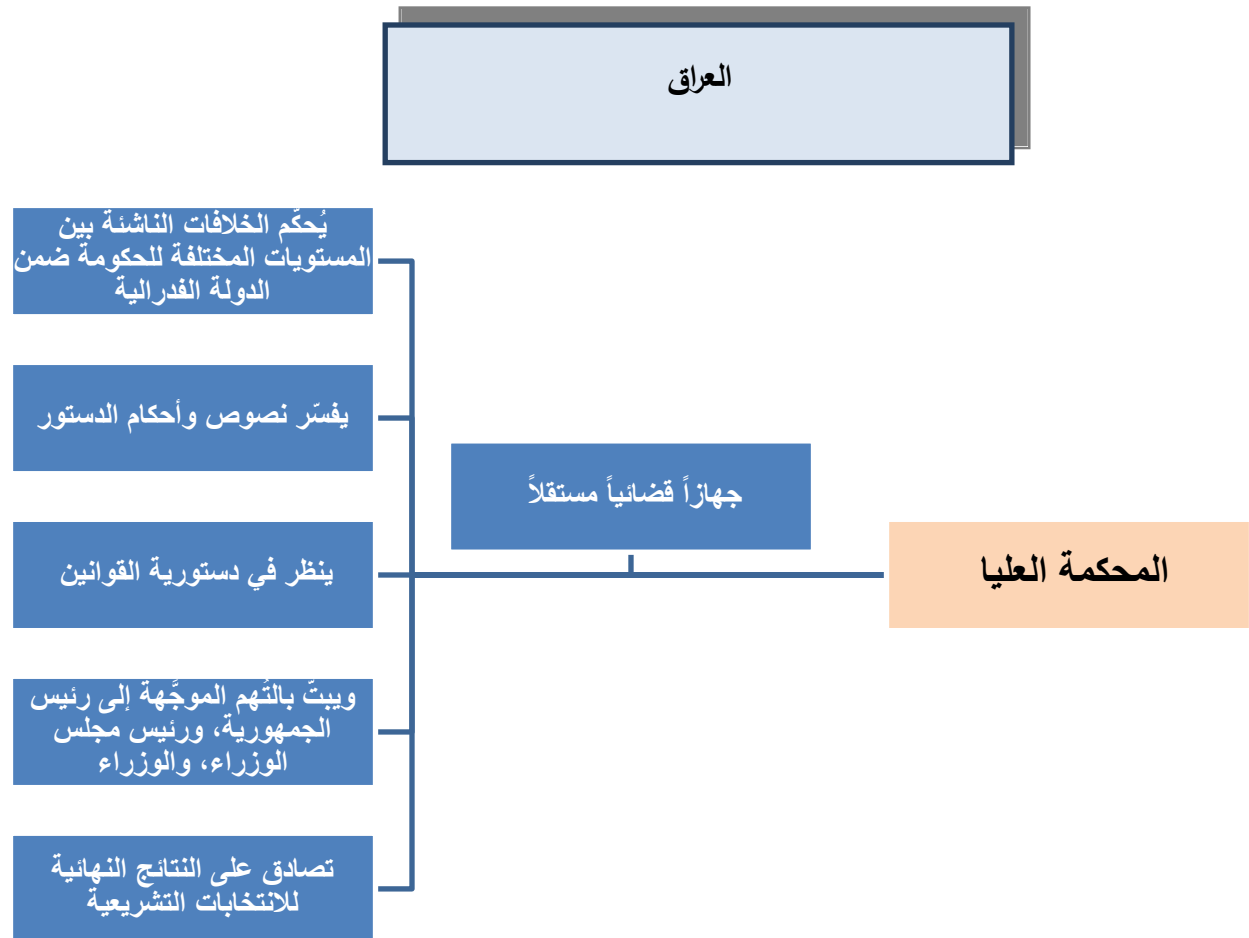
أما الضامن لحكم القانون فهو المؤسسات القضائية. وبالرغم من أن موضوع القضاء يقع خارج نطاق بحث هذا التقرير²⁶، إلا أنه من الحكمة أن نتذكر بأن نظاماً قضائياً فاعلاً ومستقلاً محصناً ضد التأثيرات السياسية، والقبلية، والعشائرية، والحزبية، والشخصية، هو الضمانة لتطبيق المنظومة القانونية بشكل سليم وموضوعي.

حتى أن الدستور، وهو أعلى قانون في الدولة، قد يكون غامضاً في بعض جوانبه، أو لنقل قابلاً للتفسير والاجتهاد. عندها، يكون القضاء صاحب الكلمة الأخيرة. فالمحكمة العليا في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، هي المظلة القضائية والهيئة التحكيمية العليا. والمفهوم العام هناك أن "القضاء مُحَيّد عن المؤسسات المُنتخبة ويحامي عن الدستور".²⁷ بناءً على ذلك، هنالك ثقة بنزاهة المحكمة.

في العراق، تشكّل المحكمة العليا جهازاً قضائياً مستقلاً ينظر في دستورية القوانين، ويفسّر نصوص وأحكام الدستور، ويحكم الخلافات الناشئة بين المستويات المختلفة للحكومة ضمن الدولة الفدرالية، ويبتّ بالتّهم الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء. كما أنّ هذه المحكمة تصادق على النتائج النهائية للانتخابات التشريعية.

²⁶ وذلك لأن القضاء يخضع لهيئة قضائية مستقلة ولا يقع ضمن اختصاص مكتب المفتش العام

²⁷ Alan Grant, The American Political Process, 7th ed.; (Routledge: USA, 2005), p. 129.



ب. الرقابة والمساءلة

الفكرة الأساسية وراء الرقابة في القطاع العام تقوم على أهمية التحقق من أنّ الإدارة تعمل وفق مسؤولياتها القانونية وتنجز الأهداف الموضوعية لها. أما نُظُم الرقابة فهي الضمانة بأنّ آليات الإدارة المتبعة تعمل بشكل جيد.

يتم تطبيق الرقابة والمساءلة من خلال مجموعة واسعة من الآليات. كما أنّ دورة الموازنة الحكومية توفر للهيئات المركزية وللسلطة التشريعية الفرصة لمراجعة النزاهة المالية، والفعالية، والأداء الحكومي. إنّ عملية التدقيق بشقيها الداخلي والخارجي ، يجب أن تؤمن مراجعة منتظمة ومستقلة للإدارة المالية والأداء.

أنواع المساءلة ²⁸	
وهي تقوم على التوجيهات الإدارية الصادرة عن الرؤساء في الإدارة، بما في ذلك الأنظمة، وإجراءات العمل، والإشراف عن كثب على عمل المرؤوسين. الالتزام بتوجيهات الرؤساء هو التصرف المتوقع من الأفراد. إنّ أنظمة الإدارة العامة التقليدية التي تقوم على مبدأ الجدارة وعلى تصنيف دقيق للوظائف والرتب الإدارية هي مثال على الإشراف الإداري المباشر المصحوب بصلاحيّة محدودة في الاستتساب.	<u>المساءلة التسلسلية</u>
وهي تُشدّد على الالتزام بمعايير أداء موضوعة من جهة رقابية أخرى غير الإدارة المعنية تتولى مراقبة حسن الأداء وتطبق آليات لمساءلة الموظفين عن أدائهم الوظيفي.	<u>المساءلة القانونية</u>
وهي تقوم على إرضاء جهاتٍ رئيسية أخرى، مثل المسؤولين المُنتخبين، أو الجمهور العريض، بحيث يستجيب المسؤول لتطلّعات هؤلاء.	<u>المساءلة السياسية</u>
وهي تقوم على الخبرة المهنية، بحيث يتمّ التقيد بمعايير، وقواعد، وبروتوكولات موضوعة من قبل أفراد أو مجموعات عمل ذات خبرة.	<u>المساءلة المهنية</u>

²⁸ Owen Hughes, **Public Management and Administration**, 4th ed. (UK: Palgrave Macmillan, 2012).

إنَّ الهدف من الرقابة في الإدارة العامة هو التحقق من أنَّ الوزارة أو المؤسسة العامة تلتزم بالأطر القانونية والسياسية التي من المفترض أن تعمل من ضمنها. إذ يجب التأكد من أنَّ نُظُم الإدارة المُعتمدة تعمل بالشكل المناسب. تتم ممارسة الرقابة من خلال آلياتٍ متعدّدة، بدءاً بدورة الموازنة العامة التي تتفاعل من خلالها الوزارات، وأجهزة الرقابة، ومجلس النواب من أجل وضع حدود معيّنة، ومن أجل التدقيق في الأداء المالي وفي مجالاتٍ أخرى. فالسلطة التنفيذية لا تملك حرية مُطلقة في اتخاذ القرار النهائي بالنسبة إلى إنفاق الأموال العامة. فالسلطة التشريعية هي المُخولة أن تجيز للسلطة التنفيذية الإنفاق، أو زيادة سقف الدين العام. عندما يتعلّق الأمر برسم الحدود، فإنَّ السلطة التشريعية في النظام الديمقراطي تتمتع بسلطة كبيرة. وخير مثال على ذلك، إقبال عدد من الإدارات الرسمية في الولايات المتحدة الأميركية في تشرين الأول (أكتوبر) 2013 إلى أن أُسِدِلَ الستار على المُنازلة السياسية بين الرئيس الأميركي الذي يملك السلطة التنفيذية، والكونغرس الذي يملك السلطة التشريعية، بحيث تمَّ التوصل إلى تسوية جزئية مؤقتة حول قضية الإنفاق العام. هذا مثال عن المساءلة السياسية التي تؤديها السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، التي تخضع بدورها لمساءلة الشعب.

بعدما تحصل السلطة التنفيذية على التفويض بالإنفاق على البرامج، والمشاريع، والمسائل الإدارية من السلطة التشريعية، يأتي دور الهيئات المركزية الرقابية التي تمارس رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة. مثال على هذه الهيئات: وزارة المالية، وديوان الرقابة المالية. أما الاتجاه المُعاصر فهو ينحو نحو منح مزيدٍ من الصلاحيات الإدارية للوزارات والمؤسسات العامة، على أن يُبرهن مدراؤها عن قدرتهم على استخدام مواردهم بفعالية وضمن الأطر الموضوعية. ومع التركيز المتزايد على بناء "ثقافة الأداء" في القطاع العام، من المتوقع أن تبُلِّغ الإدارات العامة عن منجزاتها من خلال تقديم المزيد من المعلومات الشاملة التي تتجاوز الشق المالي الذي جرت العادة في السابق على التركيز عليه.

إنَّ مبدأ التدقيق تطوّر ليتجاوز حدود التحقق من مطابقة النشاط الحكومي للقوانين والأنظمة نحو التدقيق في الأداء، أو ما يُعرَف بجدوى الإنفاق، بحيث يجري التحقق من اقتصاد، وكفاءة، وفعالية البرامج، والمشاريع، والأنشطة الحكومية. تأتي كندا في طليعة البلدان التي تنبّهت إلى أنَّ اقتصار التبليغ عن أداء إدارتها للبرلمان على الشق المالي ليس كافياً لتأمين مساءلة فاعلة أمام السلطة التشريعية. لذلك، تم اعتماد التدقيق الشامل في الأداء ليُضاف إلى أعمال التدقيق الحالية المرتبطة بالتدقيق المالي والقانوني. ومن أجل ضمان استقلاليتها، تم ربط أجهزة التدقيق بالسلطة التشريعية.

أنواع الرقابة: 	
هناك نوعان من الرقابة في القطاع العام: رقابة داخلية، وأخرى خارجية.	
الرقابة الداخلية:	هي العمليات الإدارية، والأنظمة، والهيكلية المعتمدة في الوزارات والمؤسسات العامة والتي تضمن للإدارة العليا أن الأنشطة المنفذة قانونية، فاعلة، واقتصادية.
الرقابة الخارجية	تتصل بعمل دواوين الرقابة المالية والإدارات التي تجيز للوزارات الإنفاق ²⁹ .
إنَّ التوجّه الدولي للرقابة ينحو باتجاه التخفيف من الرقابات المركزية من خلال منح الوزارات والمؤسسات العامة المرونة لاستخدام مواردها من أجل تنفيذ مهامها بفعالية وكفاءة، ووفق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء بدل إرسال المعاملات المالية إلى مراقب من خارج الإدارة ليعطي موافقته المسبقة عليها. في مقابل تخلي دواوين الرقابة المالية في العالم عن الرقابة المسبقة، جرى تعزيز الرقابات الداخلية ضمن الوزارات. وهكذا، كان على دواوين الرقابة المالية أن تُركّز على التدقيق في الأداء الحكومي الذي يتضمّن جوانب أخرى تُضاف إلى الجانب المالي.	

²⁹Accountability and Control, OECD Policy Brief, 2005.

مفهوم الرقابة الداخلية والخارجية لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)³⁰

الرقابة الداخلية: تهدف إلى التحقق من أن الوزارات والمؤسسات العامة تنفذ مهامها بكفاءة وفعالية، ومن أن تقاريرها المالية موثوق بها، ومن أنها تتقيد بالقوانين والأنظمة. وهي تتركز في معظم البلدان على مراقبة المخصصات المالية، وإجراءات المحاسبة، والبيانات المالية. كما أن هذه البلدان تختلف فيما بينها بالنسبة إلى عملية التدقيق في الكفاءة والفعالية، وإلى تقنيات إدارة المخاطر. إذ أن جميع بلدان المنظمة تملك وحدات رقابة داخلية ضمن إداراتها. أما بلدان مثل المملكة المتحدة، وأستراليا فقد اعتمدت تقنيات إدارة المخاطر ضمن أنشطتها وهيكلاتها الرقابية. والبلدان التي فعلت ذلك هي البلدان التي لديها نظام متطور للرقابة الداخلية، كنقطة إنطلاق قبل أن شرعت في التخفيف من مراقبة المدخلات وفي رفع مستوى إدارة الأداء والعقود.

وبما أن الرقابة الداخلية تتم ضمن إدارة المؤسسة، فإن استقلاليتها، وحياديتها، وموضوعيتها تبقى موضع تساؤل. ورداً على هكذا نوع من المشكلات، فإن حوالي نصف بلدان المنظمة عمدت إلى إنشاء وحدات مركزية للتنسيق والمتابعة من أجل الإشراف على نُظم الرقابة الداخلية المُعتمدة في الإدارات العامة. نصف تلك الوحدات تقع ضمن وزارة المالية. وهي تتراوح بين وحدات تدقق في عمل المدققين الداخليين في الإدارة، وبين كونها وحدات صغيرة تضع معايير وتتسق بين القضايا المتقاطعة فيما بينها. كما أن بعض البلدان ربطت بشكل واضح بين مؤسسات التدقيق الخارجي (دواوين الرقابة) ووحدات التدقيق الداخلي في الإدارات، بحيث يتولى ديوان الرقابة المالية تقييم نظام الرقابة الداخلية لجهة مداه وعمقه.

في إسبانيا، يبلغ المدققون الداخليون تقاريرهم للإدارة العليا وللوحدة المركزية في وزارة المالية. كما يمكن أن يتم توجيه تقارير خاصة للوزراء ولمجلس الوزراء. إذ تقدم الوحدة المركزية تقريراً سنوياً لمجلس الوزراء يتضمن الاستنتاجات والتوصيات حول النشاط المالي.

الرقابة الخارجية: تطوّر دور ديوان الرقابة المالية من الوظيفة التقليدية المتمثلة بالتحقق من قانونية الأعمال المالية والمحاسبية، ليشمل كفاءة وفعالية الإدارة المالية وإدارة البرامج. إن مكاتب الموازنة، ووزارات المال، بشكل عام، تنفذ بدورها رقابة خارجية من خلال مراجعة الإنفاق، والعمليات، والأداء، وجدوى الإنفاق.

إن التغيير الأبرز في عمل ديوان الرقابة المالية تمثل في ضمان استقلالية المدققين، وفي تعزيز الروابط بين الديوان والسلطة التشريعية. إذ أن معظم دواوين الرقابة المالية في العالم أصبحت مستقلة عن السلطة التنفيذية.

³⁰ Accountability and Control, OECD Policy Brief, 2005.

في حين تركز الرقابة المالية على الإدارة المالية بحيث خففت المكننة من حجم العبء الذي كان يشكّله التدقيق المالي، فإنّ المدققين الخارجيين بدؤوا يدرسون فعالية البرامج وجدوى الإنفاق عليها. غير أنّ التدقيق المالي لا يزال يشكل الجزء الأكبر من عمل معظم دواوين الرقابة المالية. إذ أنه فقط في بلدان قليلة، كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة، يشكّل التدقيق في جدوى الإنفاق أكثر من نصف حجم العمل. باستثناء الولايات المتحدة، فإنّ معظم دواوين المحاسبة في العالم إما تنسّق أو تستخدم تقارير يصدرها المدققون الداخليون.

استنتاج: بما أنّ الرابط بين الموارد المتاحة والأداء يبقى ضعيفاً، فإنّ نُظُم الرقابة الداخلية لا تزال تركز بشكل أساسي على المؤشرات المالية. في حين تعمل المؤسسات الدولية على إيجاد معايير يعتمد عليها المدققون للتدقيق في الأداء، يبقى تقدم البلدان نحو تبني هذه النُظُم بطيئاً.

ت. الجدارة في الإدارة العامة

لطالما كانت حماية الإدارة العامة من المداخلات السياسية الاعتبارية واحدة من الدوافع الرئيسية التي أدت إلى نشوء المدرسة الكلاسيكية للإدارة العامة في القرن التاسع عشر. فمنظرون مثل ماكس فيبر (Max Weber) وودرو ويلسون (Woodrow Wilson)، والأخير أصبح لاحقاً رئيساً للولايات المتحدة، وآخرون أرادوا بناء إدارة حكومية تستند إلى معايير الجدارة. فحركة الإصلاح الإداري التي انطلقت في البلدان الغربية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت بدافع من الحاجة الملحة لوضع حد للممارسات الفاسدة في القطاع العام، ولإنهاء نظام تقاسم المغام السائد في حينه. فنظام الجدارة يقوم على استقطاب وتعيين الموظفين وفق مبادئ الجدارة بدل العلاقات السياسية، والعائلية، والشخصية. فالجدارة هي عكس المحاباة.

ومن أجل استقطاب وتعيين الموظفين بموضوعية، تم إنشاء هيئات رقابية مركزية لشؤون الموظفين (مجلس الخدمة المدنية) لا تُشرف فقط على إدارة شؤون الموظفين، بل تتولى النواحي العملية لهذا النوع من الإدارة من أجل منع الوزارات من الانحراف. إلا أن هذه المركزية في إدارة شؤون الموظفين أخذت تتبدل مع نهاية العقد السابع من القرن العشرين، مع إصدار قانون إصلاح الإدارة العامة في الولايات المتحدة في العام 1978. إذ تم استبدال مجلس الخدمة المدنية بمكتب شؤون الموظفين الذي بدأ بتفويض الإدارات بتنفيذ المهام المرتبطة بشؤون موظفيهم بشكل تدريجي. وبالرغم من أن الولايات المتحدة هي نموذج من البلدان التي منحت إدارتها مرونة كبيرة في إدارة مواردها، إلا أن الجدارة بقيت من الأولويات. إذ أنه مقابل تفويض الإدارات أعمال الاستقطاب والتوظيف وغيرها من المهام، بقيت الهيئة الرقابية (مكتب إدارة الموظفين) المؤسسة المؤتمنة على وضع سياسات ومعايير لإدارة الموارد البشرية موجهة لجميع الإدارات كي تتقيد بها.

لقد جرى إنشاء هيئة حماية نظام الجدارة (Merit System Protection Board) في الولايات المتحدة كمؤسسة ضامنة لنظام الجدارة. وهي هيئة مستقلة، شبه قضائية ضمن السلطة التنفيذية، تتولى حماية تطبيق مبادئ الجدارة في الإدارة الفدرالية الأميركية. وقد أعلنت هذه الهيئة مبادئ الجدارة التي يجب أن توجه عمل كل إدارة عامة.

المبادئ التي يقوم عليها نظام الجدارة³¹

1. يجب استقطاب الأشخاص الكفؤين في محاولة لتأسيس جهازٍ من الموظفين يمثل الشرائح المختلفة للمجتمع، على أن تتم عملية اختيار الموظفين وترفيعهم بناءً على قدراتهم، ومعارفهم، ومهاراتهم فقط من خلال اعتماد منافسة مفتوحة تضمن أن الجميع حصلوا على فرصٍ متكافئة.
2. يجب أن يلقي جميع الموظفين والمرشحين الذين تقدموا بطلبات توظيف معاملةً عادلةً ومتساوية في كافة نواحي شؤون الموظفين دون تمييز على أساس ارتباطاتهم السياسية، أو جذورهم العرقية، أو اللون، أو الدين أو الأصل، أو الجنس، أو الوضع الشخصي، أو العمر، أو الإعاقة الجسدية، مع احترام خصوصيتهم وحقوقهم الدستورية.
3. يجب دفع رواتب متساوية للوظائف المتساوية من حيث الأهمية، مع الأخذ بعين الاعتبار الرواتب التي تُدفع على الصعيدين الوطني والمحلي من قبل القطاع الخاص، مع تأمين الحوافز المناسبة والتقدير للأداء المتفوق.
4. يجب على جميع الموظفين أن يحافظوا على مستوى عالٍ من النزاهة والسلوك الصالح الذي يولي أهمية للمصلحة العامة.
5. يجب استثمار قدرات الموظفين بفعالية.
6. يجب الاحتفاظ بالموظفين على أساس أدائهم. أما الأداء غير السليم، فيجب العمل على تصحيحه. ويجب فصل الموظفين الذين لا يمكنهم تحسين أدائهم، أو هم لا يُظهرون تحسناً في أدائهم وفق المعايير الموضوعة.
7. يجب تزويد الموظفين بالتعليم والتدريب المناسبين في حال كان ذلك كفيلاً بتحسين الأداء المؤسسي والفردية.
8. يجب على الموظفين أن:
أ- تتم حمايتهم من الأعمال الاعتبارية، والمفاضلة الشخصية، أو من إجبارهم على القيام بأعمال معينة لغايات سياسية وحزبية.
ب- يُمنعوا من استخدام سلطتهم الرسمية للتأثير في نتائج الانتخابات وفي الترشيحات لانتخابية.
9. يجب حماية الموظفين من الانتقام الذي قد ينتج عن الكشف القانوني عن المعلومات التي يعتقدون أنها تشكل خرقاً للقانون أو النظام، أو التي تتناول سوء الإدارة، أو هدرًا ماليًا، أو غياباً للسلطة، أو خطراً على الصحة والسلامة العامة.

إنّ المثال اعلاه، يؤكد أن المرونة الإدارية لا تتضارب مع نظام الجدارة في القطاع العام.

³¹ US Merit Systems Protection Board; www.mspb.gov

ث. النزاهة والأخلاق لدى موظفي القطاع العام

وضعت الحكومات مدونات السلوك الوظيفي في القطاع العام. إذ من خلال احترام المعايير الأخلاقية، يعزز الموظفون ثقة المواطنين بإداراتهم الحكومية.

ترسم مدونة السلوك الوظيفي إطاراً عاماً للتصرف الأخلاقي للموظف من أجل تعزيز مستوى النزاهة والمساءلة، ومن أجل إزالة الصورة السلبية للموظف من ذهن المواطن من خلال تذكير الأول بأنه خادم للمواطن. إذ تمّ تعيينه من قبل الحكومة ليعمل للمواطن باحترام وعدالة.

من خلال احترام المعايير
الأخلاقية، يعزز الموظفون
ثقة المواطنين بإداراتهم
الحكومية

لا تقدم مدونة السلوك الوظيفي تفاصيل دقيقة، بل تضع مبادئ عامة توجه سلوكيات وتصرفات الموظفين. ويتطلب حسن تطبيق المدونة التزاماً تاماً بها من السلطة السياسية والإدارة العليا من أجل منع الممارسات المزوجة.

مثال على تلك المدونات، هي مدونة القيم والأخلاق في القطاع العام الكندي

التي تشدد على الحاجة إلى وجود قطاع عام محترف وغير حزبي. وهي تعدّ

القيم والتصرفات المتوقعة من الموظفين وتوجه أعمالهم. لقد وضعت هيئة الخزينة في كندا تلك المدونة. ويتوقع من المؤسسات الرسمية أن تتخذ الخطوات الآيلة إلى إدماج تلك القيم في قراراتها، وأعمالها، وإجراءاتها، والنظم المعتمدة لديها. كما يتوقع الموظفون أن يتم التعامل معهم من قبل إداراتهم وفقاً لتلك القيم.³²

³² Values and Ethics Code for the Public Sector of Canada; www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049§ion=text

مدونة القيم والأخلاق في القطاع العام الكندي 33
وفقاً لمدونة القيم والأخلاق في القطاع العام الكندي، يُتَوَقَّع من الموظفين في الإدارة الفدرالية أن يتصرفوا بالاستناد إلى المبادئ التالية:
احترام الديمقراطية على الموظفين الحكوميين التمسك بالديمقراطية البرلمانية الكندية ومؤسساتها من خلال
1- احترام حكم القانون وتنفيذ مهامهم وفق التشريعات، والسياسات، والتوجيهات بطريقة غير حزبية وحيادية. 2- تنفيذ القرارات القانونية الصادرة عن قياداتهم بالتزام كلي، ودعم الوزراء في عملية المساءلة التي يخضعون لها من قبل البرلمان والشعب الكندي. 3- توفير كافة المعلومات، والتحليلات، والمشورة التي يحتاج إليها أصحاب القرار، والسعي الحثيث للبقاء منفتحين، صريحين، وحياديين.
احترام الناس على الموظفين احترام الكرامة الإنسانية وقيمة كل شخص من خلال:
1- معاملة كل شخص باحترام وعدالة. 2- تقدير التنوع والمنفعة المتأتبة عن جمع الصفات الفريدة ونقاط القوة المتأصلة في الجهاز المتنوع للموظفين. 3- المساعدة في إنشاء بيئة عمل سليمة وصحية خالية من أعمال التحرش والتمييز. 4- العمل سوياً ضمن روح الانفتاح، والصدق، والشفافية التي تشجع على الالتزام، والتعاون، والتواصل باحترام.
النزاهة على الموظفين أن يخدموا المصلحة العامة من خلال:
1- التصرف بنزاهة في كل الأوقات وبطريقة هي الأقرب ما يكون إلى الجمهور، وهذا التزام قد يتطلب أكثر من مجرد التقيد بالقانون. 2- عدم استخدام وظائفهم الرسمية من أجل الحصول على منفعة غير ملائمة، أو من أجل تأمين هكذا منفعة للآخرين أو من أجل الإضرار بهم. 3- اتخاذ كافة الخطوات لمنع وحل أي نوع من أنواع الازدواجية في المصالح بين مسؤولياتهم الرسمية وشؤونهم الخاصة أكانت فعلية، أو ظاهرية، أو كامنة من أجل تقديم المصلحة العامة على أي شيء آخر. 4- التصرف بطريقة تضمن دوام ثقة رؤسائهم بهم.
الإشراف على الموظفين استخدام الموارد بمسؤولية من خلال:
1- استخدام الأموال والأموال العامة التي يديرونها بكفاءة وفعالية.

³³ Values and Ethics Code for the Public Sector of Canada; www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049§ion=text

- 2- دراسة الآثار الحالية والبعيدة المدى التي تحملها تصرفاتهم على الناس وعلى البيئة.
- 3- اكتساب المعارف والمعلومات والمحافظة عليها ومشاركتها.

التميز

على الموظفين أن يُظهروا تميّزاً مهنيّاً من خلال:

- 1- تقديم الخدمات بطريقة عادلة، وفاعلة، وفي الوقت المناسب مع احترام اللغات الرسمية المتّبعة في كندا.
- 2- التحسين المستمر في جودة السياسات، والبرامج، والخدمات التي يقدمونها.
- 3- تعزيز بيئة العمل التي تشجّع على بناء روح الجماعة، والتعلّم والابتكار.

في الولايات المتحدة الأميركية، يسعى مكتب الأخلاق الحكومية (*Office of Government Ethics*) إلى تعزيز معايير الأخلاق الرفيعة لموظفي القطاع العام من أجل زيادة ثقة الجمهور بأن المهام الحكومية تُنفَّذ بحيادية ونزاهة. وهو لا يُجري تحقيقات ولا يمثل المواطنين في القضايا القانونية. أما مهام الجهاز المذكور فهي التالية³⁴:

- Ø إعلان المعايير المتصلة بالسلوك الأخلاقي والمحافظة عليها.
- Ø التحقق من أن برامج الأخلاق الوظيفية المتبعة من قبل الإدارات والمؤسسات العامة تتفق مع القوانين والأنظمة.
- Ø تنفيذ برامج تعليمية وتدريبية للموظفين المسؤولين عن الأخلاق الوظيفية وللموظفين بشكلٍ عام.
- Ø القيام بأنشطة تهدف إلى الوصول إلى الجمهور، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.
- Ø مشاركة الممارسات الفضلى مع حكومات الولايات والإدارات المحلية ومع الحكومات الخارجية والمؤسسات الدولية، وتوفير المساعدة التقنية لها.

دخلت معايير السلوك الأخلاقي للموظفين في الولايات المتحدة حيز التنفيذ في العام 1993. إن معايير السلوك الوظيفي – التي تشمل الهدايا، تضارب المصالح المالية، الحيادية، السعي للتوظيف، سوء استخدام الوظيفة، والعمل خارج الإدارة – لم يتم تصميمها فقط من أجل التعامل مع التضارب الفعلي للمصالح، بل أيضاً من أجل التعامل مع الأنشطة التي قد تؤدي إلى ظهور هكذا نوع من التضارب.³⁵

³⁴ Office of Government Ethics; www.oge.gov

³⁵ Office of Government Ethics; www.oge.gov

ج. الشفافية: حق المواطنين الوصول إلى المعلومات

في الأنظمة الديمقراطية، تسعى الحكومات إلى الاستجابة لمطالب المواطنين من خلال وضع السياسات، وسنّ القوانين، وتوفير الخدمات. والإدارة العامة هي المكان الذي يتم فيه التفاعل بين الحكومة والمواطنين بشكل يومي. يولّد هذا التفاعل كمية هائلة من البيانات والمعلومات التي تدور حول المواطنين.

إنّ الإدارة التقليدية تميل إلى العمل ضمن نظامٍ مُغلَق في ظلّ وجود العديد من العوائق التي تواجه وصول الجمهور إلى سجلاتهم. لقد تمّ تسجيل نموّ مطّرد في الطلب الجماهيري بالوصول إلى المعلومات في معظم البلدان. فإصدار وأرشفة كمية كبيرة من المعلومات عملية مكلفة. وبالتالي، تتطلّب موارد مالية يتم تأمينها من خلال الضرائب الحكومية. إذًا، فإنّ المال العام هو الذي يساعد الإدارة على إنتاج وحفظ سجلاتها. وبالتالي، يحق للمواطنين الوصول إلى معلوماتهم دون مواجهة عراقيل إدارية. من أجل تلبية هذا الطلب الجماهيري المتزايد للوصول إلى المعلومات، تسعى الحكومات في العالم إلى تأمين الإطار القانوني لهذا الحق، وتنظيمه، وفرضه من خلال سنّ وتنفيذ التشريعات التي تحكم هذا المسار. إنّ الحقّ بالاطلاع يعني أنّه من حقّ المواطنين أن يقدموا طلباً إلى الحكومة لتقديم معلوماتٍ إليهم دون تكبّد أعباء مالية. أما المعلومات التي تصنّفها الحكومة في خانة "السرية"، فيجب تحديدها بوضوح في القانون. بناءً عليه، صدرت قوانين الوصول إلى المعلومات في أرجاء العالم.

في كندا، صدر قانون الوصول إلى المعلومات في العام 1983. وهو يعطي المواطنين الحق في الوصول إلى السجلات التي في حوزة المؤسسات الحكومية، استناداً إلى المبادئ التالية³⁶:

Ø يجب توفير المعلومات الحكومية للجمهور

Ø الاستثناءات الضرورية يجب أن تكون محدودة ومُحدّدة بوضوح

Ø يجب مراجعة قرارات الإفصاح عن المعلومات الحكومية من قبل هيئة مستقلة

إذًا، يجب أخذ المبادئ المذكورة أعلاه بعين الاعتبار عند إصدار وتطبيق التشريعات الخاصة بالموضوع.

في المملكة المتحدة، صدر قانون حرية المعلومات (*Freedom of Information Act*) في العام 2000. وهو يعطي المواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات التي في حوزة السلطات العامة. أما مكتب مفوّض المعلومات

³⁶ Access to Information Manual; Treasury Board of Canada Secretariat; <http://www.tbs-sct.gc.ca/atip-aiprp/tools/atim-maai01-eng.asp>

(Information Commissioner's Office – ICO)، فهو الهيئة البريطانية المستقلة التي تسهر على حُسن تطبيق حق المواطنين بالوصول إلى المعلومات، وتعزز انفتاح الإدارات الرسمية، وتحافظ على خصوصية البيانات الشخصية للأفراد.³⁷

³⁷ www.ico.org.uk

قانون حرية المعلومات الصادر في العام 2000 في المملكة المتحدة

يوفر هذا القانون للمواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات التي بحوزة الإدارات العامة من خلال:

Ø إجبار السلطات العامة على نشر معلوماتٍ معيّنة حول أنشطتها.

Ø تكريس حق الجمهور في طلب معلومات من السلطات العامة.

يشمل القانون أية معلومات مسجلة في حوزة أية سلطة عامة في إنكلترا، وويلز، وإيرلندا. أما سكوتلندا فلديها قانونها الخاص الذي أقرته في العام 2002.

أما المعلومات المسجلة فتتضمن الوثائق المطبوعة، الملفات المخزنة في الكمبيوتر، المراسلات، الرسائل الإلكترونية، الصور الفوتوغرافية، والتسجيلات السمعية والبصرية.

يحظر القانون منح الناس الوصول إلى البيانات الشخصية الخاصة بالأفراد الآخرين، مثل سجلاتهم الصحية، وملفات مراجع التسليف التي تخصهم. ففي حال الحاجة إلى الاطلاع على معلومات شخصية، يجب تقديم طلب بهذا الشأن إلى السلطات وفق قانون حماية البيانات للعام 1998 (Data Protection Act) 38.

يحدد قانون حماية البيانات الأنظمة المعتمدة لتسليم المعلومات إلى الناس. وهو يتناول حق الناس في الوصول إلى بياناتهم الشخصية. يأتي قانون حرية المعلومات وقانون حماية البيانات تحت عنوان "الحق في المعلومات" الذي ينظمه مكتب مفوض المعلومات. عندما يتقدم الشخص بطلب للحصول على المعلومات التي تخصه، فهذا يخضع لقانون حماية البيانات. ولكن غالباً ما يعتقد الجمهور، عن غير حق، أن قانون حرية المعلومات هو الذي يمنحهم الحق في الوصول إلى معلوماتهم الشخصية. لذلك، نحتاج إلى توضيح الأمور قبل الاستجابة إلى هكذا طلب.

وُجد قانون حماية البيانات من أجل حماية الحق في الخصوصية، في حين أن قانون حرية المعلومات يتعلق بالتخلص من السرية غير الضرورية. قد لا يلتقي الهدفان معاً، غير أن توتراً ما قد يقع بين الهدفين. كما أن تطبيقهما فعلياً يتطلب حكماً دقيقاً.

عندما يتقدم أحدهم بطلب الحصول على معلوماتٍ تتضمن بيانات شخصية لأحدٍ آخر، فعلياً عندها أن نوازن بدقة بين الشفافية والانفتاح في ظل قانون حرية المعلومات، وبين حق الشخص في الخصوصية، وفقاً لقانون حماية البيانات.³⁹

³⁸ What is the Freedom of Information Act? Information Commissioner's Office in the UK
http://www.ico.org.uk/for_organisations/freedom_of_information/guide/act

حق الوصول إلى المعلومات في العراق:

إن الحق في الوصول إلى المعلومات التي بحوزة الإدارات العامة (حرية المعلومات) لم تتم قَوْنَتُهُ بعد، أي لم يوضع له أي إطار قانوني.

إن دستور العراق يحترم حرية التعبير، لكنه لم يلحظ الحق في الوصول إلى المعلومات، ولا يوجد أي نص قانوني آخر يرقى هذه المسألة.⁴⁰ لذلك ، تسعى المنظمات غير الحكومية إلى التأثير على الحكومة في محاولةٍ لإقناعها بضرورة سنّ قانون يرقى حرية المعلومات.

إن مناخ السرية السائد في الإدارة، والنظام المغلق الذي تعمل في إطاره متجذّران في الثقافة الإدارية للقطاع العام العراقي. فالعديد من القوانين المتقدمة والجامدة، إضافةً إلى الأنظمة والأعراف السائدة موروثه من النظام السابق الذي جرت الإطاحة به. وهي تشكّل عبئاً على كاهل المواطنين العراقيين. إنّ هذه الظاهرة البيروقراطية لا تخدم مبدأ الشفافية والنزاهة، بل تشكل تربةً خصبةً ينمو الفساد فيها، مما يؤدي إلى تدهور الأخلاق الوظيفية.

بعدما عرضنا للتوجهات المعاصرة للحكومة وانعكاساتها على أداء القطاع العام، يركز التقرير في الشق التالي على خبرة العراق، مع تركيزٍ خاص على المؤسسات، والتشريعات، والممارسات المرتبطة بمساءلة الحكومة، والنزاهة، والشفافية.

³⁹What is the Freedom of Information Act? Information Commissioner's Office in the UK;
http://www.ico.org.uk/for_organisations/freedom_of_information/guide/act#what-is-the-freedom-of-information-act-1

⁴⁰Free Speech in Iraq: Recent Developments; Article 19 – London in collaboration with the UNDP, 2007:
<http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/iraq-free-speech.pdf>

VII. أطر الحوكمة في العراق من منظار الإدارات العامة

يركّز القسم التالي من التقرير على المؤسسات التي تشكل أعمدة نظام المساءلة في الإدارة العامة العراقية. وهذه المؤسسات هي التالية: هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام.

أ. هيئة النزاهة

تُعتبر هيئة النزاهة مؤسسة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، ولديها الشخصية المعنوية، مع الصلاحية المالية والإدارية، مسؤولة عن ردع الفساد والتحقيق في الفساد على كافة مستويات الحكومة العراقية. وهي تسعى إلى تأمين إدارة عامة منفتحة ونزيهة، تخضع للمساءلة الحكومية. لقد تأسست هذه الهيئة في العراق في العام 2004 من أجل أن تضطلع بالمسؤوليات التالية:⁴¹

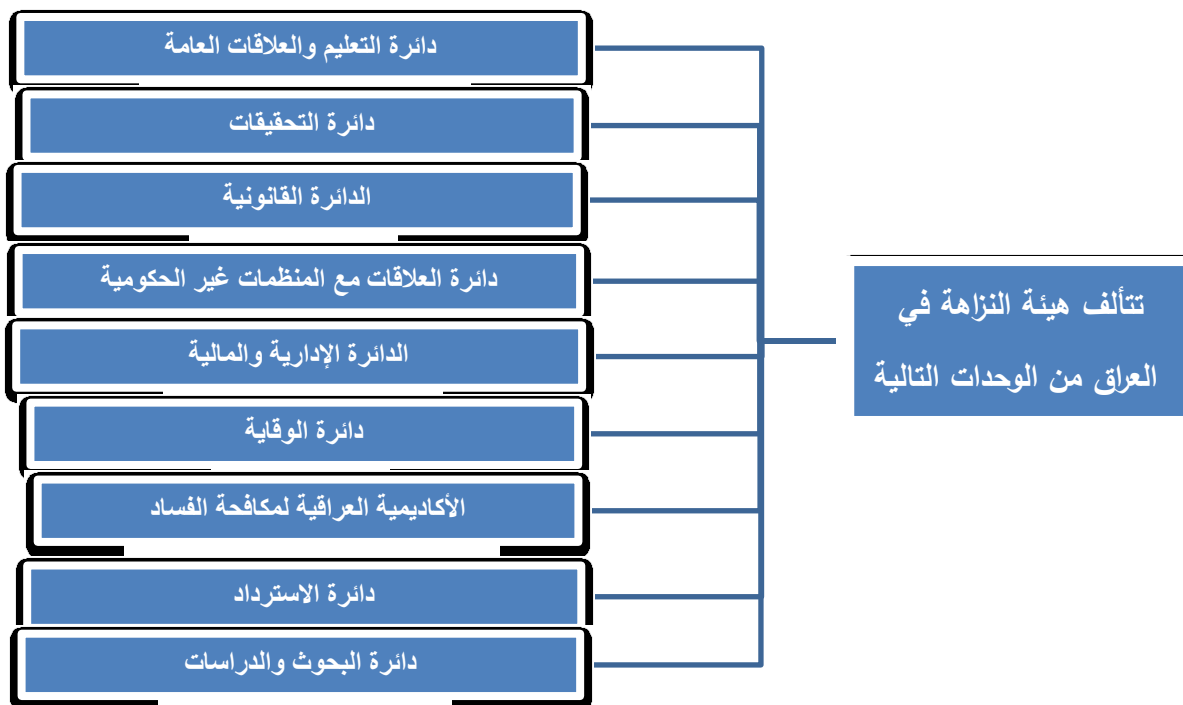
1. التحقيق في قضايا الفساد بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.
2. متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.
3. تنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.
4. إعداد مشاريع قوانين تساعد في منع الفساد أو مكافحته، ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء، أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.
5. تعزيز ثقة الشعب العراقي بحكومته من خلال إلزام المسؤولين فيها على الكشف عن ذمهم المالية، وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات، وموجودات، وهبات، ومنافع كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح، وذلك عبر إصدار تعليمات تنظيمية، وغيرها من البرامج.
6. إصدار مدونة السلوك الوظيفي والمعايير الأخلاقية لضمان الأداء الصحيح للوظيفة العامة.

⁴¹ The website of the COI; www.nazaha.iq

كان رئيس مجلس الوزراء سابقاً يعيّن رئيس هيئة النزاهة الذي هو بمقام وزيرولديه الحصانة التي تحظر نقله من منصبه إلا في حال الحصول على الموافقة البرلمانية. غير أنّ القانون رقم 30 الصادر في العام 2011 (قانون هيئة النزاهة) نص على أن البرلمان العراقي يشكل لجنة مؤلفة من 9 أعضاء لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس هيئة النزاهة. يتخذ المجلس النيابي قراره بأكثرية ثلثي الأعضاء. أما مدة ولاية رئيس الهيئة فهي خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة متتالية أو غير متتالية. على المرشح لمنصب الرئيس أن يكون من حملة الشهادات في الحقوق مع خبرة 10 سنوات في مجاله، على ألا يكون عمره أقل من 40 سنة.⁴²

تعمل هيئة النزاهة تحت البند 6 و36 من معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقرها العراق وفقاً للقانون رقم 35 الصادر في العام 2007.⁴³

الهيكلية التنظيمية لهيئة النزاهة:⁴⁴



⁴²Law No. (30); The Law of the Commission of Integrity, 2011.

⁴³Musings on Iraq, the Undermining of the Integrity Commission; Part II of Washington's and Baghdad's Failed Attempt to Fight Corruption; musingsoniraq.blogspot.com

⁴⁴ Law No. (30); The Law of the Commission of Integrity, 2011.

بناءً على توصية من مدير عام التحقيقات في الهيئة، يحق لرئيس الهيئة أن يفتح مكاتب تحقيقات في المحافظات التي ليس لديها هيئات نزاهة إقليمية ضمن نطاقها الجغرافي، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية. إن القضايا التي تحقق فيها هيئة النزاهة يمكن أن تُسَلَّم إلى المحكمة الجزائية التي تقرر ما إذا كان هناك حاجة لمتابعة إجراءات الادعاء أم لا. تعتمد هيئة النزاهة على مكاتب المفتشين العامين التي تتواجد في الإدارات العراقية كوحدات رقابية، داخلية، مستقلة. في حال قررت المحكمة متابعة القضية، يُصدر عندها وزير الداخلية والبلديات مذكرات التوقيف.⁴⁵

إذاً، فإن إجراءات الإحالة تمر عبر الخطوات التالية:



في شباط (فبراير) 2011، ألغى مجلس النواب العراقي المادة رقم 136 (ب) من قانون العقوبات التي كانت عقبة في طريق التنفيذ الصحيح لمهام هيئة النزاهة. إذ كانت هذه المادة تعطي للوزراء اليد الطولى في عرقلة إحالة أية قضية فساد إلى المحكمة. إلا أنَّ عقبات قانونية أخرى بقيت تعترض طريق الهيئة. في شباط (فبراير) 2008 صدر قانون العفو الذي أراد تحقيق المصالحة الذي تضمن حماية الموظفين المتورطين في قضايا فساد. لقد تذرمت هيئة النزاهة من أن مئات من القضايا تم إغلاقها. بالرغم من أنَّ لهيئة النزاهة سلطة إحالة قضايا الفساد التي يتورط فيها وزراء، ونواب وزراء، ومدراء عامون إلى المحكمة الجزائية المركزية، إلا أن نظام المقاضاة أثبت عدم فعاليته.⁴⁶

إن عدم رغبة أو عدم قدرة المحكمة على التعامل مع هكذا قضايا يبرهن عن ضعف نظام المساءلة في العراق الذي تطغى عليه المداخلات الشخصية والسياسية والولاءات القبلية.

تتخذ هيئة النزاهة مهامها المرتبطة بمكافحة الفساد بالتعاون الوثيق مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العامين.

⁴⁵Musings on Iraq, the Undermining of the Integrity Commission; Part II of Washington's and Baghdad's Failed Attempt to Fight Corruption; musingsoniraq.blogspot.com

⁴⁶Musings on Iraq, the Undermining of the Integrity Commission; Part II of Washington's and Baghdad's Failed Attempt to Fight Corruption; musingsoniraq.blogspot.com

يودع رئيس هيئة النزاهة تقريره السنوي إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال مدة 120 يوماً من انتهاء السنة. وتخضع الهيئة لديوان الرقابة المالية الذي يودع تقاريره عن الهيئة إلى مجلس النواب ويتولى نشرها عبر وسائل الإعلام.⁴⁷

دور هيئة النزاهة في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العامة:

وضعت هيئة النزاهة مدونة السلوك الوظيفي في العام 2006. كما تقوم من خلال الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد بتوفير برامج تدريبية تطل موظفي هيئات الرقابة، والوزارات والمؤسسات العامة بهدف بناء قدراتها في مجال مكافحة الفساد، ونشر ثقافة النزاهة، والشفافية، والمساءلة. في آخر إحصاءات نشرتها عبر موقعها على شبكة الإنترنت، تبين أن الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد قد نفذت 119 برنامجاً تدريبياً حضره 1807 موظفاً و 17 ورشة عمل.⁴⁸

ب. ديوان الرقابة المالية

وفقاً للقانون رقم 31 الصادر في العام 2011، يهدف ديوان الرقابة المالية في العراق إلى:

1. تطوير مهنتي المحاسبة والتدقيق والنظم المحاسبية، ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي للجهات الخاضعة للرقابة.⁴⁹
 2. تطوير كفاءة الجهات الخاضعة للرقابة.
 3. المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره.
 4. نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة بشكل مستمر.
 5. الحفاظ على المال العام من الهدر، أو التبذير، أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه.
- يُعتبر ديوان الرقابة المالية أعلى هيئة رقابية ومالية. وهو مسؤول عن رصد حالات الفساد، والتلاعب، والهدر، وسوء الإدارة المالية. يجمع الديوان الأدلة ويحيلها إلى مكتب المفتش العام في الوزارة أو المؤسسة العامة المعنية. يتخذ المفتش العام الإجراءات الضرورية، يجري التحقيقات، ويودع ملاحظاته للوزير أو لرئيس الإدارة المختص. يُعلم

⁴⁷ Law No. (30); The Law of the Commission of Integrity, 2011.

⁴⁸ The website of the COI; www.nazaha.iq

⁴⁹ Law No. (31); The Federal Board of Supreme Audit; www.d-raqaba-m.iq

المفتش العام ديوان الرقابة المالية أو السلطة التحقيقية المختصة عن الأعمال الجرمية المرتكبة. أما هيئة النزاهة فهي السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات القانونية بالنسبة إلى التحقيق في قضايا الفساد.⁵⁰

يلعب ديوان الرقابة المالية دوراً ريادياً في مجال التدقيق في الأداء. لقد وضع الديوان دليل الرقابة على الأداء⁵¹، ودليل بطاقة الأداء المتوازن⁵²، ومجموعات من مؤشرات الأداء.⁵³ تهدف جميعها إلى توجيه الإدارات العامة في مجال إدارة وقياس الأداء. إن مجموعات مؤشرات الأداء المذكورة أعلاه، هي نفس المؤشرات التي تضمنها "دليل إجراءات عمل مكاتب المفتشين العامين في العراق" الذي أعده موظفون من مكاتب التفتيش وخبراء من مؤسسة MOORE STEPHENS برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبإشراف هيئة النزاهة⁵⁴.

إذاً، فإنّ مكاتب المفتشين العامين تتبع المؤشرات التي يضعها ديوان الرقابة المالية.

وفقاً للقانون رقم (31) الصادر في العام 2011، يضع الديوان خطته السنوية، وهي تتضمن المهام التي يضطلع بها الديوان: الرقابة والتدقيق في الأداء، التعاون مع هيئة النزاهة، ومكتب المفتش العام، والأولويات من أجل ضمان شفافية ومساءلة الحكومة.

مكاتب المفتشين العامين تتبع
المؤشرات التي يضعها ديوان
الرقابة المالية.

ينفذ ديوان الرقابة المالية مهامه ضمن الوزارات التي عليها تأمين السجلات، والبيانات، والمعلومات ليطلع عليها الديوان. أما في حال إخفاق الإدارة بالالتزام بواجباتها، فإنّ ديوان الرقابة المالية يبلغ عن الأمر لدى الإدارة العليا ولدى مكتب المفتش العام. في حال كان التبشير الذي ترفعه الإدارة العامة غير مقنع، فإنّ لدى ديوان الرقابة المالية الحق في التبليغ عن هذه الإدارة لمجلس الوزراء، أو لهيئة النزاهة ان تُجري التحقيقات اللازمة وكي تجبرها على توفير السجلات المطلوبة. في حال استمرت الإدارة بالامتناع عن الإفصاح عن المعلومات المطلوبة، يمكن عندها للديوان أن يرفع القضية لمجلس النواب.

⁵⁰Law No. (30); The Law of the Commission of Integrity, 2011.

⁵¹ The Guide and Program of Performance Audit 2006; http://d-raqaba-m.iq/pdf/guide_per06.pdf

⁵²The Balanced Scorecard Guide; http://www.d-raqaba-m.iq/pages_ar/guide_balance_ar.aspx

⁵³Performance Indicators; http://d-raqaba-m.iq/pages_ar/suggestion_a.aspx

⁵⁴يمكنكم مراجعة دراستنا بعنوان "دراسة تقييم الأداء المؤسسي": دراسة مبنية على مختارات من التطبيقات المعتمدة عالمياً وفي العراق، الجزء 10 حول تقييم الأداء

عندما يرصد الديوان مخالفةً ما، يمكنه أن يسأل مكتب المفتش العام أو هيئة النزاهة أن تحقق في القضية، وأن تتخذ الخطوات الضرورية لوقف المخالفة وإزالة نتائجها. يمكن لرئيس الديوان أن يطلب إلى الوزير أو رئيس المؤسسة إحالة المخالف إلى التحقيق وإيقافه عن العمل، أو إقامة دعوى قضائية وتحميل كلفة التعويض عن الأضرار التي ألحقها المخالف بالإدارة الخاضعة للتدقيق على عاتق المخالف.⁵⁵

يجب على ديوان الرقابة المالية أن يودع تقاريره إلى النيابة العامة، وهيئة النزاهة، أو السلطات التحقيقية المختصة، وفق صلاحياتها عن المخالفات المالية التي ارتكبتها كل منها.⁵⁶

يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من 9 أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار 3 مرشحين لمنصب رئيس الديوان. يصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة. مدة ولايته 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بشكلٍ متتالٍ أو غير متتالٍ. وهو يتمتع بدرجة وزير بالنسبة إلى القضايا الداخلية للديوان، وجهاز موظفيه وموازنته. لمجلس النواب حق استجواب رئيس الديوان وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عنها في الدستور، وله إعفاؤه من منصبه.⁵⁷

الهيكلية التنظيمية لديوان الرقابة المالية في العراق

لليديوان رئيس، ومجلس (يتألف من الرئيس وعضوين نائبين له يُعيّنان من قبل الرئيس، والمدراء العامين كأعضاء). وتتضمن هيكلية مكتب رئيس الديوان، ودائرة الشؤون الفنية والدراسات، والدائرة القانونية، والدائرة الإدارية والمالية.

يتألف الديوان من 8 مكاتب تدقيق في بغداد، و 8 أخرى موزعة على المحافظات العراقية، ويرأس كلاً منها مسؤولٌ برتبة مدير عام. يقدم الديوان تقريره السنوي إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء في غضون 120 يوماً بعد إقفال السنة المالية. أما في حال برزت قضية طارئة، فإن ديوان الرقابة المالية يودع مجلس النواب تقريراً خاصاً عن الموضوع. ينشر الديوان هذه التقارير للعموم من خلال وسائل الإعلام ويمكنه تزويد أية إدارة أو سلطة عامة بها بناءً على طلبٍ منها، باستثناء التقارير التي تهدد الأمن القومي.⁵⁸

⁵⁵ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 15.

⁵⁶ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 16.

⁵⁷ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 24.

⁵⁸ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 28.

يشرف ديوان الرقابة المالية على الدواوين المتواجدة في المحافظات. وهو يدقق في تقاريرها ويُدمجها في التقرير الفدرالي. أما آليات التنسيق فمتروكة للديوان.

للدیوان أن يتولى إجراء التحقيق الإداري في المخالفة المالية المُكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام، أو إذا تخلف مكتب المفتش العام في الإدارة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال 90 يوماً من تاريخ إشعاره من الديوان ويودع المفتش العام في هذه الحالة جميع المستندات التي يضمنها جميع أولويات التحقيق الذي أجراه بناءً على طلبه.⁵⁹

ت. مكتب المفتش العام

في محاولة لإعادة ثقة الشعب العراقي بمؤسساته العامة، والحدّ من نطاق الفساد وتحسين أداء الوزارات، أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم 57 في شباط/فبراير 2004 أنشئت بموجبه مكاتب المفتشين العامين. جاء هذا التدبير الإداري غير المسبوق بشكل جزئي كردة فعل على اساءة استخدام السلطة من جهة، وكبادرة تحديثية من شأنها رفع مستوى أداء الإدارات العامة.

دخل العراق في العام 2003 في مرحلة سياسية جديدة مهدت الطريق لإعادة هيكلة مهمة للحكومة. فشكل اعتماد وظيفة التفتيش ضمن الهيكل التنظيمي لكل وزارة عراقية إحدى مبادرات الإصلاح البارزة. يبلغ إجمالي عدد المفتشين العامين في الوزارات وبعض المؤسسات العامة العراقية 36 مفتشاً عاماً، بعضهم ممثلين في المحافظات العراقية من خلال فروع إقليمية. علماً أن نموذج التفتيش العراقي مُستوحى من نظام التفتيش الأمريكي الفدرالي الذي نص عليه قانون المفتشين العامين لسنة 1978 (Inspector General Act of 1978) (مع تعديلاته) الذي قضى بإنشاء مكتب مفتش عام مستقل في كل مؤسسة حكومية.

مهام ومسؤوليات مكتب المفتش العام في العراق

ينص الأمر رقم 57 تاريخ شباط/فبراير 2004 على المهام والمسؤوليات الرئيسية للمفتشين العامين، وقد حدّد هذا الأمر ثماني عشرة مهمة يمكن إدراجها ضمن الفئات التالية:

⁵⁹Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 28.

1. **التدقيق والتحقق** لضمان نزاهة وشفافية أنشطة الوزارة وأداء الموظفين العموميين؛ التبليغ عن الانتهاكات والمخالفات الجزائية إلى المسؤولين عن تطبيق القانون، والتنسيق مع السلطات المختصة بما فيها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

2. **استلام ومتابعة الشكاوى** التي ترد من المواطنين أو من قبل شخص يطلب خدمة من إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة. وهذا الدور الذي يضطلع به المفتش العام هو شبيه بدور "وسيط الجمهورية" الذي يتلقى الشكاوى ويضمن لأصحاب الحقوق حقوقهم تجاه الإدارة من أجل تأمين مساواة المواطنين أمام الخدمة العامة.

3. **تقييم أداء الإدارات** للتأكد من أن أنشطتها تتسم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية، ومراجعة أنظمة قياس الأداء؛ مراجعة التشريعات والقواعد والأنظمة والسياسات والإجراءات والعمليات منعاً للغش وإزالة أوجه القصور فيها؛ إصدار توصيات بشأن الإجراءات التصحيحية ومراقبة تطبيق التوصيات الصادرة عن المكتب، وبخاصة مراقبة التصرفات لجهة توافقها مع مبادئ الإدارة الرشيدة.

4. **التدريب والتطوير** لتعزيز مهارات موظفي الوزارات للحوّل دون وقوع الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة، وتطوير برامج كفيلة بنشر ثقافة المساءلة والنزاهة في الوزارات.

هيكلية مكاتب المفتشين العامين في العراق

إن المفتش العام هو رئيس مكتب التفتيش. وفي الوقت الذي يُعيّن المفتشون العامون في الولايات المتحدة من قبل الرئيس وهو المسؤول عن السلطة التنفيذية، مع مصادقة مجلس الشيوخ، يُصار إلى تعيين المفتشين العامين في العراق من قبل رئيس مجلس الوزراء مع مراعاة مصادقة أكثرية مجلس النواب الذي تتاط به السلطة التشريعية. ويكون المفتش العام مسؤولاً أمام الوزير المعني. وبالتالي، يعتبر المفتش العام بمثابة قناة الرقابة الداخلية الأساسية التي تخول الوزير: أن يراقب أداء إدارته، ويضمن تنفيذ الخطط والبرامج بشكل ملائم ويحول دون أي تقصير مستقبلي عبر اتخاذ تدابير وقائية. وقد عبّر بوضوح المفتش العام لوزارة الصناعة والمعادن في أحد أحدث تقاريره أن "المفتش العام يستمد سلطته من سلطة الوزير". ووصف من جهة أخرى المفتش العام لوزارة الإعمار والاسكان دور مكتب المفتش العام على أنه "عين واذن وضمير الوزير. بالتالي، يفترض على الوزير يدعم المفتش العام، ويمده بالقوة المعنوية والمادية...و تُراعى وتحترم سلطة الوزير طالما أنها تندرج ضمن مصلحة العمل".

يُعنى كل مفتش عام بوضع وإرساء الهيكلية التنظيمية التي تسمح له بأداء مسؤولياته. وهو يتمتع بالسلطة لتوظيف طاقم العمل لديه أو ترقيته أو صرفه، عند الضرورة. كما يحق له توظيف الخبراء والمستشارين لدعمه في أداء واجباته.

وبما أن المفتش العام يتمتع بمرونة إدارية لتنظيم مكتبه، لا يوجد نمط تنظيمي موحد معتمد من كافة مكاتب المفتشين العامين في الوزارات، بالرغم من بعض التشابه في تسميات ومهام أقسامهم الداخلية التي يجري تأسيسها وفق المهام الوظيفية (*Functional Lines*). ومن خلال دراسة الوظائف الأربعة الأساسية لمكاتب المفتشين العامين (أي التفتيش والتدقيق والتحقق وتقييم الأداء) وإطارها التنظيمي نلاحظ بعض الاختلاف. فعلى سبيل المثال، في مكتب المفتش العام لوزارة الصناعة والمعادن يتولى نفس القسم وظيفتي التفتيش وتقييم الأداء، بينما نجد أنهما منفصلتين في مكتب المفتش العام لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وموزعتين على قسمين مختلفين. وفي المقابل، يجمع مكتب المفتش العام في وزارة الاتصالات، كلاً من التخطيط والمراقبة وتقييم الأداء تحت قسم واحد.

تفتيش/قياس الأداء كما تنفذه مكاتب المفتشين العامين وديوان الرقابة المالية في العراق

يلعب ديوان الرقابة المالية الدور الرئيسي في تقييم الأداء المؤسسي من خلال الأدلة التي يصدرها لتوجيه مكاتب التفتيش والإدارات في عملية قياس الأداء. وقد أدرجت مكاتب المفتشين العامين المؤشرات التي يصدرها الديوان ضمن دليل إجراءاتها.

وبعدما تركّز القسم الأكبر من أعمال مكاتب المفتشين العامين في العراق على التحقق والتدقيق، تم لحظ أهمية نقل جهودها نحو تفتيش/قياس الأداء. فبالإضافة إلى ديوان الرقابة المالية، تملك مكاتب التفتيش الصلاحيات القانونية لإجراء تقييم للأداء المؤسسي. إنّ المؤشر على هذا التوجّه الحديث هو إعداد وثائق جرى التعامل معها على أنها أدلة يتبعها المفتشون لتقييم الإدارات العامة ولتحسين جودة المهام التفتيشية. فيما يلي قائمة بالوثائق العراقية المتعلقة بتفتيش وقياس الأداء:

- Ø دليل إجراءات العمل النموذجية لمكاتب المفتشين العامين في العراق (وضعه موظفون من مكاتب المفتشين العامين وخبراء من Moore Stephens برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبإشراف هيئة النزاهة).
- Ø دليل معايير ومؤشرات قياس كفاءة أداء مكاتب المفتشين العموميين (وضعه المفتش العام السابق لوزارة الصناعة والمعادن في العراق في العام 2012).

Ø عناصر المنهج العلمي للتفتيش (وضعه المفتش العام السابق لوزارة الصناعة والمعادن في العام 2010).

Ø دليل رقابة الأداء (وضعه ديوان الرقابة المالية في العام 2006).

Ø دليل بطاقة الأداء المتوازن (وضعه ديوان الرقابة المالية)

يقدم "دليل المعايير والمؤشرات" مجموعة من مؤشرات الأداء الرئيسية التي تنقسم بدورها إلى مؤشرات فرعية. هي مؤشرات منطقية (نعم/كلا)، بحيث يتحقق المفتش من مدى توفر المؤشر في الإدارة الخاضعة للتفتيش فيضغ في الخانة المخصصة بالقرب من كل مؤشر فرعي، إما نعم أو كلا. وبالتالي، إما أن المؤشر موجود فعلاً أو غير موجود.⁶⁰

الدور الاستشاري للمفتش العام في العراق

بالرغم من أن التفتيش والتحقيق والمراقبة تشكل الجزء الرئيسي من عمل المفتشين العامين، وبالتالي تُنسب إليهم صفة الهيئات الرقابية في الوزارات العراقية، إلا أنهم يؤدون أيضاً وظائف استشارية طبقاً لأحكام الأمر رقم 57. فهذه الوظائف تستمد قاعدتها القانونية من المواد 1، و8 و10 و13. أما الأمثلة عن هذه الوظائف فهي: إصدار التوصيات، صياغة السياسات، والتشريعات، والإجراءات، والدراسات الاستشارية والابحاث وترجمة المستندات ذات الصلة.

وقد تبني بعض المفتشين العامين هذا الدور الاستشاري كخدمة أساسية يؤدونها. فعلى سبيل المثال، أمّن مكتب المفتش العام في وزارة الصناعة والمعادن 31 خدمة استشارية خلال عام 2012 بناءً على طلب وحدات في الوزارة، شملت 16 نصيحة في مجال الرقابة المالية و15 نصيحة في المجال القانوني.

عبر بعض المفتشين العامين عن ضرورة جعل المراقبة جزءاً أساسياً من إدارة العمليات اليومية لمختلف الوحدات الوزارية، مما يستدعي مزيداً من التعاون بين هذه الوحدات وبين المفتشين العامين في هذا المجال. وقد خلص المفتش العام في وزارة التجارة في أحد التقارير الصادرة عنه في العام 2012 إلى أن الإدارة العراقية تنقصها ثقافة مؤسسية موحدة بين الكيانات التنفيذية وكيانات المراقبة، وهذه الثقافة الكفيلة بجعل القيادات التنفيذية تفهم بصورة أفضل المبدأ الأساسي للعملية الإدارية. وقد صرح المفتش العام أنه " يجب اعتبار المراقبة أحد أهم الوظائف الإدارية. فمن دونها لن تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها."

توجد أمثلة عن هذه المؤشرات في تقريرنا بعنوان "دراسة تقييم الأداء المؤسسي: دراسة مبنية على مختارات من التطبيقات المعتمدة عالمياً وفي العراق، الجزء العاشر، حول تفتيش وقياس الأداء الذي تنفذه مكاتب المفتشين العامين في العراق.

التفتيش المنفذ من مكاتب المفتشين العامين في العراق ضمن إطار النزاهة و تنفيذ الموازنة

إن الوظائف الأساسية للمفتشين العامين تعتبر إحدى صمّامات الأمان التي تضمن حسن تنفيذ الموازنة الحكومية. إذ يحظى إطار المراقبة هذا بأهمية كبرى وسط مشاريع إعادة الاعمار التي أطلقها العراق أو استضافها نتيجة الدعم الدولي له. فثلاثة أرباع الموازنة العامة المقدرة تخصص للنفقات الجارية التي لها دور كبير في استمرارية عمل البيروقراطية الحكومية. إلا أن التحدي الأصعب أمام الحكومة العراقية لا يكمن فقط في ندرة الموارد المخصصة للبرامج والمشاريع الاستثمارية ، إنما أيضاً في الاستثمار الأفضل للربع الباقي من الموازنة وفق مبادئ الاقتصاد والفعالية والكفاءة.

إن تقارير المفتش العام الأميركي المعين خصيصاً لمراجعة مشاريع إعادة اعمار العراق لعام 2012 التي رفعت إلى السلطة التشريعية في الولايات المتحدة لحظت أن معدلات تنفيذ الموازنة الرأسمالية كان منخفضاً إلى حد ما. ففي العام 2012:

- تدنت نسب تنفيذ الموازنة الرأسمالية عن 50% لدى 13 من اصل 26 وزارة.
- وسجلت وزارة الزراعة نسبة التنفيذ الأدنى من بين الوزارات العراقية (6%)، بينما
- سجلت وزارة الكهرباء معدل التنفيذ الأعلى (94%). وبشكل عام،
- انخفض معدل تنفيذ الموازنة العامة في العراق من 86% إلى 76% في العام 2010.

وبالتالي، تباطأت عملية إعادة الاعمار بحيث بقيت عدة مشاريع غير منجزة. وقد عزت تقارير المفتش العام الأميركي أسباب القصور هذه إلى "البيروقراطية المتصلبة، والنقص في القدرة على إدارة المشاريع والصفقات العمومية والفساد الحكومي".

تشير هذه الأسباب القلق حول العلاقة بين مكاتب المفتشين العامين والوزارات. فنقص المبادرة من الموظفين الحكوميين، وهي ظاهرة سلبية في البيروقراطية الحكومية لا ترتبط فقط بحالة الجمود المتفشية في إدارة بعيدة عن الأداء الفاعل، بل أيضاً بخوف المسؤولين فيها من أن أي عمل قد يبادرون به قد يؤدي إلى انتقادهم أو إلى تقديم الشكاوى بحقهم في بيئة منقسمة سياسياً.

ينظر العديد من المسؤولين في الإدارات إلى المفتش العام على أنه "ضابط شرطة" يسعى إلى رصد خطأ أو انتهاك للقوانين الحكومية والأنظمة المعقدة أصلاً. فهذا القلق يقلص اندفاع موظفي الحكومة ليكونوا أكثر إنتاجية وتركيزاً في

أدائهم على النتيجة النهائية. كما أن التحقيقات التي تنفذها مكاتب المفتشين العامين أو هيئة النزاهة تقتضي فترة زمنية إضافية قبل البدء بإجراءات التنفيذ. تعد مهارة وخبرات مكاتب المفتشين العامين وهيئة النزاهة عنصراً أساسياً لتسريع عملية المراقبة وبالتالي، لتنفيذ المشاريع العالقة. وسعيًا إلى حث الوزراء لمزيد من المبادرة في الإشراف على حسن تنفيذ مشاريع إداراتهم، وجّه رئيس الوزراء إليهم دعوة لمراقبة تقدم المشاريع والتحري عن التأخير الحاصل في تطبيقها. ونجحت الزيارات التي قام بها الوزراء إلى مواقع العمل في تسريع وتيرة بعض المشاريع.

يمكن للوزراء أن يستجيبوا بصورة أكبر لتعليمات رئيس الوزراء إن قدموا الدعم إلى المفتشين العامين لديهم لكي ينفذوا مهامهم من دون تدخلات سياسية ومن دون عرقلتهم ومن دون إعاقة نفاذهم إلى المستندات والمعلومات التي يطلبونها لإنجاز برامج التفتيش. ويُفترض بالمفتشين العامين اتخاذ الخطوات القانونية الضرورية ضد المخالفين بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية ومن دون أن يخافوا الانتقام السياسي، وأن يساهموا في بناء القدرات في وزاراتهم.

عبر المفتش العام لوزارة الصناعة والمعادن في تقرير التفتيش السنوي لعام 2011 عن سبب مهم آخر أدى إلى تباطؤ وتيرة تنفيذ المشاريع، تمثل في "نقص وعدم فعالية دراسات الجدوى الاقتصادية والاقتدار إلى الرأي الفني في الوزارة، مما أدى إلى العديد من التعديلات قبل إعادة إطلاق إعلانات التوريد بسبب عدم اكتمال المواصفات".

ث. الخدمة المدنية في العراق

تأسس أول مجلس للخدمة المدنية في العراق في العام 1934. تم حلّ هذا المجلس في عهد الرئيس صدام حسين في العام 1979. في العام 2009، صدر القانون رقم (4) الذي أعاد تأسيس مجلس اتحادي للخدمة المدنية، كهيئة مستقلة ذات شخصية معنوية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، مرتبطة بمجلس النواب. غير أنّ هذا الجهاز لم ينشأ رسمياً، وبشكل فعلي قبل صدور قرار من مجلس الوزراء بذلك في شباط (فبراير) 2013، تماشياً مع القانون المذكور أعلاه. إذًا، فإنّ مجلس الخدمة المدنية الاتحادي لا يزال في مرحلته التأسيسية الأولى، وهو يلقي دعماً فنياً من المؤسسة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) من خلال مشروع "ترابط" (TARABOT) الذي يعمل على رسم الهيكلية التنظيمية للمجلس، تدريب الموظفين المعيّنين حديثاً، ونقل بعض المسؤوليات من وزارة المالية إلى المجلس، وفقاً لأحكام القانون رقم (4) الصادر في العام 2009. ومن المُتَوَقَّع أن تنشأ مجالس للخدمة المدنية في المحافظات مرتبطة بمجالس المحافظات العراقية. جدير بالذكر، أنّ المحافظات في العراق لم يكن لديها، تاريخياً، مجالس للخدمة المدنية، بعكس الإدارة المركزية التي يتجذّر فيها هذا النظام رغم تقادمه. ويتم اليوم إعداد مشروع قانون متكامل للموظفين. ومن النقاط التي يجري التركيز عليها هي التدريب من خلال جعله إجبارياً ومن خلال ربطه بالتعويض والترفيه. سيتم إنشاء معهد للخدمة المدنية ضمن هيكلية المجلس ليضع معايير التدريب وللتنسيق مع المراكز التدريبية

في الوزارات العراقية. ويجري حالياً إعداد مشروع قانون لإنشاء هذا المعهد بدعم من (USAID) التي تستمر بالعمل مع الهيئة العليا للخدمة المدنية لإعادة هيكلة وحدات شؤون الموظفين في الوزارات العراقية كافة وفي المحافظات بهدف تحويلها إلى دوائر عصرية لإدارة الموارد البشرية قادرة على إدارة وتطوير القوى العاملة لاستثمار قدراتها إلى الحد الأقصى. كما تسعى (USAID) من خلال مشروع "ترابط" (TARABOT) إلى إنشاء نظام معلوماتي للموارد البشرية تتم من خلاله مكننة السجلات المتعلقة بالموظفين، من التوظيف، إلى الترفيع، إلى التدريب، إلى تطوير مساهم المهني، إلى ما هنالك من أوجه عمل خاصة بشؤونهم.⁶¹

يُعيّن رئيس مجلس الخدمة المدنية الاتحادي من قبل رئيس مجلس الوزراء، وهو يتمتع بدرجة خاصة. وينص القانون رقم (4) على أن هذا المجلس يهدف إلى: تعزيز مستوى الخدمة المدنية على الصعيدين الاتحادي والمحلي، إيجاد فرص متساوية للأفراد الكفؤين، التخطيط لشؤون الوظيفة العامة والإشراف عليها، وتطوير مهارات الموظفين بالتنسيق مع الوحدات المعنية.⁶²

من المُتَوَقَّع أن يربط قانون الموظفين الجديد بين قضايا الوظيفة العامة والإصلاح الإداري، وإعادة الهيكلة التنظيمية، وإعادة رسم العلاقات بين مستويات الحكومة كافة، بحيث تزداد مع الوقت الصلاحيات الممنوحة إلى المحافظات العراقية.

⁶¹TARABOT (Iraq Administrative Reform Project – USAID); tarabot-iraq.org.

⁶²Issues and Options for Public Sector Modernization in Iraq; Geopolicity (international management consultancy group), November, 2009; pp. 9-10.

VIII. التحديات التي تواجه الإدارة الرشيدة في العراق من منظار الإدارة العامة

مبادئ الإدارة الرشيدة:

- ✓ المشاركة
- ✓ العدالة
- ✓ الاستقامة
- ✓ المساءلة
- ✓ الشفافية
- ✓ الفعالية

يتوق المواطن العراقي الذي عانى لعقودٍ طويلة من عدم الاستقرار المتواصل لبناء مؤسساتٍ حكومية فاعلة تحترم حقوقه، وتفرض حكم القانون، وتسعى لتعبئة جهود وموارد الأطراف كافة، على الصعيد الوطني، من أجل تعزيز مسيرة التنمية الشاملة. وبالرغم من أنه لا توجد وصفة جاهزة لإعادة بناء الدولة نظراً إلى الخصوصيات الثقافية لكل دولة، إلا أنّ هناك مبادئ عامة يمكن أن تقود جهود أي دولة في العالم لبناء مؤسساتٍ موثوق بها تؤمّن الإدارة الرشيدة للبلاد. إذ أنّ بعض المبادئ تُعتبر مبادئ عالمية:⁶³

- Ø المشاركة: أي درجة القدرة التي تتمتع بها الأطراف المعنية على الانخراط في العملية السياسية وإحساسها بأنها جزءٌ منها.
- Ø العدالة: أي درجة تطبيق القوانين والأنظمة بالتساوي على الجميع في المجتمع، دون تمييز.
- Ø الاستقامة: أي درجة تطبيق القوانين والأنظمة دون إحداث أي إذلال أو أذية لأيّ أحد من الناس.
- Ø المساءلة: أي درجة مسؤولية الأطراف السياسية عما تقوله وتفعله تجاه المواطنين.
- Ø الشفافية: أي درجة تطبيق الأنظمة التي تضمن الانفتاح والوضوح في الشأن العام.
- Ø الفعالية: أي درجة ضمان الأنظمة المعتمدة لاستخدام الموارد النادرة دون هدرٍ أو تأخير.

فيما يلي بعض التحديات التي تواجه الإدارة الرشيدة لا سيما لجهة انعكاساتها على أداء القطاع العام والتي لا بد للحكومة والمجتمع المدني في العراق أن يعملوا جاهدين على مواجهتها:

⁶³ Julius Court and GoranHyden, *Rebuilding Governance in Iraq: The Need for a Comprehensive Framework*; Discussion Paper, 2005; p. 5.

1. الانخراط الجماهيري:

بعد العام 2003، طفت على السطح جميع الصراعات والمصالح الكامنة في المجتمع. فالناس الذين ينتمون إلى مجموعاتٍ مختلفةٍ أسرعوا لملء الفراغ الواقع بعد سقوط النظام السابق. المهم، في هذا الإطار، أن يتمكن الناس من التعبير عن مطالبهم وتنظيم طريقة التعبير بطريقةٍ فاعلة. إذ يجب تحديد الآليات التي يمكن للناس من خلالها أن تشارك في عملية صنع السياسات العامة من أجل أن تتخطى أكبر شريحة ممكنة منهم في الشأن العام.

2. تعزيز المساءلة والرقابة في بيئةٍ يحكمها القانون:

لا يمكن لمؤسسات القطاع العام أن تعيش وتزدهر دون أن يكون لها أطراً للمساءلة والرقابة تعمل من ضمنها من أجل المساعدة على تقليص الفساد، وتعزيز ثقافة القانون، وتحفيز الناس والمؤسسات على تقديم أداءٍ أفضل، وإطلاق قدرات الجميع في بيئةٍ من المساواة أمام القانون.

بغض النظر عن الميدان السياسي، فإنّ القطاع العام العراقي يحتاج إلى تقوية نُظم الرقابة الداخلية والخارجية وذلك من خلال تعزيز واحترام دور وصلاحيات ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العامين. لقد لعبت هيئة النزاهة دوراً بارزاً في مكافحة الفساد، إلّا أنّ مزيداً من الدعم السياسي مطلوبٌ لتحقيق نتائج أفضل عبر وضع وتعزيز مُدونة السلوك الوظيفي، وإزالة المداخلات السياسية، واحترام سلطة هيئات الرقابة وأجهزة القضاء. إنّ منح العراقيين الحق في الوصول إلى نظامٍ قضائي يتصف بالموضوعية والقدرة يعزّز من حكم القانون ويساعد في تخفيف التوترات السائدة في المجتمع.

3. بناء ثقافة الأداء في القطاع العام:

يمكن إرجاع جزءٍ من ضعف أداء القطاع العام العراقي إلى غياب ثقافة الأداء. فالهيكليات ومسارات العمل البيروقراطية المتجذّرة في الإدارة العامة تُعيق الممارسة الإدارية القائمة على تحقيق النتائج. إنّ إحدى تحديات الإدارة العراقية اليوم هي وضع نظامٍ لقياس الأداء المؤسسي يتم تبنيهِ رسمياً وتطبيقه من قبل الوزارات والمؤسسات العامة بناءً على توجيهات ديوان الرقابة المالية (كجهازٍ رقابي خارجي، أي خارج الوزارات)، ومكاتب المفتشين العامين (كوحدات رقابة داخلية، أي ضمن الوزارات). إنّ وضع مؤشرات أداءٍ رئيسية

وتطبيقها يساهم في بناء هذه الثقافة. والجدير بالانتباه أنَّ الوزارات والمؤسسات العامة العراقية يجب ألا تنتظر إلى نظام قياس الأداء المؤسسي على أنه نظام مفروض عليها من جهة خارجية، بل اعتباره نظاماً للإدارة والمتابعة الذاتية للأداء.

4. حماية معايير الجدارة في الإدارة العامة:

إنَّ إنشاء مجلس الخدمة المدنية الاتحادي مؤخراً كجهازٍ مستقل لإدارة الموارد البشرية بموازاة الجهود القائمة لتأسيس وحداتٍ لإدارة الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات العامة العراقية هي مبادرات تطويرية في غاية الأهمية. إنَّ قانون الموظفين الجاري إعداده حالياً يجب أن يكون رؤيويّاً لكي يربط شؤون الموظفين بالتمتية الإدارية الشاملة. كما أنَّ تزويد المجلس بالقدرات الضرورية، وتطبيق الأنظمة الوظيفية هما مدمكان أساسيان في نظام الجدارة الذي يجب أن يحلَّ محل العلاقات الزبائنية السائدة في الإدارة العامة.

5. تقريب الإدارة من المواطن:

هنالك العديد من الأدوات التي يمكن للحكومة أن تستخدمها لردم الهوة بين الإدارة والمواطن. إحدى تلك الأدوات التي تطرّق إليها هذا التقرير هي منح المواطن الحق في الوصول إلى المعلومات. إذ أنَّ العراق بحاجة إلى سنِّ قانونٍ لحرية المعلومات يضمن وينظّم هذا الحق العام، وإلى إنشاء الأطر التنظيمية الكفيلة بتطبيق هذا القانون بشكلٍ فاعل. إن الخطّ الفاصل بين حماية الخصوصية الشخصية، والحق في الوصول إلى المعلومات العامة يجب أن يُرسم بديارية وحكمة. إن جهود المنظمات غير الحكومية للتأثير على الحكومة في هذا المجال هي إحدى وسائل الضغط المؤدية إلى هذه الخطوة الإصلاحية الهامة.

6. إنشاء أطر فاعلة للعلاقات بين المستويات الحكومية المختلفة:

إنَّ الدستور الجديد الذي أرسى أسس نظامٍ سياسي فدرالي يحمل في طيّاته انعكاساتٍ إدارية. فعلى سبيل المثال، فإنَّ مجلس الخدمة المدنية الاتحادي المنشأ حديثاً عليه أن يبني أطرّاً فاعلة للتعاون مع مجالس الخدمة المدنية الإقليمية المزمع إنشاؤها في المحافظات. كذلك هي حال مكاتب المفتشين العامين. فالهيكلية والوظائف الحالية لمكاتب المفتشين العامين لا تتناسب مع متطلبات الدستور العراقي الجديد. إنَّ غياب الإجماع السياسي حول مستقبل الدولة يفاقم المشكلة ويجعل الرؤية أكثر ضبابية، أقله حتى الآن. إنَّ أيّ تغييراتٍ في تركيبة الدولة السياسية ستؤدي حُكماً إلى إعادة النظر في هيكلية ووظائف الجهاز الحكومي. فمن

المتوقَّع أن تعيد الفدرالية تشكيل نظام التفتيش من خلال التخفيف من صلاحيات المكاتب الحالية القائمة في الوزارات والمؤسسات التي هي جزء من الادارة المركزية، وتوسيع شبكة مكاتب التفتيش الإقليمية في المحافظات لנاحية عددها وصلاحياتها. إذا، فإن أي إصلاحاتٍ تعيد ترتيب العلاقات القائمة بين المستويات الحكومية المختلفة ستؤثر في نظام التفتيش. تبقى هذه المسألة عالقة بانتظار تطوّر النظامين السياسي والإداري في العراق.

إنشاء آلية للتنسيق بين الهيئات الرقابية:

إن وجود هيئات رقابية متعددة كهيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العامين يتطلب إنشاء آلية للتنسيق بين الجهات المختلفة. إذ أن وظائفها متصلة ببعضها البعض وتتقاطع في نقاطٍ عدة. فديوان الرقابة المالية، على سبيل المثال، يضع مؤشرات أداء للوزارات والمؤسسات العامة، في حين أن مكاتب المفتشين العامين تسعى للتحقق من تطبيق تلك المؤشرات من قبل الإدارات، بل يمكن لمكاتب التفتيش بدورها أن تضع مؤشرات للأداء تعتمد عليها ضمن منهجية عملها الرقابي. كما يُفترض بالديوان ومكاتب التفتيش أن يتعاونوا مع هيئة النزاهة في محاولاتها الإصلاحية للحدّ من الفساد ولتعزيز حكم القانون والتقيّد بالأطر القانونية. إذا، لا بدّ لهذا التنسيق بين الهيئات الرقابية أن يأخذ شكلاً مُمنهجاً لتجنّب الازدواجية ولضمان تعاونٍ سلس فيما بينها.

إنّ بناء الدولة الحديثة في العراق انطلاقاً من مفهوم "الإدارة

الرشيدة" يتطلّب حشد الجهود والموارد في ظلّ إرادة سياسية متماسكة. وبالرغم من الدور المتنامي لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في دفع مسيرة التنمية قُدماً، فإنّ قيام مؤسسات حكومية فاعلة وقادرة وشفافة هو من ركائز "الإدارة الرشيدة". ولا بدّ في هذا السياق من تفعيل وتطوير دور أجهزة الرقابة، ومن بثّ ثقافة الأداء والمُساءلة في الوزارات

إنّ بناء الدولة الحديثة في العراق انطلاقاً من مفهوم "الإدارة الرشيدة" يتطلّب حشد الجهود والموارد في ظلّ إرادة سياسية متماسكة

والمؤسسات العامة العراقية. وقد يشكّل التطوير الإداري باباً من أبواب الحلول للأزمة السياسية التي يُعاني منها العراق منذ مدة طويلة. من هذا المنطلق، يمكن اعتبار العناصر التي تتألف منها "الإدارة الرشيدة" معايير تُعتمد لتقييم مدى تقدّم الدولة على مقياس الحداثة. إذ بالرغم من خصوصيات كل مجتمع، تبقى العديد من المبادئ المشتركة بمثابة مسلماتٍ إنسانية تقوم عليها الدولة العصرية.

القسم الرابع: مبادئ ومؤشرات الحوكمة في العراق

١. هدف التقرير

يبني هذا التقرير على التقرير السابق بعنوان "أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة: نافذة على آخر التطورات العالمية وفاق المستقبل في العراق" الذي عرّف مفهوم الحوكمة وتطبيقاتها في عدد من الدول المُختارة وفي العراق. أما هذا التقرير بعنوان "مبادئ الحوكمة ومؤشراتها للعراق" فيهدف إلى عرض عيّنة من المؤشرات لكل مبدأ من مبادئ الحوكمة التي جرى اختيارها نظراً لارتباطها المباشر بأداء القطاع العام في العراق، ومعظم تلك المؤشرات يمكن تطبيقها من قبل مكاتب المفتشين العامين. أما بعض المؤشرات الأخرى فمرتبطة بالإطار العام لصنع السياسات العامة والأطر المؤسسية في العراق، ولكن هذه المؤشرات لا غنى عنها لكي يتمكن المفتش العام من تطبيق مهمة قياس أداء الوزارات والمؤسسات العامة العراقية.

بما أنّ التقرير السابق بعنوان "أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة: نافذة على آخر التطورات العالمية وآفاق المستقبل في العراق" يشكّل الأساس الذي بُني عليه هذا التقرير، فإنّ الأخير يستشهد ببعض تعريفات الحوكمة وتطبيقاتها الواردة في التقرير الأول، ويضيف نواحٍ أخرى بالاستناد إلى مراجع إضافية لتدعيم الأفكار الواردة فيه. أما نقطة انطلاق هذا التقرير فكانت التذكير بمفهوم الحوكمة بأبعادها المختلفة مع تعريفٍ بوجهيها السياسي والإداري.⁶⁴ ثمّ يستعرض كاتب هذا التقرير المبادئ الإدارية للحوكمة مع تركيزٍ خاص على تطبيقاتها في العراق.

يضيف هذا التقرير إلى التقرير السابق الذي تركّز على الأطر المؤسسية بعض الوقائع الأخرى. وقد جرى اختيار مجموعة من المبادئ الإدارية المرتبطة بشكلٍ وثيق بالقطاع العام العراقي.

بناءً عليه، تمّت صياغة عدد من مؤشرات الأداء الرئيسية المتصلة بالمبادئ الإدارية للحوكمة. وقد عمدنا إلى إبقاء تلك المؤشرات بسيطة ومباشرة قدر الإمكان من أجل التمكن من تطبيقها في المستقبل. إذ يُستحسن التركيز على عددٍ صغير وعملّي من المؤشرات من أن نضع قائمة طويلة بالمؤشرات التي تبقى نتائج عملٍ فكري يصعب تطبيقه.

وبالرغم من أنّ المؤشرات الواردة في هذا التقرير وُضعت خصيصاً من أجل دعم عمل مكاتب المفتشين العامين عند قيامهم بقياس أداء الإدارات، إلا أن وضعها بصيغتها النهائية يتم من خلال ورش عمل مشتركة تضم المفتشين العامين، والوزارات المعنية، وهيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية.

جدير بالذكر أن "الحوكمة" تعبير انتشر أيضاً ضمن مجتمع الأعمال ومؤسسات القطاع الخاص تحت شعار "الحوكمة المؤسسية" والذي يتناول⁶⁴ (Corporate Governance) هيكلية وآليات صنع القرار، والإدارة والمساءلة لدى الشركات الخاصة

III. الحوكمة: مفهوم متعدّد الأبعاد⁶⁵

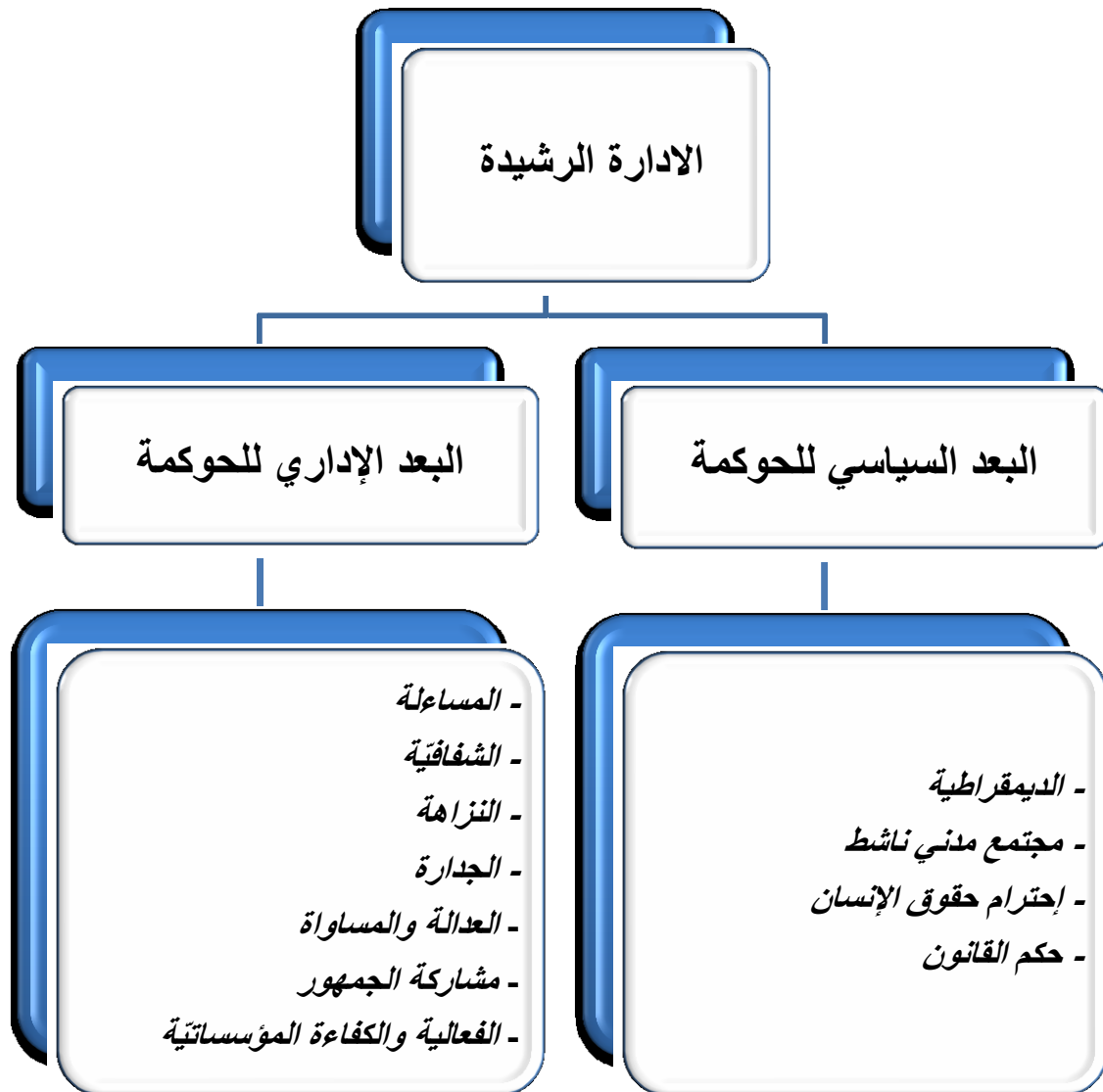
يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) "الحوكمة" على أنها:

"نظام القيم، والسياسات، والمؤسسات التي يدير المجتمع من خلالها شؤونها الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية عبر التفاعلات التي تتم بين الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. إنها الطريقة التي ينظم فيها المجتمع نفسه من أجل اتخاذ وتطبيق القرارات من خلال التوصل إلى فهم مشترك وإلى اتفاقات وأفعال مشتركة. تشمل "الحوكمة" الآليات والإجراءات التي يعبر من خلالها المواطنون والمجموعات عن مصالحهم، ويحلّون خلافاتهم، ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية. إنّ الحوكمة هي الأنظمة، والمؤسسات والممارسات التي تضع حدوداً وحوافز للأفراد، والمؤسسات، والشركات. تُطبّق الحوكمة بأبعادها الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية على كل مستوى من مستويات الحياة الإنسانية، أكان على مستوى المنزل، أو القرية، أو البلدية، أو المنطقة، أو العالم."⁶⁶

إذاً، فإنّ الحوكمة مفهومٌ متعدّد الأبعاد يشمل نواحٍ مختلفة ويطلّ مجالات الحياة السياسية والإدارية.

⁶⁵ من أجل مزيد من التفاصيل عن مفهوم الحوكمة وتطبيقاتها في العالم، يمكنكم الإستئناس بالنقير السابق بعنوان "أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة: نافذة على آخر التطورات العالمية وآفاق المستقبل في العراق"

⁶⁶ Governance Indicators, A User's Guide, Second Edition, p. 1; UNDP Publication.



أ. البعد السياسي للحكومة

للحكومة جوانب سياسية تؤثر على حياة المواطنين. وتُعتبر بعض معالمها ركائز رئيسية في هذا الصدد:

i. الديمقراطية

إن الديمقراطية هي النظام السياسي الذي يركز على مجموعة من الآليات قد تكون الآلية الرئيسية فيها، كيفية إجراء التمثيل الصحيح للمواطنين في مجال اخذ القرار على كل المستويات.

يسمح هذا النظام بتداول السلطة من خلال آلية الانتخابات الحرة، النزاهة، والعادلة التي تعكس إرادة الشعب في ظلّ احترام مبدأ فصل السلطات من أجل المحافظة على التوازن بين المؤسسات كافة التي يتشكّل منها نظام الدولة بحيث تجري مساءلة السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية التي تخضع بدورها لمساءلة المواطنين.

ii. مجتمع مدني ناشط

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً متزايداً في مسيرة التنمية الوطنية وفي المشاركة باليات اخذ القرار. فالناس الذين تجمعهم مصالح، وقِيم، وقضايا مشتركة يجتمعون إرادياً من أجل التعبير عن مطالبهم وإيصالها إلى أصحاب الشأن. كما تتقاسم مؤسسات المجتمع المدني مع الدولة مسؤولية تقديم الخدمات. ولكن المجتمع المدني لا يزدهر إلا في ظلّ بيئة تحترم حرية التجمّع وحرية التعبير عن الرأي، التي تضمنها الأطر القانونية، والممارسات السياسية والإدارية.

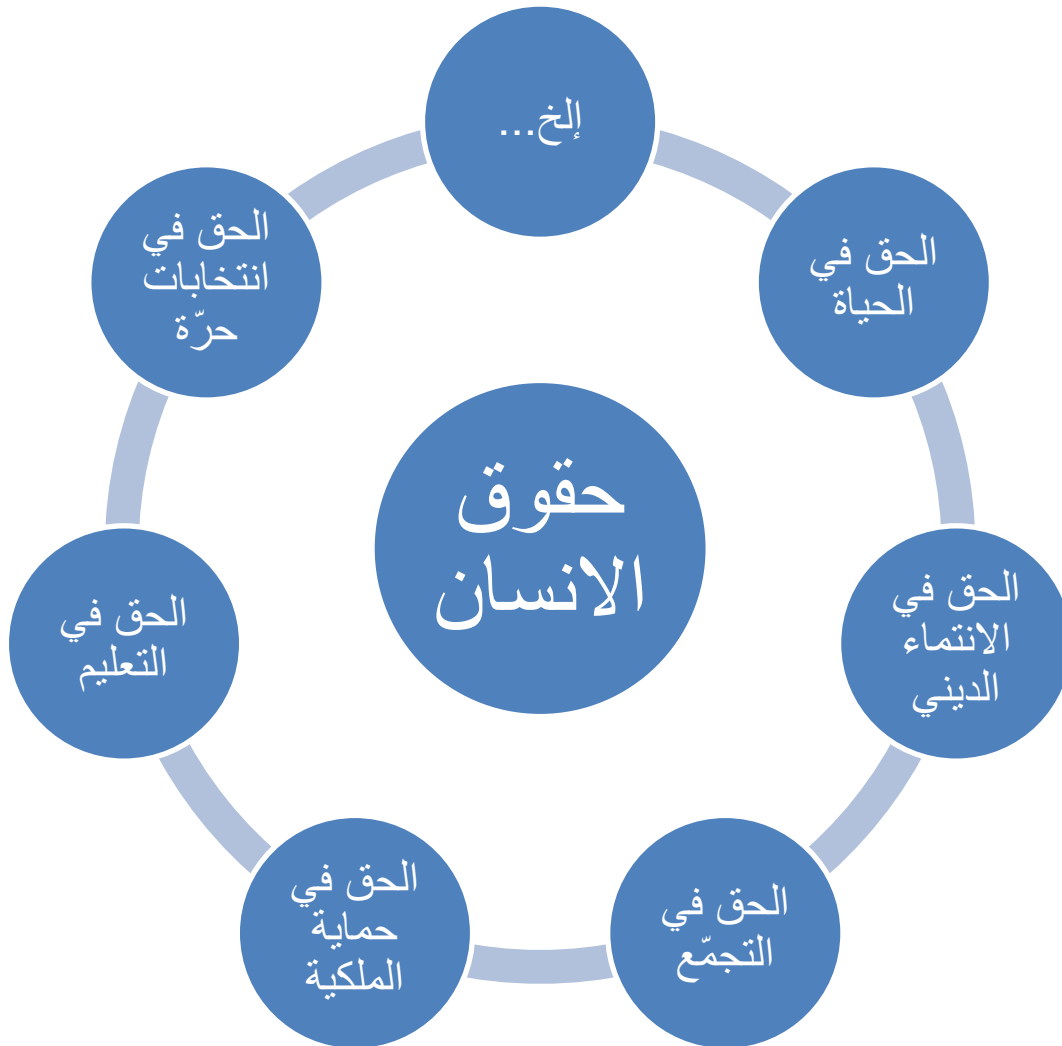
تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً متزايداً في مسيرة التنمية الوطنية وفي المشاركة باليات اخذ القرار

iii. احترام حقوق الإنسان

تمّ الاعتراف دولياً، لأول مرة، بحقوق الإنسان في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" في العام 1948. وهي من حقوق الناس على الدولة، بمعنى أنّ مؤسسات الدولة يجب أن تحترم تلك الحقوق وأن تقرّ القوانين التي تكرس هذه المسألة والتي تضمن أيضاً احترام الناس لحقوق بعضهم البعض. مثال على ذلك، هو الحق في الحياة والذي لا

يتطلب فقط من مؤسسات الدولة أن تتصرف بطريقة لا تؤدي إلى فقدان الحياة، بل يجب أيضاً على القوانين أن تحمي كل إنسان من تصرفات أناس آخرين قد تكون مصدر أذية له.

تشمل حقوق الإنسان⁶⁷: الحق في الحياة، الحق في انتخابات حرة، الحق في التعليم، الحق في حماية الملكية، الحق في التجمع، الحق في الانتماء الديني، إلخ.



⁶⁷ Liberty: Protecting Civil Liberties, Promoting Human Rights; www.liberty-human-rights.org.uk

iv. حكم القانون

حكم القانون هو النظام الذي يقوم على المبادئ العالمية التالية:

- الحكومة والمسؤولون فيها وموظفوها والأفراد والمؤسسات الخاصة يخضعون للمساءلة تحت سلطة القانون.
- القوانين تتسم بالوضوح، والعلنية، والاستقرار، والعدالة، والمساواة في التطبيق، وتحمي الحقوق الأساسية بما في ذلك أمن الأشخاص وملكيتهم.
- المسار الذي يتم من خلاله إقرار القوانين وتطبيقها يعبر عن إرادة الشعب ويتسم بالعدالة والفعالية.
- يتم توفير العدالة من قبل جهات تتمتع بالكفاءة، والفعالية، والأخلاق، والاستقلالية، والحيادية، على أن يتوفر هؤلاء بأعداد كافية وتكون لديهم ما يكفي من الموارد على أن يعكسوا تركيبة المجتمع الذي يخدمونه.⁶⁸

ملاحظة: يرجى الاطلاع على منشورات المركز العربي لحكم القانون والنزاهة وتحديدًا كتاب "حكم القانون" للدكتور غالب غانم (الرئيس السابق لمجلس القضاء الأعلى اللبناني)⁶⁹.

⁶⁸The World Justice Project; <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>.

⁶⁹ <http://www.acrli.org/Files/pdf2008/CompleteBook.pdf>

ب. البعد الإداري للحوكمة

للحكومة وفق المتداول في تحديدها بعداً يتعلق بالإدارة (Management) سواء كانت إدارة حكومية أو إدارة لمؤسسة خاصة.⁷⁰

سنحصر ما سندلي به في هذا المجال بالإدارة الرشيدة (Good Governance) على الصعيد الحكومي وذلك ليس تقليلاً من شأن وأهمية (Corporate Governance) إنما احتراماً للاطار الذي وضعت هذه الدراسة لأجله، ألا وهو تعزيز قدرات مكتب المفتش العام.

إنّ عدداً من الخصائص تميز الإدارة الرشيدة في القطاع الحكومي. ولقد تمّ اختيار عدد من الخصائص المذكورة ليُصار إلى تفصيلها في الفقرات التالية من هذا التقرير نظراً لأهميتها في عمل مكاتب المفتشين العامين في مجال قياس الأداء.

i. المساءلة

إضافةً إلى مفهوم المساءلة السياسية الذي يحافظ عليه نظام التوازن في السلطة الذي يسود المجتمعات الديمقراطية، فإنّ للمساءلة جوانب إدارية.

فالوزارات والمؤسسات العامة مع مدرائها يخضعون للمساءلة من الناحية الإدارية. وفي هذا الإطار، فإنّ المساءلة تأخذ الأشكال التالية:
<u>المساءلة التسلسلية:</u> وهي تركز على التوجيهات الإدارية، بما في ذلك الأنظمة، وإجراءات العمل المنهجية، والإشراف الذي يمارسه الرؤساء على مرؤوسيه.
<u>المساءلة القانونية:</u> والتي تركز على مطابقة الأعمال المنفّذة لتوقعات وإجراءات عمل حددتها جهة رقابية من خارج الإدارة نفسها، بحيث تتم مساءلة الإدارة وموظفيها بناءً على الالتزام بتلك الإجراءات.
<u>المساءلة المهنية:</u> بحيث تلتزم الإدارة بمعايير للأداء، وبيروتوكولات عمل تضعها مجموعة عمل محترفة. ⁷¹

⁷⁰corporate governance

⁷¹Owen Hughes, **Public Management and Administration**, 4th ed. (UK: Palgrave Macmillan, 2012).

ii. الشفافية

تكون الإدارة الحكومية شفافة عندما تكشف عن المعلومات المتصلة بأنشطتها، وسياساتها، إلى ما هنالك من معلومات للجمهور. وهذا يعني أن الإدارة الحكومية لا تستجيب فقط لطلبات الجمهور للمعلومات، بل أنها تنشر أيضاً جزءاً كبيراً من معلوماتها دون انتظار لتلقي طلبات من الجمهور. مثال على ذلك، عندما تقوم الإدارة بنشر معلوماتها على موقعها على شبكة الإنترنت، وفي الجريدة الرسمية، وفي قصائص وتقارير.⁷²

إن نظام الجدارة
هو نقيض نظام
تقاسم المغانم

iii. النزاهة

تعبّر النزاهة الحكومية عن نفسها من خلال إدارات عامة وإجراءات عمل خالية من الممارسات الفاسدة، بحيث يحرص الموظفون على التصرف وفقاً لمعايير أخلاقية تنص عليها مدونة السلوك الوظيفي. وقد ساهمت شرعة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في دفع الدول إلى تبني مزيد من الأنظمة والتدابير في هذا المجال.

ويؤكد مبدأ النزاهة على أهمية أن تجري التحقيقات في المزاعم الموجهة ضد السياسيين والإداريين حول تورطهم في قضايا فساد، وفق الأصول والإجراءات القانونية. أما المشاريع الحكومية فيتم توريدها وفق الأنظمة المتبعة والتي تسعى إلى المحافظة على الموضوعية والحيادية في عمليات التلزم.

iv. الجدارة

يجب اختيار الموظفين بالاستناد إلى شهاداتهم التعليمية وقدراتهم من خلال مباريات تسبق الدخول إلى الوظيفة العامة.

إن نظام الجدارة هو نقيض نظام تقاسم المغانم الذي يستند إلى الانتماءات السياسية، والولاءات الشخصية والروابط العائلية والقبلية. من أجل بناء نظام فاعل للجدارة الوظيفية، تم تأسيس أجهزة رقابية لإدارة شؤون الموظفين في القطاع العام. (لمزيد من التفاصيل، يمكنكم مراجعة تقريرنا بعنوان: "أطر وتطبيقات الإدارة الرشيدة: نافذة على آخر التطورات العالمية وآفاق المستقبل في العراق").

⁷² Legal Leaks Toolkit; <http://www.legalleaks.info/right-to-information/2-what-is-transparency-is-it-the-same-as-access-to-information.html>

٧. العدالة والمساواة

على الحكومات أن تتصرف بهدي من المصلحة العامة بحيث يتم التعامل مع جميع المواطنين بعدالة ومساواة دون تمييز لأسبابٍ اعتباطية. مثال على ذلك، على الحكومة أن تضع قيوداً متساوية على جميع الشركات دون أن تتمكن أيّ منها من التفلّت من تلك الضوابط. أو عندما توفر الدولة خدمات تعليمية للأطفال، يجب ألا تميّز مجموعة عرقية أو دينية على حساب مجموعة أخرى.

تتطلّب المساواة ما يُسمّى "تمييزاً إيجابياً"

على صعيدٍ آخر، تتطلّب المساواة ما يُسمّى "تمييزاً إيجابياً" عندما تكون الفروقات ذات معنى بارز. مثال على ذلك، تميّز الحكومة من خلال قوانينها الضريبية بين شركات تتوخى الربح ومؤسسات لا تتوخاه، كما على الحكومة أن تميّز عند تخصيصها للموارد بين من هم أولاد أصحاء وبين من هم من ذوي الاحتياجات الخاصة.⁷³

٦. مشاركة الجمهور

أصبح انخراط المواطنين في عملية صنع السياسات العامة أحد أبرز مبادرات الإصلاح الإداري التي تضطلع بها الحكومات المعاصرة في العالم. هي واحدة من الطرق المُتَّبَعَة لردم الهوة بين الإدارة والمواطن، بحيث يصبح الأخير أكثر انخراطاً واهتماماً بسياسات وممارسات الإدارة العامة.

تتبع هذه المشاركة مقاربات وتقنيات عمل تنطلق من أسفل إلى أعلى كالتشاور، والمجموعات المُركّزة، ومنتديات النقاش الإلكتروني.

لقد أصبح نشر مشاريع القوانين والأنظمة قبل المصادقة عليها من أجل الحصول على معلومات مرتدة Feedback من أصحاب العلاقة تدبيراً مُعتمداً.

٧. الفعالية والكفاءة المؤسساتية

إنّ تأدية الخدمة العامة وتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن يتطلّب مؤسساتٍ تعمل بشكلٍ جيد تتمتع بالقدرة الكافية على وضع وبلوغ أهدافها.

⁷³ The Center for Public Justice; <http://www.cpublicjustice.org/node/887>

إنّ بناء القدرات المؤسسية للقطاع العام يمثل جوهر الإصلاح الإداري. وإنّ إزالة العوائق التي تعترض مسار المعاملات الحكومية والحدّ من الإجراءات المُعقَّدة من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإعادة رسم الهيكلية التنظيمية، وتطوير نُظُم وممارسات إدارة الموارد البشرية هي مجالات أداء تستهدفها مشاريع التنمية الإدارية. لقد جرى إدماج إدارة وقياس الأداء في صُلب التوجهات الإصلاحية، بناءً على مؤشرات أداء يتم من خلالها قياس مدى تقدم الإدارة نحو تحقيق أهدافها المرسومة.⁷⁴

⁷⁴ يمكنكم مراجعة تقريرنا بعنوان: دراسة "تقويم الأداء المؤسسي" دراسة مبنية على مختاراتٍ من التطبيقات المعتمدة عالمياً وفي العراق

IV. الجوانب الإدارية للحوكمة في الإطار العراقي: مبادئ ومؤشرات

بما أنّ مفهوم الحوكمة واسع جداً، يركّز هذا التقرير على الجوانب الإدارية التي تؤثر مباشرةً على أداء مؤسسات القطاع العام والتي تهتمّ مكاتب المفتشين العامين في سعيها لقياس أداء الإدارات في مجالات الحوكمة. علماً بأنّ الجوانب الأخرى لا تقلّ أهميةً.

بناءً عليه، تمّ إلقاء الضوء على عددٍ من المبادئ الإدارية الرئيسية للحوكمة مع صياغة مجموعة من مؤشرات الأداء لكلّ منها يمكن أن يعتمد عليها المفتش العام عند تقييمه لأداء الإدارات والمؤسسات العامة بعد مناقشتها، وربما تعديلها، لتتلاءم أكثر مع واقع الإدارة العراقية.

أ. المساءلة: المعالم الخارجية والداخلية في النظام الإداري العراقي⁷⁵

المساءلة هي تأدية حسابٍ أو اعلان مسؤولية الموظف الإداري مهما كانت رتبته عن خطأ أو تصرف غير قانوني قام به أثناء ممارسته لوظيفته.

بالإضافة إلى المساءلة التسلسلية التي يخضع من خلالها المرؤوسون لتعليمات رؤسائهم ويؤدّون مسؤولياتهم بناءً عليها (المساءلة الداخلية)، تخضع أيضاً الإدارات، على صعيدٍ آخر، لمساءلة أجهزة الرقابة المركزية.

إن ديوان الرقابة المالية يراقب الأداء المالي للإدارات ويضع مؤشرات لقياس أدائها (وهذا يمثل الإطار الخارجي للمساءلة، بمعنى أنّ مؤسسة رقابية من خارج الإدارة نفسها تراقب عملها).

عندما يرصد ديوان الرقابة المالية مخالفةً ما، يمكنه أن يطلب من مكتب المفتش العام أو من هيئة النزاهة التحقيق فيها، واتخاذ الإجراءات اللازمة، ووقف المخالفة وإزالة النتائج المترتبة عنها. ويمكن لرئيس ديوان الرقابة المالية أن

⁷⁵ يمكنكم مراجعة الملحق الذي يعرض عيّنة من المؤشرات الخاصة بمبدأ المساءلة الموجهة للإدارة العراقية والتي يمكن لمكتب المفتش العام أن يتّبعها (صفحة 22-25).

يطلب من الوزير أو من رئيس الإدارة المعنية أن يحيل المخالف إلى التحقيق أو إيقافه عن العمل، والادعاء عليه نظراً لارتكابه مخالفات مالية، وتحميل المخالف كلفة التعويض عن الخسائر التي تكبدتها الإدارة جرّاء مخالفته.⁷⁶

على ديوان الرقابة المالية أن يبلغ المدّعي العام، أو هيئة النزاهة، أو سلطة التحقيق المختصة، وفقاً لصلاحيه كلّ منها، عن كل مخالفة مالية يتم اكتشافها.

يودع الديوان تقريره السنوي مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال 120 يوماً من تاريخ إقفال السنة المالية. خلال السنة، وفي حال بروز قضية مهمّة، يضع الديوان تقريراً خاصاً يودعه مجلس النواب.

يتولى الديوان نشر تقاريره عبر وسائل الإعلام. كما يضعها في متناول يد السلطة المختصة، عند الطلب، باستثناء التقارير التي تهدّد الأمن القومي، والتي لا يمكن نشرها دون الحصول على موافقة مسبقة من الديوان.⁷⁷

بالإضافة إلى السلطة التسلسلية، فإنّ المساءلة الداخلية تتمحور أيضاً حول عمل مكتب المفتش العام في كل وزارة ومؤسسة عامة. أما مهام ومسؤوليات مكتب المفتش العام فتدور حول أربعة محاور رئيسية:

i. **التدقيق والتحقيق** لضمان نزاهة وشفافية أنشطة الوزارة وأداء الموظفين العموميين؛ التبليغ عن الانتهاكات والمخالفات الجزائية إلى المسؤولين عن تطبيق القانون، والتنسيق مع السلطات المختصة بما فيها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

ii. **استلام ومتابعة الشكاوى** التي ترد من المواطنين أو من قبل شخص يطلب خدمة من إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة. وهذا الدور الذي يضطلع به المفتش العام هو شبيه بدور "وسيط الجمهورية" الذي يتلقّى الشكاوى ويضمن لأصحاب الحقوق حقوقهم تجاه الإدارة من أجل تأمين مساواة المواطنين أمام الخدمة العامة.⁷⁸

iii. **تقييم أداء الإدارات** للتأكد من أن أنشطتها تتسم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية، ومراجعة أنظمة قياس الأداء؛ مراجعة التشريعات والقواعد والأنظمة والسياسات والإجراءات والعمليات منعاً للغش وإزالة أوجه القصور فيها؛ إصدار توصيات بشأن الإجراءات التصحيحية ومراقبة تطبيق التوصيات الصادرة عن المكتب، وبخاصة مراقبة التصرفات لجهة توافقها مع مبادئ الإدارة الرشيدة والأنظمة المطبّقة.

⁷⁶ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Articles 15 and 16.

⁷⁷ Law No. (31); The Law of the Board of Supreme Audit; Article 28.

⁷⁸ من المهم ان نسلط الضوء على هذا الجانب من مهام المفتش العام الذي يشكل رافعة مهمة لحماية المتعاملين مع الادارات العامة سواء كانت مركزية او لا مركزية بحيث تسمح هذه الحماية في حال نجاحها في توفير مناخ ايجابي يعزز ثقة الناس بقطاعها الحكومي وبأداء موظفيه

iv. التدريب والتطوير لتعزيز مهارات موظفي الوزارات للحوول دون وقوع الغش والتبذير وإساءة استخدام السلطة، وتطوير برامج كفيلة بنشر ثقافة الأداء الفاعل، المساءلة، والنزاهة في الوزارات.⁷⁹

ب. النزاهة: أخلاقيات الوظيفة العامة⁸⁰

إنّ المحافظة على نزاهة الإدارة العامة في العراق هو محطّ اهتمام هيئة النزاهة التي هي مؤسسة مستقلة تخضع للرقابة البرلمانية تسعى لمنع الفساد في القطاع العام والتحقيق فيه، ولتعزيز ثقافة النزاهة، وأخلاقيات الوظيفة العامة، والشفافية، والمساءلة من خلال برامج التوعية والتثقيف.

لقد أصدرت هيئة النزاهة قواعد السلوك الوظيفي من أجل التحقق من حسن أداء الإدارة وموظفيها. يجب على الموظفين أن يملأوا ويوقعوا نموذجاً خاصاً يصبحون من خلاله ملزمين بالقواعد السلوكية.

وفقاً لتعليمات هيئة النزاهة، فإنّ الرؤساء التسلسليين مسؤولون عن متابعة إتمام تلك الإجراءات.

يلتزم الموظفون، وفق النموذج المشار إليه، بثمانية عشرة قاعدة سلوكية، تتضمن من جملة ما تتضمنه ما يلي:

- الالتزام بإبلاغ السلطات المختصة عن قضايا الفساد
- المحافظة على المصلحة العامة في تأدية واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية
- الحياد والامتناع عن التمييز في تأدية واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية
- الامتناع عن أي عمل قد يؤدي إلى تضارب المصالح
- إحترام السلطة التسلسلية
- إحترام مبدأ سرية المعلومات والوثائق الرسمية واستخدامها حصراً ضمن نطاق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء
- الامتناع عن قبول الهدايا التي تعرّض حيادية الخدمة العامة للخطر
- الامتناع عن تحريف المعلومات الرسمية، أو تقديم معلومات مضللة
- استخدام الممتلكات والموارد العامة وفق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء

⁷⁹Order Number 57 of February 2004.

⁸⁰يمكنكم مراجعة الملحق الذي يعرض عينة من المؤشرات الخاصة بمبدأ النزاهة الموجهة للإدارة العراقية والتي يمكن لمكتب المفتش العام أن يتبعها (صفحة 26-29).

- الامتناع عن سوء استخدام الوظيفة العامة لغايات خاصة
- إظهار اللياقة والاحترام أثناء وخارج دوام العمل الرسمي
- التطوير الذاتي للمعلومات والخبرات المهنية
- معاملة الرؤوسين بطريقة لائقة واحترام كراماتهم⁸¹

إن مدونة السلوك الوظيفي العراقية هي خطوة في الاتجاه الصحيح، غير أنه يجب تقديمها بطريقة هادفة.

نوصي باعتماد آليات مؤسساتية
تضمن حسن تطبيق مدونة
السلوك الوظيفي.

أن هدف المدونة يجب تحديده في مقدّمة خاصة. كما يجب تصنيف التوجيهات العامة لسلوك الموظفين حسب الموضوع، بحيث تنتمي كل مجموعة من التوجيهات إلى محورٍ معيّن. أمثلة عن هذه المحاور: الصدق، العدالة، الحياد السياسي، الموضوعية، إلخ. وهي تمثّل القيم الرئيسية التي يُتوقع من الموظفين العراقيين الالتزام بها.

كما نوصي باعتماد آليات مؤسساتية تضمن حسن تطبيق مدونة السلوك الوظيفي.

يُعتبر المدراء المباشرون والمجلس الاتحادي للخدمة المدنية المنشأ حديثاً جهات رئيسية في هذا السياق. وهما صمامان للأمان يضمنان حسن تطبيق المدونة.

وبما أن مفهوم النزاهة واسع النطاق، إرتأينا في هذا التقرير أن نستعرض حالة عملية متصلة بمفهوم النزاهة وهي في غاية الأهمية بالنسبة إلى العراق ومشاريع إعادة الإعمار والتنمية، ألا وهي عمليات توريد المشاريع في الإدارة العامة العراقية والمعايير المرتبطة بها.

معايير التوريد

إنّ الكلفة الباهظة لإعادة إعمار وتنمية العراق تتطلب عمليات توريدٍ مكثّفة يتم من خلالها تلزيم المشاريع الحكومية إلى شركاتٍ خاصة تتولى التنفيذ.

لذلك، فإنّ وضع وتطبيق معايير مهنية لعملية التوريد والتدقيق في حسن تنفيذها من قبل الإدارات والموظفين المعنيين شرطٌ رئيسي لضمان النزاهة في القطاع العام.

⁸¹Code of Conduct for Public Sector Employees; Decision Number (2) of 2006 issued by the Commission of Integrity.

إن كلفة الفساد في هذا المجال مرتفعة للغاية نظراً لضخامة المشاريع الحكومية ومدى تعقيد المواصفات التي يتطلب وضعها ومراقبة حسن الالتزام بها خبرة كبيرة وأخلاقيات مهنية.

فالموظفون المسؤولون عن عملية التوريد يجب عليهم أن يتصرفوا وفق المعايير الأخلاقية، وإلا فإن ثقة المواطنين بالحكومة تصبح محط اهتزاز. حتى أن البلدان التي لا تعاني من عدم الاستقرار السياسي تعتبر النزاهة في التوريد من أبرز المجالات التي تحتاج لمزيد من الاهتمام.

ففي **الولايات المتحدة الأميركية**، على سبيل المثال، يوجد جهاز للأخلاق الحكومية Office of Government Ethics قام بنشر معلومات وتوجيهات عامة للموظفين الفدراليين العاملين في مجال التوريد تحت عنوان "الأخلاق الوظيفية ونزاهة التوريد" تتضمن مسائل متصلة بالحيادية لاسيما بالنسبة لتضارب المصالح، والنزاعات المالية، وتلقي الهدايا، وكشف المعلومات، والقيود على التوظيف.⁸²

يجب على الحكومة العراقية ألا تكتفي بوضع معايير لأخلاقيات التوريد، بل أن تتحقق أيضاً من فرضها على الإدارات والموظفين من أجل:

- استعادة ثقة المواطنين بإدارتهم، ومن أجل
- مكافحة الفساد.

هذه مسألة من الأولويات الإصلاحية في العراق، لاسيما وأن التقارير الدولية عن مستوى الفساد في البلاد مخيبة للآمال.⁸³

⁸² Ethics and Procurement Integrity; [http://www.oge.gov/Education/Education-Resources-for-Ethics-Officials/Resources/Assets-Non-Searchable/Ethics---Procurement-Integrity-\(TXT\)/](http://www.oge.gov/Education/Education-Resources-for-Ethics-Officials/Resources/Assets-Non-Searchable/Ethics---Procurement-Integrity-(TXT)/)

⁸³ إذ وفق مؤشر مفهوم الفساد Corruption Perception Index للعام 2013 الذي نشرته مؤخراً مؤسسة الشفافية الدولية Transparency International، جاء العراق في المرتبة 171/174. إن هذا المؤشر يضع ترتيباً للدول على أساس نظرة الناس إلى درجة الفساد فيها. هو مؤشر معقد مبني على بيانات مستقاة من مسوحات أجرتها مؤسسات مستقلة تتمتع بسمعة رفيعة على خبراء وشركات. أما مقياس الفساد العالمي الذي اعتمدته المؤسسة عينها للعام 2010-2011 (Global Corruption Barometer)، وهو المسح العالمي الوحيد للآراء والخبرات في هذا المجال، فقد كشف أن 63% من الناس يعتقدون أن جهود الحكومة العراقية لمحاربة الفساد لم تكن فاعلة، في حين اعتبر 77% أن الفساد قد ازداد في العراق. أما 19% من الناس فقد اعتبروا أن مستوى الفساد بقي على حاله. يمكنكم زيارة الموقعين التاليين:

لقد أنشأت وزارة التخطيط من خلال دائرة العقود الحكومية موقعاً إلكترونياً للتوريد يمكن من خلاله للشركات الخاصة أن تستحصل على وثائق كان مجرد الحصول عليها في السابق يتطلب زياراتٍ مطوّلة لمبنى الوزارة. من خلال هذا الموقع، أصبح من الممكن للشركات الخاصة أن تحصل على المعلومات وآخر المستجدات المتعلقة بسياسة التوريد الحكومية، وأن تتزوّد بالنصائح، والأنظمة، والوثائق التي تتضمن معايير التلّزيم.

تساعد وحدة التوريد، بالتعاون مع "مشروع ترابط" المدعوم من المؤسسة الأميركية للتنمية USAID ، في التحقّق من فعالية استخدام الوثائق التي تتضمن معايير المناقصات عند تطبيق عمليات التوريد في كافة الوزارات والمؤسسات العامة والمحافظات العراقية.

يُعتبر الموقع الإلكتروني المشار إليه خطوة عملية وشاملة تهدف إلى تشجيع مبدأ الاقتصاد والعدالة.

يشكل هذا الأمر بداية تغييرٍ في الثقافة من خلال الإرادة والقدرة على مشاركة المعلومات، والمعرفة، والخبرة.⁸⁴

لقد وضعت دائرة العقود الحكومية مجموعة من الوثائق النموذجية للتوريد في إطار مساعدة مقدّمة من البنك الدولي لدعم إدارة المالية العامة في العراق، وهذه الوثائق هي التالية:⁸⁵

- دليل تنفيذ العقود الحكومية
- وثيقة خدمات الاستشاريين
- وثيقة التأهيل المسبق
- وثيقة شراء الكتب والمطبوعات
- وثيقة شراء الادوية والمستلزمات الطبية
- وثيقة تصميم وتجهيز وتركيب الاعمال الكهروميكانيكية
- وثيقة تجهيز أنظمة معلوماتية (تجهيز وتركيب وتشغيل)

⁸³ Corruption by Country; Transparency International; http://www.transparency.org/country#IRQ_DataResearch

⁸⁴ A website Helps to Create Procurement Transparency in Iraq; Management Systems International, July 12, 2012; <http://www.msiworldwide.com/2012/07/a-website-helps-to-create-procurement-transparency-in-iraq/>

⁸⁵ <http://www.mop.gov.iq/mop/index.jsp?sid=1&id=580&pid>

تمارس دائرة العقود الحكومية صلاحياتها وفق قانون العقود العامة الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم 87 لسنة 2004.

تتولى الدائرة:

- اصدار الضوابط الخاصة بتنظيم العلاقة التعاقدية بين دوائر الدولة والمتعاقدين معها
- دراسة الآثار المترتبة على اخلال المتعاقدين بالتزاماتهم التعاقدية وادراجهم او رفعهم من القائمة السوداء بناءً على طلب جهات التعاقد.
- تعديل الشروط العامة للمقاولات وشروط التجهيز للسلع والخدمات.
- تقويم مهام واجراءات لجان فتح وتحليل العطاءات في دوائر الدولة وتعديلها حسب الحاجة
- الاجابة على استفسارات دوائر الدولة والجهات الاخرى المتعاقد معها وغير ذلك من الامور التي تتعلق بمهامها.
- تدريب وتطوير قدرات الموظفين العاملين في الجهات المتعاقدة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- متابعة خطة التعاقد للوزارات والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- الاشراف الفني على عمل تشكيلات العقود العامة المستحدثة في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ت. الشفافية: الجهود الآيلة إلى بناء ثقافة الانفتاح في القطاع العام العراقي⁸⁶

الحق في الوصول إلى المعلومات مفهوم تركز أكثر في السنوات القليلة المنصرمة بالاستناد إلى حقيقة مفادها أنّ المعلومات الحكومية تنتجها وتحفظها الإدارات العامة، وبالتالي فإنّ المواطنين هم الذين يملكونها وهم يمولون عمليات إدارتها وحفظها من خلال الضرائب التي يدفعونها للدولة. أما القيود على هذا الحق فيجب أن تبقى محدّدة ومحدودة.

لقد صادقت الجمعية العمومية للأمم المتحدة على هذا الحق كإحدى المبادئ العالمية التي يجب الاعتراف بها لردم الهوة بين الإدارة والمواطن.

تتنوّع المعلومات الحكومية بين معلومات قانونية (بما في ذلك القوانين، والأنظمة، والقرارات القضائية)، وتقارير، وعقود وإجراءات.

الواقع يشير إلى أنه فيما يتعلّق بالمعلومات القانونية، فإن النسبة التي يتم نشرها لا تتجاوز 30% من المعلومات المنتجة. وفي هذا السياق، تقع على عاتق مكتب المفتش العام مهمة التحقق من حسن تنفيذ مبدأ الشفافية من قبل الإدارات العامة.

لدى العراق مشروع قانون للوصول إلى المعلومات اقترحته مجموعة "تمكين" في العام 2009، وهي مجموعة من الخبراء المستقلين تضم صحافيين وأكاديميين عراقيين، لكنه لم يقرّ بعد. لعلّ هناك في العراق مشاريع أخرى في هذا المجال، إلا أن المرجع الوحيد الذي وقعنا عليه هو مشروع القانون المشار إليه. وفق هذا المشروع، تعيّن كل إدارة عامة موظفاً مسؤولاً عن الوصول إلى المعلومات، يُمنح الصلاحيات المطلوبة للبحث عن المعلومات والوصول إليها.⁸⁷

⁸⁶يمكنكم مراجعة الملحق الذي يعرض عينة من المؤشرات الخاصة بمبدأ الشفافية (الوصول إلى المعلومات) للإدارة العراقية والتي يمكن لمكتب المفتش العام أن يتّبعها (صفحة 30-32).

⁸⁷Memorandum on the Access to Information Draft Law; XIX Article 19, January 2010, p. 23; <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/iraq-analysis-of-draft-access-to-information-law.pdf>

تكون الإدارات العامة مسؤولةً عن تدريب موظفيها على الموضوع مع تطبيقات حفظ المعلومات واستعادتها.

تتصّل المادة 17 من مشروع القانون على أن تنشر الإدارات العامة تقاريرها السنوية التي يجب أن تتضمن على الأقل:

- معلومات إدارية عن آلية عمل الوزارة أو المؤسسة العامة بما في ذلك النفقات، والأهداف، والحسابات المُدقّق فيها، والأنظمة، والإنجازات.
- الإجراءات التي يمكن من خلالها للأفراد تحديد السياسة العامة للإدارة ومشاريعها.
- أنواع المعلومات التي تحتفظ بها الإدارة وسُبل حفظها.
- محتوى أي قرار أو سياسة عامة قد يكون لها أثر على الناس، وأسباب هذا القرار، والأهداف المتوقّعة.
- أية بيانات أخرى يعتبر "المفوض العام للمعلومات" أنه من الضروري أن تنشرها الإدارات⁸⁸

على الموظف المسؤول في الإدارة أن يستجيب لطلبات المواطنين الخطية للحصول على معلومات خلال مهلة 15 يوماً، يمكن تمديدها إلى 15 يوماً إضافياً.

وفق المادة 18 من مشروع قانون الوصول إلى المعلومات، لا يمكن للإدارة أن ترفض طلب الحصول على معلومات إلا في حال عدم توفرها، أو في حال وقعت هذه المعلومات المطلوبة ضمن لائحة المعلومات التي يستثنىها القانون.

أما المواد 19-29 من مشروع القانون فتحدّد تلك الاستثناءات، وهي تقع في ست خانات:

- الأمن القومي والنظام العام،
- قضايا الأمن الاقتصادي،
- الأسرار التجارية،
- الشؤون الداخلية للإدارة،
- الصحة العامة والأمن،
- والخصوصية.

⁸⁸ Memorandum on the Access to Information Draft Law; XIX Article 19, January 2010, p. 24

أما الضامن لحسن تطبيق القانون، في حال إقراره، فهو المفوضية العامة للمعلومات General Commissioner of Information، وهي جهاز مستقل مرتبط بالسلطة التشريعية. يُعيّن المفوض العام من قبل رئيس مجلس الوزراء ويوافق مجلس النواب على تعيينه. مدة ولايته 4 سنوات (غير قابلة للتجديد).

فيما يلي مقتطفات حرفية من مشروع قانون الوصول إلى المعلومات كما وصل إلينا بنسخته الإنكليزية والذي تتوفر نسخته الأصلية باللغة العربية لدى السلطات العراقية.

The Iraqi General Commissioner of Information
Excerpts from the Access to Information Draft Law⁸⁹

Article 30

The Commission shall represent a body for appeal for the one whose request to access information is denied. The aim of the Commission is to ensure the execution of the provisions of this Law and to achieve its objectives. The Commission shall be entitled the following authorizations:

1. Making, organizing and executing the programs, plans, and policies of defending the individual's right of information access.
2. Educating and boosting the awareness of the citizens on the importance of the right of information access and the positive results of practicing it at the individual, community and state levels.
3. Participating in training the officers and officials working for the public institutions on how to enable individuals to access information, and on the importance of this act.
4. Observing the violations and publishing the reports and studies that include the obstacles of practicing the right of having access to information and how to overcome them.

Article 31

The headquarters of the Commission shall be in Baghdad. It may establish branches in all the governorates.

Article 32

The Commission shall represent a body of appeal for everyone:

1. Whose request to access information was rejected.
2. Who was asked to pay high fees for his request.
3. Whose request to access information in an Alternative Form was rejected.
4. Whose period needed to respond to his request was extended in a manner that violated the provisions of Article 13 of this Law.
5. Whose request was referred to more than one institution without getting approval.
6. Any other cases approved by the General Commissioner of Information.

Article 39

The recommendations issued by the General Commissioner shall be binding for all Public Institutions.

⁸⁹Memorandum on the Access to Information Draft Law; XIX Article 19, January 2010, pp.27-29.

Article 40

To perform his tasks, the General Commissioner shall be authorized to do the following:

1. Enter any Public Institution and search its records and identification documents that are related to the requested information.
2. Interrogate any officer personally in order to access the needed information.
3. Refer the ones responsible for hiding, damaging or altering information in a manner that differs from their reality to evade submitting it to the courts.
4. Request clarification from the senior officials of the state such as ministers and their equals for reasons behind denying information access in case the denial results from orders issued directly by them. In this case, the General Commissioner, when not convinced by the offered justifications, may submit an immediate report to the Chairman of the COR or the Prime Minister to take the suitable measures.

Article 41

The General Commissioner shall submit periodical reports every six months to the Chairman of COR (Council of Representatives) or the Prime Minister. The reports shall contain the following:

1. Unjustified cases of denying access to information.
2. Executive problems that face his tasks.
3. Any other recommendations the General Commissioner deems suitable.

تسعى الحملة العالمية لحرية التعبير⁹⁰ "The Article 19 Law Programme" إلى وضع معايير متطورة لحرية التعبير والوصول إلى المعلومات على المستوى الدولي، وتطبيقها من خلال نُظُم قانونية محلية.

لقد اقترحت هذه المجموعة تحسيناتٍ على مشروع قانون الوصول إلى المعلومات العراقي من أجل أن يتطابق مع المعايير الدولية. مثلاً، لقد أوصت بأن ينعكس حق الوصول إلى المعلومات في الهدف من القانون والإشارة إليه كحق إنساني أساسي بغض النظر إذا كان المواطن عراقياً أم لا. إذ أن القانون يجب أن يؤمّن حق الوصول إلى المعلومات على أن تبقى الاستثناءات محدودة ومحددة، على أن تخضع قرارات الإفصاح عن المعلومات لمراجعة من قبل جهاز مستقل.

كما اقترحت إصدار مُدونة تطبيقية تتضمن سُبُل حفظ، وإدارة السجلات والتخلّص منها، وإرسالها إلى مؤسسة الأرشيف.

كما أن طلبات الحصول على المعلومات يجب ألا تقتصر على الطلبات الخطية. بل أن الطلبات الشفهية يجب أن تكون بدورها مقبولة، على أن يسجلها الموظف في نموذج خطي.

كما تعتقد الحملة العالمية للتعبير بأن مشروع القانون العراقي لا يستوفي المعايير التي يحددها القانون الدولي. فالأخير يحدد الاستثناءات بثلاثة شروط:

- على المعلومات أن ترتبط بهدفٍ شرعي ينص عليه القانون
- الإفصاح عن المعلومات من شأنه أن يتسبّب بإلحاق الأذى بذلك الهدف
- الأذى الذي يلحق بالهدف أكبر من اعتبارات المصلحة العامة التي يتطلبها كشف المعلومات⁹¹. وبالتالي، فإن كانت الفوائد المُتأتية عن الإفصاح عن المعلومات تتجاوز الأذى الذي قد يقع، يجب عندها الكشف عن المعلومات. إذ أن الإدارات العامة عليها أن تُظهر أن الإفصاح عن المعلومات قد يتسبّب بأذى جسيم لهدفٍ مشروع.

⁹⁰<http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/iraq-analysis-of-draft-access-to-information-law.pdf>

⁹¹Memorandum on the Access to Information Draft Law; XIX Article 19, January 2010, pp.i, 3, 4, 6 and 9.

ث. الجدارة الوظيفية: بداية جديدة مع مجلس الخدمة المدنية الاتحادي⁹²

في العام 2009، صدر القانون رقم (4) الذي أعاد تأسيس مجلس اتحادي للخدمة المدنية، كهيئة مستقلة ذات شخصية معنوية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، مرتبطة بمجلس النواب. غير أنّ هذا الجهاز لم ينشأ رسمياً، وبشكل فعلي قبل صدور قرار من مجلس الوزراء بذلك في شباط (فبراير) 2013، تماشياً مع القانون المذكور أعلاه.

إذاً، فإنّ مجلس الخدمة المدنية الاتحادي لا يزال في مرحلته التأسيسية الأولى، وهو يلقي دعماً فنياً من المؤسسة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) من خلال مشروع "ترابط" (TARABOT) الذي يعمل على رسم الهيكلية التنظيمية للمجلس، وعلى تدريب الموظفين المعيّنين حديثاً، ونقل بعض المسؤوليات من وزارة المالية إلى المجلس، وفقاً لأحكام القانون رقم (4) الصادر في العام 2009. ومن المتوقع أن تنشأ مجالس للخدمة المدنية في المحافظات مرتبطة بمجالس المحافظات العراقية.

جدير بالذكر، أنّ المحافظات في العراق لم يكن لديها، تاريخياً، مجالس للخدمة المدنية، بعكس الإدارة المركزية التي يتجذّر فيها هذا النظام رغم تقادمه. ويتم اليوم إعداد مشروع قانون متكامل للموظفين. ومن النقاط التي يجري التركيز عليها هي التدريب من خلال جعله إجبارياً ومن خلال ربطه بالتعويض والترقيع.

كما سيتم إنشاء معهد للخدمة المدنية ضمن هيكلية المجلس ليضع معايير التدريب وللتنسيق مع المراكز التدريبية في الوزارات العراقية. ويجري حالياً إعداد مشروع قانون لإنشاء هذا المعهد بدعم من (USAID) التي تستمر بالعمل مع الهيئة العليا للخدمة المدنية لإعادة هيكلة وحدات شؤون الموظفين في الوزارات العراقية كافة وفي المحافظات بهدف تحويلها إلى دوائر عصرية لإدارة الموارد البشرية قادرة على إدارة وتطوير القوى العاملة لاستثمار قدراتها إلى الحد الأقصى.

كما تسعى (USAID) من خلال مشروع "ترابط" (TARABOT) إلى إنشاء نظام معلوماتي للموارد البشرية تتم من خلاله مكننة السجلات المتعلقة بالموظفين، من التوظيف، إلى الترقيع، إلى التدريب، إلى تطوير مساهم المهني، إلى ما هنالك من أوجه عمل خاصة بشؤونهم.⁹³

⁹²يمكنكم مراجعة الملحق الذي يعرض عينة من المؤشرات الخاصة بمبدأ الجدارة الوظيفية للإدارة العراقية والتي يمكن لمكتب المفتش العام أن يتبعها (صفحة 33-35).

⁹³TARABOT (Iraq Administrative Reform Project – USAID); tarabot-iraq.org.

يُعيّن رئيس مجلس الخدمة المدنية الاتحادي من قبل رئيس مجلس الوزراء، وهو يتمتع بدرجة خاصة. وينص القانون رقم (4) على أن هذا المجلس يهدف إلى:

- تعزيز مستوى الخدمة المدنية على الصعيدين الاتحادي والمحلي،
- إيجاد فرص متساوية للأفراد الكفؤين،
- التخطيط لشؤون الوظيفة العامة والإشراف عليها،
- وتطوير مهارات الموظفين بالتنسيق مع الوحدات المعنية.⁹⁴

من المتوقّع أن يربط قانون الموظفين الجديد بين قضايا الوظيفة العامة والإصلاح الإداري، وإعادة الهيكلة التنظيمية، وإعادة رسم العلاقات بين مستويات الحكومة كافة، بحيث تزداد مع الوقت الصلاحيات الممنوحة إلى المحافظات العراقية.

⁹⁴Issues and Options for Public Sector Modernization in Iraq; Geopolicity (international management consultancy group), November, 2009; pp. 9-10.

إنّ تعزيز وتطبيق مبادئ الحوكمة في العراق مسيرة طويلة تتطلب مساهمة الأطراف المعنية كافة. فالسلطة السياسية بجميع مؤسساتها تضطلع بمسؤولية كبرى من حيث إعطاء المثال في حكم القانون والممارسة الديمقراطية. أما الإدارة العامة في العراق فهي أداة للوحدة الوطنية وللاستيعاب التنوّع في المجتمع والتي يجب أن تعمل وفق مبادئ الجدارة، والمساءلة، والنزاهة، والشفافية من أجل تقديم خدمة أفضل للمواطنين، ومن أجل تعزيز الشعور بالمواطنة بدل الولاءات التقليدية التي تعبّر عن نفسها من خلال الطائفية، والقبلية، والعصبيّة الحزبية التي تقوّض مؤسسات الدولة. كما أنّ القطاع الخاص والمجتمع المدني والإدارات المحلية يمكنها أن تؤدي أدوارها بفعالية أكبر من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في حال شجعتها القوانين والأنظمة ومؤسسات الدولة وممارساتها على المزيد من الانخراط الإيجابي.

تلعب مكاتب المفتشين العاملين دوراً بارزاً في تعزيز مبادئ الحوكمة في الإدارة العراقية. فهي الضامن لحسن التزام الإدارات بالقوانين وبفعالية الأداء في الوقت عينه.

ومن أجل قياس مدى تقدّم الدولة في وضع مبادئ الحوكمة موضع التطبيق، تمت صياغة وعرض عيّات من مؤشرات الأداء في القسم التالي من التقرير. إنّ معظم تلك المؤشرات يمكن لمكاتب المفتشين العاملين تطبيقها. أما البعض منها فمرتبط بالإطار العراقي لصنع السياسات العامة وآليات العمل المؤسساتي. غير أن الأخيرة تُعتبر شرطاً لا غنى عنه لكي يتمكن المفتشون العاملون من قياس أداء الإدارات العامة العراقية.

VI. عيّنات من مؤشرات الحوكمة

إن مؤشرات الحوكمة التالية تمّ وضعها كتوجّهات عامة يمكن لمكاتب المفتشين العامين اتباعها عند تقييم أداء القطاع العام وقياس مدى تقدّم الدولة في مجال الإدارة الرشيدة.

يمكن تطوير هذه المؤشرات، أو تعديلها، أو تنقيتها من خلال ورش عمل ولقاءات جماعية بين مكاتب المفتشين العامين، والوزارات المعنية، وديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة.

أ. المبدأ: المساءلة

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية	مجال الأداء الرئيسي
عدد	1. عدد التقارير السنوية التي أعدتها وأودعتها الوزارات والمؤسسات العامة العراقية للجهات المعنية خلال السنوات الثلاث المنصرمة من مجموع عدد التقارير الواجب تقديمها وفق القوانين والأظمة المرعية الإجراء الوزارة X: عدد التقارير السنوية الوزارة Y: عدد التقارير السنوية إلخ....	التقارير
تُصنّف التقارير في 4 فئات	2. جودة التقارير السنوية التي أودعتها كل وزارة من الوزارات والمؤسسات العامة العراقية خلال السنوات الثلاث الفئة 1: تقارير تفتقد إلى الغنى في المعلومات	

الفئة 2: التقارير توفّر بعض المعلومات، ولكن تحتاج إلى تحسين الفئة 3: التقارير توفر معلومات مهمة، ولكن تحتاج إلى بعض التحسين الفئة 4: تقارير ممتازة وموجهة نحو النتائج التي حققتها الإدارة	المنصرمة الوزارة X : السنة 1: السنة 2: السنة 3: الوزارة Y : السنة 1: السنة 2: السنة 3:	
فئة 1: لا يوجد نظام داخلي لقياس الأداء فئة 2: النظام قيد الإعداد فئة 3: النظام موجود، ولكنه لا يتقيّد بالكامل بالمؤشرات التي وضعها ديوان الرقابة المالية فئة 4: النظام موجود ويتقيّد بالكامل بالمؤشرات التي وضعها ديوان الرقابة المالية فئة 5: النظام موجود ويتقيّد بالكامل بالمؤشرات التي وضعها ديوان الرقابة المالية، وقد جرى تعزيزه بمؤشرات إضافية محدّدة	مستوى تقيّد الوزارات والمؤسسات العامة الخاضعة للتفتيش بمؤشرات الأداء التي وضعها ونشرها ديوان الرقابة المالية في العراق وذلك من خلال وضعها لنظام داخلي لقياس الأداء يكون أداة للإدارة الذاتية	قياس الأداء المؤسسي
فئة 1: لا يوجد نظام داخلي لقياس الأداء فئة 2: النظام موجود، ولكنه لا يعمل	الوضع العملائي للنظام الداخلي لقياس الأداء في الوزارات والمؤسسات العامة الخاضعة للتفتيش	

فئة 3: النظام يعمل بشكل جزئي فئة 4: النظام يعمل بالكامل		
%	الموظفون في الوزارات والمؤسسات العامة الخاضعة للتفتيش مُدرَّبون على مفهوم وتطبيقات نظام قياس الأداء	
عدد	عدد التوصيات التي رفعها المفتش العام لتحسين أداء الوزارة أو المؤسسة العامة والتي تمَّ أخذها بعين الاعتبار وفق الأولويات التي حددها الأخير	
مؤشر منطقي (نعم / كلا) وفق كل مستوى من المستويات الإدارية	توفّر نظام لتقييم أداء الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش، وفق المستوى الإداري: المستوى الأول: الإدارة العليا المستوى الثاني: الإدارة الوسطى المستوى الثالث: المستوى غير الإداري	تقييم أداء الموظفين
% للموظفين الذين كان مستوى التزامهم بالقواعد السلوكية دون المستوى من مجموع عدد الموظفين الذين خضعوا لتقييم الأداء، وفق كل مستوى إداري	عدد الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش الذين أظهرت نتائج تقييم الأداء في السنة السابقة أن التزامهم بالقواعد السلوكية هو دون المستوى المُتَوَقَّع المستوى الأول: الإدارة العليا المستوى الثاني: الإدارة الوسطى المستوى الثالث: المستوى غير الإداري	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفّر نظام للطعن بنتائج تقييم الأداء متاح أمام الموظفين	

	الذين خضعوا لتقييم الأداء في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
%	عدد الموظفين الذين خضعوا لتقييم الأداء في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش والذين تقدموا بطعن بنتائج التقييم من مجموع عدد الموظفين المُقيّمين	
%	عدد الموظفين الذين خضعوا لتقييم الأداء الذين أُحيلوا إلى برامج تدريبية في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة بالاستناد إلى نتائج تقييم الأداء من مجموع عدد الموظفين المُقيّمين	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفّر مسوحات لقياس رضى المواطنين	المساءلة أمام المواطنين
فئة 1: لا توجد مسوحات فئة 2: المسوحات قيد الإعداد أو هي قيد التلزم فئة 3: المسوحات تُطبّق بشكل جزئي بالنسبة إلى خدمات محدّدة فئة 4: المسوحات مطبّقة على نطاق واسع من قبل الوزارة أو المؤسسة العامة، ويتم استخراج النتائج وفقاً لذلك.	الوضع العملائي لمسوحات قياس رضى المواطنين	
متوسط المعدل (من مئة)	نتائج مسوحات قياس رضى المواطنين	
فئة 1: البيانات غير مُستثمرة على الإطلاق فئة 2: نظام استثمار البيانات قيد الإعداد	استثمار نتائج مسوحات رضى المواطنين	

فئة 3: استثمار البيانات يتم بشكل جزئي فئة 4: استثمار البيانات يتم بشكل كامل		
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية لإدارة الشكاوى في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر نظام لتصنيف الشكاوى مع معايير للتعامل معها (نوع الشكوى، الوقت الذي يستغرقه التعامل مع الشكوى، الأطراف المعنية، إلخ)	
عدد	عدد الشكاوى التي تم البت بها من قبل الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش مع إعطاء صاحب الشكوى معلومات مرتدة (Feedback)	
عدد الأيام	متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين تاريخ تقديم الشكوى وتاريخ البت بها نهائياً مع إعطاء معلومات مرتدة لصاحب الشكوى (بحسب نوع الشكوى)	
فئة 1: لا وجود للخطط فئة 2: الخطط قيد الإعداد فئة 3: الخطط متوفرة دون العودة إلى الخطة الوطنية فئة 4: الخطط متوفرة وتأخذ بعين الاعتبار الخطو الوطنية	مستوى التزام الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في خططها الاستراتيجية وخطط عملها بالخطة الوطنية التي وضعتها وزارة التخطيط	

ب. المبدأ: النزاهة

مجال الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
السلوك الوظيفي	عدد الموظفين المعيّنين حديثاً (خلال السنة المنصرمة) في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش الذين وقّعوا على قواعد السلوك الوظيفي وفقاً للقرار رقم (2) الصادر في العام 2006 عن هيئة النزاهة في العراق	%
	مجموع عدد الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش الذين وقّعوا على قواعد السلوك الوظيفي وفقاً للقرار رقم (2) الصادر في العام 2006 عن هيئة النزاهة في العراق	%
	مدى انعكاس مدونة السلوك الوظيفي التي وضعتها هيئة النزاهة في السياسات، والقرارات، والتدابير التي اتخذتها الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في السنة المنصرمة	فئة 1: لا توجد سياسات، أو قرارات، أو تدابير متخذة
		فئة 2: توجد نوايا مُعلّنة من قبل الإدارة العليا
		فئة 3: تمّ اتخاذ بعض التدابير من قبل الإدارة العليا
تمّ وضع قواعد سلوك وظيفي وزارية أو قطاعية تتماشى مع مدونة السلوك الوظيفي التي وضعتها هيئة النزاهة		فئة 4: تمّ اتخاذ خطوات شاملة من قبل الإدارة العليا يرافقها احتضان كامل على صعيد الهرمية الإدارية برمتها
		فئة 1: لا توجد قواعد سلوك وظيفي وزارية/قطاعية
		فئة 2: هي قيد الإعداد

فئة 3: توجد قواعد سلوك وظيفي وزارية/قطاعية		
فئة 1: لا توجد قواعد سلوك وظيفي وزارية/قطاعية فئة 2: لم يتم تحديد آليات تطبيقية فئة 3: توجد آليات تطبيقية لكنها لم تُنفذ بفعالية حتى الآن فئة 4: توجد آليات تطبيقية لكنها مُنفذة جزئياً فئة 5: تمّ تحديد الآليات التطبيقية وهي مُنفذة بالكامل	مدى فعالية تطبيق قواعد السلوك الوظيفي الوزارية أو القطاعية	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفّر نظام لحماية الموظفين الذين يبلغون عن حالات فساد ضمن الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفّر آلية تطبيقية لحماية الموظفين الذين يبلغون عن حالات فساد ضمن الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفّر معايير لضمان نزاهة التوريد لكي يتبعها الموظفون العاملون في هذا المجال	
فئة 1: لا توجد معايير تضمن نزاهة التوريد فئة 2: المعايير متوفرة لكنها لا تتطابق	مدى مطابقة معايير نزاهة التوريد الموضوعة مع المعايير الدولية	

مع المعايير الدولية		
فئة 3: تتطابق المعايير الموضوعة جزئياً مع المعايير الدولية		
فئة 4: تتطابق المعايير الموضوعة تماماً مع المعايير الدولية		
سَلَم تقييم من 1 إلى 10: 0= لا استخدام وتطبيق فاعل لوثائق التلزم النموذجية 10= استخدام وتطبيق كاملين لوثائق التلزم النموذجية	الاستخدام الفاعل لوثائق التلزم النموذجية التي وضعتها دائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط العراقية وتطبيقها من قبل الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	نزاهة التوريد
%	عدد المشاريع التي جرى توريدها في السنة المنصرمة من قبل الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش وفق القوانين والأنظمة التي ترضى الصفقات الحكومية	
قيمة الهدر بالدينار العراقي	مستوى الهدر الذي سُجِّل بالاستناد إلى التدقيق في المشاريع/العقود التي ورّدها الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في السنة المنصرمة	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية للطعن بنتائج التوريد يمكن للشركات أن تلجأ إليها خلال مدة زمنية معيّنة	
متوسط عدد الأسابيع	الفترة الزمنية الفاصلة بين الإعلان عن المشروع والتوقيع على العقد، بما في ذلك مراحل دورة التوريد كافة	
متوسط عدد الأيام	الفترة الزمنية الفاصلة بين الإبلاغ عن مخالفة لشروط العقد	

	والتسوية النهائية	
	الفترة الزمنية الفاصلة بين الإبلاغ عن مشكلة تقنية خلال مرحلة تنفيذ العقود والتسوية النهائية	
سَلَمَ تقييم من 1 إلى 10: 0=الافتقاد التام للقدرة على إدارة المشاريع 10=توفر قدرات ممتازة لإدارة المشاريع	المستوى العام لقدرات إدارة المشاريع لدى الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش التي تُترجم من خلال كفاءة الموظفين، واعداد وإبداع التقارير، نُظُم المتابعة، التعاون الداخلي ضمن الوزارة أو المؤسسة، والتقيّد بالمُهْل الزمنية	
%	النسبة المئوية للموازنة الاستثمارية التي تمّ تنفيذها من مجموع الموازنة الاستثمارية المُخصّصة للوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	كفاءة وفعالية التوريد
%	عدد المشاريع التي كان على الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش أن تُعيد إطلاقها خلال السنتين المنصرمتين بسبب الشوائب في المواصفات الفنية الموضوعة	
عدد العقود التي شهدت تأخيراً بحسب سبب التأخير	عدد العقود التي شهدت تأخيراً في السنة المنصرمة إما في انطلاقها أو في الانتهاء منها، وفقاً لسبب التأخير: 1. أسباب إدارية (بيروقراطية) 2. القدرة التقنية للمتعهد 3. تفسير (أو سوء تفسير) العقد 4. شروط النجاح لم تكن متوقّرة 5. مخالفات قانونية لشروط العقد 6. إعادة توزيع الموارد البشرية 7. قوّة قاهرة	

%	عدد الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش (وفي مكتب المفتش العام) الذين أنهوا دورات تدريبية في مجال التوريد الحكومي في السنة المنصرمة، بحسب موضوع الدورة: الموضوع الأول: عدد الموظفين الموضوع الثاني: عدد الموظفين إلخ...	
---	--	--

ت. المبدأ: الشفافية

مجال الأداء الرئيسي	مؤشرات الأداء الرئيسية	وحدة القياس
الإطار القانوني	توفر إطار قانوني يرفع حق الوصول إلى المعلومات	مؤشر منطقي (نعم / كلا) أو يمكن تقسيم المؤشر إلى فئات: فئة 1: لا يوجد إطار قانوني فئة 2: تم إعداد مشروع قانون دون إحراز تقدم أكبر فئة 3: تم إعداد مشروع قانون وهو حالياً قيد المناقشة من قبل السلطة السياسية فئة 4: تم إقرار الإطار القانوني بشكل رسمي
	مدى شمول الإطار القانوني الذي يرفع حق الوصول إلى المعلومات مبادئ تتلاءم مع المعايير الدولية مُعبّر عنها بلغة مبسطة وواضحة	فئة 1: لا وضوح على الإطلاق فئة 2: يحتاج إلى تطوير كبير فئة 3: واضح، لكنه يحتاج إلى بعض التطوير فئة 4: واضح جداً، ويأخذ بالاعتبار المعايير الدولية
	الاستثناءات في حق الوصول إلى المعلومات محدودة ومحددة بوضوح	مؤشر منطقي (نعم / كلا)

مؤشر منطقي (نعم / كلا)	وجود جهاز مستقل (مفوضية المعلومات الحكومية) يحمي ويراقب التطبيق السليم للإطار القانوني الذي يرقى حق الوصول إلى المعلومات.	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	وجود موظف مسؤول عن توفير المعلومات الحكومية ضمن هيكلية الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	الإطار المؤسسي
عدد المرات التي تُنشر فيها معلومات بحسب نوعها في السنة المنصرمة	مدى اتخاذ الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش لمبادرات من تلقاء ذاتها تهدف إلى نشر معلوماتها، وفقاً لنوع المعلومات: 1. الرؤية/المهمة/الهيكلية/الوظائف 2. الخطط الاستراتيجية / خطط العمل 3. تقارير سنوية 4. إجراءات العمل 5. قوانين/أنظمة/مراسيم/قرارات/مذكرات، إلخ 6. وثائق وأدلة عمل 7. بيانات مالية 8. معلومات عن التوريد 9. أبحاث 10. تقارير تقييمية (من إعداد الوزارة نفسها أو جهاز آخر) إلخ...	مبادرات انفتاحيه تلقائية
عدد المرات التي تُنشر فيها معلومات بحسب قناة التواصل	مدى اتخاذ الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش لمبادرات من تلقاء ذاتها تهدف إلى نشر معلوماتها، بحسب قناة التواصل التي اتبعتها: 1. من خلال الموقع إلكتروني	

	2. من خلال نشرات إلكترونية 3. من خلال نشرات ورقية (فصلية أو سنوية) 4. من خلال تقارير/خطط سنوية 5. من خلال برامج تلفزيونية أو أفلام وثائقية 6. من خلال أشرطة ممغنطة 7. من خلال صور فوتوغرافية	
متوسط عدد الأيام	متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين تقديم طلب للحصول على المعلومات وبين التجاوب الفعلي للوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش، بحسب نوع المعلومات المطلوبة	تجاوب الإدارة
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية للمساءلة ضمن الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في حال عدم الاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات بطريقة مهنية وأخلاقية	
	عدد الحالات التي أُجبرت من خلالها الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش على توفير معلوماتها بحسب المصدر الذي فرض عليها ذلك: 1. الجاز المستقل (مفوضية المعلومات الحكومية) 2. هيئة النزاهة 3. السلطة القضائية 4. مكتب المفتش العام	
	عدد حملات التوعية التي نفذتها مؤسسات المجتمع المدني في السنة المنصرمة والتي تركّزت على حق المواطن في الوصول إلى المعلومات، بحسب نوع الحملة: 1. حملة إعلامية	التأثير والضغط

	2. مؤتمرات 3. اجتماعات مع مسؤولي الدولة العراقية 4. دورات تدريبية 5. بيانات مُعلنة أو منشورة 6. منشورات/تقارير/أوراق بحثية 7. أشرطة ممغنطة 8. صور فوتوغرافية 9. منشورات إلكترونية (كتابات، أبحاث، تقارير، منشورات، كاريكاتور، إلخ)	
--	--	--

ث. المبدأ: الجدارة الوظيفية

وحدة القياس	مؤشرات الأداء الرئيسية	مجال الأداء الرئيسي
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	إصدار الأنظمة الداخلية لمجلس الخدمة المدنية الاتحادي الذي أنشئ بموجب قرار مجلس الوزراء العراقي المُنخَذ في شباط (فبراير) 2013 بالاستناد إلى القانون رقم (4) الذي أقره مجلس النواب في آذار (مارس) 2009	أطر قانونية / مؤسساتية
أ) عدد الوحدات المنشأة فعلياً ب) % للوظائف المشغولة من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	الإنشاء الفعلي للوحدات التنظيمية التي يتألف منها مجلس الخدمة المدنية الاتحادي وملء الوظائف الشاغرة فيها: أ) عدد الوحدات التنظيمية التي أنشئت فعلياً من مجموع الوحدات الملحوظة إنشاؤها ب) عدد الوظائف التي تم إشغالها من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	
أ) عدد الوحدات المنشأة فعلياً ب) % للوظائف المشغولة من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	الإنشاء الفعلي للوحدات التنظيمية التي تتألف منها الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش وملء الوظائف الشاغرة فيها: أ) عدد الوحدات التنظيمية التي أنشئت فعلياً من مجموع الوحدات الملحوظة إنشاؤها ب) عدد الوظائف التي تم إشغالها من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية للتنسيق بين مجلس الخدمة المدنية الاتحادي ومجالس الخدمة المدنية الإقليمية (في المحافظات)	
أ) عدد الوحدات المنشأة فعلياً	الإنشاء الفعلي للوحدات التنظيمية التي يتألف منها معهد الخدمة	

ب) % للوظائف المشغولة من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	المدنية (معهد التدريب) وملء الوظائف الشاغرة فيه: أ) عدد الوحدات التنظيمية التي أنشئت فعلياً من مجموع الوحدات الملحوظ إنشاؤها ب) عدد الوظائف التي تم إشغالها من مجموع الوظائف الملحوظة في الملاك	
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية للتنسيق بين معهد الخدمة المدنية والوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
%	عدد الوظائف الشاغرة في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش التي تم ملؤها وفق مباريات تحقق مبدأ الجدارة الوظيفية خلال السنة المنصرمة	قدرات الموارد البشرية
% ذكور % إناث	عدد الوظائف الشاغرة في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش التي تم ملؤها وفق مباريات تحقق مبدأ الجدارة الوظيفية خلال السنة المنصرمة، بحسب الجنس	
عدد الأسابيع	متوسط الفترة الزمنية الفاصلة بين الإعلان عن الوظيفة الشاغرة والتوظيف الفعلي في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش	
% بحسب الفئة الفئة 1: رضى محدود الفئة 2: رضى متوسط الفئة 3: رضى عالٍ	متوسط رضى الموظفين المُعيَّنين حديثاً في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش عن إجراءات استقطاب المرشحين واختيارهم للوظائف العامة (بما في ذلك الإعلان الوظيفي، تقديم الطلبات والمستندات المطلوبة، المباريات التنافسية، الإعلان عن النتائج، والوقت الذي يستغرقه قرار التعيين)	التجاوب مع المرشحين
مؤشر منطقي (نعم / كلا)	توفر آلية للطعن بنتائج المباريات يمكن للمرشحين اللجوء إليه عند الضرورة	نظام الطعن بالنتائج

عدد المرشحين الذين طعنوا بنتائج المباريات من مجموع عدد المرشحين في السنة المنصرمة	%
توفّر آلية لحماية الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش من القرارات الاعتبارية غير الموضوعية في مجال إدارة شؤون الموظفين (مثلاً: قرارات الترقية، والحوافز، والتدريب، وتقييم الأداء، إلخ).	مؤشر منطقي (نعم / كلا)
عدد البرامج التدريبية التي تتناول أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة التي يخطط لها معهد الخدمة المدنية (معهد التدريب) للسنتين المقبلتين من مجموع عدد البرامج التدريبية المخطّط لها لنفس الفترة الزمنية	%
عدد البرامج التدريبية التي تتناول أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة التي نفذتها الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في السنتين السابقتين من مجموع عدد البرامج التدريبية المخطّط لها لنفس الفترة الزمنية	%
عدد الموظفين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش الذين أنهوا بنجاح برامج تدريبية تتناول أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة من مجموع عدد الموظفين المُدرّبين في السنتين السابقتين	
متوسط رضى الموظفين المُدرّبين في الوزارة أو المؤسسة العامة الخاضعة للتفتيش في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة والنزاهة عن البرامج التدريبية	% بحسب الفئة الفئة 1: رضى محدود الفئة 2: رضى متوسط الفئة 3: رضى عالٍ