

الفساد الاداري والمالي

في العراق



القانونية سياء كاتر كسائ

مكتب (المفشي العام) / وزارة الشفافة

المقدمة

أصبح الفساد في كل مكان مسألة واضحة وفي جميع دول العالم، فالفساد ليس بظاهرة جديدة أو محصورة في دائرة أو وزارة أو حكومة أو دولة بل يشمل جميع الحكومات المتقدمة والنامية وموجودة في جميع السياسات الدولية على الرغم من وجود هيئات النزاهة، ووجود الشفافية في أغلب بلدان العالم، ومع دور الإعلام الحر في مكافحتها، وكذلك وجود القوانين التي تحرمه وتجزمه، ومع هذا فإن الفساد انتشر في العالم بشكل كبير وخطر، وأصبح يهدد اقتصاديات العالم، فأُنشئت مشكلة الفساد بحاجة إلى العلاج في ظل الشفافية والصراحة والتصدي لها بقوة، وإن كثرة انتشارها في المجتمعات أصبحت يعرقل عملية البناء والتنمية الاقتصادية ولم تستطع الدولة مواجهتها وتعجز عن إعادة اعمار وبناء البنية التحتية اللازمة، وخاصة في العراق بسبب انتشار الفساد في أغلب الدوائر والوزارات في الدولة حتى وصل إلى الحد الذي يتكلم عنها جميع المواطنين وخاصة الصحفيين، وكذلك مع وجود عدة جهات مسؤولة عن مكافحة الفساد عالمياً.

لافت مشكلة الفساد اهتمام الكثير من الباحثين واتفقت الآراء على ضرورة تأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جلية ومحددة لمكافحة الفساد بكل صورته ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية، وكان تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣، وخوض عملية الانتخابات بطريقة ديمقراطية وبحرية تامة موضع استبشار من قبل المواطنين لتغيير معالم الظلم والهدر والتبذير للأموال العامة، وانعدام العدالة في توزيع الثروات العامة بعد معاناة حروب وحصار دامت لعقود، ولكن الحقيقة كانت مخيبة للأمال بوجود نخب سياسية مختلفة الأطياف أضحت اهتماماتها بالدرجة الأولى (كما يتناول علناً في وسائل الإعلام المختلفة) توزيع حصص القيادات العليا أو الحقائق الوزارية أو الإدارات العامة ما أضحى العراق ممثلاً بالمرکز ١٣٩ بين الدول الأنظف في سلم الفساد (في تقارير منظمة الشفافية الدولية) أو كما جاء (في تقرير مستقل آخر) كونه ثالث بلد في أسفل السلم (بعد الصومال ومينمار) من بين ١٨٠ بلداً، وكان لسن العديد من القوانين وتشكيل هيئة النزاهة ووجود مكاتب المفتشين العموميين في الوزارات بارقة أمل وشعور باطمئنان لعهد جديد دخل فيه العراق واندثرت معه عصور الظلمة .

لهذا كان على المهتمين والباحثين ضرورة إعداد الدراسات والبحوث لتشخيص ومتابعة، ومن ثم معالجة مظاهر الفساد المختلفة وأهمها الفساد الإداري الذي يتبعه الفساد المالي حتماً .

المبحث الاول

الفصل الاول

مفهوم الفساد الإداري والمالي الفساد لغة :

الفساد في معاجم اللغة هو (فسد) ضد صلح (وافساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، ويأتي التعبير على معان عدة بحسب موقعه، فهو (لجذب أو القحط) كما في قوله تعالى: ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس لينيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون (سورة الروم / الآية ٤١) أو (الطفيان والتجبر) كما في قوله تعالى: للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً (سورة القصص / الآية ٨٣) أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى: إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو يذفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم (سورة المائدة / الآية ٣٢) ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لم تكن فيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

الفساد اصطلاحاً: ليس هناك تعريف محدد للفساد بل معنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص.

إما فيما يخص موضوع بحثنا (الفساد الإداري والمالي) فقد وردت عدة تعاريف، منها:

- تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية: (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين مستبعداً رشاوي القاطن الخاص، وفي تعريف آخر: (هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة).
- تعريف منظمة الشفافية الدولية: (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خالص).
- (تعريف صندوق النقد الدولي): (IMF) علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد).
- ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأفراد ضمن منطق (الحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة.
- إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات الرأسمالية حيث تختلف درجات هذا الفساد باختلاف تطور مؤسسات الدولة، إما في بلدان العالم الثالث فإن فساد مؤسسات الدولة وتدنّي مستويات الرفاه الاجتماعي تصل إلى أقصى مديتها، وهذا ناتج عن درجة التخلف وازدياد معدلات البطالة، فالفساد قد ينتشر في البنى التحتية في الدولة والمجتمع، وفي هذه الحالة يتسعين انتشار في الجهاز الوظيفي ونمط العلاقات المجتمعية فيبطئ من حركة تطور المجتمع ويقيد حوافز التقدم الاقتصادي.

إن الآثار الدمرة والنتائج السلبية لتفشي هذه الظاهرة لمقبلة تطال كل مقومات الحياة لعموم أبناء الشعب، فهدر الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل أداء المسؤولين وإنجاز الوظائف والخدمات، وبالتالي تشكل منظومة تخريب وإفساد تسبب بمزيد من التأخير في عملية البناء والتقدم ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فقط، بل في الحقل السياسي والاجتماعي والثقافي، ناهيك عن مؤسسات ودوائر لخدمات العامة ذات العلاقة المباشرة واليومية مع حياة المواطنين، كمثل الفساد يمثل خلافا في النظام القيمي للفرد والمجتمع والذي يدفع الى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن لنظام السلوكي العام، ولخراء الاقتصاد نظرهم المركزة على العلاقة ما بين الاستثمار والتنمية لاقتصادية من جهة، ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، ونستنتج من ذلك ان ضعف المؤسسات العامة الذي هو احد اهم اسباب الفساد والذي يؤدي الى انخفاض الاستثمار وبالتالي الى بطء عملية التنمية، وانواع الفساد هي:

١- الفساد السياسي:

ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية) في الدولة، ومع أن هناك فرق جوهري بين المجتمعات التي تنتهج أنظمة السياسية أساسا ليب الديمقراطية توسيع حجم المشاركة، وبين الدول التي يكون فيها الحكم شموليا ودكتاتوريا، لكن العوامل المشتركة لانتشار الفساد في كلا النوعين من الأنظمة تمثل في نسق الحكم الفاسد (غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قِبلهم) وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في: (الحكم الشمولي الفاسد، فقدان الديمقراطية، فقدان المشاركة، فساد الحكام، سيطرة نظام حكم الدولة على الاقتصاد، وتفشي المحسوبية) .

٢- الفساد الإداري:

ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات ببدل الضغط على صنع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في: (عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف، تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل، عدم تحمل المسؤولية، إفشاء أسرار الوظيفة، والخروج عن روح العمل الجماعي) والواقع إن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالبا ما يكون انتشار احدها سببا مساعدا لانتشار بعض المظاهر الأخرى .

٣- الفساد المالي:

ويمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفات التعليمات الخاصة بأجهزة لرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: (الرشوة، الاختلاس، لتهرب الضريبي، تخصيص الأراضي، المحاباة، المحسوبية في التعيينات الوظيفية، مظاهر الانحرافات المالية، ومخالفة الأحكام والقواعد العتمدة حاليا في تنظيمات الدولة (إداريا) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية وهو يتبع الفساد الإداري) .

٤- الفساد الأخلاقي :

والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بإعمال مخلة بالحياء العام في أماكن العمل وأن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إدارته، أو أن يستغل السلطة لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس الحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى (المحاباة الشخصية) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة كما ويمثل الانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير النضبطة بدین أو تقليد أو عرف اجتماعي مقبول .

تصنيف الفساد

لأنشأ هناك تصنيفات عد قضااهرة الفساد، وأما أردنا توصيف الظاهرة وجب علينا إيراد أهم هذه التصنيفات وبحسب التوجهات والعلوم التي التزمناها، فكما سيظهر، فإن الفساد مستويات وأنواع وأقسام، مثلما أن للفساد مظهر وأوجه، وهناك أيضاً عوامل للسكوت عن هذه الظاهرة الخطرة .

أ: أنواع الفساد من حيث الحجم: ويميز المختصون في لإدارة بين نوعين من الفساد الإداري، هما:

١- الفساد الأكبر (Grand Corruption)

وهو الفساد الذي يرتكبه رؤساء الدول والحكومات والوزراء ومن في حكمهم، وأساسه الخس، ويرى (هنتغتون) أن المتنفذين السياسيين هم الأكثر فساداً من بين كبار الموظفين، وموظفي الدواوين الأعلى مركزاً وظيفياً أكثر فساداً من الآخرين، كما أن رئيس الجمهورية أو القائد الأعلى، يفوق الجميع فساداً، وهذا النمط من الفساد لا يكون بالضرورة قمتار ضامع الاستقرار السياسي .

٢- الفساد الأصغر (Grease Petty Corruption Payments)

وهو فساد الموظفين في القطاعات المختلفة وأساسه الحاجة الاقتصادية (المادية) إذ أن الفساد الأصغر يحدث عادةً عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة أو ابتزاز لتسهيل عقد أو طرح مناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بسرقة أموال الدولة مباشرة (الاختلاس) أو بتعيين الأقارب .

ب: فيما يصنفها حثون آخر من الفساد بحسب انتشاره إلى :

١- فساد دولي :

إن ظاهرة الفساد تأخذ أبعاداً واسعة وكبيرة وتصل إلى نطاق عالمي وذلك ضمن نظام الاقتصاد الحر، وتصل الأمور إلى أن ترتبط الشركات المحلية والدولية في الدولة والقيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة يصعب الفصل بينها، لذا فهو الخطر وعلى مدى واسع، لقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية، فالصينية، والألمانية، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من (١٣٦) دولة يتقاضون مرتبات منتخفة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات، وقد احتل قطاعي المقاولات وصناعة الأسلحة في الدول الكبرى على سبيل المثال لرس القائمة من حيث كونهما أكثر فروع النشاط الاقتصادي التي تنشط في مجال تقديم الرشوة إلى المسؤولين الحكوميين في الدول النامية لتمرير أعمالهم وخدمة مطالبهم .

٢- فساد محلي :

يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد ، ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد من ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع عادةً ، ممن لا يرتبطون في مخالقاتهم بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى ، ولا يزال هذا الفساد هو الأكثر انتشاراً في المجتمع العراقي ، وعلى الرغم من أن الفساد ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ، فإن ذلك لا يخفف من شدة خصوصيتها وكتافتها في بعض المجتمعات ، ومنها العراق . فالعراق يعد في الوقت الحاضر ، من الدول الرائدة في مجال انتشار ظاهرة الفساد .

ج : وصنف الباحثون في الشؤون الاقتصادية الفساد إلى قسمين ، هما :

١- فساد القطاع العام :

لقد وجد قطاع الدولة لكي يبقى ، وبقاؤه مرهون بأدائه وفاعليته ، وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلاً لخدمة المجتمع وأفراده ، ولكن الشكاوى كانت وما زالت ، من الفساد والهدر الذي يعم مؤسسات الدولة ، حتى أن من هم في السلطة أنفسهم ، وفي مختلف مواقعهم ، يشكون من هذا الفساد ، في خطبهم وتصريحاتهم نسمع ادعاءاتهم للإصلاح ، والحرب على الفساد ، إذ يبدو القطاع العام مرتعاً خصباً للانحرافات الإدارية والسرقات المالية ، لأن الحافز الفردي غائب والمصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي غير متوفرة ، فيكون التعويض دائماً هو ذلك النمط من توظيف العام لصالح الخاص وتحويل المواقع إلى دكاكين يجلب أصحابها المنافع ويستغلون الواقع من أجل أهداف لا علاقة لها بأن تريح المنشآت والشركات العامة ، أو تخسر ما دامت الدولة هي المالك الوحيد القادر على تعويض الخسائر وتغطية السرقات بل وربما التستر على فساد الكبار أحياناً .

لا بد من الإشارة إلى أن نفقات قطاع الدولة أكبر من نفقات القطاع الخاص ، ذلك لأن مؤسسات الدولة تدفع التزاماتها المالية القانونية تجاه المجتمع (خدمات عامة ، تأمينات اجتماعية ، تأمين الأمن الداخلي والخارجي للمجتمع ، ومهام أخرى) وتدفع الضرائب والرسوم المختلفة بكاملها ، بينما القطاع الخاص متحرر من كل هذه الالتزامات ، ويتهرب - في معظم الأحيان - من دفع كامل الضرائب المستحقة .

٢- فساد القطاع الخاص :

لقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية - كما سبقت الإشارة - إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة ، تليها الشركات الفرنسية ، فالصينية ، والألمانية ، كما يشير التقرير إلى أن جيشاً كبيراً من كبار الموظفين في أكثر من (١٣٦) دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات ، وترداد هذه الدول في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية ، وقدياًتي كبار الضباط في الجيش والشرطة وكبار المسؤولين السياسيين في مقدمة هذا الحشد الهائل من الناس ، ويشير تقرير الشفافية الدولية المشار إليه إلى أنه تم اكتشاف قرابة (٣٠) بليون دولار أمريكي قدمتها الشركات الأمريكية لتسهيل إبرام أكثر من (٦٠) عقداً للشركات الأمريكية في الخارج .

الفصل الثاني

أسباب الفساد وتأثيراته : يمكن تحديد أسباب الفساد بما يلي:

١ - أسباب سياسية : تركز السلطة فئوياً بيد فئة من الناس (سيطرة الحكم الفردي) يديرون البلد ، ويصنعون قراراته الحساسة والمصيرية انطلاقاً من الهمم والهاجس الأساسي الذي يتحكم بوجودهم وهو البقاء على الكرسي مهما كانت الظروف والأحوال ، وحتى لو دخل المجتمع في حالة حرب أهلية ، أو في حرب مع الدول لأخرى ، كما ويقصد بالأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديمقراطي، ضمن مؤسسات المجتمع المدني، ضعف الإعلام والرقابة

٢ - أسباب اجتماعية : متمثلة بالحروب وآثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية ، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات والقلق الناجم من عدم الاستقرار من الأوضاع والتخوف من الجهول ، وجمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل والجهول الغامض .

٣ - أسباب اقتصادية : غياب الفعالية الاقتصادية في الدولة ذلك أن اغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسرة يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً ، وهو ما سينعكس بصورة أو بأخرى على مستوى وبنية الاقتصاد الوطني ، إذ ستؤثر هذه العمليات على مدى سير عملية تنفيذ المشاريع وبالتالي على عملية الإنتاج ، ومن جهة أخرى ، فأن مستوى الجهل والتخلف والبطالة يشكل عاملاً حاسماً في تفشي ظاهرة الفساد ذلك أن قلة الوعي الحضاري ظلت ملازمة للرشوة ، كما أن ضعف الأجور والرواتب تتناسب طردياً مع ازدياد ظاهرة الفساد .

٤ - أسباب إدارية وتنظيمية : تتمثل في غموض التشريعات وتعددتها أو عدم العمل بها ، ضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية ، ويمكن إيراد خلاصة لها من خلال تشخيص أمراض المركزية والبيروقراطية المفرطة وضعف أجهزة الرقابة وفسادها وتخلف الإجراءات الإدارية وعدم مواكبتها لروح العصر وحاجات المجتمع ، فضلاً عن ضعف سياسات التوظيف وفسادها وعدم الأخذ بنظرية وضع الشخص المناسب في المكان المناسب .

إما تأثير الفساد فيمكن أن يحدد بما يلي :

أ - آثار اجتماعية :

يؤدي الفساد الإداري الى توزيع الدخل بشكل غير مشروع ويحدث تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية الامر الذي يكرس التفاوت الاجتماعي ويزيد من احتمالات التوتر وعدم الاستقرار الساسي ، فضلاً عن ذلك يضعف الفساد الإداري الروح المدنية ويكسر القدرات ويهجر الكفاءات وينفر اصحاب الضمير ويشوه العمل في المؤسسات العامة والخاصة .

ب . آثار اقتصادية :

ضعف الاستثمار وهروب الأموال الى خارج البلد وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر ، ويخل الفساد أيضاً بتخصيص الموارد وتوزيعها التي يفترض توجيهها نحو انتاج السلع والخدمات فأنها بدلاً من ذلك تخصص للفساد ، وللفساد آثار سلبية على مستويات الاستثمار الاجنبي والمحلي سواء بسواء فالمستثمرون سوف يتجنبون الدول التي يتغلغل فيها الفساد لانه يزيد من تكاليف تنفيذ الاعمال .



ج . إِمّا تأثير الفساد على النواحي السياسية :

- ١- ان انتشار الفساد الإداري يؤثر سلباً في امن واستقرار البلد وهو يقوض العمل المؤسساتي والديمقراطية ولسس العدالة ، كما يضر بمصداقية الدولة ومؤسساتها وبالتالي ستتزعزع ثقة افراد المجتمع بها ويخلق فجوة كبيرة ما بين طرفي العادلة المجتمع والدولة .
- ٢- الفساد يؤثر على وسائل الإعلام المختلفة وتكييفها ضمن المتطلبات الخاصة للمفسلين وجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد .

الفصل الثالث

مظاهر الفساد الإداري والمالي

يعرف المفهوم العالمي النمطي الأكثر انتشاراً للفساد بأنه استغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصلحة خاصة، لأن مسألة الالتزام بالتشريعات السماوية في منع مظاهر الفساد ومعاقبة المفسدين بالعقاب العاجل في الدنيا، والآجل عند الحساب كما في قوله تعالى: إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الأبصار، وبعد عاملاً مهماً لدى الكثيرين في عدم الولوع إلى هذا الدهليز المظلم والذي لن يجني منه المفسد إلا الخسران لذا لا نجد إن من يمارسون مظاهر الفساد قد اندفعوا لها بسبب عاطفي أو هدى نفس قد يزول في لحظة

. ولاشك إن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لأرتكاب مثل هذه الأفعال والتي قد تأخذ أحد أو أكثر من مظاهره التالية :

١- الرشوة : Bribery وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

٢- المحسوبية : Nepotism أي إمرار ماتريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

٣- المحاباة : Favoritism أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .

٤- الوساطة : أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب ... الخ .

٥- الابتزاز والتزوير : Black Mailing لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبويرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

٦- نهب المال العام : Embezzlement والسوق السوداء والتهريب بأستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية .

أما في العراق فقد بلغ الفساد الإداري والمالي خلال العامين السابقين مستوى قياسي غير مسبوق، الأمر الذي جعل العراق يحتل المركز الثالث عالمياً في هرم الفساد الإداري والمالي، وتقدر هيئة النزاهة الأموال المهدورة جراء الفساد الإداري في الوزارات العراقية في العامين السابقين بحدود (٧,٥) مليار دولار موزعة حسب حصة كل وزارة أو دائرة من الهدر المحدد (٧,٥) مليار دولار وبالشكل التالي :



| ت | الوزارة | مقدار الاموال المهذورة | نسبة الفساد |
|----|------------------------------------|------------------------|-------------|
| ١ | وزارة الدفاع | ٤ مليار دولار | ٣٣, ٥٣٪ |
| ٢ | وزارة الكهرباء | ١ مليار دولار | ٣٣, ١٣٪ |
| ٣ | وزارة النفط | ٥١٠ مليون دولار | ١٦, ٧٪ |
| ٤ | وزارة النقل | ٢١٠ مليون دولار | ٩٥, ٢٪ |
| ٥ | وزارة الداخلية | ٢٠٠ مليون دولار | ٨١, ٢٪ |
| ٦ | وزارة التجارة | ١٥٠ مليون دولار | ١١, ٢٪ |
| ٧ | وزارة المالية والبنك المركزي | ١٥٠ مليون دولار | ١١, ٢٪ |
| ٨ | وزارة الأعمار والإسكان | ١٢٠ مليون دولار | ٦٩, ١٪ |
| ٩ | وزارة الاتصالات | ٧٠ مليون دولار | ٩٨, ٪ |
| ١٠ | أمانة بغداد | ٥٥ مليون دولار | ٧٧, ٪ |
| ١١ | وزارة الرياضة والشباب | ٥٠ مليون دولار | ٧٠, ٪ |
| ١٢ | وزارة التعليم العالي والبحث العلمي | ٥٠ مليون دولار | ٧٠, ٪ |
| ١٣ | وزارة الصحة | ٥٠ مليون دولار | ٧٠, ٪ |
| ١٤ | وزارة العدل | ٤٠ مليون دولار | ٥٦, ٪ |
| ١٥ | وزارة الزراعة | ٣٠ مليون دولار | ٤٢, ٪ |
| ١٦ | وزارة الموارد المائية | ٣٠ مليون دولار | ٤٢, ٪ |
| ١٧ | وزارة الصناعة والمعادن | ٢٠ مليون دولار | ٢٨, ٪ |
| ١٨ | الهيئة العليا للانتخابات | ١٠ مليون دولار | ١٤, ٪ |
| ١٩ | هيئة السياحة | ١٠ مليون دولار | ١٤, ٪ |
| ٢٠ | وزارة التربية | ٥ مليون دولار | ٧, ٪ |
| ٢١ | وزارة العمل والشؤون الاجتماعية | ٥٠ مليون دولار | ٧, ٪ |

فضلاً عن فساد مالي غير منظور بقدر بكثر من هذه المبالغ المحصورة والمتأنية عن عقود أو اختلاسات أو ترميم لمنشآت وتأجير طائرات وبواخر أو أكساء طرق .

المبحث الثانى

الفصل الاول

دراسة عن واقع ظاهرة الفساد الإدارى والمالى فى العراق

استفحال ظاهرة الفساد الإدارى والمالى فى النظم العراقية واتساعها على مستوى مفاصل المجتمع كافة أدى إلى ضعف وانهايار معظم النظم وولدر دود فعل سلبية لدى أفراد المجتمع، وهنا ما يفرض على المنظمات العمل على محاصرة الفساد الإدارى ويعاونها فى ذلك مؤسسات المجتمع المدني فى هذه العملية ورغم خطورة هذه الظاهرة إلا أن المسح الميدانى لمؤسست المجتمع المدني وجد إهمالاً فيه إلى حد كبير سواء على مستوى عدد المؤسسات المعنية بمكافحة وفضح ممارسات الفساد الإدارى والمالى فى مختلف القطاعات فى الدولة العراقية أو على مستوى الممارسات والإجراءات الكفيلة بمحاربته والحد منه إذ أن ظاهرة الفساد استفحلت وتشعبت بشكل خطير فى جميع مفاصل الدولة يصعب تحليل ظاهرة الفساد فى العراق دون ربطها بتاريخ الظاهرة فى ظل أوضاع نظم الحكم المتتابعة على هذه الدولة، وعليه يمكن القول أن الفساد فى العراق ليس وليد اللحظة الآنية، بل متجذر فى البنية المجتمعية منذ تشكيل الدولة العراقية الحديثة التى تأسست على الخلفية الطائفية وهذا يكشف عن أحلى الأسباب المهمة فى تبلور تلك الظاهرة الخطيرة التى تقف عقبة فى طريق تقدم عملية التنمية بأصعقتها المختلفة مبددة للطاقات المالية والبشرية ومكرسة لحالة التخلف فى مجتمعنا العراقى .

لقد شجع النظام الملكى فى العراق الإقطاع كنظام اجتماعى كان فى طريقه إلى الاضمحلال ثم الزوال بشكل نهائى نتيجة تطور العلاقات الاجتماعية كانعكس للواقع المادى الجديد آنذاك، إذ أدت تلك السياسة إلى نزوح الفئات الفلاحية هرباً من الاستغلال لينشؤوا مناطق بائسة مادياً فى ضواحي العاصمة، ذلك أن وجود دستور ينص على المساواة بين المواطنين لم يجد له مكان فى أرض الواقع بسبب غياب الديمقراطية المبنية على إشراك جميع المواطنين من جهة وفصل السلطات من جهة أخرى .

ولستمرت حالات الفساد الإدارى والمالى مستشرية فى جميع مفاصل الدولة حتى تفاقمت تلك الظاهرة بشكل نوعى أبان الحقبة السابقة وكان لعائدات النفط الرتفعة تأثيراً مباشراً فى فتح منافذ متعددة استطاعت بؤر الفساد فى الدولة النفاذ عبرها من أجل إشباع حاجاتها ورغباتها باستمرار على حساب معاناة فاقمت كل الحدود للشعب العراقى، إلا أن الاستغراق فى تفصيل مفرات الفساد لتلك الحقبة يأتى بنتائج عكسية لأنه يضع فى النهاية حدوداً لها فى حين أنها غير متناهية فى ذاكرة العراقيين جميعاً، فبعد سقوط النظام السابق انتقلت مظاهر الفساد المختلفة منها اللامبالاة والأنانية والمحسوبية والنسوبية والرشوة عبر الكادر الإدارى السابق إلى كل مفاصل الدولة الجديدة حيث تكونت فئات لا ترتقى لمستوى الطبقة الاجتماعية خلال هذه الفترة وإفرازاتها متحصنة بأسلحة متنوعة سياسية، مالية، وإعلامية لتسيطر على الأراضى والممتلكات العامة وكأنها أصبحت مشاعة خاصة بهم حتى أصبحت هذه الممارسات ما يمكن أن يطلق عليها (ثقافة الفرهود) المتجذرة فى المجتمعات البدوية التى أعيد إنتاجها لتتفق والمعطيات المشوهة لهذا الزمان .

ومن جهة أخرى تمثلت حالات الفساد الإداري والمالي في العراق خلال فترة الاحتلال وقبل تشكيل أول حكومة عراقية بالممارسات والأعمال التي قامت بها قوات الاحتلال وهي قضية تعيين مستشارين أميركان بصفة ممثلين لقطاعات مختلفة من التكنولوجيا وأصبحوا يديرون الوزارات والمؤسسات الرسمية وأغلبهم أن لم يكن جميعهم من العاطلين عن العمل في أوربا وأمريكا ويفتقدون لمعيار الخبرة والكفاءة التي تعد من أهم مقومات الحكم الصالح والرشيد، وقد استخدم هؤلاء مناصبهم لممارسة أعمال تجارية كالسمسرة بين مؤسسات الدولة والشركات الأجنبية ما تسبب بهدر جزء كبير من المال المخصص لإعادة الأعمار.

لقد اتسمت المرحلة التي شهدتها العراق إبان فترة الاحتلال بتزايد حالات الفساد التي عبرت عنها حالات متكررة من الإنحراف في القيم الأخلاقية التي لم يعتد عليها المجتمع العراقي مثل القتل والاعتصاب والخطف والسرقة، ففي تقرير لعهد الدراسات السياسية الأمريكية (IPS) ومركز السياسة الخارجية في بؤرة الاهتمام (FPS) الصادر في حزيران ٢٠٠٤ يشير إلى أن الفساد الاقتصادي معبراً عنه بالعديد من التجاوزات المالية التي حدثت تحت أوضاع الاحتلال، فقد أجري تحقيق مع موظفي شركة (هالبرتون) لاتهامها بتقاضي مبالغ مالية بلغت نحو (١٦٠) مليون دولار لأعمال لم تقم بإنجازها فضلاً عن (٦٠) مليون دولار قيمة تجاوزات لنفقات محدودة مسبقة والرشاوى التي تلقاها بعض موظفي هذه الشركة من مقاولين ثانويين وأخرى غيرها تظهر وسائل الفساد والإفساد في المجتمع العراقي.

كما امتدت مظاهر الفساد إلى بعض لجان الأمم المتحدة حينما أساءت التصرف في مضمون اتفاقية النفط مقابل الغذاء والدواء، ففي تقرير أعلته منظمة الشفافية الدولية قدرت ظاهرة الفساد في العراق بأكثر ظاهرة فساد في التاريخ المعاصر من الفساد الإداري، إذ تشكلت لجنة خاصة للتحقيق والنظر في هذه القضية وعليه يمكن القول: إن اتساع دائرة الفساد في العراق قد رافق نشأة المؤسسات بعد رحيل النظام السابق، إذ لم توافق سلطة الاحتلال على استقلالية قرارات المؤسسات الحكومية الناشئة لذا تم تكوين مجلس الحكم الانتقالي لتحمل مسؤولية التحول، وكان من مخرجات ذلك التحول السياسي، إنشاء نظام وظيفي في إطار لسلطة التنفيذية قائم على الولاءات السياسية، ومن ثم الاعتماد على توزيع الفرص بدلاً من تكافؤ الفرص.

فالجموع العراقي الذي خرج من توجيهات النظام الشمولي للحزب الواحد، واجه نمطاً آخر من الولاءات السياسية أبعدهته عن الكفاءة الوظيفية.

إن التحليل الموضوعي لظاهرة الفساد عموماً يقتضي بيان جانبان أساسيان لتلك الظاهرة:

★ الجانب الأول: وهو الجانب الأخلاقي المرتبط بظاهرة الفساد والذي يعد معيار ومدى التزام المجتمع بالعادات والتقاليد واحترامها، وضمن هذا الإطار تختفي النظرة إلى العمل بوصفه الحاجة الحيوية الأولى للإنسان بل وتهتز نظرة الناس إلى الإخلاص والأمانة والنزاهة، فإذا ما أدى كل من واجباته على وفق ما تمليه أخلاقيات الوظيفة العامة، فإن مساحة الفساد ستنحسر إلى حدودها الدنيا، وتظهر مظاهر الفساد جلياً من خلال الممارسات التي قامت بها قوات الاحتلال في سجن أبو غريب التي تعبر عن دليل بارز على مظاهر الفساد الأخلاقي في العراق.

* الجانب الثاني: وهو الجانب المالي الذي يعد للحرك والدافع الأساس لتلك الظاهرة، إذ ينشأ شعور داخلي لدى الأفراد أو الجماعات بفكرة تنجذر في نفوسهم تستند إلى كون أن من يملك المال يملك السلطة، ومن يملك السلطة يملك المال، مستغلين بذلك مواقع المسؤولية لتحقيق مزايا ومكاسب تخالف القوانين والأعراف السائدة في المجتمع.

إن اوضاع الفساد الذي ساد واستشرى خلال فترة الاحتلال قد فتحت أبواباً واسعة للعنف غير الرسمي والذي أصبح من الصعب التحكم بمسارته ويمكن أن يصبح وبائياً في مجتمع كالمجتمع العراقي، ولاسيما أن حالات الكسب السريع من خلال وسائل الفساد يؤدي إلى التراحم لحفظ الفاسدين على مراكزهم الوظيفية وهذا بالتالي يدفعهم إلى العنف في سلوكهم اليومي. وعليه يمكن تحديد أهم المتضمنات الرئيسية لظاهرة الفساد في العراق تحت الاحتلال الأجنبي، حيث تتوافق دوافع الفساد مع وجود سلطة الاحتلال، إذ بعد سيطرتها على مراكز اتخاذ القرار بالعراق في نيسان ٢٠٠٣ أصبحت جميع الموارد الاقتصادية والنقدية تحت تصرف إدارتها المدنية، فقد ظهر الفساد جلياً بإساءة استعمال سلطة الاحتلال للبنى المؤسسية، وسرقة المحتويات النقدية للبنوك والمصارف، وتدمير المباني الحكومية كافة، من جهة أخرى يتبين صورة الفساد في العراق من خلال قيام الجانب المدني من قوى الاحتلال بمهام الإشراف على الإصلاح ولاسيما على دوائر الدولة والجامعات وشبكة المصارف والمواصلات ما خلق حالة من الفساد تمثلت من خلال لجان مشتريات مستلزمات الأعمار ولاسيما في ذلك الجانب المتعامل مع القطاع الخاص.

وإذا ما تفحصنا الجوانب الاقتصادية التي تزامنت وشجعت على تبلور ظاهرة الفساد في المجتمع العراقي، نجد أن عوامل مختلفة تقف وراء هذه الظاهرة منها غياب جهاز ضريبي يتناسب والنشاط الاقتصادي العراقي، إذ ترتب على ذلك اتساع حالة الفساد، فضلاً عن ضعف القدرة الرقابية للجهاز المحاسبي ومن ثم اتساع أوضاع التهريب الضريبي خلال فترة الاحتلال، لذا فإن الحاجة إلى نظام دقيق كفوء يتطلب السعي الدؤوب إلى استغلال الموارد المالية والاقتصادية المتاحة في البلد وتأتي في مقدمة هذه الاهتمامات خلق شعور بالمسؤولية لدى المواطن بأهمية الانتماء إلى الوطن وبالتالي جعل الولاء الأول للدولة والوطن والاستفادة من الولاءات الثانوية لتكون بمثابة عوامل بناءة للارتقاء والتشديد للانتماء للوطن لكي لا تكون عوامل هدامة.

وفي ظل هذه الأوضاع المستشرية من الفساد نتساءل هل يمكن إصلاح أوضاع الفساد في العراق؟ فإذا كانت ظاهرة الفساد شائعة في العراق سابقاً، فإن أهم ما في إبعادها الجيدة هو انفلاتها، وامتدادها من الأفراد والمؤسسات الخاصة والحكومية إلى بنية الدولة ونخبها السياسية وتحولها إلى بديهية سياسية اجتماعية اقتصادية، وأخطر ما في هذه الظاهرة هو محاولة استئصالها من قبل جهات مختلفة لتعزيز القوة السياسية والاقتصادية في المرحلة الانتقالية واقتناص فرصة التغيير على النحو الذي تمت فيه لتعظيم منافعها الخاصة بتكاليف ضخمة على حساب عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية التي حل محلها في العراق ما يعرف بـ (عملية إعادة الإعمار).



إن الفساد القائم على نهب جزء من الفائض الاقتصادي أو إعادة توزيعه بطرق غير مشروعة، وإيجاد التغطية السياسية والإجرائية له ليس هو الجانب الأكثر ضرراً في أسلوب إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ولكن ما هو خطير حقاً يتجسد في كيفية إدارة الحكومات الانتقالية للآزمات الحادة والمتعددة التي يتعرض لها العراق .

لقد ترتب على انتشار ظاهري المحسوبة والوساطة في المجتمعات النامية ومنها العراق أن شغلت الوظائف العامة والمراكز الوظيفية العليا بشخص غير مؤهلين وغير كفوءين ما أثار على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج. وعليه فإن الفساد المالي والأخلاقي متلازمان في أغلب الأحيان إلا في حالات نادرة لأن الأصل أن الفساد هو أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خلل في النسق الكلي (المجتمع) وبالتالي حدوث خلل في منظومة السلوك والتصرفات التي تنتج عن تآكل قواعد الأخلاق والقيم لدى الفاسدين.

الفصل الثاني

أهداف البحث :

معالجة ظاهرة الفساد امسبل مكافحة الفساد فانها تلور بشأن المحاور التالية :

- ١- تقوية نظمة المساءلة وشفافية داخل المنظمات ولجتماع.
- ٢- تقوية دور المستفيدين من خدمات للمنظمات با لحفظ والرقابة على تنفيذ بر امج هذه للمنظمات.
- ٣- تبني ميلمى بالميثاق الاخلاقي من قبل المنظمات والمجتمع والتي يشتمل على جملة من المبادئ الاخلاقية.
- ٤- التاكيد على ان يكون نظام الادارة في المنظمات نظاما قائما على اسلى الانفتاح والديمقراطية .
- ٥- تطوير الإجراءات والنظم الإدارية الخاصة بإداء الاعمال واختيار العاملين.
- ٦- فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية ومنع تدخل الجهات الخارجية في عمل أجهزة الدولة .
- ٧- المساواة أمام القانون ومحاسبة المفسدين الكبار قبل الصغار وعدم منح حصلة لمثل هؤلاء على حساب المجتمع.
- ٨- تفعيل لجوانب الروية والدينية التي تشجع على الاستقامة والسلوك الجيد .
- ٩- تصحيح كيار المسؤو لين عن ما لديهم من اموال وتطبيق (قانون منين لك هنا ؟
- ١٠- نشر سياسات وبرامج أجهزة الدولة ونتائج اعمالها بصورة شفافة أمام الجمهور .
- ١١- حرية الصحافة والرفو التعبير كأداة للرقابة .
- ١٢- تحسين الوضع الاقتصادي والمعاشي وتوفير الحياة لكريمة لابناء لمجتمع.
- ١٣- فضح لفساد والمفسدين كي يسقطوا بأنظارا لمجتمع .
- ١٤- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد.
- ١٥- تفعيل دور المؤسسات لربوية بكل مراحلها من اخل خلق قيم وسلوكيات تؤثر على أهمية العمل والكسب لشريف و بيل عواقب الفساد .
- ٦١- التركيز على العامل البشري فالموطن هو الغاية .. والموظف خادم لمجتمعه من خلال وظيفته العامة ويجب ان يكون هذا الامر الاخر مبدلا لشعار

الفصل الرابع

عينة البحث :

- ١- جمع المعلومات عن عينة البحث (المفصولين السياسيين في وزارة الثقافة / دائرة قصر المؤتمرات) .
- ٢- أدوات الدراسة المختلفة قانون المفصولين السياسيين وتعليماته النافذة وأوليات مقدمي الطلبات (الوثائق والمستندات) بالشمول بهذا القانون .
- قانون إعادة المفصولين والمتضررين السياسيين إلى الخدمة : مظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي من خلال تطبيقات القانون بصورة مخالفة للتعليمات والقوانين المحددة بعد أحداث ٢٠٠٣/٤/٩ وسقوط النظام السابق ظهرت الحاجة إلى وجود تشريع يعيد إلى الخدمة (مع ضمان كافة الحقوق) الذين تركوها لأسباب سياسية أشار إليها المشروع ومنها الحكم عليهم أو على أقاربهم لحد الدرجة الرابعة لاختلاف الأحكام ومنها الإعدام . وصدرت تعليمات من مجلس الوزراء / الأمانة العامة تحت رقم ٥٣٠٠/٨٨/١/٦ بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٢ إلى شمول عبارة (المفصولين لأسباب سياسية) على :
 - ١- من اثبت بأدلة مقنعة لا يتسرب إليها الشك بأنه ترك الوظيفة وأقصى عنها لأسباب سياسية أو طائفية أو قومية أو عرقية .
 - ٢ - الانتماء إلى حزب البعث المنحل .
 - ٣- حكم عليه أو على أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة لأسباب سياسية .
 - ٤- ابعاد إلى خارج العراق لأسباب سياسية أو عنصرية .
 - ٥- أسقطت عنه الجنسية العراقية .
 - ٦- كان لاجئاً سياسياً خارج العراق .
- و حدد يوم ٢٠٠٥/٩/٣٠ آخر موعد لتقديم طلبات إعادة للوظيفة العامة بأدعاء الفصل السياسي وشكلت لجان فرعية في الكيانات الإدارية الفرعية وأخرى على مستوى الوزارات (رئيسية) مهمتها استلام الطلبات وتدقيقها ومقابلة المعادين بعد دراسة الوثائق والمستندات الرسمية التي تثبت حالة الضرر أو الفصل السياسي .
- صدر القرار رقم ٢٧ من مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٦ بتشريع القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ (قانون إعادة المفصولين السياسيين) .
- وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ لتسهيل تنفيذ القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ حيث أشار في المادة ٤/١ إلى شمول الشخص الذي تنطبق عليه إحدى الحالات التالية بأحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ :
- ١- ترك الوظيفة بسبب الهجرة أو التهجير قسراً .
- ٢- اعتقل أو حجز أو تم توقيفه أو حبس أو سجن لباحث سياسي .
- ٣- اضطر ترك الدراسة في المعاهد والكيانات العراقية ولم يعين لأسباب سياسية .
- ٤- عين لأحدى الوظائف ولم يباشرفيها لأسباب سياسية .

٦ - ترك الوظيفة أو استقيل لأسباب سياسية .

٧ - أسقطت عنه الجنسية العراقية لأسباب سياسية .

٨ - فصل من الوظيفة لأسباب عرقية أو مذهبية أو كان منتمياً أو مرتبطاً بحركات وأحزاب سياسية أو لوجود صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة بأشخاص لهم علاقة بتلك الحركات أو حكم عليهم لتلك الأسباب .

المفوضون السياسيون في وزارة الثقافة) قام مكتب المفتش العام في وزارة الثقافة بكشف شبكة في الوزارة تقوم بالتزوير في اوامر الاعادة للمفوضين السياسيين اذ بعد التحقق والتدقيق تم فصل مايقارب (٧٥٠) موظفا من المفوضيين السياسيين المعادين الى تلك الدائرة وذلك لثبوت التزوير في معاملاتهم (اما التزوير في الامر الوزاري للاعادة او الامر الإداري أو استمارة المقابلة أو خلاصة الخدمة) بحصر الهدر بالمال العام بما يقارب (٨٧,٨٦٣,٠٨٧,٢٦١) اربعة مليارات ومائتان وواحد وستون مليون وسبعة وثمانون الف وثمانمائة وثلاثة وستون ديناراً من جراء التزوير في معاملات المفوضين السياسيين وتم احالة هذا الملف الى هيئة النزاهة لاهمية الموضوع ولكون الفساد الذي وقع فيه كبير جدا .

المبحث الثالث

الفصل الاول

الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد عاليا

حددت الجهات التالية كجهات دولية مهمتها مكافحة الفساد الإداري على نطاق عالمي وهي :

١- منظمة الأمم المتحدة : أصدرت الأمم المتحدة عددًا من القرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بخطورة الفساد وماله من مخاطر وتهديدات على استقرار وأمن المجتمعات وأصدرت أيضا اتفاقية لمكافحة الفساد سنة ٢٠٠٤ ، وقد انضمت إليها كثير من دول العالم .

٢- البنك الدولي : وضع البنك الدولي مجموعة من الخطوات والإستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية .

٣- صندوق النقد الدولي : لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية الاقتصادية .

٤- منظمة الشفافية العالمية : أنشأت هذه المنظمة سنة ١٩٩٣ وهي منظمة غير حكومية (مجتمع مدني) تعمل بالشكل الأساسي على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

لجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد محليا في العراق :

فهناك مجموعة من المؤسسات الرقابية تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي وهي .

اولاً : ديوان الرقابة المالية :

بدأت الرقابة المالية في العراق بتشريع قانون (دائرة تدقيق الحسابات العامة) رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ ، واستمر التطور في تشريع النشاط الرقابي نتيجة لتطور مفهوم الدولة في اطار مبدأ توزيع السلطات والفصل بين اختصاصاتها وبروز مبدأ التأكيد على حق السلطة التشريعية في مناقشة ومحاسبة السلطة التنفيذية للتحقق من مدى تمسك الحكومة بالقوانين والاحلاص بالعمل والكفاءة والدقة المبذولة في انفاق الاموال العامة ، اذ تم إجراء مجموعة تعديلات على قانون الرقابة المالية خلال السنوات الماضية وكلن آخرها القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ للعدل بالامر التشريعي رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ ، واستمر الديوان بممارسة نشاطه وفق منهج علمي مؤسسي مهني شامل بالتعاون والتنسيق مع هيئة النزاهة ومكتب المفتشين العموميين والاحقة الرقابية الاخرى ، اذ اتسم العمل الرقابي بالتكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والادارية .

يتولى ديوان الرقابة المالية الرقابة على اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقها في جميع ارجاء العراق ويسعى الديوان الى تحقيق الاهداف الآتية :

- ١ - المساهمة في تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة .
- ٢ - المساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نمو ه واستقرار ه .
- ٣ - نشر انظمة الحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المحلية والدولية وتحسين القواعد والمعايير القابلة للتطبيق على الادارة والحاسبة بشكل مستمر .
- ٤ - تطوير مهنتي الحاسبة والتدقيق والنظم الحاسبة ونشر الوعي المالي والمحاسبي رفع مستوى الاداء المحاسبي والرقابي في الجهات الخاضعة للرقابة .
- ٥ - المصادقة على الحسابات الختامية لكافة مؤسسات الدولة

ثانياً :هيئة النزاهة :

انشأت هيئة النزاهة بموجب القانون النظامي الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ وذلك لتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة والقيام باقتراح التشريعات الاضافية عند الضرورة ، والمبادرة بتنفيذ برامج لتوعية وتنقيف الشعب العراقي من شأنها تقوية مطالبه لايجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للرقابة .

تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته ، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق :

- ١- التحقيق في قضايا الفساد الحالية اليها بواسطة محققين تحت اشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية .
- ٢ - متابعة قضايا الفساد التي لايقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها .
- ٣ - تنمية الثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب عبر برامج عامة للتوعية والتنقيف .
- ٤ - اعداد مشاريع أو مقترحات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة .
- ٥ - تعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر لزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذمهم المالية وما لهم من أنشطة خارجية واستثمارات وموجودات وهبات كبيرة قد تؤدي الى تضارب المصالح بإصدار لائحة تنظيمية لها قوة القانون بما لايتعارض معه وغير ذلك من البرامج .
- ٦ - اصدار لائحة سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي لضمان الاداء الصحيح والمشفرف والسليم لواحيات الوظيفة العامة .
- ٧ - القيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد او الوقاية منه .

ثالثاً: مكاتب المفتشين العموميين:

نُشئت مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ وذلك لاختضاع اداء الوزارات للمراقبة لمنع وقوع اعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة والحيلولة لدون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون، كما نص هذا التشريع على ايجاد مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام باجراءات التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاطاً آخر للمراجعة على اداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها وذلك من خلال تنفيذ المهام والصلاحيات التالية:

- ١- تعزيز النزاهة والشفافية وحسن تدبير النفقات وضمان لكفاءة عن طريق مراجعة وفحص جميع سجلات ونشاطات الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة.
- ٢- اجراء التفتيش والتدقيق اللازمين، وتفعيل اسس الرقابة الاستباقية.
- ٣- القيام بأعمال التحري أو التحقيق الإداري بناءً على اخطار وُشكوى أو المبادرة بأجرائها بشأن أعمال الفساد ومنع الغش والتبذير واساءة التصرف.
- ٤- العمل على كشف الفساد، ومنع الغش والتبذير واساءة التصرف.
- ٥- تدريب منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة على ساليب كشف اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف، والقيام بكل ما يلزم لتكريس تقاليد وبيئة تذبذ الفساد وتقدر النزاهة والشفافية.
- ٦- التعاون الكامل مع المحاكم وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمساعدتهم في تأدية مهامهم.

رابعاً: المؤسسات القضائية:

القضاء في العراق مستقل وحيادي وخاضع لرقابة مجلس القضاء الاعلى وقد شرعت مجموعة من القوانين التي تجرم الفساد وتلاحق مرتكبيه، عليه فإن البيئة القضائية تسهم في ايجاد بيئة اجتماعية نزيهة وان التطور المستمر في اداء القضاء يؤدي الى وجود قضاة اكفاء وقوانين مسلحين بالعلم والحرمة والحكمة المهنية لملاحقة جرائم الفساد وانزال القصاص العدل بمرتكبيها.

خامساً: منظمات المجتمع المدني:

قرر تأسيس المنظمات غير الحكومية بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٣ حيث هدف الامر الى تنظيم عمل تلك المنظمات وعدم ساءة استغلالها لغير الاهداف التي انشأت لاجلها وهي تهدف الى تقديم الاعمال والانشطة التعليمية والصحية والثقافية والترويج للممارسات الديمقراطية واي نشاط غير ربحي مع العرض انه يجري حالياً اقرار تشريع جديد لتنظيم عمل تلك المنظمات لتفعيل ادائها في مجال: (مكافحة الفساد، مكافحة الامية... الخ).

سادسا : شبكة الاعلام العراقي :

تم تشكيل الهيئة العراقية العامة لخدمات البث والارسال (شبكة الاعلام العراقي) بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٦١ لسنة ٢٠٠٤ حيث هدف الى انشاء مؤسسة كفيلة بتثقيف الشعب العراقي واعلامه والترفيه عنه وانشاء منبر اعلامي حر يحترم حقوق الانسان وحرياته ويعززها وبالاخص حق التعبير عن النفس ومناقشة وجهات النظر وتبادل الآراء والنقد، ويجري حاليا اقرار تشريع جديد لتنظيم عمل شبكة الاعلام العراقي .

سابعا : مكتب منسق رئيس الوزراء للشؤون الرقابية :

عمل هذا المكتب منذ تأسيسه على اعتماد مجموعة برامج فنية و مهنية بالتنسيق مع مكاتب المفتشين العموميين استهدفت تطوير البيئات التنظيمية لهذه المكاتب وخاصة في مجال بناء الهياكل التنظيمية وتحديد الوصف الوظيفي للعاملين وتوزيع المهام وتطوير البرامج والدلة في مجال التفتيش وتقويم الاداء والرقابة والتحقيق الإداري .

ثامنا : لجنة النزاهة في مجلس النواب :

تختص هذه اللجنة كما جاء في المادة (٩٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب بمايلي :

- ١- متابعة قضايا الفساد في مختلف اجهزة الدولة .
- ٢- متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة (هيئة النزاهة ، مكاتب المفتشين العموميين ، ديوان الرقابة المالية ، وغيرها من الهيئات المستقلة .
- ٣- اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بالنزاهة .

تاسعا : المجلس المشترك لمكافحة الفساد :

موجب الامر اللبواني المرقم ٩٩ في ٢٠/٥/٢٠٠٧ تأسيس المجلس المشترك لمكافحة الفساد برئاسة السيد الامين العام المجلس الوزراء وعضوية رؤساء (مجلس القضاء الاعلى ، ديوان الرقابة المالية ، وهيئة النزاهة) ومنسق السيد رئيس الوزراء للشؤون الرقابية وممثل عن المفتشين العموميين . استهدف المجلس التنسيق بين اجهزة مكافحة الفساد الممثلة في هذا المجلس ، لضمان توزيع الادوار فيما بينها وتفعيل جهودها وتقديم التوصيات والمقترحات بشأن التشريعات والاجراءات والانظمة المناسبة، وبناء جبهة قوية لمواجهة مظاهر الفساد الكبيرة والتحديات المختلفة .

الفصل الثاني

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:

- ١- تبين إن الفساد الإداري والمالي ظاهرة قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية في العشرينيات من القرن الماضي واستفحلت بعد انقلاب ١٩٦٨ وزاد بدرجات كبيرة في الثلاث أعوام السابقة حيث استخدمت الوظيفة لغايات غير رسمية وشخصية وما أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد، ضعف الإرادة السياسية لمكافحة الفساد حيث يمنع أعضاء البرلمان من الكشف عن مدخلاتهم ومصادرها .
- ٢- افتقار الرقابة والمساءلة من قبل الحكومة للمسببين ابتداءً من الإدارات العليا حيث أصبح العراق ثالث دولة في العالم من ناحية تفشي الفساد فيها حيث كشف الدكتور مهدي الحافظ وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق عن : وجود عملية هدر للثروة تجري بشكل حثيث وعمليات اختلاس للأموال الواردة من الدول المانحة جراء الفساد الإداري المتوارث من النظام البائد المستشري في مؤسسات الدولة .
- ٣- تدخل الوزراء وكذا لبعض الكتل في مجلس النواب في شؤون الموظفين ومحاوله البعض الآخر على التستر على المخالفات وحماية المخالفين في وزاراتهم ونقل إلى بعض الوزراء بطلب من دوائر وزارته عدم التعاون مع دائرة المفتش العام .
- ٤- التحقيق في المخالفات لفترة زمنية طويلة يسهم في تمييع القضايا الجنائية وهروب البعض الآخر قبل المحاكمة مثل ما حصل فعلاً في هروب رئيس هيئة النزاهة نفسها بسبب استدعائه للمساءلة أمام مجلس النواب وسحب الثقة منه في حالة الإدانة وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون إلا أنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون (الآية ١١، ١٢ / سورة البقرة) .
- ٥- عزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم .
- ٦- يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل .
- ٧- يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة رؤس الأموال إلى هجرة الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة ، ما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد .

التوصيات :

- ١- بث المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة والحفاظ على المال العام عن طريق إستراتيجية طويلة الامد لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب أن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام .
- ٢ - إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل الدراسية لتبليغ ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية .
- ٣ - تفعيل دوائر المفتشين العموميين واللجان لفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
- ٤- إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمساءلة الجدية لهم.
- ٥ - إنشاء أجهزة أمنية ترافق التصرف بالأموال العامة قد ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية .
- ٦- تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد الرفوعة ضدهم .
- ٧ - الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والمفتشين العموميين والنزاهة .
- ٨ - خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لآثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة ومكافحة البطالة والتضخم (ويصفها البطالة المقنعة) عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية .
- ٩ - وضع أنظمة فعالة وحديثة لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد أو إلغاء خطط مكافحة الفساد وذلك لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد .
- ١٠ - استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية وبضمها المافيا لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبييض أموالها والوقوف بحزم ضد تبييض هذه الأموال .
- ١١ - التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترويج والترهيب .
- ١٢ - التعاون مع دول الجوار في السيطرة على الحدود لمنع التهريب والتجارة بالأسلحة وبالمخدرات وبالبحر وغير ذلك .
- ١٣ - ترسيخ الديمقراطية التي إذا أنضجت ستلغي المركزية أو الفساد الناتج عنها .



٤- تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطبيق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختبار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية .
وكذلك العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره كونه أحد الموارد التي تغذي الفساد الإداري والمالي من خلال (العمل والإنتاج) .

الخلاصة :

تعد ظاهرة الفساد والفساد الإداري والمالي بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ إبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها ، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر ، إذ حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام الباحثين في مختلف الاختصاصات كالاقتصاد والقانون وعلم السياسة والاجتماع ، كذلك تم تعريفه وفقاً لبعض المنظمات العالمية حتى أضحت ظاهرة لا يكاد يخلو مجتمع أو نظام سياسي منها .

ولقد لاقت هذه المشكلة موضع اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين واتفق على طريقة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جديدة محددة ، الغرض منها مكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره والعمل على تعجيل عملية التنمية الاقتصادية من خلال إعداد الدراسات والبحوث اللازمة لغرض متابعة ومعالجة الفساد المالي والإداري الذي بدأ وما يزال ينخر في جسد الدولة العراقية وبشكل واضح وما يتبعه من إعاقة في عملية إعادة الأعمار والتنمية الاقتصادية .

وقد تضمن البحث تحديد مفهوم الفساد الإداري والمالي وتحديد مظاهره المختلفة والتركيز على إعادة الفصولين والمتضررين السياسيين كمظهر مهم له والجهات المسؤولة على مكافحة الفساد في العراق ، أن مكافحة الفساد الإداري لا يمكن أن تتحقق من خلال حلول جزئية ، بل ينبغي أن تكون شاملة تتناول جميع مركات الإدارة من بنيتها وهيكلتها إلى العنصر البشري العامل فيها إلى أساليب العمل السائدة فيها .



مصادر البحث

- ١- مجلة إخبار المحاسبة / العدد السادس السنة الثانية أ ب / ٢٠٠٢ .
- ٢- *نشرة دورية / دائرة التعليم والعلاقات العامة / العدد الثالث ٢٠٠٧ / هيئة النزاهة .
- ٣- كراس النزاهة والشفافية والفساد / ٢٠٠٦ دائرة التعليم والعلاقات العامة / هيئة النزاهة .
- ٤- د. علي وتوت / توصيف ظاهرة الفساد .
- ٥- نادر فرجاني / الحكم الصالح / رفعة العرب في صلاح الحكم مجلة المستقبل العربي العدد ٢٥٦ لسنة ٢٠٠٠ بيروت .
- ٦- نبيل علي صالح / الحوار المتمدن .
- ٧- ياسر خالد بركات الوائلي / بحث منشور في مجلة النبأ العدد ٨٠ .
- ٨- و جهة نظر تحليلية في الفساد أ . م. د سعد العنزي .
- ٩- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٤ .