



الدراسات العليا
قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات
الاقتصادية

تأثير الفساد على النمو الاقتصادي في العراق

بحث متطلب لاستكمال الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدم من الباحث
أحمد عبد القادر علوان

إشراف
الأستاذ الدكتور
رضا عبد السلام

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية ووكيل كلية الحقوق لشؤون التعليم

والطلاب بجامعة المنصورة (السابق) ومحافظ الشرقية (السابق)

٢٠٢٤م

١٤٤٥هـ

مقدمة

أولاً: موضوع البحث:

يشكل الفساد المالي والإداري المعوق الأساس لعملية النهوض بأي مجتمع، وعانى العراق من الفساد المالي والإداري منذ نشأة الدولة في القرن الماضي، وأصبحت أكثر وضوحاً بعد أحداث ٢٠٠٣/٤/٩ وثبتت بالأدلة القاطعة أن حجم الظاهرة أخذ بالتزايد إلى درجة أصبحت تهدد بالانهيار الاقتصادي، ويهدد الفساد بنوعيه المالي والإداري، عملية النهوض بالمجتمع والدولة.

وصنفت منظمة الشفافية الدولية العراق من الدول المتقدمة في الفساد، وليس بالغريب لأن أية دولة يتم احتلالها يكون الهدف الرئيس من قبل المحتل، هو السيطرة على موارد البلاد ونشر الفساد فيها، لتسهيل عملية سيطرتها وتمكينها من الدولة المحتلة.

يعتبر الفساد ظاهرة خطيرة لما لها آثار وانعكاسات سلبية على مؤسسات الدولة وعلى المجتمع ككل، كما ويعد من أهم التحديات التي تواجه الاقتصاديات العالمية ومنها اقتصاديات البلدان النامية، ذلك لأنه يعمل على تبديد الثروات من قبل المفسدين، مع وجود إجماع عالمي على خطورة هذه الظاهرة وضرورة معالجتها.

انطلاقاً من تلك الخطورة سعت العديد من الدول والمنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية على الصعيدين العالمي إلى وضع خطط واستراتيجيات الضرورية لمواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية. وقد أثبت الواقع أن المنظمات غير الحكومية هي التي أطلقت وقادت في البداية الحملة ضد الفساد، في ظل الحماس الذي أظهرته أوساط عديدة داخل المجتمع المدني العالمي لما تمكن من تبني الفكرة عند القيام بتحليل هذه الظاهرة ومدى انتشارها في العراق، نجد أن الموضوع صعب جداً ذلك أننا إن عدنا لبدايات الدولة العراقية نجد جذور تاريخية لها، بدأ في ظل أنظمة الحكم المتعاقبة على العراق، فهي ليست بالظاهرة الجديدة، بل ظاهرة متجذرة في البيئة المجتمعية منذ تشكيل الدولة العراقية المعاصرة.

إن الفساد الذي أصاب غالبية دول العالم وخاصة دولة العراق ليس بظاهرة جديدة عابرة سرعان ما تظهر فتختفي، وإنما هي ظاهرة مستمرة يتفاوت حجمها من دولة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر داخل الدولة الواحدة . لقد عانت المجتمعات من جراء هذه الظاهرة وانعكاساتها السلبية على الاقتصاد والمجتمع . فالفساد إذا عندما ينتشر في مجتمع ما يؤدي إلى عرقلة نموه الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي يفقد حاضره ويجني على مستقبله . فالفساد الإداري والمالي وكافة أنواع الفساد الذي يصيب الدولة ليس حكراً على نظام دون آخر فهو موجود في كل النظم السياسية ، أو عملياته وممارساته هي تصرفات غير شرعية تصدر عن المسؤول، تتضمن سوء استغلال للصلاحيات والنفوذ والسلطات المخولة له في استخدام الأموال

العامة؛فتوجه إلى غير الأوجه المعدة لها، وتذهب لأغراض ومنافع شخصية بشكل مناف للقوانين و الأعراف والقيم الأخلاقية و الإنسانية والدينية والثقافية، فقد تكون هذه الممارسات الفاسدة عن طريق الرشوة، الابتزاز، المحسوبية والمنسوبية والفساد الإداري والمالي من المواضيع المتشعبة ذات الأبعاد الواسعة التي أخذت تستشري في مختلف المجتمعات لتدق ناقوس الخطر العالمي على اختلاف أسبابها وأنواعها ، وبات التصدي لها حاجة عالمية ملحة والبحث في أسبابها واتساعها وانتشارها أمر في غاية الأهمية .

ثانيا : أهمية موضوع البحث:

ان أهمية هذه الدراسة تكمن في:

- دراسة خطورة الفساد، حيث أصبحت هذه الظاهرة تأخذ من مقدرات العراق بل الدول العربية بشكل عام، مما يؤثر بدوره على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويقود إلى الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، ناهيك عن الفقر والتخلف الناتج عن عدم الاستغلال الأمثل للموارد^(١)
- توضيح و تحليل مؤشر مدركات الفساد، ومدى تأثيره على تنفيذ برامج التنمية المستدامة، بالإضافة إلى ما يسببه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات^(٢).
- استقصاء تأثير الفساد في النمو الاقتصادي في ظل تباين المؤسسات بالتطبيق على دول العالم التي توافرت عنها البيانات اللازمة لإجراء التحليل الكمي، وذلك بهدف ضمان وجود تباين واسع في مستويات الفساد، ونوع المؤسسات بين الدول التي تمت فيها النمو الاقتصادي^(٣).
- وضع السبل و المعالجات الكفيلة للحد منه و معالجته بالسرعة الممكنة

ثالثا : إشكالية البحث:

الفساد ظاهرة قديمة قدم الإنسان وليست وليدة عصرنا الحالي، إلا أن حجم الفساد واتساع دائرته وتعدد آلياته وحلقاته في دول العالم يحفز على الاهتمام بدراسته. ويمكن في إطار الآثار التي يتركها الفساد في النمو الاقتصادي تتميز وجهتي نظر تفرزها أدبيات التنمية

(١) غزوان رفيق عويد ؛ "دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق " . مجلة النزاهة والشفافية للبحوث و الدراسات . العدد ١٩ العراق، ٢٠١٦ ص ١٧.

(٢) كاوه محمد فرج قراذغي، أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري. العراق: منظمة كيدو، ٢٠١٨ ص ٩٦.

(٣) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية، " أطروحة دكتوراه. (جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية)، الرياض، قسم العلوم الإدارية، ٢٠١٩، ص ١٦٠.

الاقتصادية، فالفساد من وجهة نظر البعض له تأثير سلبي في النمو الاقتصادي؛ لأنه العامل الأكثر أهمية في إعاقة الكفاءة الاقتصادية، وفي المقابل هناك من يرى أن للفساد تأثيرات إيجابية في النمو الاقتصادي لا سيما في الدول التي تنتشر فيها البيروقراطية الإدارية، إذ تؤدي الرشوة بوصفها أحد أشكال الفساد التي تقلل تكاليف الانتظار التي يتحملها رجال الأعمال، وبالنتيجة فإنها تؤدي إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية وتنشيط النمو الاقتصادي^(٤) فهناك اعتقاد واسع أن الفساد من أهم المعوقات التي تقف أمام التنمية الاقتصادية، فقد أثبتت العديد من الدراسات بأن يؤثر بشكل سلبي على مختلف نواحي الحياة، إذ يعرقل الجهود الرامية التي تحقق الأهداف الإنمائية والتنمية البشرية، فالفساد يقوض الديمقراطية وحكم القانون^(٥) أيضاً هناك العديد من الدراسات التي تناولت مدى تأثير مستويات الفساد على الاستثمار الأجنبي^(٦).
لقد أصبحت دولة العراق من ضمن الدول التي تنصدر قوائم الفساد، فقد أخذ مركزها يتراجع عاماً بعد عام على النحو الذي يوضح مدى تدهور الحالة بسبب استئثار الفساد في معظم أجهزة الدولة، فضلاً عن امتداد هذه الظاهرة إلى القطاع الخاص، التي عهد إليه المساهمة في عجلة التنمية^(٧).

(٤) حنان قاجي، "دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد،" (رسالة ماستر) جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العراق، ٢٠١٦ ص ٧٠-٧٨.

(٥) انظر : مؤشر مدركات الفساد : ٢٠١٧ تفشي الفساد يتقل كاهل اكثر من ثلثي الدول، متحصل عليه من الموقع : <https://www.transparency.org-news-pressrelease-2017corr>

تاريخ الاطلاع: ٢٠١٨-١٠-٢.

(٦) Rose-Ackerman, Susan: Corruption and Government: causes, Consequences, and Reform, Cambridge University Press, U.K, 2015.

منقول عن . د: كمال أمين الوصال: الفساد، دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية، مجلة التجارة والتمويل، كلية التجارة، جامعة طنطا، مصر، عدد ٢، ٢٠٠٨م، ص ١٥٥.

(٧) انظر : تقرير آفاق الاقتصاد العالمي أبريل، ٢٠١٩.

منذ عام مضى، كان النشاط الاقتصادي يتحرك بمعدل سريع في كل مناطق العالم تقريباً، وكان يُتوقع للاقتصاد العالمي أن ينمو بمعدل ٣,٩% في عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩. وبعد مرور عام، تغيرت أمور كثيرة: فتصاعد التوترات التجارية بين الولايات المتحدة والصين، والضغط الاقتصادي الكلية في الأرجنتين وتركيا، والاضطرابات في قطاع صناعة السيارات في ألمانيا، وتشديد سياسات الائتمان في الصين، وتضييق الأوضاع المالية إلى جانب عودة السياسة النقدية إلى طبيعتها في الاقتصادات المتقدمة الكبرى، كل هذا ساهم في إضعاف التوسع العالمي إلى حد كبير، وخاصة في النصف الثاني من ٢٠١٨.

فالفساد بحد ذاته انعكاساً حقيقياً للعديد من الجرائم؛ كجرائم اختلاس الأموال العامة، والرشوة، وغسل الأموال، فضلاً عن تطورها مع الجريمة المنظمة؛ الأمر الذي يمثل عائقاً لتنفيذ عائقاً لتنفيذ برامج وخطط التنمية المستدامة^(٨). فالفساد مشكلة رئيسة بسببها تم اختيار موضوع الدراسة. وتكمن إشكالية البحث أيضاً بالتوصل إلى إجابات لبعض التساؤلات على النحو التالي: -

- (١) ما هو مفهوم الفساد ومفهوم مؤشر مدركات الفساد .
- (٢) ما هي أسباب ومسببات وأنواع ومظاهر الفساد الإداري والمالي في العراق.
- (٣) ما هي مظاهر الفساد الإداري والمالي في العراق .
- (٤) ما هو أثر الفساد في النمو الاقتصادي في العراق.
- (٥) ما هي المظاهر القانونية لظاهرة الفساد وطرق الكشف الفساد في العراق .
- (٦) ماهي استراتيجيات الكشف عن الفساد.
- (٧) ما هي الأبعاد والآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد في العراق.

رابعاً: منهج البحث :

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي؛ حيث سنتعرف على ظاهرة الفساد في العراق ومدى تأثيرها الفساد، على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وذلك من خلال عرض بعض أشهر صور وكيف تؤثر هذه النماذج على أهداف التنمية، لنقف بعد ذلك على اتجاه المشرع العراقي في تجريم نماذج الفساد، والتطرق على الآليات التي تبناها المشرع في القانون بهدف الحد من تبعات هذه الظاهرة.

خامساً: خطة البحث :

- وسوف يتم تقسيم البحث على النحو الآتي: -
- المبحث الأول: المدخل التحليلي إلى ظاهرة الفساد في العراق.
- المبحث الثاني: المظاهر القانونية لظاهرة الفساد وطرق الكشف الفساد في العراق .

(٨) للمزيد أنظر: التقارير الصادرة عن مجلس الأمن الدولي للمراقبة، والإشراف من خلال الموقع:

المبحث الأول

المدخل التحليلي إلى ظاهرة الفساد

Introduction to the phenomenon of corruption

تمهيد وتقسيم :

يعتبر الفساد ظاهرة اقتصادية، اجتماعية، سياسية، تنتشر في جميع بلدان العالم على اختلاف سياساتها وثقافتها وتطورها، مع تفاوت صورها من حيث الحجم والمفهوم والخطورة. ويعتبر الفساد المالي والإداري انتهاكاً للقوانين، وانحرافاً عن تأدية الواجبات الرسمية بهدف تحقيق مكسب مالي شخصي، وبمفهوم أوسع يعرف بأنه "الإخلال بمهنية وبشرف الوظيفة، وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الفرد، وظاهرة الفساد تعرقل عملية التقدم والبناء للدولة، في كافة المستويات من مالية، واقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية، وتمس جميع فئات المجتمع على اختلافها، وله عدة أنواع وفق التنظيم المالي والإداري له في المنظمات. وبناء على ما تقدم يهدف هذا المبحث إلى التعرف على مفهوم وأنواع وخصائص الفساد وذلك في المطلبين الآتيين : -

المطلب الأول: ماهية ظاهرة الفساد في العراق .

المطلب الثاني: التطورات التاريخية لظاهرة الفساد في العراق.

المطلب الأول

ماهية ظاهرة الفساد في العراق

The first requirement: the concept of corruption

أولاً – تعريف الفساد: First: Corruption

كلمة الفساد ينبع من الكلمة اللاتينية "rumpere" التي تعني الكسر. وبالتالي، يحدث الفساد عندما ينكسر شيء ما أو يتم خرقه. قد يكون هذا الشيء قواعد أخلاقية أو قوانين أو لوائح إدارية. وقد عرف البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة". هناك إجماع عالمي حول هذا التعريف ويفترض وجود مجموعة من القواعد واللوائح التي تضع إطاراً للأنشطة الإدارية المسموح بها. أي فعل إداري ينتهك هذه القواعد واللوائح ويهدف إلى تحقيق مكاسب خاصة يعتبر مثلاً على الفساد الإداري. سيكون هذا التعريف شاملاً إذا كانت حدوده واضحة وشاملة. الفساد في أي مجتمع نسبي ويتم تعريفه وفقاً لنظام القيم الخاص بذلك المجتمع. البنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية يعرفان الفساد الإداري على النحو التالي: "إساءة استخدام السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة أو لمصالح العلاقات العائلية"^(٩)^(١٠)

لا يوجد تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يتم فيه استخدام هذا المصطلح، فهو يتضمن عدة معاني في طياته، الفساد موجود في أي تنظيم سواء كان عاماً أم خاصاً، بحيث يكون للشخص فيه قوة سيطرة أو احتكار على خدمة أو سلعة أو يكون صاحب قرار^(١١)، وهو بحسب الدراسات موجود في الدول كافة، مع ملاحظة أنه يقل في البلدان ذات المستوى المعيشي المرتفع والاقتصاد القوي، ويزداد بمعدلات كبيرة وبصفة عامة في البلدان النامية .

(9)Nsrati, M. "Administrative Corruption & Its Types, database of management articles." (2011).

(10)Jalilkhani, B. "Administrative Corruption & Its Types." (2011).

^(١١) تغريد داود سلمان، داود الفساد الإداري والمالي في العراق واثره الاقتصادي والاجتماعي: أسبابه، أنواعه، مظاهره

وسبل معالجته، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية المجلد (١٠) العدد (٣٣) ٢٠١٥ ص ٩٧.

و ذات المستوى المعيشي المتدني خاصة ومن صورته الفساد السياسي والإداري، مثل: انتشار الرشوة، وضعف الإنتاجية والتسبب بين الموظفين، وزيادة الروتين، وتفشي المحسوبية والواسطة وتعقيد الإجراءات في تنفيذ المعاملات^(١٢).

وعُرف في معجم مختار الصحاح لغة: مصدر الفعل (فسد) ضد (صلح)، بمعنى: البطلان، مثل: يقال: أصلح الشيء بعد إفساده، أي أقامه^(١٣)، أما منظمة الشفافية الدولية فعرفت أنه: "هو سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية"^(١٤)، في حين عرفه البنك الدولي بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، وهو يحدث عندما يقوم موظف بطلب أو بقبول أو ابتزاز لتسهيل إجراء طرح لمناقصة عامة، أو عقد، فضلاً عن أنه يتم عندما يقوم وسطاء أو وكلاء شركات أعمال خاصة، بتقديم رشوة بهدف الاستفادة من إجراءات أو سياسات عامة بغية التغلب على المنافسين، ولتحقيق أرباح غير قانونية أو شرعية، ويحدث أيضاً من غير اللجوء بشكل مباشر للرشوة، وذلك عن طريق استغلال الوظيفة العامة، ويتم ذلك عن طريق تعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة"^(١٥)، كما ويعرف بأنه "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري، وتؤدي إلى انحرافه عن أهدافه لصالح أهداف خاصة، سواء ذلك بأسلوب فردي أو جماعي"^(١٦).

(١٢) نزار عبد الأمير تركي الغانمي، وحمد جاسم محمد الخزرجي، الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ رسالة ماجستير، كلية القانون- مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء . العراق، ٢٠١٧ - ص ٤.

(١٣) زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي- مختار الصحاح، مكتبة لبنان، ١٩٨٦، بيروت، باب (ف س د)، ص ٢١١.

(١٤) ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري: مفهومة وأسبابه ومظاهره مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة نبأ الثقافية الشهرية، العدد ٨٠ كانون ثاني ٢٠٠٦ .

(١٥) نعماري سفيان، حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٢، ص (٦).

(١٦) أسار فخري عبد اللطيف، اثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري- بحث للمديرية العامة للإحصاء والأبحاث البنك المركزي العراقي، العراق، ٢٠١٨.

يُعد الفساد عقبة أساسية أمام النمو والتنمية والاستثمار، حيث إنه يوفر الدوافع لإهدار الموارد الاقتصادية وتشويه المنافسة، كما يقلل من فاعلية الإدارات الحكومية، ويشوه قرارات الإنفاق العام، ويقلل الاستقرار الاقتصادي، ومن ثم يفقد الثقة ويضر بسمعة بصفة عامة^(١٧) كما قالت كريستين لاغارد^(١٨). والفساد ظاهرة قديمة قدم الإنسان وليست وليدة عصرنا الحالي، إلا أن حجم الفساد واتساع دائرته وتعدد آلياته وحلقاته في دول العالم يحفز على الاهتمام بدراسته. ويمكن في إطار الآثار التي يتركها الفساد في النمو الاقتصادي تمييز وجهتي نظر تفرزها أدبيات التنمية الاقتصادية، فالفساد من وجهة نظر البعض له تأثير سلبي في النمو الاقتصادي؛ لأنه العامل الأكثر أهمية في إعاقة الكفاءة الاقتصادية، وفي المقابل هناك من يرى أن للفساد تأثيرات إيجابية في النمو الاقتصادي لا سيما في الدول التي تنتشر فيها البيروقراطية الإدارية، إذ تؤدي الرشوة بوصفها أحد أشكال الفساد التي تقلل تكاليف الانتظار التي يتحملها رجال الأعمال، وبالنتيجة فإنها تؤدي إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية وتنشيط النمو الاقتصادي^(١٩) فهناك اعتقاد واسع أن الفساد من أهم المعوقات التي تقف أمام التنمية الاقتصادية، فقد أثبتت العديد من الدراسات بأن يؤثر بشكل سلبي على مختلف نواحي الحياة، إذ يعرقل الجهود الرامية التي تحقق الأهداف الإنمائية والتنمية

ثانياً: أنواع الفساد: "Second: Types of Corruption"

مكن تقسيم الفساد بشكل عام إلى نوعين: "الفساد في المستوى العلوي" و"الفساد في المستوى الأدنى"، اعتماداً على الموقع المؤسسي. تشمل المجموعة الأولى الرؤساء والوزراء وأعضاء البرلمانات والمحافظين وكبار المسؤولين الآخرين، في حين يقع الموظفون المدنيون في المجموعة الثانية. يعتمد التمييز بين المستوى العلوي والمستوى الأدنى بشكل أساسي على الفروقات في المناصب السياسية البارزة للموظفين العموميين أو قدراتهم، وكذلك القواعد التي تحكم سلوكهم. نتيجة لذلك، يشير "الفساد السياسي" عادة إلى الفساد على مستوى صنع السياسات، أو حتى الجانب "المدخل" من النظام السياسي بمصطلحات

(١٧) وليد إبراهيم الدوسقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، القاهرة، الشركة المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٩ ص ٨٨.

(١٨) كريستين لاغارد تشغل منصب مدير عام صندوق النقد الدولي. وبعد انتهاء مدتها الأولى البالغة خمس سنوات في هذا المنصب، أعيد تعيينها في يوليو ٢٠١٦ لمدة ثانية. وهي فرنسية الجنسية وسبق لها العمل وزيرة مالية فرنسا اعتباراً من يونيو ٢٠٠٧ إلى يوليو ٢٠١١.

(١٩) حنان قاجي، "دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد"، (رسالة ماستر) جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العراق، ٢٠١٦ ص ٧٠-٧٨.

إستونية، بينما يشير "الفساد البيروقراطي" أو "الإداري" إلى الجانب "المخرج" من المعادلة، أو تنفيذ السياسات من قبل الموظفين في المستوى الأدنى^(٢٠)

١. **الفساد النظامي:** وهو الأكثر ضرراً، والأصعب تحليلاً والأبعد حلاً، على الرغم من أن آثاره مثبتة جيداً بالمستندات إلا أنه من الصعب فرز تلك الشبكة المتفرعة من العوامل والمتغيرات التي تؤثر على عدة أمور منها: -
- تقويض حقوق الملكية.

- إضعاف سيادة القانون.

- استبعاد حوافز الاستثمار.

- شل القرارات المؤسسية.

- تقييد نمو القطاع الخاص.

- إعاقة التنمية الاقتصادية والسياسية^(٢١).

٢. **الفساد الكبير:** عرفه البنك الدولي وحدده بأنه "استيلاء على الدولة"، بمعنى إقدام كبار المتنفذين من المسؤولين على تقديم لمصالحهم الخاصة على المصالح العامة، أو تقديم مصالح لجهات خاصة، يدينون لها بفضل ما، في حين عرفته الأمم المتحدة بأنه "يجتاح الأطر العليا من الحكم، بحيث ينشأ استغلال كبير للسلطة"^(٢٢).

يرى أوموندسن (٢٠٠٠) بأن الفساد الكبير يتضمن الفساد الذي يحدث على أعلى مستويات السلطة ويحدث عندما يتم تصميم التشريعات وتشكيل السياسات لصالح المشرعين والسياسيين. يشمل ذلك أيضاً أفعال مثل الرشوة، والاختلاس، والابتزاز، والاحتيال، والمحسوبية والمحاباة. وواصل أوموندسن القول بأن الفساد الكبير مرادف للفساد السياسي نظراً لأن الدولة غالباً ما تكون مشمولة في معظم تعريفات الفساد^(٢٣)

٣. **الفساد الصغير :**

20 - Morris, Stephen D. "Forms of corruption." CESifo DICE report 9, no. 2 (2011): 10-14.

^(٢١) جون سوليفان، البوصلة الأخلاقية للشركات، أدوات الفساد، قيم ومبادئ، وآداب المهنة وحوكمة الشركات، تقديم جورج كيل، منتدى حوكمة الشركات الدولي الدليل السابع- مؤسسة التمويل الدولي مجموعة البنك الدولي، فرنسا- ٢٠٠٨ - ص

^(٢٢) كراس النزاهة والشفافية والفساد، دائرة التعليم والعلاقات العامة، هيئة النزاهة العامة- ٢٠٠٦- ص ٦.

^(٢٣) Amundsen I, Fjeldstad OH. Corruption: a selected and annotated bibliography. Commissioned Report. 2000 Jan 1.

كما يقابل الفساد الكبير الفساد الإداري أو البسيط، وهو تورط في قبض مبلغ مالي من قبل موظفين صغار في القطاع العام، نظير تقديم خدمات عامة حكومية، ومع أن هذه المبالغ المالية قد تكون صغيرة نسبياً لكنها بمجموعها تترك أثراً واضحاً على اقتصاد الدولة، وتؤدي لضياع جزء كبير من الإيرادات^(٢٤).

رأى يوو (٢٠٠٨) الفساد الصغير من منظور الأعمال التجارية. وعرفه على أنه مكان شائع حيث يتعامل المواطنون العاديون مثل المستثمرين ومديري الأعمال مع المسؤولين من المستوى المنخفض للحصول على موافقة على امتيازات محددة أو أنشطة اقتصادية. ومع ذلك، فإن الرشاوى تكون متورطة في إتمام معاملة معينة ضمن إطار زمني معقول. في أمثلة نموذجية على الفساد الصغير، يتعامل المواطنون مع المسؤولين ذوي المستوى المنخفض فيما يتعلق بالمعاملات التي تتضمن تقديم الإقرارات الضريبية المناسبة، ودفع الرسوم، وتصفية المتطلبات التنظيمية أو الترخيصية، وتقديم طلبات للحصول على مزايا حكومية (قروض من البنوك المملوكة للدولة، الإعانات والوظائف) أو الموافقة على امتيازات محددة مثل رخصة القيادة؛ جواز السفر؛ تسجيل شركة جديدة كشركة قانونية؛ سلامة العمال؛ المخاطر البيئية وهكذا^(٢٥).

٤. فساد من ناحية الانتشار مثل الفساد الدولي، وهذا النوع تظهر صورته ضمن نظام الاقتصاد الحر، فتصل الأمور لأن تترايط الشركات المحلية والدولية بالدولة وبالقيادة السياسية، على شكل منافع شخصية متبادلة، بحيث يصعب الحجز بينهما، وهو الأخطر وهناك الفساد المحلي، وهو ما ينتشر من فساد بداخل البلد الواحد^(٢٦).

٥. الفساد السياسي : رأى أوموندسن (٢٠٠٠) بطريقة مشابهة أن الفساد يمكن تصنيفه إلى شكلين. الفساد السياسي أو الكبير الذي يحدث في أعلى مستويات السلطة السياسية، والفساد البيروقراطي أو الصغير الذي يحدث في المستويات الدنيا أو في مرحلة تنفيذ السياسات. في عملهم عن الفساد السياسي والتنمية، رأى أتيله وأغادا^(٢٧) أن الفساد السياسي هو سوء استخدام غير قانوني وغير أخلاقي وغير رسمي لمنصب سياسي لتحقيق مكاسب شخصية.

^(٢٤) كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ص ٢١.
^(٢٥) Yoo, S. H. (2008, November). Petty Corruption. Economic Theory, 37(2), 267-280.

^(٢٦) داوود خير الله، الفساد مظاهره عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي - العدد ٣٠٩ - نوفمبر/٢٠٠٤ - ص ٦٧.

^(٢٧) Atelhe, G. A., and F. T. Agada. "Revisiting political corruption and development in Nigeria under democratic rule. Acad J Interdiscip Stud." (2014): v3n1p305.

ثالثاً: مفهوم الفساد الإداري Third: The Concept of the Administrative Corruption:

على الرغم من أن الأغلب يعتبرون أن ظاهرة الفساد هي خطيئة تخص القطاع العام الحكومي، إلا أنها منتشرة أيضاً في القطاع الخاص، حتى أنه متورط بشكل كبير بأغلب أشكال الفساد الحكومي وله دور فيها^(٢٨)، وعُرف الفساد الإداري من قبل البنك الدولي بأنه: "استغلال المنصب العام بهدف تحقيق مكاسب ذاتية ومن مظاهره: نهب المال العام، تهريب الأموال، الرشوة، المحسوبية، التزوير والابتزاز، الاحتيال، الاختلاس، استغلال النفوذ، ومال التعجيل: (هو مال يدفع لموظفي القطاع العام لتعجيل النظر في أمر خاص، يقع ضمن نطاق اختصاصاتهم لقضاء أمر معين)^(٢٩) .

رابعاً: مفهوم الفساد المالي: مجلة العلوم القانونية والسياسية Fourth: The Concept of the Financial Corruption:

يعتبر الفساد المالي سلوكاً منحرفاً، كما يترتب عليه خسائر مادية كبيرة للمؤسسات الاجتماعية وله دور كبير بالتأثير على التنمية، ومن ثم على المجتمع والدولة بأكملها، ما يحملها أعباء كالدون مثلاً، كما قد يستشري الفساد ليؤثر في سياسة الدولة.

وهو انحرافات مالية تتم على شكل مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية في مؤسسات الدولة، ومخالفة الأحكام المالية والقواعد التي تنظم سير العمل الإداري والمالي، مثل: الجهاز المركزي للرقابة المالية، وهذا الجهاز مختص بمراقبة وبفحص حسابات وأموال الهيئات والمؤسسات العامة والشركات ومن مظاهره تخصيص الأراضي التهرب الضريبي، الرشاوى والاختلاس، المحسوبية في التعيينات الوظيفية^(٣٠).

خامساً: خصائص الفساد المالي والسياسي:

١. يتخذ عناصر وأشكال متعددة من الصعب الإحاطة بها والتصدي لها، مثل سوء الاستخدام للأموال العامة لتحقيق أهداف خاصة أو لتحقيق مكاسب شخصية، أو للتغاضي عن أنشطة غير قانونية، أو سوء استخدام السلطة السياسية بغية تحقيق مكاسب شخصية، الاختلاس، التزوير والابتزاز، الرشوة.

(٢٨) ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري: مفهومة وأسبابه ومظاهره، مع إشارة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة نبأ الثقافية الشهرية، العدد ٨٠ كانون ثاني ٢٠٠٦.

(٢٩) أحمد أبو دية، الفساد الداء والدواء، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان القدس - ٢٠٠٤ - ص ٧.

(٣٠) أحمد أبو دية الفساد وآليات مكافحته - المرجع السابق ص ٧.

٢. هو فعل لم يعد عملاً فردياً بل أصبح عملاً منظماً، ويُشار إلى أنه عادة يشترك في الفساد أكثر من شخص، ومن الناحية الفعلية يركز على عدة أطراف رئيسة هم:

الطرف الأول: الموظف العام، يبيع خدماته عن طريق استغلال سلطاته والنفوذ الوظيفي،
الطرف الثاني: أفراد يتعاملون مع هذا الموظف، مثل من يدفع مبالغ إضافية لخدمات له الحق في الحصول عليها، أو من يقوم بشراء خدمات ليس له الحق في الحصول عليها، وبهذه الطريقة يتم استغلال ضعف الوازع الديني والأخلاقي، والبيروقراطية الفاسدة، وغياب المسؤولية.
الطرف الثالث : الوكيل، عادة لا يتم في قضايا الفساد والرشوة الكبيرة خاصة، التعامل بين المسؤول الحكومي ومقدم الرشوة بشكل مباشر، بل يكون هناك وكيل عن المؤسسة التي ستقدم الرشوة، وآخر عن المسؤول أو الموظف الحكومي، وبهذه الطريقة تتعدد أطراف عملية الفساد، ما يجعل منها عملية معقدة، بحيث تصعب مكافحتها، لصعوبة إثبات ربط الأطراف بشكل مباشر مع بعض^(٣١).

٣. عمل خطي ومستتر، إذ يتم عادة بإطار من الخوف والسرية، والكشف عن حالات الفساد لا تؤدي غالباً للكشف إلا عن جزء يسير من الحقيقة والتي يجب معرفة أبعادها كاملة، إذ أثبت عدد من التجارب أن الصفقات الكبيرة للفساد تكون غير مباشرة ومعقدة، وهي تغري كبار الموظفين على المغامرة والإقبال عليها بسبب ضعف احتمالات الشكوك حولها إذ تكون ضعيفة من ناحية الإثبات^(٣٢).

٤. وجود عنصر المخاطرة أو المغامرة، إذ يكون الفساد مغرياً في الظروف والمواقف التي يكون فيها عنصر المخاطرة ضعيفاً، والعكس صحيح، إذ تغري الصفقات الكبيرة كبار الموظفين الحكوميين على المغامرة والسبب أنه كلما كبر تعقد وحجم الصفقة، عدا عن كونها غير مباشرة، كلما زاد الإقبال على المغامرة والمخاطرة والمشاركة فيها، إذ أن احتمالات الشكوك حولها تكون ضعيفة جداً، وتكون هذه الخاصية عاملاً ضرورياً، ويجب أن يأخذها المشرع بعين الاعتبار عند وضع تشريعات لمكافحة الفساد^(٣٣).

(٣١) نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي أسبابه، آثاره وسائل مكافحته- مجلة الشريعة والقانون، العدد (٣٣)، ٢٠٠٨- ص ١٠٢-١٠٤.

(32) S.H. alatas- The Sociology of corruption- Times Book-International 1980, pp: 32-33.

(٣٣) التقرير الصادر عن الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية التابعة للأمم المتحدة، بعنوان: الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أبو شيخة إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية ١٩٨٩، ص ٣٠-٣١.

المطلب الثاني

التطورات التاريخية لظاهرة الفساد في العراق وآثاره

The second requirement: the history of corruption and its effects on Iraq

First: an overview of the history of corruption in Iraq

أولاً: نظرة عامة على تاريخ الفساد في العراق:

خضع العراق بعد انتهاء حرب ٢٠٠٣، للاحتلال الدولي، وقامت وقتها سلطة التحالف المؤقتة والتي كانت أعلى سلطة مدنية، بالتعاون مع الجيش الأمريكي بالعمل وفق معايير متراخية جداً في العمل بإنفاق الأموال العامة، مما سمح باختفاء المليارات من الأموال العراقية والدولارات الأمريكية^(٣٤)، وفيما يتعلق بالعملية الاقتصادية وخاصة المالية العامة، تبين أنه خلال وجود سلطة الائتلاف الموحد برئاسة (بريمر)، أنها كانت مسؤولة عن فقدان تسعة مليار دولار من أموال النفط العراقية وبحسب تصريح مكتب المفتش العام (براون) فقد تم الإعلان وقتها بأنه تم صرفها على صورة نفقات تشغيلية ورواتب، وبمشاريع إعادة الإعمار للفترة من عام ٢٠٠٣-٢٠٠٤، وأنها من صندوق برنامج الأمم المتحدة "البرنامج النفط مقابل الغذاء والدواء"، والتي من المعروف أنها من أموال النفط العراقي، ولا تشمل أموال المساعدات التي تم تقديمها من بعض الدول المانحة، فضلاً عن القيام بعمليات بيع للنفط بدون وجود عدادات، إضافة لعمليات التهريب الداخلية والخارجية والتي لا تزال مستمرة، ناهيك عن عمليات تفجير أنابيب النفط وتقدير خسائرها ما بين (٤٠٠-٨٠٠) مليون دولار شهرياً.

وبظل أموال إعادة إعمار العراق ومذكرة التفاهم استلمت الحكومة فقط (٩٠) مليون دولار من أصل (٢٠) مليار دولار^(٣٥)، وبلغ الفساد في برنامج إعادة إعمار العراق (٤) مليار دولار عام ٢٠٠٧، وهو ما يشكل فقدان (١٠%) من الناتج الإجمالي، ويوجد في العراق (٢٢) هيئة تابعة للأمم المتحدة، ولا أحد يعلم ما هي ميزانيتها ولا كيفية تمويلها، عدا أن البعض منها لا حاجة للعراق بها في وقت يعاني من الدمار ويحتاج للتمويل ولإعادة الإعمار^(٣٦).

(34) Pallister, 'How the US Sent \$1bn in Cash to Iraq, And Watched it Vanish' Al-Ali, The Struggle for Iraq's Future, chapter 7.

(35) كوثر عباس أموال العراق وسوء الإدارة الأمريكية، أوراق دولية، العدد ١٤٢ - جامعة بغداد - مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠٥ - ص ١.

(36) الغانمي والخزرجي - الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ مرجع سابق - ص ١٦.

في عام ٢٠٠٥، وعندما تم صياغة الدستور، لم يتم بذل الكثير من المجهود لمحاولة عكس هذا الاتجاه، واعترف الدستور في مواده بديوان الرقابة المالية، وهو الجهاز الأعلى للرقابة والذي تأسس عام ١٩٢٧، وبهيئة النزاهة وهي جهاز لمكافحة الفساد والتي تم إنشاؤها وفق قرار عام ٢٠٠٤م من قبل سلطة التحالف المؤقتة، ولكن لم يتم تقديم أية تفاصيل حول كيفية عمل الجهازين، ما جعلهما ومنذ عام ٢٠٠٥، وحتى ٢٠٠٨، عاجزين بنيوياً عن أداء عملهما لعدة أسباب منها :

- تدهور الوضع الأمني.

- اغتيال العشرات من موظفيهما.

- بقاء تقارير الجهازين في الأدراج، ولم يتم الاستفادة منها أبداً.

- على الرغم من الاعتقاد المؤكد وقتها بأن المليارات من الأموال العراقية يتم سرقتها من قبل مسؤولي الحكومة، إلا أنه لم يتم البرلمان خلال تلك الفترة، باستدعاء أي من المسؤولين لتقديم الأدلة عن عجز وفساد الحكومة.

عام ٢٠٠٨ ومع تراجع وتيرة العنف، تم توقيف وزير التجارة حينها، أثناء محاولته الهرب خارج العراق، بعد أن قام البرلمان بإقالته، وتم تحقيق بعض التقدم على مستوى تحسين علاقة العمل بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية و البرلمان، ومع تدهور الوضع الأمني عام ٢٠١٣، تم التضيق على قضايا مكافحة الفساد إلى حد كبير، وفي عام ٢٠١٤، بعد انهيار الجيش العراقي أمام هجوم المسلحين القادمين من سورية انكشف مدى الفساد الرسمي، إذ قام الجيش بالانسحاب من خطوط القتال، لكونهم قد تركوا بدون ماء أو مؤن أو حتى أسلحة للدفاع عن أنفسهم، ووفق المحللين، فإن سوء الإدارة والفساد هما السبب الرئيس لسوء أداء الجيش العراقي^(٣٧).

ثانياً: آثار الفساد: Second: the effects of corruption:

١. الآثار السياسية:

من أخطر الآثار السلبية للفساد هي السياسية، فهي تقود إلى الولاءات الجزئية والتي بدورها تقود لتحقيق مصالح أقلية معينة دون المصلحة العامة، إذ يتم التأثير على القرارات الإدارية وذلك من خلال الانتماء والولاء السياسي، والنتيجة أنه سيتشكل كتل لتحقيق مصالح لفئات معينة دون غيرها، وكنتيجة لغياب دولة المؤسسات القانونية والدستورية والسياسية، ولعدم وجود نظام سياسي فعال يستند لمبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل أنسب، تضعف الممارسة الديمقراطية وحرية المشاركة، والذي يساهم في تفشي

^(٣٧) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات- مركز العمليات الانتقالية الدستورية، ٢٠١٤، ص ٤٠.

ظاهرة الفساد المالي والإداري، وتغيير الأنظمة السياسية بعدة عوامل، ما يخلق جواً من عدم الاستقرار السياسي، ما يهيئ الفرصة للفساد المالي والإداري.

كما تُعد الأعباء التي يتحملها الشعب لدفع الرشاوى من أجل الحصول على الخدمات الأساسية هي السبب في الإحباط الدائم، ومصدر أساسي للاستياء السياسي في الدولة كما أن الفساد الكبير خاصة، يسهم أيضاً في زعزعة الاستقرار السياسي، فهو يتعارض بطبيعته مع الديمقراطية عبر تأمينه المنافع لنخبة سياسية معينة بدلاً من الناس عامة.

هنا تجدر الإشارة الى أنه يجب أخذ الخبرة من الحالات التي كان فيها فساد الأنظمة الحاكمة في العراق عاملاً من العوامل التي قادت للانتقال الديمقراطي، وبالتالي يجب وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الظاهرة، وهو ما يجعل الانتقال الديمقراطي مستقبلاً أكثر رسوخاً، ويخضع لنظام شفاف في التعامل مع المال العام.

٢. الآثار الاجتماعية:

الفساد بحد ذاته يعتبر عامل زعزعة للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فهو يُضعف القاعدة الضريبية التي تدعم الإنفاق الاجتماعي بسبب المحسوبية والاختلاس، فالمحسوبية تعمل على استمرار البيروقراطية العاجزة وغير المؤهلة والعاجزة عن تقديم الخدمات، ومن أسباب رداءة البنية التحتية والخدمات العامة هو التحيز في توزيع العقود، فضلاً عن أن تكاليف الابتزاز والرشوة تجعل من الصعب على الأعمال المحلية أن تحقق الأرباح، ما يؤدي لضعف التشغيل والبطالة، وهروب الاستثمار الأجنبي، وهي إحدى تبعات الفساد الاقتصادية السلبية.

كما أنها تربة خصبة لعدم الاستقرار السياسي^(٣٨).

٣. الآثار الاقتصادية : -

- نتيجة لنفشي ظاهرة الفساد تنعدم ثقة المنظمات والمؤسسات الدولية بقدرة وأهلية الحكومة على توجيهها بالشكل الصحيح بهدف خدمة الأولويات العليا للدولة والمجتمع، وبالتالي تعاني الدولة من صعوبة في الحصول على المنح والقروض من الخارج، أو عدم الاستفادة منها نتيجة لوقوعها في أيدي المتنفذين في الحكومة^(٣٩).

(٣٨) محمود صادق سليمان الفساد : الواقع والدوافع والانعكاسات السلبية، مجلة الفكر العدد (٥٤) الشارقة: مركز بحوث الشرطة، ٢٠٠٥ ص ١٤٨.

(٣٩) محمد عبد صالح، التضخم في الاقتصاد العراقي: الأسباب، الآثار المعالجات- بحث مقدم إلى مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة النهرين ٢٠٠٦- ص ٩.

- زيادة التضخم في النفقات التجارية، نتيجة حماية الشركات ذات النفوذ والمعارف في الحكومة المنافسة، وذلك يعني وجود شركات غير مؤهلة نتيجة لافتقاد الكفاءة، فضلاً عن أنه عن يولج تشوهات اقتصادية كبيرة في القطاع العام الحكومي، وذلك بسبب تحويل استثماره لمشروعات رأسمالية، تكثر بها الرشاوى.

- يؤدي إلى تقويض التنمية الاقتصادية، وذلك لتسببه بحدوث حالات عجز وتشوهات كبيرة، فضلاً عن زيادة النفقات الإدارية والتي تنجم عن التفاوض مع المسؤولين خوفاً من انتهاك الاتفاقيات أو الانكشاف، وعلى الرغم من ادعاء البعض بأن الفساد له دور إيجابي من حيث التقليل من النفقات الإدارية بسبب التجاوز للروتين الإداري، إلا أن وجود الرشاوى قد يؤدي لدفع المسؤولين لاستحداث تعليمات جديدة أو حالات تأخير جديدة في إنجاز المعاملات، ما يسهم في هروب المستثمرين لضعف المناخ الاستثماري، بسبب طلب الموظفين المتنفذين الحصول على عمولات ما يؤثر بدوره على ضعف النمو الاقتصادي، وبنية القطاع الاقتصادي، ما ينعكس على زيادة البطالة والفقر^(٤٠).

(٤٠) محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مرجع سابق - ص ٣٥.

المبحث الثاني

المظاهر القانونية لظاهرة الفساد

وطرق الكشف عن الفساد في العراق

Manifestations and anti-corruption

تمهيد وتقسيم :

يعتبر القانون الدولي الفساد انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية، وهناك إجماع على أثره المدمر على حكم القانون خاصة إذا ما طال القضاء^(٤١)، وحظي موضوع مكافحة الفساد المالي والإداري باهتمام دولي، وأصبح حالياً التعاون الدولي من أهم أساليب مكافحة ظاهرة الفساد، بين كل أو بعض الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، ما يشكل تحولاً بشأن التعامل معه، والذي ينظر إليه على أنه مشكلة عالمية^(٤٢).

ومن مظاهر التعاون إبرام عدد من الاتفاقيات الدولية في مجال مكافحة ظاهرة الفساد ومن هذه الاتفاقيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣م، والاتفاقيات الإقليمية المتعددة الأطراف، كما أن هناك اتفاقيات عربية ومنها اتفاقية التعاون بين الدول العربية في مجال تبادل المعلومات والخبرات لمكافحة الفساد والرشوة، واتفاقيات إقليمية مثل الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لمكافحة الجريمة.

كما أن الكثير من الدول قامت بسن تشريعات تضمنتها دساتير الدولة وخصصت منها فصلاً لحماية الدولة . من الفساد، لذلك سوف يتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين هما :

المطلب الأول : مظاهر الفساد من الناحية القانونية.

المطلب الثاني : الكشف عن الفساد في العراق .

المطلب الثالث: استراتيجيات الكشف عن الفساد في تعزيز قيم النزاهة.

(٤١) أحمد أبو دية، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق - ص ٧.

(٤٢) محمد علي الجمال، المواجهة التشريعية لأنماط العصابات الإجرامية، بحث منشور بمجلة كلية الدراسات العليا بأكاديمية مبارك للأمن بمصر، العدد (٣)، يوليو ٢٠٠٠ - ص ١٥٠.

المطلب الأول

مظاهر الفساد من الناحية القانونية في العراق

The first requirement: manifestations of corruption from a legal point of view.

من مظاهر الفساد القانونية والتي اعتبرها البنك الدولي من الجرائم التي يتم المحاسبة عليها، الآتي:
١. إساءة استخدام الممتلكات العامة، ومنها :

• اختلاس الممتلكات أو تسريبها أو تبديدها وهي جرائم من الناحية العامة مترادفة، وتشتمل على سرقة أو إساءة استخدام موظف حكومي لممتلكات مؤتمن عليها، ومن القنوات الرئيسة للاختلاس الكبير الاختلاس والرشوة وتبديد الممتلكات العامة، ومن صورته تمكن موظفين كبار من تكديس مبالغ مالية ضخمة بسرعة، وذلك عبر نهب الخزانة العامة للدولة، والتي وبحكم منصبهم يتمكنوا من الوصول إليها والتصرف بها^(٤٣).

• **غسيل الأموال:** في محاولة لتمويه الأصول غير المشروعة للإيرادات يقوم المتنفذون في الدولة بإخفاء أو بتحويل الإيرادات المتأتية عن جريمة الفساد^(٤٤)، وعلى الرغم من أن جريمة غسيل الأموال تحدث مباشرة بعد القيام بالفعل الفاسد، إلا أنه من الأهمية منعه بسبب :
- إن جهات تنفيذ القانون لن تتمكن بسهولة في حال نجاح غسيل الإيرادات، من تحديد الممتلكات المسروقة وإعادتها للملكية العامة للدولة.

- إن شعر الموظف الحكومي أن هناك صعوبة وعراقيل موضوعة أمام غسيل الأموال، فمن شأن ذلك أن يثني الموظفين العامين عن اختلاس الأموال والإيرادات العامة للدولة وتقاضي الرشوة في المقام الأول.

• **الإثراء غير المشروع** ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (٢٠)، تعريف للإثراء غير المشروع للمسؤول العمومي بأنه " زيادة موجوداته زيادة كبيرة، وبصورة لا يتمكن من تفسيرها بطريقة معقولة قياساً إلى قيمة دخله المشروع الأصلي"، وبشكل عام يفضل المدعون العامون عادة توجيه تهمة الإثراء غير المشروع، بدلا من تهمة الفساد، والسبب أن الجريمة تتركز حول زيادة غير صعبة التفسير في ممتلكات مسؤول حكومي ما.

(43) Nicholls, Colin, Daniel, Timothy, Bacarese, Alan and Hatchard, John, Corruption and Misuse of Public Office (6th ed.) (Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 3.

(44) محمد علي الجمال، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

• وقد يكون ذلك بسبب أن إثبات تهمة الإثراء غير المشروع تكون منطقية وبأدلة واضحة أكثر من إثبات تهمة الفساد، والذي تم عن طريقه اكتساب الممتلكات وعمل الثروة، ويعلل ذلك أن الأطراف في معاملة غير شرعية من رشوة أو اختلاس وغير ذلك، قد يحاولون تمويه الاحتيال بعدة صور، وربما قد لا يتوفر شهود على الفساد أيضاً، أو من الممكن ألا تتوفر الرغبة والاستعداد لدى هؤلاء الأطراف للإبلاغ عنها، فتدخل في دائرة الصعوبة والتعقيد مما قد يعطي الفرصة للمشاركين فيها للتملص منها بسبب صعوبة الإثبات.

٢. الرشوة والجرائم المشابهة:

• للرشوة عدة غايات متعددة، ومن صورها الأكثر شيوعاً القيام بإغراء موظف عام حكومي بانتهاك قانون أو تأمين خدمة تكون أصلاً من حق مقدم الرشوة، ولكنه لن يتمكن من الحصول عليها بدون تقديم مبلغ مالي للتسهيل أو إقناع الموظف العام بمنح مقدم الرشوة عقداً حكومياً لقاء نسبة من أرباح العقد، وهي ما تعرف باسم (الإتاوة)، أو للإفلات من مقاضاة جنائية. وهي تعتبر من أشكال الفساد الكبير الشائعة جداً، ولكنها تعتبر أيضاً من أكثر أشكال الفساد البسيط انتشاراً في الدول، وقدرت قيمة السوق العالمية للرشاوى وفق تقرير للبنك الدولي بـ (١) تريليون دولار سنوياً، أي نحو (٣%) من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة في المادة (١٥) بأنها: "منح موظف عام حكومي مزايا غير مستحقة، لغاية التأثير عليه إما للقيام بفعل ما أو للامتناع عن القيام بفعل ما خلال أدائه لواجباته الرسمية"^(٤٥).

كما قد تحمل الرشوة الكثير من أشكال المزايا غير المستحقة، إضافة للأموال، وتكون على شكل: طلب معرفة أو الاطلاع على معلومات داخلية، أو أسهم في شركات، أو خدمات عمل أو خدمات جنسية، أو خدمات بسيطة، أو وعد بتحقيق أو إعطاء مزايا مستقبلية، هذا وتعتبر المادة (١٥) من الاتفاقية أن الموظف الحكومي ممكن ألا يكون بالضرورة هو المتلقي مباشرة لهذه المزايا، فمن يقوم بعرض الرشوة، قد يقوم بمنح فائدة لأسرة الموظف الحكومي، أو حتى لمعارفه أو لعدد قليل من المستفيدين المحتملين من طرف ثالث مثلاً، أو لحزب سياسي يختاره، كما أشارت نفس المادة إلى أن الفرد الذي يقوم بعرض أو بتقديم رشوة يُعد مذنباً بارتكاب جريمة، حتى لو قام الموظف العام برفض الرشوة^(٤٦).

(٤٥) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد- ٢٠٣- المادة ١٥.

(٤٦) أحمد أبو دية، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٤.

• الابتزاز : يتم غالباً عبر التهديد بالعنف أو إفشاء معلومات مضرّة، أو الملاحقة القضائية، وهو يختلف عن أطراف الرشوة بكونه يضم طرفاً يقوم بإكراه طرف آخر على تقديم فائدة غير مستحقة، وضحية الابتزاز قد يكون:

- شخص عادي بحيث لا يترك له خيار سوى أن يقوم بتلبية طلب المسؤول عنه إن رغب بالحصول على خدمات أساسية، أو بتنفيذ أنشطة لأعمال مشروعة.
- مسؤول حكومي، إذ قد تحصل جماعات من الجريمة المنظمة على تنازلات من الموظفين الحكوميين أو عن طريق التهديد بالعنف، أو القيام بإفشاء معلومات تضرهم، ويتصف الفساد البسيط السائد بدول الشرق الأوسط بأنه أقرب إلى الابتزاز منه إلى الرشوة^(٤٧).

• استغلال الوظائف:

من سمات استغلال الوظائف أنها تتسم بإيهام شديد بالنسبة لغايات إنفاذ القانون، ما لم يتم القيام بتعريفها بعناية ودقة، فالتعريف المبهم أو السيء للجرائم يفضي لإمكانية قيام الموظفين العامين الحكوميين باستخدام التهمة كذريعة لتحديد أو إضعاف الخصوم السياسيين، لذا من الأهمية القيام بتحديد عناصر الجريمة بعناية وبدقة، على أن يكون الطرد من المنصب مشروطاً بثبوت الإدانة بمحاكمة عادلة، وأن يتم الأخذ بعين الاعتبار أهمية أن تكون المحاكم والمدعين العامين مستقلين.

إساءة استغلال الوظيفة يعتبر جريمة من الممكن أن تصل لمستوى جرائم الممارسات الفاسدة، وتقع على وجه الخصوص في محاباة الأقارب والمعارف والمحسوبية، والزيائية، وذلك وفق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وعُرف في المادة (٦-١-ج) من اتفاقية الأمم المتحدة عام ٢٠١٥م، بأنها " أي فعل أو إغفال بأداء الموظف لواجباته الرسمية سواء من جانب الحكومة أو من جانب أي فرد يؤدي وظيفة حكومية عامة، بهدف الحصول على فوائد غير مشروعة لشخصه أو لصالح طرف ثالث^(٤٨)، ومن أنواعه:

^(٤٧) اسماعيل صمصاع البديري، بسام حميد محمود مفهوم واجب كتمان الأسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل " دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الثاني السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٩٩.

⁽⁴⁸⁾ Piattoni, Simona, Clientelism in Historical and Comparative Perspective in Simona Piattoni (ed.), Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective (Cambridge: Cambridge University Press, 2011, P. 6-7.

- الزبائنية : يظهر هذا النوع عندما تصبح المحسوبية من سياسة الدولة، وتكون منتشرة في كافة المؤسسات وجميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حتى يكاد يكون توزيع كافة الموارد العامة من تراخيص البناء وحتى شهادات الولادة والإعفاءات الضريبية، تخضع لمنطق المقايضة أي بمعنى واحدة بواحدة.
- محاباة المعارف: القيام بمعاملة خاصة تفضيلية للمعارف وللحلفاء السياسيين، وذلك عن طريق القيام بتعيينهم على الأغلب بوظائف بلا عمل بمعنى وظائف عمومية عاطلة في الخدمة المدنية.
- محاباة الأقارب: القيام بتعيين أفراد العائلة وبشكل غير ملائم في المناصب الحكومية.
- المحسوبية: هي "المنح الانتقائي لمزايا رسمية لأشخاص أو جماعات نظير استمرار ولائهم للحكومة"^(٤٩).
- المتاجرة بالنفوذ : وتعرف باستغلال النفوذ، وتعني قيام موظف عام حكومي أو أي شخص آخر ببيع نفوذه الحقيقي أو المفترض على أحد أصحاب القرار، سواء كان على علم بالصفة غير الشرعية أم لا، وعرفته اتفاقية الأمم المتحدة في المادة (١٨) منها بأنها "وعد موظف حكومي أو أي فرد آخر بأي ميزة غير مستحقة سواء بعرضها عليه أو منحه إياها، أو قيام ذلك الموظف أو الفرد الآخر بالتماسها أو قبولها ليقوم ذلك الموظف أو الفرد باستغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من سلطة أو إدارة عمومية تابعة للدولة على ميزة غير مستحقة"^(٥٠).

(49) Piattoni, Simona, Clientelism in Historical and Comparative Perspective in Simona Piattoni (ed.), Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective (Cambridge: Cambridge University Press, 2011, P. 6-7.

(٥٠) أحمد أبو دية، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق - ص ٢٦-٢٧.

المطلب الثاني

الكشف عن الفساد في العراق

The second requirement: fighting corruption

أولاً: الكشف عن الفساد: First: Combating Corruption

نُشير إلى أنه تم تصنيف العراق على ثلاثة مؤشرات من مؤشرات منظمة الشفافية الدولية وهي مؤشر مدركات الفساد ومقياس الفساد العالمي وتقرير الفساد العالمي، ولم يتم تصنيف العراق على مؤشر دافعي الرشوة، وذلك بسبب ضعف الانفتاح، ويعاني العراق من هبوط واضح في تصنيفات المنظمات الدولية وعلى كافة الأصعدة، وهذه التصنيفات تؤثر في سمعة العراق خارجياً، كما تضعف روح المواطنة داخلياً، فضلاً عن أنه لم يتم إجراء تقييم لنظام النزاهة الوطني العراقي، ويرجع ذلك إلى عدم وجود فرع لمنظمة الشفافية الدولية فيه حتى عام ٢٠١٤م.

ويُشار إلى أن ترتيب العراق جاء بين الدول الأكثر فساداً في المركز (١٦٨) عالمياً.

وأظهر مؤشر النزاهة لمنظمة الشفافية الدولية، والذي تقوم بإعداده كل خمس سنوات، ويغطي (١٨٠) دولة منها (١٦) دولة عربية لعام ٢٠١٨، أن واقع مكافحة الفساد بشكل عام في الشرق الأوسط بقي قائماً ولا يُستغرب استشرائه وترسخه في المنطقة وذلك نظراً للقمع الذي تمارسه البلدان على الحريات المدنية، ناهيك عن عدم احترام الدول للعقد الاجتماعي مع الشعب.

وأوصت المنظمة القيادات الحاكمة أن تقوم بتعزيز منظومة الضوابط والتوازنات، وأن تقوم بدعم حقوق المواطنين والإيفاء بالتزاماتها بمكافحته^(٥١) وأوضح التقرير أن هناك علاقة واضحة بين إرساء قواعد ديمقراطية سليمة، وبين النجاح في مكافحة الفساد في القطاع الحكومي العام، إذ من الواضح أنه يمكن للفساد أن يستشري وينتشر بشكل كبير حين تستند الديمقراطيات إلى أسس وقواعد هشة، وأيضاً عندما يستحوذ السياسيون الشعبيون والمناهضون للديمقراطية، على هذه المؤسسات، والقيام باستغلالها لمصلحتهم.

كما أوضح المؤشر في التقرير الرابع لعام ٢٠٠٥، أن القطاع النفطي، يشكل مرتعاً خصباً للفساد والعمولات غير المشروعة، والسبيل لمكافحة الفساد في الدول النفطية، هو تقديم تفصيلات المبيعات من قبل الحكومات وشركات النفط العالمية، إذ من شأن الاطلاع على هذه التفاصيل التقليل من فرص دفع الرشاوى للحصول على مناقصات نفطية خاصة أو غير مشروعة.

(٥١) منظمة الشفافية الدولية، الائتلاف العالمي ضد الفساد، مؤشر مدركات الفساد - ٢٠٠٨ - ص ١٠.

وأشار التقرير أيضاً إلى أن الفساد السياسي في العراق، والفساد الموجود في وزارة التجارة العراقية بالتعاون مع سلطة الائتلاف المؤقتة، القيام باختلاس (٤٠) مليون دولار، في شراء أبواب خشبية، من الأموال المخصصة لبرنامج "النفط مقابل الغذاء"، فضلاً عن انعدام الشفافية والمساءلة في إدارة سلطة الائتلاف المؤقتة لعائدات النفط، واختيارها للشركات القريبة من الحزب الجمهوري للعمل، وبخصوص التصدي للظاهرة المنتشرة في العراق، تضمن التقرير أنه وبموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لعام ٢٠٠٤م، قامت سلطة الائتلاف المؤقتة بإنشاء مكتب المفتش العام في كافة وزارات الدولة، وبموجب الأمر رقم (٥٥) لعام ٢٠٠٤م، تم إنشاء مفوضية النزاهة العامة والتي عدل اسمها فيما بعد إلى هيئة النزاهة بموجب الدستور^(٥٢) وبموجب القانون رقم (٣٠) لعام ٢٠١١م، تم تعديل قانونها وهي تعمل جنباً إلى جنب مع ديوان الرقابة المالية الذي بموجب الأمر (٧٧) لتنظيم عملها، والذي تم الغاؤه فيما بعد، وتعددت القرارات و القوانين التي لم تجد نفعاً بالحد من الظاهرة، وبصرف النظر عن التشريعات والهيئات، عادة ما ينتهي المطاف بالمتورطين في قضايا الفساد في العراق إلى الهروب أو بموجب قانون العفو العام، أحرار.

ثانياً: تشريعات الدستور لمكافحة الفساد:

Second: Constitutional legislations to combat corruption :

المنظمات غير الحكومية لعبت دوراً في شرح أطر التفكير النظرية فيما يخص ظاهرة الفساد، فقامت منظمة الشفافية الدولية بتطوير مفهوم "منظومة النزاهة الوطنية"، وذلك للتعبير عن أن الأفكار الموضوعية لخطط معالجة الظاهرة، يجب أن تقوم بتبني منهجية منسقة وليست مبعثرة، وأعتمد البنك الدولي هذه النظرية، إذ تحتاج خطط مكافحة ظاهرة الفساد توازناً ما بين دعائم النزاهة في الدولة وهي ثمانية دعائم هامة وأولها وأهمها الإرادة السياسية، والثقافة الأخلاقية في الخدمة المدنية ووسائل الإعلام العام والخاص وأجهزة مكافحة الفساد، والبرلمان، المشاركة العامة، المحاكم^(٥٣)، ومن الطرق التي من الممكن اتباعها من قبل الدولة للحد من ظاهرة الفساد، نذكرها كآلاتي:-

١- الدستور :

(٥٢) أحمد أبو دية، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص ٦.

(53) Langseth, Petter, Stapenhurst, Rick and Pope, Jeremy, The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption (Washington, DC: World Bank, 1997, p.3-4. / Anderson, George, Oil and Gas in Federal Systems, (Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 4-5.

أكد مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان على وضع حقوق الإنسان في ظل انتشار ظاهرة الفساد، حيث بين أن السرقة والرشوة تدفع باتجاه تخفيض الإنفاق الاجتماعي، وزيادة تكاليف الوصول لمياه الشرب الآمنة، والصرف الصحي، وهروب الاستثمار الأجنبي المطلوب بشدة، والتعليم، والأدوية المنقذة للحياة، وغيرها ذلك من الاحتياجات الضرورية لأفراد المجتمع، ويلاحظ هنا أن الفساد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتصميم الدستور، فهو يزيد من انتهاكات الحقوق التي يحميها الدستور، كما لا يقتصر تأثيره في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية فحسب، والتي أساساً لا تذكر الدساتير في الدول التي يكثر فيها الفساد الكثير منها، بل قد ينتهك الحقوق السياسية والمدنية الأساسية، والتي كما هو معروف تشكل الركن الأساسي في قوانين الحقوق الدستورية للشعب^(٥٤).

وهناك خيارات مختلفة ومتعددة لتصميم الدساتير والتي من الممكن أن يكون لها تأثير على انتشار ظاهرة الفساد، فضلاً عن إمكانية كشفه ومعاقبته من يقوم به، ومن ضمنها : -

- القيام بإسناد صلاحيات المحاسبة والرقابة على استخدام الأموال العامة للهيئة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة المالية في الدولة.
- القيام بوضع شرط دستوري يطلب من المسؤولين والموظفين الحكوميين بالإفصاح عن مداخلهم المالية، وممتلكاتهم بصورة منظمة.
- وضع شرط دستوري خاص بالشفافية في المشتريات العامة.
- تأصيل أجهزة مكافحة الفساد والمدعين العامين والمحاكم المختصة بمكافحة الفساد دستوريا علاوة على ضمانات خاصة بالاستقلال المؤسسي.
- إدراج معايير واضحة ومحسوبة بطريقة مناسبة لإقالة المسؤولين الحكوميين.
- استخدام نظام الضوابط والتوازنات لتلافي زيادة تركيز السلطة بيد أي من سلطات الحكم.

٢- الهيئة التشريعية :

في الأنظمة الديمقراطية الفعالة تكون الهيئة التشريعية هي الميدان الأساسي للمحاسبة الانتخابية، كونها تسمح للناخبين المطلعين على المعلومات من قبلها بشفافية، بتحديد الفاسدين وإقالتهم من المناصب الحكومية العامة، فضلاً عن منع المرشحين ممن يشتبه بضلوعهم في عمليات فساد من الوصول للسلطة من الأساس، هذا فضلاً عن أنه يمكنها بين الدورات الانتخابية، مكافحة الفساد والبرلمانات التي تعمل

(٥٤) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد : أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق -

ضمن حدود الدستور بمنحها سلطات واسعة لتقوم بإصدار قوانين مكافحة الفساد، كما يمكن فرض العقوبات القضائية القابلة للتطبيق على المظاهر السلوكية الفاسدة^(٥٥).

يجب على الهيئة التشريعية إصدار قوانين لإحداثها في الدستور إن لم ينص الدستور على الرقابة على الأجهزة العليا في الدولة للرقابة المالية وأجهزة مكافحة الفساد، وبناء على ذلك يتطلب وجود سلطة تشريعية تؤدي عملها بدرجة مقبولة، ومن الأمور التي تتولاها الهيئة التشريعية كالاتي:

- المال العام وسلطة التحكم بإنفاقه:

الدساتير النافذة في الدول وبدون استثناء تقريبا، تنص على توكيل صلاحيات التحكم بإنفاق المال العام للهيئة التشريعية وهذا الأمر ينسحب على الديمقراطيات الناشئة، من الأمثلة على ذلك البلدان ذات حكم الإرث البريطاني "نظام وستمنستر"^(٥٦)، إذ تتم ممارسة هذه الصلاحيات بموجب نص حكم دستوري ينص على إنشاء صندوق الإيرادات الموحدة، أو أي صندوق آخر باسم مشابه^(٥٧)، وطبيعة عمله تكون بمثابة حساب مصرفي للحكومة المركزية، بحيث يتم دفع الإيرادات العامة كافة إليه، أيًا كان مصدرها، ولا يتم سحب أي مبلغ منه إلا بموجب مرسوم تشريعي واضح يجيز تخصيص أو استخدام الأموال المسحوبة لغرض خاص، ومن الأمثلة على ذلك دستور جمهورية جنوب إفريقيا، والذي ينص في المادة (٢١٣) على إنشاء الصندوق الوطني للإيرادات، إذ يتم الدفع إليه كافة الأموال التي تحصل عليها الحكومة الوطنية، ولا توجد إمكانية لسحب الأموال منه إلا بموجب أمر اعتماد برلماني^(٥٨).

وبعض الدساتير تنص بشكل صريح بخصوص الإيرادات، إذ لا يمكن للسلطة التنفيذية جباية الضرائب إلا بموافقة البرلمان، مثل نص المادة (٢٦٥) في الدستور الهندي "لا ضريبة تفرض أو تجبى إلا بقانون"^(٥٩)، أما بالأنظمة الدستورية غير المستمدة من (نظام وستمنستر) ينص الدستور على اشتراط حصول السلطة التنفيذية على موافقة بأغلبية برلمانية على مشروع الموازنة العامة للدولة الذي يتم تقديمه من قبلها،

(55) Stapenhurst, Rick, Ulrich, Martin and Strohal, Severin, Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption, in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Ricardo Pellizo (eds), The Role of Parliament in Corruption (Washington, DC: World Bank, 2006), p.3.

(٥٦) نظام وستمنستر : هو نظام برلماني بدأ في بريطانيا، وسمي نسبة لقصر وستمنستر هو مقر البرلمان البريطاني.

(٥٧) سوجيت شودري- ريتشارد ستيس- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشر الأوسط وشمال إفريقيا- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات- مركز العمليات الانتقالية الدستورية - ٢٠١٤ - ص ٤٠.

(٥٨) انظر: دستور جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٦.

(٥٩) انظر: دستور الهند لعام ١٩٤٩.

لكنه لا يشترط عادة إيداع جميع الإيرادات العامة في حساب الحكومة المركزية، ومشروع الموازنة هو بيان رسمي للنفقات وللإيرادات المقدرة من قبل الحكومة لفترة مقبلة، وتكون بالعادة سنة مالية واحدة^(٦٠).

- التحكم بالإنفاق من صناديق الطوارئ:

وجود صندوق الطوارئ يعتبر ممارسة مثلى بالنسبة للدولة خاصة عند الحاجة للتعامل مع الأزمات الاقتصادية أو تقلبات الحكم، لكنه ليس من المبادئ المطلقة أن يتم إسناد سلطة الرقابة على الأموال العامة للهيئة التشريعية إذ ثمة عدد من الدساتير في موادها تنص على وجود صندوق طوارئ بحيث يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بالسحب والإنفاق منه لتغطية نفقات غير متوقعة أو ملحة، ولم تشملها الاعتمادات المقررة تشريعياً.

ولكن ما يقلق قيام السلطة التنفيذية باستغلال صندوق الطوارئ كقناة جانبية لخدمة شبكات المحسوبية، أو للرشاوى أو غير ذلك من النشاطات الاقتصادية غير الشرعية، ومن الأمثلة على ذلك ما حصل في غويانا عام ٢٠٠٩، حيث تم سحب (٢) مليار تقريباً بصورة مخالفة للشروط التشريعية والمتعلقة بالنفقات التي لا يمكن تجنبها والملحة، ولحل هذه الإشكالية أوصى صندوق النقد الدولي بأن يتم استخدام صناديق الطوارئ فقط في حالة الإنفاق الطارئ أو غير المتوقع، على أن يتم تبليغ الهيئة التشريعية من قبل الحكومة بمبلغ الإنفاق وموضوعه وأسبابه بشكل منتظم وهذا ضروري حتى يتم تحقيق توازن بين عدم وجود احتياطي للطوارئ، ووجود احتياطي يؤمن قدراً كبيراً للسلطة التنفيذية من صلاحيات الإنفاق بدون موافقة البرلمان^(٦١).

وهناك بعض الدساتير التي تسمح لعضو كبير في الحكومة، ويكون بالعادة الرئيس أو وزير المالية، بالسحب من صندوق الطوارئ عند الضرورة، مثل استثناء في دستور غانا في المادة (١٧٧-١) لعام ١٩٩٢م، والتي تشترط "أن تجيز اللجنة المسؤولة عن الإجراءات المالية في البرلمان الاقتراض من الصندوق عندما تقتنع بنشوء ضرورة لإنفاق عاجل غير متوقع".

وبعض الدساتير تحاول منع إساءة استخدام صندوق الطوارئ بنصوص تلزم السلطة التنفيذية بتقديم تقديرات تكميلية للإنفاق للهيئة التشريعية بأسرع وقت ممكن، لتتم المصادقة على الإنفاقات الطارئة بعد صرفها وسد النقص في الصندوق، مثل دستور كينيا في نص المادة (٢٢٤) لعام ٢٠١٠م، التي تلزم

(٦٠) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد اطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق -

(٦١) أحمد أبو دية، الفساد وآليات مكافحته، مرجع سابق، ص ٤٢.

الحكومة الوطنية بطلب موافقة البرلمان على أي إنفاق من صندوق الطوارئ في غضون شهرين من حدوث الإنفاق إن لم يكن البرلمان منعقدًا في حينه، وبغضون أسبوعين من جلسة البرلمان المقبلة^(٦٢).

- التحكم بالإنفاق من خارج الموازنة:

هناك إمكانية لصرف بعض أنواع من النفقات من خارج إطار الموازنة مثل: الإنفاق على الضمان الاجتماعي، والقروض والدعم إلى الشركات الحكومية، وبرامج المستحقات الأخرى مثل: الإنفاق العسكري، ونشير إلى أنه على الرغم من أنه قد يكون الإنفاق من خارج الموازنة، أمراً مبرراً بحالة برامج الضمان الاجتماعي الممول ذاتياً، إلا أنه مبهم على نحو خطير خاصة من زاوية مكافحة الفساد، إذ كلما كانت هناك نفقات أكثر من خارج نطاق إشراف البرلمان، كلما أتيحت للحكومة فرصة أكبر لإساءة استخدام المال العام، كتوجيهه مثلاً عبر الشركات العامة الحكومية المسيطر عليها من قبل الموالين للحكومة^(٦٣)، ونشير هنا أنه وبدون حساب شامل للنفقات يتعذر تحقيق الشفافية والمحاسبة الكاملة على الأقل، أمام الهيئة التشريعية، أو أي دستور يتوافق توافقاً كاملاً مع مبدأ الشمولية، ويمنع الإنفاق من خارج الموازنة، ويجعله مشروطاً بموافقة الهيئة التشريعية، أو يشترط بطريقة دستورية، مع إبلاغ الهيئة بطبيعة الإنفاق ومستوياته^(٦٤).

لذا، نصح الصندوق الدولي أنه " من المفضل عموماً ألا يمر الإنفاق من خارج الموازنة بدون رقابة برلمانية^(٦٥)، كما يجب أن تنقيد الأحكام الدستورية الخاصة بوضع الموازنة بمبدأ الشمولية، والذي يشترط أن يتم إخضاع النفقات والإيرادات الحكومية العامة كافة لآليات وإجراءات الموازنة^(٦٦).

(٦٢) انظر: دستور ملاوي لعام ١٩٩٤.

(63) Von Hagen, Budgeting Institutions for Better Fiscal performance, in Anwar Shah (ed.) Budgeting and Budgetary Institution (Washington, DC: world Bank, 2007, p .37/ Dorotinsky, William and Pradhan, Shilpa, 'Exploring Corruption in Public Financial Management, in J. Edgrado Campos and Sanjay Pradhan (eds), the Many Faces of Corruption: Tracking vulnerabilities at The Sector Level (Washington, DC: World Bank, 2007, p. 270.

(64) Sundelson, Budgetary Principles, p. 243–246. Von Hagen, Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance, 40–41, Kaufmann and Dininio, Corruption, p. 22.

(٦٥) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق – ص ٤١.

(66) Lienert and Jung, The Legal Framework for Budget Systems, pp. 138–139.

وهناك أمثلة لعدد من الدساتير التي تطبق مبدأ الشمولية بدرجات متفاوتة من الشمولية وبصيغ عملية مختلفة، مثل الدستور البرازيلي بنص المادة (١٦٧) لعام ١٩٨٨م، والذي يعتمد درجة مرتفعة من الحظر على الإنفاق من خارج الموازنة وبلا شك هذا يرجع لتفشي هذه الممارسة عندما حكمت الأنظمة الدكتاتورية العسكرية البلاد فترة من الزمن. ولحسم الشكوك جاء نص مواد من الدستور وبدرجة كبيرة من التوضيح والتحديد على أشكال الإنفاق المحظورة من خارج الموازنة العامة للدولة، وظهر أثر هذه المادة عام ٢٠٠٦م، في تقرير لبنك التنمية الأمريكية والذي أفاد أن البرازيل لا تشهد إنفاق أية مبالغ من خارج الموازنة^(٦٧).

ومن الأمثلة التي وردت في المادة (١٦٧) والتي بموجبها لا يمكن للحكومة الإنفاق وهي:

- الشروع في مشاريع أو برامج لم يتم إدراجها في قانون الموازنة السنوية والتي تمت الموافقة عليها

- فتح اعتمادات خاصة أو مكملات بدون الحصول على موافقة البرلمان، وبدون إشارة إلى المبالغ المعينة.

- إحداث صناديق مهما تكن طبيعتها بدون موافقة مسبقة من البرلمان.

- إعادة تخصيص أو تصنيف أو نقل لمبالغ مالية من فئة برامج إلى برامج أخرى، أو من وكالة إلى وكالة أخرى بدون الحصول على موافقة مسبقاً من قبل البرلمان.

من الأمثلة الأخرى على الحماية الدستورية بنصوص قوية للرقابة على الإنفاق من خارج الموازنة الدستور الفنلندي المادة (٨٧) لعام ١٩٩٩م، والتي تنص على "عدم إمكانية إنشاء صندوق ممول من خارج الموازنة العامة إلا بقانون مع توضيح مشروط "إذا كان أداء الدولة لواجب دائم من واجباتها يتطلب ذلك بالضرورة" في هذه الحالة فقط، كما اشترط في المادة (١١٢) "أن يحظى بالموافقة فقط في حالة الضرورة اللازمة وغير المتوقعة".

مما سبق، نلاحظ أن هذه الأحكام المحددة والواضحة تجعل من الصعب على الحكومة تحويل الإنفاق من خارج الموازنة بهدف تغطية العجز أو تسهيل تبديد الأموال العامة، وذلك خوفاً من الإحراج السياسي.

٣. منع السلطة التنفيذية من إساءة استخدام الموازنة المعادة:

برلمان المملكة المتحدة لم يقر بتمرير أية تعديلات على الموازنة التي يتم اقتراحها من الحكومة منذ الحرب العالمية الأولى، ويشار هنا إلى أن أنماط الحكم التي تتبع (نظام وستمنستر) لا تعترف بالموازنات

(٦٧) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا برنامج الأمم

المتحدة الانمائي - مرجع سابق - ص ٤٢.

المعادة، وتعتمد مبدأ بدلاً منها يقضي بأنه في حال تم رفض قانون الموازنة فهذا يعادل التصويت بحجب الثقة عن الحكومة، وآخر محاولة تمت لتقرير تعديل على الموازنة يعود تاريخها للثمانينات، ولكن في بعض الأنظمة الرئاسية هناك بعض الدساتير لها نصوص مواد واضحة للموازنات المعادة، ووفق هذه الأحكام إن لم تحصل الحكومة على موافقة البرلمان على موازنة السنة المالية الجديدة، فإما أن يتم اعتماد موازنة السلطة التنفيذية بشكل تلقائي، أو يسمح للحكومة بالاستمرار بالإتفاق بالمستويات الواردة في موازنة السنة المالية السابقة، وتعتبر الموازنات المعادة إجراء احتياطياً سليماً، كونها تنهي الهيئة التشريعية عن رفض تمويل الحكومة لأغراض حزبية، فضلاً عن أنها تحول دون تعطل الحكومة.

وننوه هنا أنه في حين أن الموازنات المعادة تعزز الاستقرار المالي إلا أنها قد تفضي لمستوى متدن من إشراف ورقابة الهيئة التشريعية على إتفاق الحكومة ومع أنها تبقى لديها القدرة على تفحص الإتفاق بعد حصوله، والتحقق من توافقه مع الموازنة المعادة إلا أنها لا تملك فرصة التأثير أو التحكم في أولويات الموازنة بمرحلة صياغتها، خاصة عندما يؤدي فشلها بإقرار الموازنة لإقرار مشروع الموازنة المقبلة من الحكومة بشكل تلقائي، إذ تتمكن الحكومة في هذه الحالة من إتفاق الموازنة بدون موافقتها خلال فترة الموازنة المعادة، فبهذه الحالة تحظى الحكومة بموقع أفضل لرعاية الولاءات وترسيخ نفسها بالسلطة باستعمال المكافآت والرشاوى المالية الأخرى.

كما أنه في هذه الحالة لا يعود التهديد بإسقاط الحكومة يمثل حلاً، لأن الحكومة قد تقوم باستغلال الموازنة المعادة لتقوم بتوجيه الأموال للدوائر الانتخابية الهامشية، كنوع من شراء الأصوات، أو لتمويل حملتها الانتخابية عبر الشركات الحكومية العامة^(٦٨)، وعلى الرغم من الإقرار بأن اعتماد الموازنة المعادة قد يكون ضرورياً لأسباب متعلقة بالاستقرار المالي، يجب على المشرع العراقي النظر بحذر بشروط هذه العملية عند صياغة مواد ونصوص الدستور، ووضع نص واضح وصريح يمنح البرلمان وسيلة لإجبار السلطة التنفيذية على الاستقالة للحد من مخاطر تمسك السلطة التنفيذية بالصلاحيات التي توفرها لها الموازنة المعادة إذا قامت بالحكم بموجب الموازنة المعادة لفترة طويلة بدون طلب تفويض من البرلمان، مثل دستور الجمهورية الفرنسية في المواد (٧٩/٤٧) لعام ١٩٥٨م، فعلى الرغم من أنه بإمكان السلطة التنفيذية "إنفاذ موازنتها بمرسوم إذا قامت الجمعية العامة برفض المصادقة عليها، فإنه يكون بوسع الجمعية العامة دائماً إقالة الحكومة، ويتم ذلك عبر التصويت على حجب الثقة والذي لا يحتاج سوى لأغلبية مطلقة من الأصوات لينجح"

(٦٨) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد : أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق -

ودستور ليبيريا لعام ١٩٨٦، والذي يحذو حذو الولايات المتحدة، فنصوص مواده لا تسمح للسلطة التنفيذية بالقيام بسحب الأموال من الخزينة أو بجمع الإيرادات لصالح الخزينة، إلا بموافقة البرلمان، وهو ما يثير المخاوف من توقف عملية الموازنة وبالتالي شلل الحكومة، إن لم يتمكن البرلمان والحكومة من الاتفاق على الموازنة.

٤. صلاحيات تعديل الموازنة:

ننوه هنا أنه يمكن للبرلمان أيضاً أن يسيء استخدام نفوذه على عملية الموازنة. مثلما يمكن للسلطة التنفيذية إساءة استخدام الأموال العامة، إن لم تكن هناك رقابة من البرلمان.

قد تؤثر جماعات المصالح الخاصة على المشرعين خلال عملية الموازنة لممارسة صلاحياتهم بطريقة معينة، وهذا إحدى صور الفساد المعروف باسم استغلال النفوذ، فضلاً عن أن عملية تشريع الموازنة قد تخلق فرصاً للمحسوبية السياسية خاصة مع احتمالية محاولة المشرعين لضمان إعادة انتخابهم، وذلك عبر الضغط على الحكومة لتقوم بتخصيص نفقات لصالح فئة صغيرة نسبياً من الناخبين، ما يضر بمجموع الناخبين عموماً، ولتلافي تركيز السلطات بيد السلطة التشريعية أو التنفيذية، غالباً تتم تجزئة الدساتير لصلاحيات الموازنة بينهما، وهناك ثلاث طرق أساسية لذلك، وهي:

- منح الهيئة التشريعية مستوى تأثير محدود، يقتصر فقط على تقليل الإنفاق في الموازنة العامة للدولة.

- منح الهيئة التشريعية مستوى تأثير معتدل على الموازنة، وبالوقت نفسه الطلب منها احترام المعايير العامة التي تضعها السلطة التنفيذية للموازنة، وتعتبر هذه من أكثر الطرق الشائعة.

- منح الهيئة التشريعية تأثيراً غير محدود، بإعطائها صلاحيات تعديل الموازنة، في حالة وجد أن ذلك يعتبر مناسباً أو ضرورياً.

ننوه هنا أن الديمقراطيات البرلمانية لا تتدرج ضمن هذه الإطار، لأن رفض البرلمان للموازنة المقدمة من قبل الحكومة، يستدعي بالضرورة أن تقوم الحكومة بتقديم استقالتها، لذا لا تمتلك الهيئة التشريعية في النظام البرلماني صلاحية تغيير الموازنة، وإذا امتلكتها تكون قدرتها محدودة، والكثير من الأنظمة هذا النقص بالقيام بإنشاء لجنة للحسابات العامة تكون قوية ضمن البرلمان^(٦٩).

(٦٩) سوجيت شودري ريتشارد ستيس، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مرجع سابق-

عموماً، من المستبعد جداً أن يلعب أعضاء البرلمان العراقي دور مباشر في مكافحة ظاهرة الفساد المستشري بين المسؤولين الإداريين والسلطة التنفيذية، لكن بوسعهم وعبر الاحتفاظ بدور إشرافي - شرط أن يكون بصورة مباشرة على الأموال المخصصة للحكومة على عملية الموازنة ذاتها، في الحد من فرصة إساءة استخدام الأموال العامة وتبديدها، وبصورة غير مباشرة.

المطلب الثالث

استراتيجية الكشف عن الفساد في تعزيز قيم النزاهة

تمهيد وتقسيم :

إن استراتيجيات الكشف عن الفساد تتباين تبعاً للبيئة السياسية والاقتصادية التي أنتجت هذا الفساد ومن المعروف أن هنالك فرق شاسع بين النزاهة والفساد حيث أن النزاهة تؤدي إلى الإخلاص في العمل وسيادة القانون واعتماد الكفاءة وتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع واحترام الأخلاق التي تكون الأساس في ممارسة الوظيفة بكل أمانة من أجل أن تكون الغاية تحقيق النزاهة لأنها سلاح بوجه الجريمة التي تهدد استقرار المجتمع وتقف عائق أمام تقدمه، في حين نجد على النقيض من ذلك أن الفساد يؤدي إلى نهب وإهدار المال العام ويؤدي إلى انهيار القيم الأخلاقية وانتشار الظلم وانتشار الجريمة لأنه جرائم ضد المجتمع الإنساني ككل مما يتطلب دور فعال للقضاء على كل ما يدمر المجتمع من محسوبية ووساطة وفساد مالي وإداري مما يقتضي بنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نبين في أولهما تعزيز قيم النزاهة وثانيهما استراتيجية مكافحة الفساد وكالاتي:-

الفرع الأول: تعزيز قيم النزاهة.

الفرع الثاني: استراتيجيات الكشف عن الفساد.

الفرع الأول : دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد .

الفرع الأول

تعزيز قيم النزاهة

تؤثر النزاهة في تنمية الضمير الشخصي حيث أن الضمير هو القوة المحركة للإنسان نحو دوافع الخير والبعد عن الشر وتنمية الضمير يمكن أن يكون بالإرادة التي تتبعث عن الفعل وتستخدم قرارات

ومهارات لغرض صياغة موقف ما محدد وتبدأ بشعور الفرد نحو قضية أو مسألة محددة بمرحلة التفكير ثم التصميم والتنفيذ الذي يعبر عنه بالسلوك الخارجي لمواجهة أي امر ولهذا فان تنمية الضمير الأخلاقي يكون من خلال السلوك الأخلاقي والذي يكون باعثة نفسيا أو اجتماعيا أو سياسيا أو حضاريا أو بسبب سيادة قوة القانون وهذا يتطلب الشعور بالمسؤولية وإدراك ضرورة الواجب الملقى على عاتقه. ٣٥ لذا يمكن تعريف النزاهة لغة بأنها البعد عن السوء وترك الشبهات، في حين تعرف اصطلاحا بأنها اكتساب المال من غير مهانة ولا ظلم للغير^(٧٠).

ولذلك فان حماية النزاهة بمكوناتها الرئيسية الشفافية والمساءلة ومكافحة ظاهرة الفساد تستلزم إجراءات منها معرفة أسباب المشكلة ومعالجة أسبابها كما يستوجب تعاون الأجهزة الحكومية ومؤسسات المجتمع إضافة إلى تعزيز القيم الأخلاقية التي لها دور كبير في بناء ثقافة النزاهة إضافة إلى ضرورة الاستفادة من الخبرات الدولية لتكون عاملا فعالا في مكافحة الفساد.

ولا يغفل الشفافية التي تعنى بالوضوح داخل المؤسسة وفي العلاقة بين المواطنين المنتفعين من الخدمة وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف بمعنى أن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الأعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين والمسؤولين بما يساهم في تطوير ومحاصرة الفساد واجتثاث جذوره^(٧١) وقد أثبتت تجربة العديد من الدول أن التمسك بالشفافية يقلل من وقوع الأزمات الاقتصادية ويساعد بدرجة كبيرة على معالجة القضايا عند وقوعها وقبل استفحالها واتساع مداها^(٧٢).

والنزاهة تكون عندما يعامل جميع أفراد المجتمع دون تمييز ويتم التصرف بموضوعية في إدارة الشأن العام وفي العلاقة مع الآخرين. حيث أن أركان النزاهة كما ركزت عليها منظمة الشفافية الدولية هي

(٧٠) عمارة محمد، قاموس المصطلحات الاقتصادية في الحضارة الإسلامية، دار الشروق، بيروت، ١٩٩٣- ص ٥٨٩.

(٧١) راجع سعيد يوسف كلاب فيصل عبد العزيز عثمان سامر محمود أبو قرع، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد الورقة مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمقر الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية بالفترة بين ٧-١٠-٥-٢٠٠٦ ص ٧.

(٧٢) حسن عبد الحميد السيد، الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر مجلة الشريعة والقانون تصدرها كلية الشريعة والقانون الإمارات العدد ٣٩ يوليو ٢٠٠٩ ص ٦٠.

(الإرادة السياسية - إشراك المجتمع المدني - تفعيل المؤسسات الرقابية - الاصطلاح المؤسساتي - السلطة التشريعية - السلطة القضائية - وسائل الإعلام - القطاعين العام والخاص)^(٧٣).

جميعها أركان مهمة تشكل مكونات النزاهة وهي جزء لا يتجزأ من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية إذ كل واحدة منها تكمل الأخرى وإن اختفاء أو ضعف بعض هذه الأركان فإن النظام يصبح عرضة للانهايار وهذا ينعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة^(٧٤)..

وعلى ذلك يتضح لنا إن النزاهة ظاهرة حضارية تطورت مع تطور الإنسانية وتسود في المجتمع تبعا لنظام الحكم السائد في الدولة حيث ادركت الشعوب والدول أن تعزيز مفهوم النزاهة ومحاربة الفساد سيكون حبرا على الورق ما لم تكن هنالك هيئات ونظم رقابية فعالة ومستقلة تراقب وترصد نزاهة عمل العاملين في مختلف المؤسسات.

فقد ذكر تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك ما يأتي (إذا كان تعريف الفساد قد استحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحا هو معرفة ما هي الوصفة العلمية وما هي الاستراتيجيات النموذجية التي يجب أن تتبناها الحكومات على المستويين الوطني والدولي وهو ما قد يستلزم تحديد نطاق المقصود بالفساد سواء وقع الاختيار على تضيق أو توسعة هذا النطاق)^(٧٥).

ولا يخفى بأن النزاهة هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة ألا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية حيث أكد الكثير من الكتاب إن الفساد ضعف أخلاقي^(٧٦) لذا فإن معالجة الفساد لا يكون فقط عن طريق النصوص القانونية لمعاقبة مرتكبي الفساد وإنما في الإجراءات الوقائية من خلال تعزيز قيم النزاهة وتحمل المسؤولية بأمانة وإخلاص واحترام القانون وهذا هو الأساس.

(٧٣) للمزيد ينظر، عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠١٥ ص ٣٠٤.

(٧٤) للمزيد ينظر: مازن زاير جاسم اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، مطبعة دانية بغداد، شارع المتنبي ط١-٢٠٠٧، ص ١٤١.

(٧٥) مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الفساد ومعاملة المجرمين المنعقد في القاهرة للفترة من ٢٩ نيسان ٨ مارس ٢٠١٧.

(٧٦) Arrow smith, J. linarelli and D. Wallace, Regulating Public Procurement; National and International Perspectives (Kluwer law International 2018 .p.32

وعلى ضوء ما تم توضيحه فإن الإرادة السياسية تعد مفتاح مكافحة الفساد من خلال استئصال أسبابه ومسبباته وتصفية الآثار المترتبة عليه ولذلك نرى إذا كان الفساد لا يتجاوز حقل التراكبات الفردية البسيطة دل ذلك على إن الإرادة السياسية قوية قادرة على مواجهة كل ما يعكر صفو المجتمع وينتهك الحقوق والواجبات وهذه الإرادة السياسية لا ينبغي أن تكون شعارات وعهود منقوضة بل يشترط أن تقترن بإصلاحات سياسية من خلال تطبيق نظام محاسبي صارم وعادل ومجتمعاً مدنياً قوياً ونظماً قضائياً مستقلاً وهذا يعزز المساندة الشعبية والالتفاف الجماهيري حول الإصلاحات.

من ذلك نجد أن في الإصلاح الإداري يتوجب إعادة النظر في منظومة الأجور والرواتب والمكافآت وإن يعامل الأكفاء والأمناء معاملة متميزة مع الإقرار أن هذه الإصلاحات تحتاج إلى تكاليف مادية كبيرة كما لا نغفل القول أن إصلاح السلطة التشريعية واستصدار القوانين الرادعة للفساد من أولويات الحد من ارتكاب الفساد. مع أن هذا لا يمكن أن يكون بمعزل عن دور مؤسسات المجتمع المدني الفعال والمهم وبالدعم الجماهيري للإشراك في حملات التوعية ضد الفساد وتمكين هذه المؤسسات أيضاً من الحصول على المعلومات التي تكشف الممارسات غير المسؤولة للسلطة.

الفرع الثاني

استراتيجيات الكشف عن الفساد

تساهم الهيئات الحكومية على اختلافها بدور كبير في مكافحة الفساد وتشمل هذه المساهمة السلطات الرسمية في الدولة سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية وعليها أداء دورها بكل موضوعية وشفافية ونزاهة ولذا سوف نبين أدوار تلك السلطات وكالاتي:-

١- دور البرلمان في مكافحة الفساد:

من الواضح أن مكافحة ظاهرة يمثل هذا الاتساع وهذه الخطورة كظاهرة الفساد لا يمكن أن تكون أحادية الطرف بل أنها مسؤولية المجتمع بأسره مسؤولية يشارك فيها المواطنون والمنظمات الاجتماعية والحكومات والقيادات السياسية....الخ.

كما أن النجاح في مكافحة الفساد يتطلب رسم استراتيجية واضحة تشمل على إجراءات ذات طابع شامل ومتكامل يجري العمل بمثابة ودأب لتنفيذها فمن المعروف أن أية ظاهرة سلبية يمكن أن تصبح شديدة الخطورة عندما يغض النظر عنها أو يتوقف النضال ضدها. ولهذا سوف نبين دور البرلمان في ذلك وكالاتي:-

أولاً : النزاهة والاستقامة لدى البرلمانيين:

بإمكان البرلمانات أن تضرب المثل الأعلى في النزاهة والاستقامة وهي تعتبر عاملاً مهماً في تعميم ثقافة مكافحة الفساد وفي محاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها وما دامت هذه البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد كما إنها تستطيع أن تلزم الحكومات بالشفافية وتعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية في السيطرة على الفساد. وعلى ذلك وحتى يمكن العمل على مكافحة الفساد يفترض أن يتمتع هؤلاء البرلمانيون بالحصانة ليتمكنوا من أداء أعمالهم والّا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم. إذا نجد أن استخدام المحاسبة من قبل البرلمانيون وسيلة أساسية بل هي صمام الأمان الذي يحول دون استخدام السلطة للفساد والفساد^(٧٧)، فالامتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل البرلمانيين في تعقب إداء الحكومة ومحاسبتها.

ومن أجل إن تطبيق الحكومة القوانين الرادعة للفساد يفترض أن يضرب البرلمانيون المثل الأعلى والقوة الحسنة ويلتزمون بقواعد السلوك العام ويعلموا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة والمصادر التي اكتسبوا منها ثرواتهم ويمتنعوا عن ممارساتهم الفاسدة.

ومن المعروف بأن الفساد يمارس في الخفاء حيث يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام وفي انفاق الأموال العامة. ومع هذا فلا يجوز أن تكتفي اللجان البرلمانية بالتحقيق في المسائل التي تتطلب تجاوز ثغرات الموجودة في القوانين وإنما تتخطاها إلى التحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة. ولكننا مع من يذهب في إن استراتيجية مكافحة الفساد تتطلب^(٧٨) ٤٧ قدرة البرلمان على مكافحة الفساد حيث أن هنالك علاقة كامنة بين مكافحة الفساد من جهة ونظرية الديمقراطية. حيث أن هذه الأخيرة (نظرية الديمقراطية) تركز على منظومة من القيم السياسية (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات) ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم (مثل البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني وآليات التعبير عن الرأي العام). وفي الطريق إلى الديمقراطية تتحقق عوائد هامة أبرزها سلامة البناء السياسي وأجهزة الحكم ويجب أن تتحقق هذه الفوائد حتى يشعر بها المجتمع والّا كان تطبيق الديمقراطية بلا عائد^(٧٩). وهناك أسباب كثيرة وراء

(77) Robert Klugaard, Controlling corruption. University of California 2017, p9.

(٧٨) ناصر عبيد ناصر، تفكيك ظاهرة الفساد مجلة النبأ، العدد ٨٠، ٢٠٠٦، ص ٥٧.

(٧٩) ينظر مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الاتحاد البرلماني العربي الأردن العقبة، ٢٦-٢٧ شباط ٢٠٠٧ البند الرابع.

ظاهرة الفساد وانتشارها من بينها أسباب عامة تشكل بمجملها ما يمس بمنظومة الفساد وهذه الأسباب تختلف من مجتمع لآخر بحيث يكون ل أحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد وتفاقمه في حين نجده في مجتمع آخر سببا ثانويا، على الرغم من إن هنالك شبه إجماع على عد ظاهرة الفساد سلوك أنساني تحركه المصلحة الذاتية.

ثانيا : الأدوات البرلمانية في الكشف عن الفساد وضرورة استثمارها.

بما إن البرلمان له دور كبير في إيجاد أو تعزيز مؤسسات وآليات المسائلة والمحاسبة الجيدة عبر شفافية تطبع العمل العام وعبر بناء نظام النزاهة الوطني حيث أن لهؤلاء البرلمانين دور أساسي يساهم في تحقيق جميع هذه الأهداف وذلك يكون من خلال تعزيز قدرة النواب على استثمار الأدوات البرلمانية في مكافحة الفساد وهذا يكون من خلال أدوات مهمة منها:

سن تشريعات لمحاسبة المسؤولين: من خلال تجميع كل التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد على مستوى الدولة ككل في منظومة واحدة من قبل مجموعات عمل برلمانية تعمل على تجميع هذه القوانين واللوائح والمراسيم حتى يتبين للعالم أن البرلمان يجتهد في مكافحة الفساد.

- يجب أن يكون للمبادرات التشريعية دور في صياغة التشريعات لتحسينها من الفساد وخاصة أن صياغة التشريعات في الكثير من الأحيان لم يتم تحديدها وتم وضعها بشكل غامض يسمح بالتلاعب مما يفترض العمل على أن تكون الصياغة الفنية للقوانين واضحة ومحكمة ومستندة إلى معايير الشفافية بمعنى إتاحتها للرأي العام وبدون تكلفة من خلال نشر الأجندة التشريعية على الرأي العام والاستشارات القانونية. إشراك كل الأطراف المعنية بمكافحة الفساد سواء العاملين أو المتضررين أو الوسطاء أو المراقبين في مناقشات جادة حول إعداد التشريعات الخاصة بالفساد لكي يتم التوصل إلى تشريعات فعالة تحظى بتأييد الجميع (مواطنين، وسطاء، الرأي العام....). لان هنالك تشريعات تصدر في المكاتب المغلقة وعلى أساسه يتم صياغتها صياغات غامضة ومبهمة مما تعطي سلطة كبيرة للموظف في التفسير لذا استوجب الشفافية حتى يتم تحسينها من سوء الصياغة وفتح باب الفساد^(٨٠).

ثالثا : توظيف الأدوات الرقابية في الكشف عن الفساد:

(٨٠) علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، العراق ، ٢٠١٥، ص ٢٠.

لابد من الإشارة إلى إن دور البرلمانين في سن تشريعات محاسبة الفساد فان لهم دور آخر لا يقل أهمية عن إصدار تلك التشريعات ألاً وهو تنفيذها حيث نحتاج آلية للتطبيق وخصوصاً في محاسبة القائمين على تنفيذ تلك التشريعات من قبل المسؤولين السياسيين لأن إعطاء الجهاز التنفيذي سلطة تقديرية فقط دون محاسبة سوف يؤدي إلى إساءة الاستخدام السيئ للأداة التشريعية وهنا يبرز دور البرلمان في محاسبة كبار مسؤولي الدولة من خلال الدور المتجسد في بيان طريقه اتهامه ونهايته بسحب الثقة منه أو عزله ويؤكد البعض إن آليات السياسة البرلمانية لاستئصال الفساد هي ثلاث: الشفافية، المساءلة، الحكم الجيد ولعل الرقابة البرلمانية في ظل الآليات الثلاث تجعل الفساد في أوطأ نسبة وبغياب هذه الآليات يصبح الحال أسوء. حيث تشكل المساءلة والمحاسبة ركيزة أساسية لتفعيل الرقابة لأن لا رقابة بدون مساءلة ومحاسبة^(٨١).

الفرع الثالث

دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد

لما كان الفساد ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام ا من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع وقد يكون الفساد في القطاعين العام والخاص وغالبا ما يحدث في القطاعين معا وفي بعض الدول اصبح الفساد يتم بصورة منظمة^(٨٢).

على سبيل المثال، أن ما وصل إليه التوظيف في الهيئات والمؤسسات الاقتصادية التابعة للدولة خاصة الوظائف القيادية والإدارية العليا لم يكون بالاعتماد في أساليب التوظيف تلك على معايير الكفاءة والخبرة والجدارة مما انعكس على تقييم المواطنين لأداء الأجهزة الحكومية وإحساسهم بانتشار الفساد فيها ناهيك على أن الواقع شهد استغلال المناصب الرسمية للثراء الخاص ودخول الموظفين الكبار في قطاعات الأعمال الخاصة من خلال استغلال مواقعهم الإدارية في نمو أعمالهم التجارية والصناعية والمالية مع تجاوزات في القوانين بحيث اصبح الموظف قادرا على خرق سرية البنوك وسحب الأموال في أي وقت يشاء خاصة في ظل الأزمات^(٨٣).

(٨١) علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٨٢) ينظر دليل البرلماني في مواجهة الفساد منظمة برلمانين عرب ضد الفساد منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، أمان ٢٠٠٦ ص ٧.

(٨٣) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٩٣.

كما أن هنالك فساد كبير متمثل بالمحسوبية والواسطة في التعيينات الحكومية إذ يتجه أكثر المسؤولين إلى تعيين أشخاص في الوظائف العامة على أساس القرابة أو الولاء السياسي أو بهدف تعزيز نفوذهم الشخصي والوظيفي، وذلك على حساب الكفاءة والمساواة في الفرص علاوة على ذلك فإن هنالك ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين مما يشجع على التنافس بين العامة للحصول عليها ويعزز من استعدادهم لسلوك طرق مستقيمة للحصول عليها كما يشجع بعض المتكئين من ممارسة الوساطة والمحسوبية وتقبل الرشوة^(١).

لذلك فالإصلاح الإداري من الضروري لمكافحة الفساد من خلال الحد من صلاحيات وتعسف كبار الموظفين إذ أن المركزية المفرطة تشكل بيئة للفساد واللامركزية توسع من نطاق الفساد لذا يجب العمل على تشكيل منظومة متكاملة من الخدمات الحكومية وإيصالها إلى مستحقيها بنزاهة كما يتوجب من ذلك مركز قوي يؤدي دوره الفعال في صناعة القرارات الاقتصادية والسياسية وتنسيقها، كما أن أعداد الكوادر وتأهيلها يساعد على أداء مهامها بكل نزاهة وكفاءة^(٢).

كما لا نغفل الإشارة إلى إن استغلال المناصب السياسية له دور مهم في تحقيق مصالح سياسية مثل تزوير الانتخابات أو شراء أصوات الناخبين أو التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية أو التأثير على قرارات المحاكم إلى غيرها من الوسائل التي انتشرت بشكل كبير مما أدى إلى تنامي ظاهرة الفساد. اصف إلى كل ما تقدم نجد غياب قواعد العمل ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والأهلي والخاص غائبة في كثير من الأحيان وهذا يفتح المجال لممارسة الفساد^(٣).

وفي سياق التحدث عن استراتيجية مكافحة الفساد من قبل السلطة التنفيذية نجد ضرورة العمل بالحكومات الإلكترونية إذ أن تشكيل مثل هذه الحكومات يساهم في عدم منح فرصة لأية محاولات للفساد^(٤)، للفساد^(٤)، حيث يسمح بإدخال المعاملات التي تهم المواطنين إلى شبكة المعلومات العالمية وهذا يزيل تلقائياً تلقائياً أي تأخير في إنجاز الخدمات التي تهم الأفراد إضافة إلى أنها تساهم في إزالة الأعباء الإدارية عن

(١) OECD, Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, (2005), p22-23.

(٢) عصام عبد الفتاح، جرائم الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

(٣) سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد الرياض ٦-٨ - ٢٠٠٣ ص ١٤.

(٤) للمزيد ينظر: ثامر العامري، جدلية العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإداري من وقائع الندوات العلمية التي عقدها قسم قسم الدراسات القانونية عام ٢٠٠٨، بيت الحكمة تحت عنوان الفساد الإداري (أبعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية) بغداد، ٢٠٠٩ ص ٦٨.

كاهل الجهاز الحكومي مما يعزز من تعزيز الوعي المعلوماتي بين فئات المجتمع كما أن لهذه الاستراتيجية مساهمة أخرى في تطوير العمل الرقابي بالجهاز ليوكب التطور التكنولوجي في تنفيذ الأعمال الحكومية كما يوفر البيانات المطلوبة في الوقت المناسب مما يبعدنا عن الروتين الإداري المعقد^(١).

٣- استقلال القضاء والكشف عن الفساد:

إذا كانت الملاحقة الجنائية هي الوسيلة المحققة لانزال العقاب بمرتكبي جرائم الفساد وتوفير الردع العام والخاص بإنفاذ التشريعات الجنائية بهدف مناهضته فإن هذا الإنفاذ لا يتحقق إلا بقيام قضاء عادل نزيه تتوفر لأجهزته كافة الإمكانيات البشرية والمادية يمارس دوره بصدق وفعالية وأمانة لمواجهة الفاسدين، وإن استقلال القضاء يقصد به عدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعماله إذ أن الاستقلال يعني عدم الخضوع إلا لسلطة القانون بحيث يكون عمله (القضاء) في سبيل إقرار الحق والعدل خاضعا لما يميله عليه القانون وضمير القاضي ولما تقتضيه الحر السليم^(٢). إلا أن استقلال السلطة القضائية لا يلغي علاقتها بغيرها من السلطات سيما أن السلطة التشريعية تمارس دورا مهما في تنظيم القضاء من خلال إصدار التشريعات كما أن السلطة التنفيذية تمارس دورا هاما أيضا بما يختص بالشؤون الإدارية لأعضاء الهيئات القضائية. إلا أن ما تقدم لا يلغي وجوب توفر مقومات أجهزة القضاء المختصة بالفساد^(٣) وهي:

- نزاهة القضاء ورجال النيابة العامة والتي تم تأكيدها في المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا ما تم تأكيده في نص المادة ٩ مكرر ولذلك يلزم التشدد في اختيار القضاة ورجال النيابة العامة باتصافهم بكرم الأخلاق وحميد الصفات لا يخضع إلا لضميره وللقانون^(٤).

ضرورة أن تتخذ الدول تدابير تشريعية تجعل من صفة القاضي أو رجل النيابة العامة ظرفا مشددا في جرائم الفساد ولتأسيما جرائم الرشوة لغرض مواجهة المحاولات المتواصلة لجماعات الجريمة المنظمة لإفساد بعض ضعاف النفوس من القائمين على تطبيق القانون^(٥).

(١) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص ٣٢٩.

(٢) يراجع تقرير منظمة الشفافية العالمية بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد في ٩- كانون الثاني والذي تم نشره من قبل لجان الدفاع عن الحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان في سوريا.

(٣) للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ <https://ar.wikipedia.org/wiki>

(٤) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٧ ص 55

(٥) للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ <https://ar.wikipedia.org/wiki>

ولذلك يتبين لنا أن أسباب الفساد القضائي يتجسد في عدم تعيين القضاة على أساس الجدارة الأمر الذي يؤدي إلى اختيار قضاة مرتشين حيث يوصي تقرير الفساد العالمي أن تكون التعيينات القضائية مستقلة وعلى أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني. كما أن لضعف المرتبات وانعدام التدريب جعل الأفراد عرضة للرشوة كما لا نغفل عمليات عزل القضاة الغير عادلة بتهمة الفساد يمكن أن تؤدي إلى تسييس عمليات العزل والنقل للقضاة لذا وجوب أن تكون تعيينات السلطة القضائية مستقلة على أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني وهذا ما أشار إليه تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ كما يشترط أن تتوافر للقضاة حصانة محدودة متعلقة بأعمالهم وأنشاء هيئة مستقلة مكلفة بالتحقيق في الشكاوى التي تقدم ضدهم^(١).

ولضمان المزيد من الشفافية في النظام القضائي نقترح بضرورة نشر تقرير سنوي عن أنشطة النظام القضائي وإنفاقه وينبغي على القضاة الكشف عن أموالهم وممتلكاتهم والإبلاغ عن حالات تعارض مصالحهم مع القضايا المخولة لهم. ومن الجدير بالذكر فإن الأدوات التي يمكن أن يكون لها دور فعال وإيجابي في مكافحة الفساد تكمن في التواصل مع الناخبين والمجتمع المدني للاطلاع على واقع الفساد من خلال فتح الحوارات ووجود قنوات اتصال مع الراي العام تعليم المواطنين كيف يميزوا بين تعقد الإجراءات أو الروتين من ناحية وبين الفساد من ناحية أخرى إذ أن ازدحام الدعاوى أمام المحاكم ليس فسادا بل أن الفساد هو في إعطاء الرشوة للموظف الإداري بالمحكمة لإنجاز معاملته^(٢).

(١) للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٢٠ <https://ar.wikipedia.org/wiki>

(٢) للمزيد راجع تقرير الفساد العالمي لعام، ٢٠٢٠ <https://ar.wikipedia.org/wiki>

الخاتمة

أبرزت التطورات التي عرفها التنظيم الدولي المعاصر، ظهور منظمات دولية غير حكومية، بحيث باتت هذه المنظمات الدولية غير حكومية تلعب دوراً هاماً ورئيساً إلى جانب الفواعل الدولية الأخرى في مختلف المجالات التي تنشط فيها في الواقع الدولي، رغم أنها لم تحظى باعتراف رسمي إلا في القرن العشرين، من طرف الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥، حيث استطاعت أن تثبت وجودها على الساحة الدولية في جميع الميادين، ذلك بما تملكه من قدرات وموارد ومصادقية دولية ضرورية جداً من أجل تفعيل الحوكمة المنشودة.

وعليه أصبحت المنظمات الدولية غير الحكومية من الفواعل المشاركة مع الدول في إدارة وحل بعض القضايا، إذ نجد من أبرز هذه القضايا والتهديدات العالمية ظاهرة الفساد ما يعرف بأفة العصر. حيث أصبح الحديث عن ظاهرة الفساد ملازماً للحضارات البشرية وجزءاً لا يتجزأ من الصراعات والأزمات السياسية، الأمنية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية عبر العصور. كما يختلف الفساد من مجتمع لآخر ومن نظام لآخر ذلك بحسب خصوصية كل مجتمع أو نظام، لذا صار من الضروري مواجهته ومحاولة الحد منه.

ومن بين هذه المنظمات الدولية غير الحكومية التي تأسست خصيصاً لمكافحة ظاهرة الفساد، من قبل مدير البنك الدولي بيتر إيغن سنة ١٩٩٣، نجد منظمة الشفافية الدولية وهي من أكبر المنظمات الدولية غير الحكومية التطوعية في مجال مكافحة الفساد بجميع صوره وأشكاله، بحيث تقوم بإعداد

الدراسات والإحصاءات والجداول الخاصة بترتيب الدول من بين أكثر وأقل فساداً، كما أصبح لها استراتيجيات خاصة تعتمد على لمحاربة الفساد والحد منه إن أمكن.

وتوصلت الدراسة الى بعض النتائج وتلتها بعض التوصيات كالتالي:-

أولاً: الاستنتاجات :

(١) الفساد الإداري والمالي ظاهرة عالمية وليست خاصة بالدول النامية وإن كانت حدثها تزداد في هذه الدول الأخيرة بسبب ضعف بيئتها المؤسسية. ففي العراق تتركز الإيرادات النفطية في خزينة الدولة، وهذا يعني أن القطاع العام يؤدي دوراً محورياً في اقتصادات هذه الدول، غير أن هذا القطاع يعمل في ظل أنظمة لها طبيعة خاصة، مما يؤدي بدوره إلى اختزال دور المؤسسات الأخرى مثل القضاء والصحافة والإعلام والمجالس الاستشارية وجعلها تابعة للسلطة التنفيذية وحدها. ونتيجة لهذه الهيمنة المفرطة للحكومات فإن البيئة في هذه الدول تصبح مرتعاً خصباً للفساد الإداري والمالي لأن القرارات تحتكرها الحكومة وحدها، والأرقام والمعلومات تكاد تنعدم، والقرارات لا تتصف بأي شفافية، والقوانين تشرع وتلغى بجرة قلم، والمساءلة غير موجودة بسبب تغييب دور المؤسسات الأخرى وتهميش دور بقية أفراد المجتمع.

(٢) الفساد الإداري معوق رئيس للتنمية في العراق والدول العربية الأخرى وخاصة العراق بسبب انعكاساته السلبية على إيرادات الدولة ومعدلات الاستثمار والنمو الاقتصادي ومستوى الفقر وتوزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

(٣) إن علاج الفساد الإداري والمالي في العراق يتطلب البدء بإصلاحات سياسية تتمثل في مشاركة جميع فئات المجتمع في عملية صنع القرار ومواكبة هذه المشاركة السياسية بإصلاحات إدارية تتمثل في الاهتمام بالتعليم والتدريب وإيجاد نظام للحوافز يقلل من فرص الفساد الإداري والمالي، وتدعيم كل ذلك بعقوبات صارمة لمن يشجع الفساد أو يسهم فيه، وعدم التفرقة في تطبيق هذه العقوبات بين قوي وضعيف، وإلا فلا جدوى من هذه العقوبات والإصلاحات.

(٤) الفساد المالي والإداري مؤشر من المؤشرات التي تدل على خلل في الإدارة والرقابة المالية في الدولة العراقية.

(٥) افتقار المراقبة والمساءلة من قبل الحكومة العراقية للمتسببين بالفساد، ابتداء من الإدارات العليا، أدى لتفشي الفساد فيها بشكل سرطاني مستشري بكافة أجهزة الدولة وعلى جميع المستويات.

(٦) القانون الدستوري يحتل مكانة محورية في عملية بناء الدول الديمقراطية، ومن المعروف أن الباحثين القانونيين وواضعي الدساتير وصانعي السياسات والناشطين والقضاة، في مختلف دول العالم، قاموا بدراسة تجارب الشعوب الأخرى، للاطلاع على آليات وأفكار محتملة لمعالجة

تحديات وثغرات خاصة بهم، للوصول إلى فهم وإدراك أفضل لطبيعة الإصلاحات المرجوة والتي من المرجح أن تتجح في بلادهم .

(٧) أساس عمل هيئة النزاهة باعتبارها المعنية باقتراح وتطبيق قوانين مكافحة الفساد لا تكمن في القانون المنظم لعملها بل يتعداها إلى منظومة من التشريعات الوطنية، والاتفاقيات الإقليمية والدولية التي صادقة عليها العراق .

(٨) حصر المشرع اختصاص هيئة النزاهة بالتحقيق بقضايا الفساد وفقاً لما جاء في المادة الأولى من قانونها النافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ في جرائم محددة دون غيرها من جرائم الفساد المجرمة بموجب التشريعات العراقية .

ثانياً: التوصيات Second: Recommendations:

(١) نقترح على الحكومة العراقية أهمية تضمين الدستور العراقي لتشريعات خاصة وواضحة ومحددة لمكافحة الفساد.

(٢) فرض العقوبات الصارمة على مرتكبي جرائم الفساد ومعاقبة كبار المسؤولين الفاسدين.

(٣) إن مسؤولية خلق بيئة نظيفة من الفساد هي مسؤولية مجتمعية تضامنية تعاونية، لا يمكن أن تحقق أهدافها، إلا بتضافر جميع الجهود من الدولة والموان، ومؤسسات المجتمع المدني.

(٤) إنشاء جهاز رقابي واحد يتمتع بالاستقلال في مراقبة السلطات الثلاث، على أن يكون منتخب بطريقة دستورية، وإعطائه صلاحيات رقابية واسعة وأن يتمتع بالشفافية ويصدر تقارير تكون في متناول المواطنين، وأن يتمتع بسلطات التحقيق والملاحقة القضائية، بدلا من وجود عدة هيئات تتداخل في الاختصاص.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة:

١. براء كمال منذر عبد اللطيف، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار الحمد ٢٠٠٨.
٢. جاسم محمد الذهبي، التطوير الإداري مداخل ونظريات، عمليات واستراتيجيات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ٢٠١٦.
٣. جمال إبراهيم الحيدري، الوافي في قانون العقوبات (القسم الخاص)، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢.
٤. حسن علي الذنون، المبسوط في المسؤولية المدنية، شركة التايمس للطبع والنشر المساهمة، بغداد، ١٩٩١.
٥. سعيد حسب الله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٥.
٦. سليم إبراهيم حربة وعبد الأمير العكيلي، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، المكتبة الوطنية، بغداد ١٩٨٨.
٧. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة في الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط ٤، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
٨. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
٩. عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، ١، دار المنهل اللبناني بيروت، ١٩٩٨.
١٠. فواد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ١٩٧٧.

١١. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مكتبة غريب، ١٩٨٦.
١٢. محمد الجبالي، الضمانات الدستورية لمكافحة الفساد، مركز الحوكمة، القاهرة، ٢٠١٢.
١٣. محمد عصفور، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
١٤. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
١٥. محمود نجيب حسني، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
١٦. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع.

ثانيًا: المراجع المتخصصة:

١. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، ٢٠٠٩.
٢. بريس بيجو فيتش، آراء في الفساد .. الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، وانطن، ٢٠٠٤.
٣. جمال إبراهيم الحيدري، الفساد الإداري وأبعاده القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.
٤. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب ط ٢ دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٥. سوزان روزاً كرمان الفساد والحكم الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، ط ١، دار الأهلية، عمان، ٢٠١٨.
٦. طعمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
٧. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣.
٨. فاروق الكيلاني، جرائم الفساد ط دار الرسالة العالمية ٢٠١١.
٩. كاوه محمد فرج قراغي، أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري. العراق: منظمة كيدو، ٢٠١٨.

١٠. محمود كبّيش، السياسة الجنائية في مواجهة غسيل الأموال، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
١١. منير الحمّش، الاقتصاد السياسي الفساد، الإصلاح، التنمية، اتحاد الكتاب العرب، دمشق ٢٠١٥.
١٢. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، دار المدى، دمشق، ٢٠٠٢.
١٣. نبيه صالح وعبد الحكم فؤاد، انقضاء الدعوى الجنائية وسقوط عقوبتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
١٤. هدى حامد قشقوش، جريمة غسيل الأموال في نطاق التعاون الدولي، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
١٥. وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، القاهرة، الشركة المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٩.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

١. حنان قاجي، "دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد، " (رسالة ماستر) جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العراق، ٢٠١٦.
٢. حنان محمد مطلق القيسي، النظام القانوني لتضمين الموظف العام في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦.
٣. سيّان جميل مصطفى الأتروشي، مبدأ استقلال القضاء، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
٤. صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطة العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
٥. عبد الأمير كاظم عماش العيساوي، عبد الأمير كاظم عماش العيساوي، السياسة الجنائية في جرائم الفساد الإداري والمالي في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١٢.
٦. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية، " أطروحة دكتوراه. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، قسم العلوم الإدارية، ٢٠١٩.

٧. كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦.

رابعاً: أبحاث منشورة في مجلات ومؤتمرات علمية:

١. أحمد باهض تقي؛ هدى زوير الدعيمي، أثر الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على العراق، بحث غير منشور مقدم إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٥.
٢. إيمان صالح حسن عبد الفتاح، التصدي للفساد الإداري من خلال التحول إلى الإدارة الالكترونية، بحث مقدم في ندوة بعنوان تحديث وتطوير الإدارة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٨ مايو، ٢٠٠٦.
٣. بشير مصطفى، الفساد الاقتصادي : (مدخل في المفهوم والتجليات)، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، السنة (١٣)، العددان (٣٦) و (٣٧)، ٢٠٠٦.
٤. ذو الفقار علي رسن الساعدي، استجابة القوانين العراقية لمتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة غسل الأموال، مجلة المنصور، عدد ١٤/ الجزء الأول، ٢٠١٠.
٥. رشا محمد جعفر الهاشمي، تضمين الموظف في التشريع العراقي، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢٤، جامعة بغداد، ٢٠٠٩.
٦. شيماء عادل فاضل، النزاهة والعملية الدستورية في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد (١٦) العدد (١٠)، ٢٠٠٩.
٧. عامر عياش عبد، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية العدد ٢٠١١.
٨. عبد الكريم كامل أبو هات، ظاهرة الفساد الاقتصادي وجهة نظر "، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٠٦.
٩. عثمان عبد الملك صالح، ضمانات حقوق الإنسان في الكويت بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم إلى ندوة تدريس حقوق الإنسان التي نظمتها جامعة الزقازيق بدعوة من منظمة اليونسكو من ١٤ إلى ١٦ ديسمبر عام ١٩٧٨، كلية الحقوق، جامعة الكويت.
١٠. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العددان الأول والثاني ١٩٩٠.
١١. علي حسين عبد الأمير، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة في العراق (التعارض والتداخل)، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العدد ٣، ٢٠١٠.

١٢. علي نجيب حمزه، ضمانات الموظف القانونية لصحة فرض العقوبة التأديبية، مجلة جامعة بابل للعلوم الصيرفية والتطبيقية المجلد (١٥)، العدد الثالث، ٢٠٠٨.
١٣. عياد محمد علي باش، (الفساد الحكومي في الدول النامية ... أسبابه وأثاره الاقتصادية والاجتماعية)، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (٥) العدد (٣)، ٢٠١٣.
١٤. عياد محمد علي باش، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الضريبي الأول، وزارة المالية الهيئة العامة للضرائب، الجزء الثالث، العراق، ٢٠١٥.
١٥. غازي فيصل مهدي، مدى فاعلية قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ في حماية الأموال العامة، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي لهيأة النزاهة، ٢٠٠٨ .
١٦. غزوان رفيق عويد ؛ "دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق " . مجلة النزاهة والشفافية للبحوث و الدراسات . العدد ١٩ العراق، ٢٠١٦.
١٧. فارس عبد الرحيم حاتم ضمانات الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي، مجلة الكلية الإسلامية النجف ٢٠٠٧ .
١٨. فاضل جبير لفته، مدى مسؤولية الموظف مدنياً عن أخطائه أثناء تأديته لوظيفته، بحث سنة منشور في مجلة القانون المقارن، مجلة علمية محكمة تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٥٣، ٢٠٠٨.
١٩. كمال أمين الوصال: الفساد، دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية، مجلة التجارة والتمويل، كلية التجارة، جامعة طنطا، مصر، عدد ٢، ٢٠٠٨م.
٢٠. ماهر صالح علاوي الجبوري وماجد جاسم محمد الفهداوي، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٣.
٢١. محمد كريم عبد الله، الفساد الاقتصادي الأسباب والمعالجات)، مجلة الملتقى السنة (١)، العدد (٤)، ٢٠١٨.
٢٢. محمود عبد العظيم، الفساد في بر مصر، مجلة الاقتصادية، مصر، العدد (١٩٥٣)، ١٢ يونيو، ٢٠٠٦.
٢٣. نادر فرجاني، (الحكم الصالح : رفعة العرب، في صلاح الحكم في البلدان العربية)، مجلة المستقبل العربي، العدد (٢٥٦)، حزيران، ٢٠١٧.

٢٤. نزيرة الأفندي (الشفافية تصادر الفساد وتدعم الإصلاح)، مجلة الاقتصادي :، مصر، العدد ١٩٥٣، ١٢ يونيو، ٢٠٠٦

٢٥. نعمت محمد مصطفى، وخلدون فاضل علي دور الجهات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري في العراق المؤتمر العلمي الثاني، كلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، ٢٠١٠

٢٦. هبه سعيد، (خبراء يجيبون على هذا السؤال من صنع الفساد في مصر ؟)، مجلة الاقتصادي، مصر، العدد (١٩٥٣)، ١٢ يونيو، ٢٠٠٦

٢٧. ياسين كريم محمد، أهمية التحقيق الإداري ومدى ضرورته في التصدي لصور الفساد، مجلة القانون المقارن، العدد (٥٩)، ٢٠٠٩

٢٨. يوسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي : الأسباب والنتائج، وطرق العلاج)، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد (٣٠) العدد (٢)، ٢٠٠٢

٢٩. غزوان رفيق عويد : دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات هيئة النزاهة الاتحادية العراق العدد التاسع، ٢٠١٦.

٣٠. كاوه محمد فرج قرادغي، أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري. العراق: منظمة كيدو، ، ٢٠١٨ ص ٩٦.

٣١. فارس بن علوش بن بادى السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية، " أطروحة دكتوراه. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية(، الرياض، قسم العلوم الإدارية، ٢٠١٩، ص ١٦٠.

٣٢. حنان قاجي، "دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد، " (رسالة ماستر) جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العراق، ٢٠١٦ ص ٧٠-٧٨.

٣٣. انظر : مؤشر مدركات الفساد : ٢٠١٧ تنفشي الفساد يتقل كاهل اكثر من ثلثي الدول، متحصل عليه من الموقع :

٣٤. <https://www.transparency.org-news-pressrelease-2017corr>

٣٥. ليد إبراهيم الدوسقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، القاهرة، الشركة المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٩ ص ٨٨.

٣٦. كريستين لاغارد تشغل منصب مدير عام صندوق النقد الدولي. وبعد انتهاء مدتها الأولى البالغة خمس سنوات في هذا المنصب، أعيد تعيينها في يوليو ٢٠١٦ لمدة ثانية. وهي فرنسية الجنسية وسبق لها العمل وزيراً لمالية فرنسا اعتباراً من يونيو ٢٠٠٧ إلى يوليو ٢٠١١.
٣٧. حنان قاجي، "دور المنظمات الدولية غير الحكومية في مكافحة الفساد،" (رسالة ماستر) جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العراق، ٢٠١٦ ص ٧٠-٧٨.
- ٣٨.

خامساً: المراجع الأجنبية:

1. Boris Begovic، Corruption :Concepts، Types، Causes، and consequences، Center for International Private Enterprise، Washington، D.C2020
2. David O.Beim and Charles W.Calomiris، Emerging Financial Markets، McGraw-Hill Higher Education، Courier-Westford، Inc،New York، 2021.
3. Jean-Marie Aubry Robert، Pucos Ader، Droit Administratif، fixien، Palloz، paris، 1983.
4. World Bank، world development report، Oxford university press، Washington D.C، 2019.
5. Rose-Ackerman ،Susan: Corruption and Government: causes ، Consequences ،and Reform ،Cambridge University Press ،U.K,2015.
6. Nosrati، M. "Administrative Corruption & Its Types، database of management articles." (2011)
7. Jalilkhani، B. "Administrative Corruption & Its Types." (2011).
8. Morris، Stephen D. "Forms of corruption." CESifo DICE report 9، no. 2 (2011): 10-14.
9. Yoo، S. H. (2008، November). Petty Corruption. Economic Theory، 37(2)، 267-280.
10. Amundsen I، Fjeldstad OH. Corruption: a selected and annotated bibliography. Commissioned Report. 2000 Jan 1.
11. Atelhe، G. A.، and F. T. Agada. "Revisiting political corruption and development in Nigeria under democratic rule. Acad J Interdiscip Stud." (2014): v3n1p305

فهرس المحتويات

١	مقدمة:
٦	المبحث الأول: المدخل التحليلي إلى ظاهرة الفساد
٧	المطلب الأول: ماهية ظاهرة الفساد في العراق
١٤	المطلب الثاني: التطورات التاريخية لظاهرة الفساد في العراق وآثاره
	المبحث الثاني: المظاهر القانونية لظاهرة الفساد وطرق الكشف عن الفساد في العراق
١٨	
١٩	المطلب الأول: مظاهر الفساد من الناحية القانونية في العراق
٢٣	المطلب الثاني: الكشف عن الفساد في العراق
٣٢	المطلب الثالث: استراتيجيات الكشف عن الفساد في تعزيز قيم النزاهة
٣٢	الفرع الأول: تعزيز قيم النزاهة
٣٥	الفرع الثاني: استراتيجيات الكشف عن الفساد

٣٨	الفرع الثالث: دور السلطة التنفيذية في محاربة الفساد
٤٢	الخاتمة:
٤٥	قائمة المراجع:
٥٢	فهرس المحتويات: