المواجهة الجنائية لمكافحة الفساد في ظل القوانين العراقية والأجهزة الرقابية

م.د. رعد طعمه عواد
raad.tomaa73@gmail.com
كلية المأمون الجامعة

Criminal confrontation to combat corruption in light of Iraqi laws and regulatory bodies

Lecturer. Dr. Raad Tohme Awwad
Professor of Criminal Law at Al-Mamoun University College

المستخلص

تُعدّ ظاهره الفساد الإداري والمالي من أخطر ما تواجهه البلدان وعلى الأخص الدول النامية ومنها العراق والتي يترتب عليها شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية بما تنطوي عليه من تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وأثرها على البنية المجتمعية ورفاهية المجتمع، وإن ظاهرة الفساد ظاهرة برزت على الصعيد الداخلي والإقليمي والدولي فيقتضي مواجهتها من قبل المنظومة التشريعية الوطنية بوسائل عالمية تتمثل بتشريع قوانين داخلية والانضمام الى الاتفاقيات والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد، وإن الفساد يشبه بجبل الثلج الضخم في قاع البحر لا يظهر منه إلا القمة أي ما يكتشف أما ما خفي فأعظم بكثير، وقد شهد العراق موجات من الفساد الاقتصادي والمالي والاداري ظهرت بشكل ملفت للنظر في ثمانيات القرن الماضي واشتدت درجاتها في التسعينات منه اثر العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق، والتي انخفضت فيه المستويات المعاشية للمواطنين والموظفين بشكل كبير جدا اجبرت بعض ضعاف النفوس الى اللجوء الى ممارسة الفساد من اجل تغطية النفقات الاعتيادية لحياتهم , وبعد عام ٢٠٠٣ أصبح الفساد ظاهرة اعتيادية الى جانب ضعف الادوار التي تمارسها الجهات الرقابية كديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين قبل الغائها كما ان النصوص العقابية الواردة في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون مكافحة غسل

الاموال وتمويل الارهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ وقانون البنك المركزي العراقي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٧، رغم اعلان الحكومات المتعاقبة بمحاربتها للفساد، وبالتالي يصعب على الحكومة القضاء عليه بشكل كامل، إذ ان هذا الكم من الفساد واساليبه تغلغل في اروقة الوزارات في العراق ليكون مدعاة كبرى لتفعيل النصوص العقابية لمكافحة هذه الآفة وحث الاجهزة الرقابية في كافة الوزارات على الاضطلاع بدورها في محاربة ظاهرة الفساد.

وتُعدّ مكافحة الفساد من قبل الأجهزة الرقابية مسألة حيوية في النظم السياسية والاقتصادية في كافة بلدان العالم ومنها العراق الذي وضع اجهزة رقابية تصدت لهذه الآفة المتأصلة في منذ نشأت دولة العراق الحديث في عام ١٩٢١، وتباين تطورها وتأثيرها في البناء السياسي للنظم السياسية العراقية المتعاقبة، وصولاً الى عام ٢٠٠٣ وما تلا ذلك من سقوط النظام السياسي وقيام نظام سياسي ديمقراطي تعددي واقرار دستور دائم في عام ٢٠٠٥ , الا ان النظام الجديد واجه تحديات عديدة اختلف في شدتها وخطورتها وكان الفساد أحد اهم هذه التحديات، وأن أهم مخاطر الفساد على المستوى المحلى تتمثل في إهدار الأموال العامة، وسوء تخصيص الموارد وإمكانات التنمية في الوحدات المحلية، وعدم كفاءة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وإضعاف المناخ الاستثماري، وانخفاض النمو الاقتصادي وقد صنف الكثير من الباحثين والدارسين الفساد إلى عدد من الاشكال والمظاهر السلوكية.

الكلمات المفتاحية : المواجهة الجنائية , الفساد , القوانين العراقية , الأجهزة الرقابية

Abstract

The phenomenon of administrative and financial corruption is one of the most dangerous phenomena facing countries, especially developing countries, including Iraq, which results in paralysis in the process of construction and economic development, including the destruction of the economy and financial and administrative capacity and its repercussions. The impact on the societal structure and the welfare of society, and the emergence of the phenomenon of corruption at the internal level, and it is necessary to confront it with the national legislative system by international means

represented in enacting internal laws and joining the conventions and organizations concerned with combating it. Corruption, and this corruption is like a huge iceberg at the bottom of the sea, from which only the top appears, that is, what is discovered. In the eighties of the last century, its degrees intensified in the nineties, as a result of the economic sanctions imposed on Iraq, in which the living standards of citizens and employees declined very dramatically, forcing some of the weak-minded to seek refuge. To practice corruption in order to cover the usual expenses of their lives, and after 2003 corruption became a normal phenomenon in addition to the weakness of the roles played by the supervisory authorities such as the Financial Supervision Bureau or the Integrity Commission and the offices of the Inspectors General before its abolition, as well as the penal provisions contained in Penal Code No (111) for the year 1969 and its amendments, the Integrity Commission Law No. (30) of 2011, and the Anti-Money Laundering and Terrorism Law. Finance Law No. 39 of 2015 and Central Bank of Iraq Law No. 82 of 2017, despite the announcement by successive governments of their fight against corruption, and therefore it is difficult for the government to eliminate it permanently, as this amount of corruption and its methods have penetrated the corridors of ministries in Iraq to be a cause key to activate scripts. He urged the supervisory authorities in all ministries to play their role in combating the phenomenon of corruption. Corruption The fight against corruption by the regulatory bodies is a vital issue in the political and economic systems in all countries of the world, including Iraq, where it has established oversight bodies that have dealt with this scourge rooted in the societal structure since its establishment. The modern Iraqi state in 1921 and the diversity of its development and influence on the political structure of the successive Iraqi political regimes. Along the way until 2003 and the subsequent fall of the political system, the establishment of a pluralistic democratic political system, and the adoption of a permanent constitution in 2005, the new system faced many challenges that differed in their severity and gravity, and corruption was one of the most important

of these challenges, and that one of the most important Corruption risks at the local level wastage of public money and misallocation of funds. Resources and possibilities for development in local units, inefficiency of public services provided to citizens, poor climate investment, and low economic growth. Many researchers and scholars have classified corruption into a number of behavioral forms and manifestations .

Keywords: (regulatory bodies)(corruption)(Iraqi laws) (Criminal confrontation)

المقدمة

تُعدّ ظاهره الفساد من أخطر الظواهر التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية ومنها العراق والتي يترتب عليها شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية بما تنطوي عليه من تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وأثرها على البنية المجتمعية ورفاهية المجتمع، وإن ظاهرة الفساد ظاهرة برزت على الصعيد الداخلي والإقليمي والدولي فيقتضي مواجهتها من قبل المنظومة التشريعية الوطنية بوسائل عالمية تتمثل بتشريع قوانين داخلية والانضمام الى الاتفاقيات والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد، وإن الفساد يشبه بجبل الثلج الضخم في قاع البحر لا يظهر منه إلا القمة أي ما يكتشف أما ما خفي فأعظم بكثير، وقد شهد العراق موجات من الفساد الاقتصادي والمالي والاداري ظهرت بشكل ملفت للنظر في ثمانيات القرن الماضي واشتدت درجاتها في التسعينات منه اثر العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق، والتي انخفضت فيه المستويات المعاشية للمواطنين والموظفين بشكل كبير جدا اجبرت بعض ضعاف النفوس الى اللجوء الى ممارسة الفساد من اجل تغطية النفقات الاعتيادية لحياتهم .

وبعد عام ٢٠٠٣ أصبح الفساد ظاهرة اعتيادية الى جانب ضعف الادوار التي تمارسها الجهات الرقابية كديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين قبل الغائها كما ان النصوص العقابية الواردة في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ وقانون البنك المركزي العراقي رقم

(٨٢) لسنة ٢٠١٧، رغم اعلان الحكومات المتعاقبة بمحاربتها للفساد، وبالتالي يصعب على الحكومة القضاء عليه بشكل كامل، إذ ان هذا الكم من الفساد واساليبه تغلغل في اروقة الوزارات في العراق ليكون مدعاة كبرى لتفعيل النصوص العقابية لمكافحة هذه الافة وحث الاجهزة الرقابية في كافة الوزارات على الاضطلاع بدورها في مكافحة الفساد المالي والاداري .

وتُعدّ مكافحة الفساد من قبل الأجهزة الرقابية مسألة حيوية في النظم السياسية والاقتصادية في كافة بلدان العالم ومنها العراق الذي وضع اجهزة رقابية تصدت لهذه الآفة المتأصلة في المجتمع منذ قيام دولة العراق الحديث في عام ١٩٢١، وتباين تطورها وتأثيرها في البناء السياسي للنظم السياسية العراقية المتعاقبة، وصولاً الى عام ٢٠٠٣ وما تلا ذلك من سقوط النظام السياسي وقيام نظام سياسي ديمقراطي تعددي واقرار دستور دائم في عام ٢٠٠٥ , الا ان النظام الجديد واجه تحديات عديدة اختلف في شدتها وخطورتها وكان الفساد أحد اهم هذه التحديات ..

اولا / اهمية البحث : من المسلم به أن الفساد يؤدي عدد من المخاطر ومن أهم مخاطر الفساد هذه على المستوى المحلى تتمثل في إهدار الأموال العامة، وسوء تخصيص الموارد وإمكانات التنمية في الوحدات المحلية، وعدم كفاءة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وإضعاف المناخ الاستثماري، وانخفاض النمو الاقتصادي وقد صنف الكثير من الباحثين والدارسين الفساد إلى عدد من الاشكال والمظاهر السلوكية .

ثانيا / اشكالية البحث: يمكن القول إن الفساد كظاهرة عالمية ومستمرة لأنها لا تلقي بضلالها على كافة افراد المجتمع سواء في الداخل او الخارج ولذلك سعى المجتمع الدولي الى ابرام عدد من المعاهدات لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة وايقاع العقوبات المناسبة بحق مرتكبيها وعليه فان مشكلة البحث تتجلى في الوقت الحاضر في أن التدابير والآليات العادية غير كافية لمكافحة الفساد لأنه يختلف عن الجرائم التقليدية، ومن ثم لابد من احكام موضوعية اليات وتعاون مدروس يأخذ بعين الاعتبار جوانب المشكلة تلك , واجهزة رقابية فعالة تؤدي دورا ايجابيا في محاربة الفساد ومكافحته،، ومن هذا المنطلق تثار مشكلة البحث.

ثالثا / هيكلية البحث : سنقسم دراستنا في هذا البحث الىمبحثين نتناول في اولهما مفهوم الفساد المالي والاداري ومكافحته في القوانين الجزائية اما ثانيهما نتناول فيه دور الاجهزة الرقابية في محاربة الفساد في العراق .

المبحث الاول

مفهوم الفساد المالي والاداري ومكافحته في القوانين العراقية

من الواضح أن أشكال الفساد كثيرة ومتنوعة، وأساليبه أيضا متنوعة، وبالتالي لا يمكن حصر أشكال الفساد بعدد محدود من الصور او الاشكال والمظاهر السلوكية، فلربما يظهر بعد فترة من الزمن شكل آخر جديد من أشكال ومظاهر الفساد، فلدى الانسان القابلية على الابداع والابتكار في هذا المجال كما في المجالات الحياتية الأخرى، وليس الفساد بحد ذاته مشكلة بل المشكلة في شرعنه الفساد وإضفاء الشرعية بطرق مبتكرة وغاية في الاحتراف، وتعاني مختلف المؤسسات الحكومية من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، وبدأت تلك المظاهر تتسع لتأخذ أشكال عديدة ومتنوعة، فلكل ظاهرة من مظاهر الفساد أشكال وسبل وطرق عديدة.

وعليه سنقسم دراستنا في هذا المبحث الى مطلبين نتناول في اولهما مفهوم الفساد المالي والاداري وفي ثانيهما مكافحة الفساد في القوانين الجزائية العراقية .

المطلب الاول

مفهوم الفساد المالي والاداري

لمفهوم او معنى الفساد المالي والاداري معنى وتعريف خاص به كما ان له مظاهر وصور متعددة كما ان له دوافع واسباب تدفع الاشخاص سواء موظفين او مسؤولين بالاندفاع نحوه والقيام به او الاقدام عليه, وعليه نقسم دراستنا في هذا المطلب الى فرعين نتناول في اولهما تعريف الفساد المالي والاداري ومظاهرة او صوره وفي ثانيهما نتناول دوافعه واسبابه.

الفرع الاول

تعريف الفساد المالي والاداري ومضاهرة

اولا / تعريف الفساد المالي والاداري :

١ . **تعريف الفساد لغةً** : الفساد في معاجم اللغة من (فسد) ضد صلح والفساد لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل, والفسادُ نقيض الصلاح فَسَدَ يَفْسُدُ ويَفْسِدُ وفَسُدَ فَساداً وفُسُوداً فهو فاسدٌ قال سيبويه جمع هَلْكى لتقاربهما في المعنى وأَفْسَدَه [١] .

وجاءت مفردة الفساد في القرآن الكريم بعدة مواضع كما في قوله تعالى **(للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)** [٢] ،كذلك قوله تعالى **(إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا في الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)** [٣] .

٢ . **تعريف الفساد اصطلاحاً** : اما اصطلاحا فالفساد هو خروج الشئ عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه او كثيراً ويضاده الصلاح [٤] , وقيل الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة الى ضدها [٥] .

٣ . **تعريف الفساد في الاصطلاح القانوني:** عرفه مشروع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بانه " القيام باعمال تمثل اداء غير سليم للواجب او اساءة استخدام لموقع او سلطة بما في ذلك افعال الاغفال توقعاً لمزية او سعياً للحصول على مزية يوعد بها او تعرض اوتطلب بشكل مباشر او غير مباشر ....." [٦]

مما يلاحظ على التشريعات القانونية لا سيما التشريعات العقابية العراقية عدم ذكرها لتعريف قانوني محدد لمفهوم الفساد, لا في قانون العقوبات ولا في غيرها من التشريعات العقابية, ماعدا ما أشار اليه قانون هيئة النزاهة النافذ رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١

---

(١) ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا ,معجم مقاييس اللغة , دار الفكر , بيروت ,بدون سنة نشر , ص٣٢١.

(٢) سورة القصص الاية (٨٣).

(٣) سورة المائدة الاية (٣٣) .

(٤) ادم نوح علي معابدة, مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, العدد ٢, المجلد ٢١, (دمشق, جامعة دمشق) ٢٠١٥, ص١١ .

(٥) محمود عبد الفضيل, مفهوم الفساد ومعاييره, مجلة المستقبل العربي, العدد ٣٠٩,(بيروت, مركز دراسات الوحدة العربية), ٢٠١٤ , ص٢١ .

(٦) اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ صدرت بقرار الجمعية العامة رقم ٤/٥٨ بتاريخ ٣١ اكتوبر ٢٠٠٣

والذي ذكر في المادة الأولى منه في بيان المعاني لبعض التعابير حيث نصت المادة اعلاه ببيان معنى قضية الفساد .

٤ . تعريف الفساد الاداري: من الصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري، وترجع هذه الصعوبة لعدة اسباب وتعدد أشكال التعبير عنها, لذلك أعطيت عدة تعاريف لهذه الظاهرة، ومن ضمن التعاريف التي أعطيت للفساد الإداري تعريف منظمة الشفافية الدولية حيث عرفته بأنه (استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة) , أما البنك الدولي فيعرفه بأنه (إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص) [١] .

ومن الملاحظ على التعريفين انهما قصرا الفساد الاداري على القطاع العام دون الخاص في حين ان الفساد الاداري يشمل القطاع الخاص ايضاً الا انه حسب اعتقادنا اقل وطأة مما هو الحال في القطاع العام وذلك لتوفر الرقابة الجادة والنزيهة في القطاع الخاص على عكس ما هو موجود في القطاع العام .

وقد وردت تعريفات متعدده للفساد الاداري منها انه سوء استخدام السلطة من قبل الموظف المعني في القطاع العام او الخاص من اجل تحقيق مكاسب خاصة (معنوية او مادية) بمختلف الوسائل غير المشروعة نظامياً بصورة سرية او علنية [٢] .

٥ . تعريف الفساد المالي : الفساد المالي في الاصطلاح هو سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من اجل مصلحة خاصة, أو تبادل الأموال من اجل خدمة أو تأثير معين , كما يعرف بأنه (سلوك سيء ومنحرف يترتب عليه خسائر مادية كبيرة للمواطنين والمؤسسات الاجتماعية ويؤثر على التنمية ومن ثم على الدولة بأكملها, مما يحملها من أعباء قد تكون في غنى عنها كالديون مثلا, وقد تتدهور سياسة الدولة إن استشرى الفساد ولم تتحكم في المال العام) .

ثانيا / مظاهر الفساد الاداري: ان للفساد الإداري مظاهر تتمثل بالانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وسنتناولها بالاتي :

---

(١) محمد صادق إسماعيل, الفساد الإداري في العالم العربي: مفهومه وأبعاده المختلفة,المنهل للطباعة , ٢٠١٤ , ص٢٨.

(٢) سلامة بن سليم الرفاعي, الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و دورها في محاربة الفساد المالي : دراسة مقارنة, المنهل للطباعة , ٢٠١٥ , ص٣٢,ص٤٥.

١ . **الفساد الوظيفي التنظيمي** : يرتبط هذا النوع من الفساد بالانتهاكات التي يرتكبها الموظف العام أثناء تأديته لعمله، كإفشاء أسرار الوظيفة وغيرها [١] .

٢ . **مظاهر الفساد والانحراف الخلقي** : وهي تلك المتعلقة بمسلك الموظف الشخصي وتصرفاته في العمل، كأن يرتكب فعلا مخلا بالحياء في أماكن العمل أو ان يتعاطى الخدرات، أو أن يسيء إلى مصلحة الجمهور أو أن يطلب من أي كان هدية أو عمولة، أو أن يجمع بين الوظيفة واي عمل آخر دون إذن إدارته، أو أن يستغل وظيفته لتحقيق مكاسب شخصية له على حساب الصلحة العامة.

الفرع الثاني

دوافع وأسباب الفساد المالي والاداري

تتعدد الدوافع والاسباب التي تؤدي الى وجود وخلق هذه الآفه المتمثلة بالفساد المالي والاداري والتي يمكن إجمالها بالاتي :

اولاً : اسباب تتعلق بالادارة العامة : ان الخلل في الادارة العامة له الاثر الكبير في وجود ظاهرة الفساد ويتمثل ذلك في عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية وتعقد الاجراءات وضعف الرقابة الذاتية في الاجهزة الحكومية وعدم ربط الرواتب والاجور بالكفاءه والنزاهة وعدم توفر الشفافية في سبيل ذلك .

ثانياً : تدني الرواتب والأجور:يُعدّ من الأسباب الرئيسة والجوهرية للفساد هو انخفاض مستوى الرواتب والاجور في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة، فانخفاضها وعدم كفايتها لتلبية المطالب ادى الى خلق اجواء ولو ادى ذلك من خلال نهج السلوك السيئ، حيث يؤدي هذا الوضع إلى نتيجة سلبية ولدت من خلالها الرغبة في تقبل الرشوة والاختلاس والغش والتحايل والتدليس على المال العام .

ثالثاً : القصور في تطبيق القوانين : يعتبر وجود التشريعات والقوانين واللوائح حاجة ملحة فرضتها متطلبات تحقيق المصلحة العامة تنظيماً وترتيباً ومحاسبة، واستلهمت

(١) احمد عبد الرحمن- مظاهر الانحراف الوظيفي- مجلة التدريب والتقنية –ع ٥٧ – ص ٢٦-٢٨

من الوحي الإلهي والكتب السماوية وسنن الأنبياء وتجارب الشعوب ومن ضمنها ما ينص على معاقبة كل مرتكب جريمةً مهما كان نوعها إذا ثبت ذلك .

وفي مقابل ذلك فان التقصير والتهاون في تطبيق العقوبة، يؤدي بالضرورة إلى زيادة معدل وقوع الجريمة، فالمذنب إذا لم يعاقب يزداد سوءاً لعدم وجود الرادع، والراغب في الجريمة يستسهل الأمر، وضعاف النفوس وعديمي الضمائر الخالين من القيم يتخذون ذلك مساراً لهم فينتهجونه اذ ان العقوبة هنا تكون مفرغة المحتوى من اهم هدف من اهدافها وهو الردع العام والخاص , هذا كله يؤدي الى اضعاف النفس واستغلال المواقف لأغراض سيئة ،لأن القانون أصبح أداة من الممكن تطويعها حسب تفسيرهم , وبالتالي ينتشر ويعم مبدأ عدم العقاب فيستباح المال العام، وتتضرر الدولة ومؤسساتها أحيانا ولأسباب مجهولة لا يتم تطبيق العقاب على المسيء، بل ما هو أسوأ من ذلك حيث يكافأ المفسد بمنصب أخر في مكان أخر ينقل إليه ذلك الانحراف الوظيفي المتمثل بالفساد المالي والاداري وان جميع هذه الاوضاع ولدتها حالة المحاصصة والتوافق بين الجهات والاحزاب السياسية المتنفذة اذ انها تكون هي الدرع الحصين ومركز الحماية للمسؤول او الموظف الفاسد الذي ينتمي لتلك الجهات او الاحزاب السياسية .

رابعاً : ضعف دور الرقابة والإعلام والصحافة: ان الرقابة أداة فعالة في الحد من الفساد والقضاء عليه، إذا ما أحسن توظيفها واستغلالها وهي عامل مهم من العوامل الرئيسية للإصلاح ومكافحة الفساد، فمن خلالها يتم استباق حدوث تلك الظاهرة، فتصحح المفاهيم وتتم دراسة ومعالجة القصور، وتوضع البدائل فيتم تفاديها، واحالة مرتكبيها أو محاولي ارتكابها إلى الجهات المختصة .

ولكن ما نلمسه على ارض الواقع أن معظم المراقبين اصبحوا يراقبون في الاتجاه الخاطئ وبالمنطقة الخاطئة وسخروا موقعهم الرقابي لتحقيق رغباتهم واستطاع المفسدين اختراقهم وتجنيدهم بالعمل لحسابهم ، مما أفقد هذه الوظيفة المهمة غاياتها ومهامها، فأصبحت مجرد أداة سلطوية تستغل أسوء استغلال ،على العكس من مقصد إنشائها .

المطلب الثاني

مكافحة الفساد في القوانين الجزائية العراقية

يوجد في المنظومة التشريعية العراقية العديد من القوانين سواء العقابية او التي تضمن نصوص عقابية كانت الغاية منها التصدي الى صور الفساد المالي والاداري وبمختلف اشكاله وتضمنت عقوبات بدرجة كبيرة من الجسامة كمحاولة من المشرع لتحقيق الردع العام والردع الخاص ومن هذه القوانين بوجهة خاص والتي سنسلط الضوء على بعض احكامها ذات الصلة ببحثنا محل الدراسة (قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل , قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ , وسنقسم دراستنا في هذا المحل من البحث الى فرعين نتناول في اولهما مكافحة الفساد وفقا لاحكام « قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل وفي ثانيهما مكافحة الفساد وفقا لقانون هيئة النزاهة» .

الفرع الاول

مكافحة الفساد وفقا لاحكام قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل

عالج قانون العقوبات جرائم الفساد في « الباب السادس تحت عنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة) وتشمل جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم » وسنتناول الاحكام الخاصة بهذه الجرائم بنوع من التركيز وكما ياتي :

اولا / الأحكام الخاصة بجريمة الرشوة : عالج قانون العقوبات العراقي النافذ جريمة الرشوة في المواد (٣٠٧ ـ ٣١٤) فالموظف العام عند قيامة بأداء وظيفته فان ذلك لتحقيق المصلحة العامة ويراد بالرشوة هي « طلب الموظف او قبوله لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشيء من ذلك لأداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات الوظيفة » وعاقب المشرع العراقي بالسجن مدة لا

تزيد على سبع سنوات او الحبس اذا حصل الطلب او القبول او الاخذ بعد اداء العمل او الامتناع عنه بقصد المكافاة على ما وقع من ذلك » [١] .

ثانيا / جريمة الاختلاس : وهي من جرائم الفساد المالي التي ورد النص عليها في قانون العقوبات [٢] .

ثالثا /جريمة استغلال النفوذ الوظيفي : [٣].

رابعا / جريمة تجاوز الموظفين حدود الوظيفة : إذ نص قانون العقوبات المعدل على جريمة تجاوز الموظفين حدود الوظيفة في المواد (٣٢٢-٣٤١) ومن صورها القبض على شخص او حبسة في الاحوال المنصوص عليها قانونا او قبول شخص في السجون او المواقف واستخدام أشخاص سخرة واستغلال الوظيفة في وقف وتعطيل اوامر صادرة من الحكومة او احكام القوانين النافذة او امر صادر من المحاكم والامتناع عمداً وبغير وجه حق عن اداء عمل ظيفته او امتناعه عن اداء عمل من اعمالها بقصد الاضرار بمصلحة احد الافراد او بقصد منفعة شخص على حساب اخر او على حساب الدولة ومن صور استغلال الموظف للوظيفة العامة قيام الموظف بشراء عقار او منقول قهراً على مالكه او استولى عليه او منفعة او اي حق اخر للغير بغير حق او اكره مالكه على اجراء اي تصرف مما ذكر لشخصه او لشخص اخر او على تمكينه من الانتفاع به باي وجه من الوجوه واستغلال الوظيفة في الحصول على حق او ورقة مثبته لحق.

خامسا / جريمة تدخل الموظف بسلامة المزيدات او المناقصات الخاصة بالحكومة:

اذ اعتبر قانون العقوبات العراقي جريمة تدخل الموظف بسلامة المزيدات او المناقصات الخاصة حقوق للأخرين بثمن بخس والاضرار بأموال الدولة عمدا صور من صور الفساد المالي والاداري وهي من جرائم الاهمال الجسيم [٤] , وقد اتجهت محكمة التمييز الاتحادية على عدم اطلاق سراح المتهم في جرائم الاضرار بأموال الدولة.

---

(١) المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
(٢) المادة (٣١٥ ومابعدها) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل
(٣) المادة (٣٢٠ ومابعدها) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل
(٤) المادة (٣٤١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

الفرع الثاني

مكافحة الفساد في قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١

بعد عام ٢٠٠٣ صدرت الكثير من التشريعات التي تعالج الفساد ومنها امر سلطة الائتلاف الموقتة (٥٥) و(٥٧) و(٧٧) لسنة ٢٠٠٤ وتشكيل هيئة النزاهة ودوائر المفتشين العموميين في الوزارات لمعالجة قضايا الفساد الاداري والمالي لتنظيم عمل هيئة النزاهة وبيان اختصاصاتها ومهامها وصلاحياتها التي تمكنها من اداء هذه المهام في سبيل رفع مستوى النزاهة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد وتنظيم العلاقة بينهما وبين الاجهزة الرقابية الاخرى واستنادا لأحكام المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ شرع قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، حيث اعتبرت المادة الاولى منه قضية الفساد هي الدعوى الجزائية اذ تضمنهذا القانون عددا من الجرائمالتي اعتبرها من صور الفساد المالي والاداري ومن هذه الجرائم ماياتي :

اولا / جريمة التوسط لدى القضاء من جرائم الفساد : حيث اضاف المشرع العراقي الجرائم المخلة بسير العدالة باعتبار القضاء هو الملاذ الامن للحفاظ على حقوق الناس وحياتهم وإعراضهم وأموالهم حيث اعتبر جريمة التوسط لدى القضاء من جرائم الفساد او اضرارا به وفي المادة (٢٣٤) اصدار قرار فأحكام القضاء تعتبر عنوانا للحقيقة القضائية .

ثانيا / جريمة تهريب السجناء من قبل الموظف المسؤول عن الحراسة : عدّ المشرع العراقي في قانون هيئة النزاهة جريمة تهريب السجناء من قبل الموظف المسؤول عن الحراسة من جرائم .

ثالثا / جرائم تقليد وتزوير الاختام والعلامات والطوابع : واعتبر قانون هيئة النزاهة الجرائم المخلة بالثقة العامة وعدها من جرائم الفساد والمنصوص عليها في المادتين (٢٧٥ _٢٧٦) .

رابعا / جريمة التزوير المنصوص عليها في المادة ٢٩٠ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل: هذا بالإضافة الى قانون هيئة النزاهة رقم٣٠ لسنة ٢٠١١ فقد صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ وقانون التضمين رقم ١٢

لسنة ٢٠٠٦ كما ساهم القضاء العراقي في استحداث المحكمة المختصة بالعقود الإدارية والتي تختص بالنظر في سلامة الإجراءات المتخذة في قضايا المناقصات الحكومية وإعداد مسودة قانون المفتش العام واتخذ المشرع العراقي إجراءً فعالاً من خلال نص المادة ١٣٦/ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية والتي كانت تتطلب استحال موافقة الوزير على إحالة الموظفين من مرتكبي جرائم الفساد واتخذ القضاء العراقي الخطوات العملية لمكافحة الفساد من خلال إصدار اتخاذ إجراءات منع سفر المتهمين بقضايا الفساد وإصدار مذكرات أمر القبض بحق الكثير من المسؤوليتين ممن هم بدرجة وزير ومدراء عام في مختلف الوزران وإحالة الكثير من المتهمين على محاكم الجنايات والجنح وإصدار إحكام بحقهم وإلزامهم بإعادة الأموال المسروقة أو المختلسة والمساهمة في استعادة الأموال المنهوبة خارج العراق .

وبالاضافة الى هذين القانونين فان هنالك عدد من القوانين التي عالجت موضوع محاربة الفساد المالي والاداري بنصوص واحكام تضمنت عقوبات شديدة رغبة من المشرع في الحد من هذه الافة الخطيرة التي تنهش في جسد المجتمع والدولة والتي لامجال لبحثها في دراستنا هذه ومن هذه القوانين, قانون البنك المركزي العراقي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٧) كقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون مكافاة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨ وقانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٨ وغيرها من القوانين الاخرى .

كما ان مصادقة العراق على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ التي تمثل اتفاقية وقد وضع العراق سياسات فعالة لمكافحة الفساد من خلال اتخاذ العديد من التدابير القانونية والتأكيد على التعاون الدولي مع المنظمات الدولية والإقليمية وتم استحداث هيئة النزاهة باعتبارها هيئة مستقلة متخصصة بمكافحة الفساد والتأكيد على استقلاليتها في الدستور العراقي كما تم تشريع قانون مجلس الخدمة العامة باعتباره الجهة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة لغرض تضيق نطاق تلك الجرائم جرائم الى ادنى حد .

المبحث الثاني

الاجهزة الرقابية في العراق ودورها في مكافحة الفساد ومعالجته

هنالك آليات معينة ينبغي الركون اليها في سبيل مكافحة الفساد المالي والاداري والحد منه ومحاربته بالاضافة الى وجود عدد من الاجهزة الرقابية التي يكون لتفعيلها الدور البارز والمهم في مكافحة هذه الافة الخطيرة التي تنهش في جسد الاقتصاد والمجتمع وتسبب اثارا سلبية كبيرة على المنظومة الاقتصادية والاجتماعية في العراق , وعليه سنقسم دراستنا في هذا المبحث الى مطلبين الاول نتناول في اولهما اليات مكافحة الفساد المالي والاداري والاجهزة المعنية بها وثانيهما نتناول فيه اثار الفساد المالي والاداري وطرق مكافحته .

المطلب الاول

آليات مكافحة الفساد الاداري والاجهزة الرقابية المعنية بها

نقسم دراستنا في هذا المطلب الى فرعين اولهما اليات مكافحة الفساد المالي والاداري في العراق وثانيهما نتناول في الاجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في العراق .

الفرع الاول

آليات مكافحة الفساد المالي والاداري في العراق

ان ظاهرة الفساد الإداري لها إمكانية للتغلغل في كافة جوانب الحياة وما يترتب عليها من الآثار السلبية على كافة مفاصل الدولة ادى الى تعدد سبل مكافحته وذلك من خلال المحاسبة .

فلا بد من المسائلة التي هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة وهذا كله يتم من منطلق النزاهة التي هي عبارة عن منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، وبالرغم من التقارب بين مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما يتصل الأول بنظم وإجراءات عملية [1] .

([1]) مفيد دنون يونس، تأثر الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد ١٠١ ،المجلد٣٢ ،كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٠ ،ص٢٤٥ .

ان توفر الدعم والإرادة السياسية لمكافحة الفساد يعطي دفعا أكبر للقيادات في جميع الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية للالتزام بمحاربة الفساد في جميع صوره سواء كان جريمة جنائية أو مخالفة إدارية أو عملا لا أخلاقيا يتعلق بأداء الوظيفة العامة .

كما يمكن للقيادة السياسية في سعيها لمكافحة الفساد أن تفسح المجال لحرية المنافسة السياسية النزيهة ومبدأ التعددية السياسية والتداول سلميا على السلطة على كل المستويات، واقرار مبدأ سيادة القانون وعدم التمييز في تطبيقه بين فئات المجتمع والمساواة في الحقوق والواجبات والفصل بين السلطات الثلاث وهذا كله يساعد على كسر الفساد كنظام.

وينبغي الاخذ بنظر الاعتبار إلى أن القضاء على الفساد يستوجب قبل كل شيء توفر بيئة ثقافية واعية تبين وتوضح مخاطر هذه الظاهرة التي تمتد الى عدة ابعاد منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

حيث ان التوعية العامة بالفساد وأشكاله وأضراره وذلك من خلال التأكيد على حملات التوعية العامة كإحدى الاستراتيجيات الضرورية لمواجهة الفساد الإداري تعد من بين الموضوعات التي يجب التركيز عليهاً من خلال التبليغ عن حالات الفساد الإداري والتعاون مع الجهات المختصة في هذا المجال وحتى يستطيع المواطنين القيام بدورهام في هذا المجال لا بد أن تركز حملات التوعية دور الفرد في محاربة الفساد الإداري والأسلوب والوسيلة التي يستطيع بها ذلك المواطن المشاركة في محاربة الفساد والجهات التي يستطيع اللجوء إليها لهذا الغرض هذا مع معرفته بماهية الفساد الإداري وأشكاله .

الفرع الثاني

الاجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في العراق

وهناك مؤسسات رقابية في العراق تعمل على مكافحة الفساد في العراق والتي هي كالآتي:

اولا / ديوان الرقابة المالية : وهو الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق الذي أنشأ سنة ١٩٩٠ وبعد عام ٢٠٠٣ وتم تفعيل دورها بموجب الأمر (٧٧) لسنة ٢٠٠٤ لتعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء لغرض مكافحة الفساد المالي، وديوان الرقابة المالية الاتحادي مرتبط بمجلس النواب ومسؤوليته الرقابة اللاحقة على عن أعمال التدقيق على المال العام أينما وجد، فضلا عن مهامه في تقويم الاداء في الجهات الخاضعة لرقابته، ويعد أعلى مستوى للرقابة في الدولة [١] .

ثانيا / هيئة النزاهة: أنشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ مهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي واستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو سوء استخدام الأموال العامة من خلال وضع أسس ومعايير للأخلاق الخدمة العامة وثقافة، وهي من الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور صراحة، وأخضعتها المحكمة الاتحادية العليا الى إشراف مجلس الوزراء، وتتولى التحقيق في قضايا الفساد تحت اشراف القضاء ولها بعض الادوار الوقائية المتمثلة بملاحقة الكسب غير المشروع، والتثقيفية المتمثلة بنشر ثقافة النزاهة، والشفافية، والمساءلة.

ثالثا / الرقابة القضائية: تتخذ الرقابة على دستورية القوانين في النظم الدستورية المختلفة صورتين أساسيتين هما الرقابة السياسية والرقابة القضائية استنادا إلى الجهة التي تتولى هذه الرقابة، والذي يهمنا هنا هو أسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين وسنقتصر عليه في بحثنا دون اسلوب الرقابة السياسية، فضلا عن إن العراق كان من أول الدول العربية التي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين في أول دستور للدولة العراقية عام ١٩٢٥ , والمقصود بالرقابة القضائية هو ان تتولى هيئه قضائية مراقبة دستورية القوانين [٢] ، أي أن يتولى القضاء فحص القوانين ليتحقق من مطابقة احكامها للدستور، ان الرقابة القضائية أداة فعالة في مكافحة الفساد والقضاء

([١]) سعد العنزي , وجهة نظر تحليلية في الفساد , مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد السادس / السنة الثانية / آب ٢٠١٢ , ص١٢٢ .

([٢]) هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون, سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق, مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد السابع والعشرون ٢٠١١ , ص٢٨١ .

عليه إذا ما أحسن توظيفها واستغلالها وهي عامل مهم من العوامل الرئيسية للإصلاح ومكافحة الفساد، فمن خلالها يتم استباق حدوث تلك الظاهرة، فتصحح المفاهيم وتتم دراسة ومعالجة القصور، وتوضع البدائل فيتم تفاديها واحالة مرتكبيها أو محاولي ارتكابها إلى الجهات المختصة، وبالتالي فان لسياسة الدولة الحساب كل ذلك يسهل من عملية الانحراف التي تطال سلوك العاملين على ادارة الدولة .

رابعا / الرقابة البرلمانية: الرقابة البرلمانية يراد بها تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية ويفترض أن تكون في النظام البرلماني هي أهم السلطات وأعظمها لكونها الممثلة للشعب والمعبرة عن نبض أعماقه, ولذلك فإن رقابتها على السلطة التنفيذية تعتبر من أهم الاختصاصات التي تمارسها، وتعتبر وفق هذا التصور سلطة أصيلة قابلة متوجهة في ظل الأنظمة البرلمانية المعاصرة.

خامسا / الرقابة الادارية: وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وموظفيها وتسمى الرقابة الذاتية سواء كانت خارجية تمارسها أجهزة مركزية مستقلة، أم كانت داخلية تمارس من داخل الجهاز المركزي , الأصل أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الإدارية غير المشروعة، فتستطيع الإدارة إلغاء هذه التصرفات أو سحبها أو الاكتفاء بتعديلها أما التصرفات الإدارية الصحيحة، فالقاعدة العامة أنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملاءمة إصدارها إلا استثناءً لاعتبارات معينة , بوجه عام بأنها التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة، بكفاءة وفاعلية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها.

ويمكننا القول انه على الرغم من اداء هذه الجهات الرقابية الا ان الفساد بقي ينتشر وترتفع مؤشراته وهذا يعطي انطباعا خطيرا عن العراق خصوصا وان مؤشر المنظمات الدولية قد وضع العراق في المراتب المتأخرة في الترتيب الدولي للفساد، والذي ينبني على مؤشرات متعددة لا يمكن للرغبات السياسية تغييرها او التأثير عليها، وهو يؤشر انخفاض قدرة الحكومة العراقية على ادارة ملف الفساد المالي، وهو يرجع لوجود عدة

تحديات تجعل القدرة على ادارة هذا الملف الشائك غير ممكنة، اذ تم اتخاذ تدابير عديدة لمواجهة الفساد على صعيد اقرار بعض القوانين ودعم مؤسسات الدولة،كما ان تحقيق التنمية يرتبط وتحقيق الاصلاح المالي والاداري والاستخدام الافضل للموارد وتطوير السياسات الادارية ورفع كفاءة الافراد وهي الاهداف التي تسعى الرقابة الى تحقيقها والتصدي للفساد بكافة الوسائل وتطوير الأدوات والاساليب المستخدمة لتواكب التطور العلمي في الاستثمار بمختلف أنواعه الوطني والخارجي.

المطلب الثاني

الآثار المترتبة على الفساد المالي والاداري في العراق وطرق معالجته

نقسم دراستنا في هذا المطلب الى فرعين نتناول في اولهما الآثار المترتبة على الفساد المالي والاداري في العراق وفي ثانيهما نتناول طرق معالجة الفساد المالي والاداري في العراق .

الفرع الاول

الآثار المترتبة على الفساد المالي والاداري في العراق

إن للفساد المالي والإداري آثار ومضار ومخاطر على بنية المجتمع وعلى الجوانب والسياسية والاقتصادية والاجتماعية .

اولا / الآثار السياسية للفساد المالي والاداري في العراق :

١ . التأثيرات على السياسة والإدارة والمؤسسات .

٢ . التضخم الوظيفي .

٣ . ضعف وجود البنية الخدمية الأساسية [١] .

ثانيا / الاثار الاقتصادية للفساد المالي والاداري في العراق:

١ . صعوبة الحصول على المنح والقروض من الخارج أو عدم الاستفادة منها : لعدم ثقة المؤسسات الدولية بقدرة الحكومة على توجيهها بالشكل الصحيح لخدمة الأولويات العليا للدولة والمجتمع , إذ يشير تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن هناك

(١) سعد العنزي, وجهة نظر تحليلية في الفساد, مصدر سابق, ص٤١.

نسبة كبيرة من الأموال التي أقرضتها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسؤولين من تلك الدول بالإضافة إلى الإسراف الكبير في استخدام هذه الأموال واستغلالها .

٢ . **التأثيرات الاقتصادية:** يؤدي الفساد كذلك إلى تقويض التنمية الاقتصادية لتسببه في حدوث تشوهات وحالات عجز ضخمة، ويؤدي انتشار الفساد في القطاع الخاص إلى زيادة كلفة العمل التجاري من خلال زيادة سعر المدفوعات غير المشروعة نفسها وكذلك لازدياد النفقات الإدارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين ومخاطر انتهاك الاتفاقيات أو الانكشاف، ورغم أن البعض يدّعي بأن الفساد يقلل من النفقات الإدارية عن طريق تجاوز الروتين الإداري، إلا أن وجود الرشوة يمكن كذلك أن يدفع المسؤولين لاستحداث تعليمات وحالات تأخير جديدة في إنجاز المعاملات , كذلك يتسبب الفساد في ضعف المناخ الاستثماري وهروب المستثمرين , بسبب طلب المتنفذين بالحصول على عمولات وإعاقة أعمالهم, مما يؤثر سلبا على بنية القطاع الاقتصادي وضعف النمو الاقتصادي , وهو ماينعكس على زيادة الفقر والبطالة .

٣ . **زيادة تضخم النفقات التجارية :** يشوه الفساد يشوه النظام او القطاع التجاري إذ يحمي الشركات ذات المعارف في الحكومة من المنافسة ما يعني بالنتيجة استمرار وجود شركات غير كفؤة، وعلاوة على ذلك يولد الفساد تشوهات اقتصادية في القطاع العام عن طريق تحويل استثمار المال العام إلى مشروعات رأسمالية تكثر فيها الرشا، ويلجأ المسؤولون إلى حيلة زيادة التعقيدات الفنية لمشاريع القطاع العام لإخفاء أو لتمهيد الطريق لهذه التعاملات غير المشروعة ما يؤدي بالنتيجة إلى زيادة تشويه استثمار المال العام.

٤ . **خفض معدلات الالتزام بضوابط البناء والمحافظة على البيئة** والضوابط الأخرى وإلى تردي نوعية الخدمات الحكومية و زيادة الضغوط على ميزانية الحكومة .

ثالثاً / الآثار الإجتماعية للفساد المالي والاداري في العراق :

١ . **يؤدي الفساد إلى نمو فئة متنفذة وثرية في المجتمع مع إزدياد الفقر**[١] , مما يؤدي إلى زيادة الطبقية في المجتمع , ويزيد من نسبة المهمشين سياسيا واقتصاديا واجتماعيا, وبالتالي يؤدي إلى هجرة الكفاءات الوطنية , وعدم القدرة على جذبهم بسبب استشراء الفساد , مما يؤدي إلى إضعاف التنمية وتقويض مرتكزاتها, وفقدان ثقة الطبقة المتعلمة في المجتمع .

٢ . **ان تاثر المجتمع في هذه الظاهرة يؤدي الى ان يتم ترجيح المصلحة الشخصية على المصالح العامة:** وعدم الاهتمام بامور المواطنين او توفير الخدمات لهم كذلك يقود الفساد وتزامنه مع وجود ازمات اقتصادية في البلد الى الضغط على المواطنين وقلة فرص العمل كما ان قلة الخدمات مثل الكهرباء تؤدي الى توقف العديد من الاعمال وتزداد البطالة ومن ثم تقود الى التذمر الشعبي العام وقد تقود الى اتجاه بعض شرائح المجتمع للاستعانة بجهات خارجية لاستحصال حقوقها, وبالتالي تقود الى تمردات وتفتح المجال لدخول الارهاب والذي قد يستقل هذا التذمر لاثارة النعرات الطائفية في البلد, وهذا ما نشاهده الان من قتال وحروب واستشراء الجريمة المنظمة والجرائم الخطيرة في العراق يعود جزء منه الى الفساد المالي والاداري, وعدم نزاهة المسؤولين في الحكومات المحلية للمحافظات, والقادة العسكريين وعدم مراقبتهم, مما ادى الى سقوط عدد من المحافظات بيد الارهاب كما في الموصل وصلاح الدين والانبار سنة ٢٠١٤ .

٣ : **عدم الاكتراث بالقانون واحترامه من قبل إفراد المجتمع** , وذلك لشعور المواطنين بأنه يحمي المتنفذين بالسلطة السياسية, مما يؤدي إلى الاهتمام بالمصالح الخاصة على حساب المصالح العامة وزيادة الفرقة بين أفراد المجتمع وشعور شريحة من المجتمع بالظلم وعدم الحصول على حقها, مما ينعكس على زيادة تذمر المواطنين وعدم الثقة بالأجهزة الحكومية, مما يؤدي إلى عدم دفع الضرائب والتهرب منها وعدم الاهتمام بالمرافق العامة , وبالتالي انخفاض إيرادات الدولة , وزيادة النفقات العامة مما

(١) هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون, مصدر سابق , ص٢٨٢ .

يقود إلى ضعف مشاركة الدولة في توفير الخدمات لعدم توفر الإيرادات الكافية أو عدم كفاية الإيرادات لوجود عمليات فساد مالي فيها.

الفرع الثاني

طرق معالجة الفساد المالي والإداري في العراق

ان من أهم الاستراتيجيات التي تتطلبها معالجة هذه الظاهرة والتي تؤدي إلى الحد منها , هنالك عدد من المعالجات ينبغي اخذها بنظر الاعتبار والتركيز عليها لما لها من دور من الحد من ظاهرة الفساد المالي والاداري وتحجيم دورها الى حد ضئيل ومن هذه المعالجات ماياتي :

اولا / المعالجات السياسية والقانونية للفساد في العراق:

١ ـ حشد السياسات الملائمة لاجتثاث الفساد السياسي والإداري بوصفه ظاهرة مدمرة لعملية التنمية الاقتصادية والسياسية.

٢ ـ التدوير الوظيفي للمسؤولين الحكوميين بين فترة وأخرى, لان بقاء المسؤول الإداري فترة طويلة في الموقع نفسه يتسبب في تفشي الفساد, لاسيما في المفاصل الرئيسية في الإدارة العامة كالجمارك ومديريات الشؤون المالية والمشتريات والمصالح العقارية والمؤسسات والشركات العامة.

٣ ـ العقوبات الرادعة لمرتكبي الفساد من موظفي القطاع العام والخاص, والتشدد في تطبيق إحكام القانون بحق المخالفين بالنظام العام والمتلاعبين بالمال العام بغض النظر عن موقعه السياسي ودرجته الوظيفية وانتمائه الحزبي او الطائفي او القومي .

٤ ـ ردم الهوة التي تفصل بين الإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية , والتي تجعل من القاعدة استثناء , ومن الاستثناء قاعدة , وكلما اتسعت هذه الهوة اتسع معها الفساد والعكس صحيح.

٥ ـ تحديث القوانين والتحقق من دقة القرارات الإدارية وتطوير منظومة المسائلة لتحسين الخدمات الحكومية والحد من ممارسات الفساد.

٦ . تفعيل دور الأجهزة الرقابية في الإدارات كافة وتطوير القدرات القيادية والإدارية الحكومية وتكثيف نشاطها وتخويلها بصلاحيات واسعة من اجل محاسبة المقصرين والمهملين وملاحقة مرتكبي الفساد درخل العراق وخارجة .

٧ . سن تشريعات تلزم الموظفين بمراعاة أخلاقيات الوظيفة العامة ومتطلباتها والزامهم بتقديم الذمة المالية لهم سنويا معززة بالوثائق والمستندات الرسمية .

٨ . رفد هيئة النزاهة بالخبرات والتخصصات المطلوبة لأداء أعمالها وزجهم بدورات في الدول التي لها باع في معالجة الفساد المالي والاداري وتوفير الحماية لهم.

٩ . تطبيق القانون على الجميع سواء كان مسؤول كبير في الحكومة العراقية أو البرلمان وبما يتعلق بعمليات التفتيش والرقابة على العمليات المالية من هيئة النزاهة, وعدم السماح للتدخل من أي جهة سياسية أو وزير معين لصالح من تثبت بحقهم عمليات تلاعب أو هدر مالي .

١٠ . استخدام التقنية الحديثة في المراقبة مثل الكامرات والتسجيلات واعتماد أسلوب الشباك الواحد في مراجعة دوائر الدولة وتقليل الاتصال قدر الإمكان مع الموظفين .

ثانياً / المعالجات الاقتصادية للفساد في العراق :

١ . رفع مستوى أجور ورواتب العاملين في الدولة, وإذا ما استمر مستوى الدخل على نفس المستوى على عدد من السنين , فإن الإدارات العامة ستخسر كوادرها المؤهلة والمدربة إلى القطاع الخاص, وسيبقى في الإدارة العامة الموظفين غير الأكفاء مما يؤدي إلى تراجع الإنتاجية وتكريس الروتين واستنبات الفساد.

٢ . التخلص من المشاريع غير الكفوءة وتحديد الجدوى الاقتصادية للمشاريع الجديدة .

٣ . قدرة وجهود الحكومة على إقناع الدول المانحة بالإسراع في تلبية وعودها في تحقيق الرفاهية الاقتصادية وأعمار البني التحتية وتوفير الخدمات الأساسية للعراق .

٤ . منح الرقابة الصلاحيات والإمكانات المطلوبة لأداء عمله في معالجة الفساد وعمليات الهدر والتلاعب المالي وتوفير حمايتهم.

٥ . الشروع بتنفيذ المشاريع يتم وفقا لدراسات الجدوى الاقتصادية وليس لاجتهادات المسؤول غير المدروسة.

٦ . تنفيذ المشاريع ابتداءً بشكل صحيح ووفق الاصول والضوابط الهندسية والادارية ويراعى فيها التكامل مع المشاريع الأخرى وأولويات مراحل الانجاز.

٧ . اعتماد الكشوفات المالية والمحاسبية لتوثيق العمليات المالية .

ثالثاً / المعالجات الإجتماعية للفساد في العراق:

١ . الأستاذ الجامعي له دور فعال في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد من خلال إلقاء المحاضرات والمناقشة مع الطلبة لبيان الآثار السلبية الآنية والمستقبلية للفساد, والاستخدام الأمثل لطريقة التدريسي المناسبة لمنهج متكامل لنشر ثقافة النزاهة لنشر ثقافة النزاهة له اثر فعال في الحد من هذه الآفة.

٢ . وضع إستراتيجية أمنية من الحكومة للسيطرة على الأوضاع الأمنية وخفض نفقات الأمن لأعمار البلاد وإنشاء جهاز امني قدير والتخلص من سيطرة الجهات المتنفذة خارج اطار الدولة وسيطرتها.

٣ . تكوين رؤية واضحة من الحكومة في ظل التعدد القومي والديني ووجهات النظر السياسية في إدارة مؤسسات الدولة.

٤ . التخلي عن المحسوبية بإعطاء المشاريع من خلال وضع إجراءات وسياسات إدارية وقانونية فاعلة وإلزام الجهات المنفذة التقيد بالمعايير والمواصفات الموضوعة ومحاسبة المخالفين .

٥ . إعطاء دور فاعل لمنظمات المجتمع المدني في الرقابة الشعبية لمحاربة الفساد والهدر المالي .

الخاتمة

بعد اكمال دراستنا في هذا البحث توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات والتي يمكننا ايجازها بماياتي:

اولا / النتائج:

١ . للفساد المالي والاداري تعريف خاص به لغويا واصطلاحا كما انه ورد في بعض التشريعات القانونية .

٢ الفساد ظاهرة موجودة منذ القدم وان المشرع العراقي قبل عام ٢٠٠٣ كان يعتمد في معالجة الفساد الاداري والمالي على قانون العقوبات العراقي النافذ الا انه فعل نصوص قانونية في تشريعات اخرى للحد من هذه الظاهرة كما هو الحال في قانون هيئة النزاهة وقانون البنك المركزي العراقي وقانون مكافحة غسل الاموال ومحاربة تمويل الارهاب وعدد من التشريعات الاخرى وان العراق قد انضم إلى الدول التي تحارب الفساد من خلال الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ .

٣ . ان تشريع قانون هيئة النزاهة في العراق تضمن نصوصه اضافت جرائم جديدة من جرائم الفساد واعتبرها من جرائم الوظيفة العامة وجرائم التقليد والتزوير, حيث منح هذا القانون لهيئة النزاهة صلاحيات تحقيقية واسعة بالتعاون مع القضاء العراقي للمساهمة في مكافحة الفساد.

٤ . ان مكافحة الفساد لايقتصر على هيئة النزاهة ولابد من وجود تعاون من جميع الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والسلطة الرابعة وسائل الاعلام المختلفة المقروءة والمسموعة والمرئية بالاضافة الى وجود جهات رقابية اخرى تضطلع بهذه المهة كديوان الرقابة المالية والرقابة القضائية والبرلمانية والادارية.

٥ . هنالك آثار سلبية متعددة لآفة او ظاهرة الفساد الاداري والمالي سواء على الصعيد السياسي او الاقتصادي او الاجتماعي .

٦ . يجب ان يكون للمواطن دور في مكافحة الفساد من خلال الابلاغ عن جرائم الفساد الإداري والمالي وتشجيع المواطن في ان يكون عنصر ايجابي في مكافحة الفساد وخاصة جريمة الرشوة وتحمله المسؤولية بسبب الآثار السلبية الكبيرة لظاهرة الفساد المالي والاداري.

ثانياً / التوصيات:

١ . الاهتمام بزيادة الوعي العام بخطورة الفساد وأهمية مكافحته وغرس القيم الأخلاقية وتعزيز التوعية الدينية من خلال وسائل الاعلام المتعددة وأجهزة التربية والثقافة والندوات والمحاضرات.

٢ . عقد دورات تأهيلية لموظفي الدولة في القطاع العام والخاص وخاصةً الموظفين الجدد، للتعرف على ما اشتملت علية مدونة السلوك الوظيفي، فضلاً عن السعي الجاد في الدورات المتخصصة للموظفين كل حسب تخصصه.

٣ . ضرورة تشديد عقوبة الجرائم المتعلقة بالفساد وذلك للحد من ارتكاب هذه الجرائم .

٥ . تعزيز ثقافة النزاهة وإحترام المال العام والتعريف بأهمية الحفاظ عليه ومن خلال تدريس مادة النزاهة في مختلف المراحل الدراسية ومنذ الطفولة فلابد من بناء إنسان واعي متفهم حريص على المال العام وتشجيع النشاطات التي تحارب الفساد.

٦ . التزام جميع العاملين في الجهاز الحكومي بمدونة السلوك التي ترتكز على أسس العدالة والشفافية والمساءلة والمهنية والحيادية وانتماء العاملين لمؤسساتهم والعمل على تحقيق رسالتها وأهدافها وتحمل المسؤولية له دور كبير في تنمية ثقافة النزاهة لدى الموظف ويعزز كفاءته وفاعليته في اداء مهامه، فالموظف العام موجود لخدمة الناس بطريقة ملائمة وحضارية .

٧ . تطوير القوانين والتشريع الوطنية تتعلق بمكافحة هذه الظاهرة بأشكاله المختلفة ومراجعتها باستمرار، والعمل على إزالة أوجه التعارض الذي قد يعتريها، وتكثيف الجهود من أجل تأطيرها وبما يتلاءم من انتشار هذهِ الظاهرة.

٨ . ضرورة وجود قضاء مستقل ونزيه وشجاع فمثل هذا القضاء لا يستطيع الفاسدين والمفسدين التأثير عليه، إذ إن من أهداف هؤلاء حرف القضاء عن وظيفته المحايدة ورسالته المقدسة، وخصوصاً إذا كان هنالك ثمة تعاون وثيق بينهم وبين السلطة السياسية.

٩ . ضرورة صياغة استراتيجية وطنية متكاملة وواقعية وفاعلة وموائمتها مع القرارات والمواثيق والمدونات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد، ووضع أُسس مهنية لاختيار منفذيها لتغيير الأنماط المادية والمعنوية للمجتمع.

قائمة المصادر والمراجع :

١ـ القرآن الكريم .

٢ ـ السنة النبوية الشريفة .

اولا / الكتب والمؤلفات :

١. ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا , معجم مقاييس اللغة , دار الفكر , بيروت , بدون سنة نشر .

٢. احمد عبد الرحمن, مظاهر الانحراف الوظيفي, مجلة التدريب والتقنية ,ع ٥٧ .
٣. ادم نوح علي معابدة , مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, العدد ٢, المجلد ٢١, (دمشق, جامعة دمشق) ٢٠١٥.
٤. سعد العنزي , وجهة نظر تحليلية في الفساد , مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية العدد السادس / السنة الثانية / آب ٢٠١٢ .
٥. سلامة بن سليم الرفاعي, الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و دورها في محاربة الفساد المالي : دراسة مقارنة, المنهل للطباعة , ٢٠١٥ .
٦. محمد غالي راهي,الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته مجلة الكوفة,العدد الثاني , ٢٠٠٩,
٧. محمد قاسم القريوتي , الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق,ط١, , دار وائل للنشر, عمان , ٢٠١١
٨. محمود عبد الفضيل, مفهوم الفساد ومعاييره, مجلة المستقبل العربي, العدد ٣٠٩,(بيروت, مركز دراسات الوحدة العربية), ٢٠١٤ .
٩. مفيد دنون يونس، تأثر الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد ١٠١ ،المجلد٣٢ ،كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، ٢٠١٠ .
١٠. هيفاء جواد الشيخ حسن وآخرون, سبل مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق, مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد السابع والعشرون ٢٠١١ .

ثانيا / التشريعات والقوانين :

١. ـ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٢. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٣. وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
٤. قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ .
٥. قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٨
٦. قانون مكافاة المخبرين رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٨ .
٧. قانون هيئة النزاهة رقم٣٠ لسنة ٢٠١١ .
٨. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .
٩. قانون مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب رقم (٣٩) لسنة٢٠١٥
١٠. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٧ .