



مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R . C . D

24

الفساد الإداري في العراق (مفهومه وآليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)



تأليف

أ.د. احمد سامي مرهون المعموري



الفساد الاداري في العراق (مفهومه وآليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)

تأليف

أ.د. احمد سامي مرهون المعموري

رئيس هيئة المستشارين في مركز الرفايق للحوار RCD

تشرين الثاني (نوفمبر) 2022

24

الفساد الإداري في العراق (مفهومه وآليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)

تأليف

أ.د. احمد سامي مرهون المعموري
رئيس هيئة المستشارين في مركز الرافدين للحوار RCD

الطبعة الأولى 2022 م

القياس: 21×14.5

عدد الصفحات: 71

رقم الإيداع: (370) لسنة 2023

ISBN: 978 – 9922 – 693 – 86 - 6

نشر وتوزيع

مركز الرافدين للحوار RCD



جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز



ص.ب. 252



00964782622246



info@alrafidaincenter.com



www.alrafidaincenter.com



جمهورية العراق - النجف اشرف
حي الخيرة - لعهد شارع الامين

المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 7 | نبذة عن مركز الرافدين للحوار |
| 13 | المقدمة |
| 14 | المحور الاول: مفهوم الفساد الاداري |
| 37 | المحور الثاني: الاجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد ودور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري في العراق |
| 55 | المحور الثالث: الجهود والاتفاقات الوطنية والدولية في مكافحة الفساد الاداري |
| 64 | الخاتمة |
| 68 | المصادر |
| 71 | التقارير |

نبذة عن مركز الرافدين للحوار RCD.

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار RCD من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسية والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في تداول الافكار البناءة، فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون السياسيّة والثقافية والاقتصادية بين النخب كافة؛ لتعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السّلم المجتمعي، ورفد مؤسسات الدولة والمجتمع بالخبرات والرؤى الاستراتيجية؛ ابتغاء تفعيل دورها والارتقاء بأداءها، ويمثل المركز فضاءً حراً يتّسم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته لمساعدة صنّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عددا من السياسيين والأكاديميين ورجال الدولة التنفيذيين والقضاة والدبلوماسيين ورجال الدين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم "مركز الرافدين للحوار RCD" اليوم كمشاركين في برامجه وفعالياته ونشاطاته أكثر من خمسة الاف عضو عراقي وعربي واوربي واسيوي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية كافة، اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشكلات، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء شرق اوسط جديد ومختلف ينطلق من عراقٍ مزدهر. كما يعمل في اروقة المركز وضمن كوادره المتقدمة أكثر من 70

شخصاً فاعلاً ومن مختلف الاختصاصات قد توزعوا ما بين مجلس الإدارة وهيأة المستشارين والباحثين وزملاء المركز والكادر الإداري فهم يتنافسون فيما بينهم من أجل تقديم النتائج العلمية والثقافية والرؤى السياسية والاجتماعية والاقتصادية الرصينة التي تخدم الوطن والمواطن.

وقد استطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجازات عبر تسخير الطاقات المختلفة وتوظيف مخرجاتها لصالح قضايا الشرق الاوسط، مستفيداً بذلك من التقنيات الحديثة في التواصل الالكتروني مع النخب في مراكز القرار، مواصلاً نشاطاته ومتجاوزاً في ذلك حواجز الجغرافيا والزمن والضرورات الأمنية .

لم يكتفِ المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية والملتقيات السنوية وفي مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر: تحسين القطاعات الخدمية والتخلص من البيروقراطية الإدارية والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي تطوير القطاع المصرفي وسوق الأوراق المالية، إنضاج مشاريع المصالحة الوطنية والتسوية بين الفرقاء، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالدستور والبترول والعلاقات الخارجية والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها، كما عمد المركز الى الاهتمام بالنتائج العلمية والثقافية والسياسية والاقتصادية التي تصدر في قارتي اوربا واسيا حاملاً على عاتقه ترجمتها الى اللغة العربية للاستفادة منها، فضلاً عن طباعة الكتب المؤلفة ذات الصلة بالواقع السياسي والثقافي والاقتصادي والامني، كما شرع

بنشر سلسلة الاطاريح والرسائل الجامعية التي تعنى بالأمور التي تخدم الصالح العام فقد تمت طباعة مجموعة منها، كما اعد المركز مجموعة من استطلاعات الرأي الميدانية بما يتعلق بالانتخابات النيابية العراقية 2018 ، وحراك تشرين 2019، وزيارة قداسة بابا الفاتيكان الى العراق، والتعليم الالكتروني وجائحة كورونا، والانتخابات النيابية العراقية 2021، ومهمات الحكومة العراقية القادمة من وجهة نظر الشباب، الى غير ذلك فضلاً عن اصداره مجلة علمية محكمة تضم بين طياتها مجموعة من الابحاث والمقالات العلمية والثقافية تحت مسمى مجلة (رواقات).

فيما يعد ملتقى الرافدين (RCDFOURM) معلماً بارزاً ضمن انشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعةً وتنظيماً، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار والخبراء في القضايا التي تهم البلد والشرق الاوسط، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات وابرام الاتفاقيات ومذكرات التفاهم وآليات التعاون.

رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطرافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفر من بيئة حوارية إيجابية تُحسِّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتساهم في بناء شرق اوسط مزدهر.

رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية الجادة بين النخب كافة وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في الشرق الاوسط

أهداف المركز

- يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:
- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب كافة، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
 - تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية، والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.
 - مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.
 - توسيع قاعدة المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

وسائل تحقيق الاهداف.

- من أجل تحقيق أهداف المركز فإنه يتوسل الوسائل الآتية:
- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
 - إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية أو باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو إلكترونياً.
 - عقد اتفاقاتٍ وشراكاتٍ للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية التي تحملُ توجهاتٍ وأهدافاً تشترك مع توجهات المركز.
 - عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المستوى في العراق وخارجه؛ لإقامة فعاليات علمية مشتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
 - إنشاءً دوائر البحوث والدراسات العلمية والفكرية والثقافية، وتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة أو المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يسهم في تحقيق أهداف المركز في القضايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
 - عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إثنياً أم عرقياً أم سياسياً؛ لتطوير آليات فهم الآخر كمقدمة لاكتشاف المشتركات الوطنية، وجعلها قاعدة الانطلاق في حوار بناء خلاق لتحقيق الاندماج الاجتماعي.



الفساد الاداري في العراق (مفهومه وآليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)

تأليف

أ.د. احمد سامي مرهون المعموري

رئيس هيئة المستشارين في مركز الرفايق للحوار RCD

تشرين الثاني (نوفمبر) 2022

مقدمة

الفساد ظاهرة موهلة في القدم، وذكرت الكثير من النصوص التاريخية والدينية الفساد عند الإنسان وركزت على محاربتة كتكليف ديني وأخلاقي ونهبت بمخاطر الفساد الحياتية وآثاره السلبية في العلاقة مع الله الخالق سبحانه وعلى الإنسان سواء أكان فرداً أو ضمن مجتمع، مما جعل محاربتة واجب ديني. وبمراجعة تأسيس الدول والتجمعات البشرية تظهر بشكل واضح مظاهر الفساد بأنواعه وقد تناولها الكثير من الفلاسفة والمفكرين والباحثين القدماء والمعاصرين، وغالباً ما يتجلى الفساد في منظومات إدارة الحكم، وفق مفاهيم إدارة الحكم الحديثة، في إستغلال النفوذ السياسي والديني والسياسي والإجتماعي من خلال تراجع القيم المجتمعية وإنحراف السلوك، ومن ثم ينتج لنا الفساد المالي وهدر المال العام والاستحواذ عليها بطرق شتى مما يؤدي الى تراجع سيادة القانون وإنفاذه والإفلات من العقاب وعدم إحترام المؤسسات والكيانات العامة، كما للفساد آثار اقتصادية لتسلط مجموعة محددة على الموارد العامة مما يتسبب في إنتشار القحط والفقر والفاقة لدى الشعوب، ولنا نماذج في ثورات المصلحين والشعوب على مر التاريخ رفضاً للفساد السياسي والمطالبة بالحقوق العامة والعيش الكريم، سوف نبحث موضوع الفساد الإداري في العراق من حيث المفهوم والمظاهر والآليات والأنواع والجهات التي تتولى مكافحة الفساد والاجراءات التي قامت بها الحكومة العراقية لا سيما في السنوات الأخيرة لغرض مكافحة الفساد في عدة محاور.

المحور الأول: مفهوم الفساد الإداري

أولاً: الفساد لغةً

إن الفساد في معاجم اللغة مأخوذ من الفعل (فَسَدَ) وهو ضد (صلح)، والفساد لغة يعني أيضاً البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، والفسادُ أيضاً هو نقيض الصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ وَيَفْسُدُ وَأَفْسَدَهُ وَفَسَدَ فَسَاداً وَفُسُوداً فهو فاسدٌ أو هالك، قال سيبويه جمعه هَلَكِي لتقاربهما في المعنى⁽¹⁾. ويأتي التعبير ايض عن معانٍ اخرى بحسب موقعه. فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)⁽²⁾، أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)⁽³⁾ أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)⁽⁴⁾.

¹ ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر، بيروت، بدون سنة نشر، ص 846-847.

² سورة الروم الآية 41

³ (سورة القصص الآية 83)

⁴ سورة المائدة، الآية 33.

ثانياً: الفساد اصطلاحاً

الفساد في الاصطلاح بصورة عامة هو خروج الشيء عن الاعتدال سواء أكان الخروج عنه قليلاً أم كثيراً، ويضاده الصلاح⁽⁵⁾، وقيل الفساد ضد الصلاح وحقيقته العدول عن الاستقامة الى ضدها⁽⁶⁾، وقيل ان الفساد هو العطب والتلف وخروج الشيء عن الاعتدال ونقيضه الاصلاح⁽⁷⁾.

ثالثاً: تعريف الفساد الاداري

هناك أكثر من مفهوم وتعريف لتحديد مفهوم (الفساد الإداري) وربما يعود السبب في ذلك إلى اختلاف الرؤى والافكار والمنطلقات التي ناقشت وتطرقت لموضوع الفساد الإداري، إذ عُرف الفساد الإداري في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي صدرت بقرار الجمعية العامة رقم 4/58 بتاريخ 31 تشرين الأول (أكتوبر) 2003 بأنه "القيام بأعمال تُمثل اداء غير سليم للواجب أو اساءة استخدام لموقع أو سلطة بما في ذلك افعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها أو تُعرض أو تُطلب بشكل مباشر أو غير مباشر".

⁵ ابو القاسم الحسين بن محمد الاصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ص379.

⁶ محمد بن احمد القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، دار الحديث، القاهرة، الجزء الاول، 2005، ص202.

⁷ ادم نوح علي معاودة، مفهوم الفساد الاداري ومعايره في التشريع الاسلامي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، عدد 2، مجلد 21، 2005، ص 413.

وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته" أو هو "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"، أما البنك الدولي فيعرفه بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"⁽⁸⁾.

كما عُرف الفساد الإداري من وجهة نظر أخرى بأنه "الخروج عن النظام والقانون أو استغلال غيابهما وتجاوز السياسة والاهداف المعتمدة من قبل السلطة السياسية وغيرها من المؤسسات بغية تحقيق منافع شخصية سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد والجماعة"⁽⁹⁾، كما ذهب البعض الى تعريفه بكونه "انحراف أو خلل في مسار الوظائف الادارية عن شكلها السليم من خلال استخدام الموظف صلاحيته المهنية لتحقيق مصلحة خاصة أو لتحقيق مكسب مالي"⁽¹⁰⁾.

و هناك من يرى أن الفساد هو "السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة والذي يفضي الى احداث ضرر في البناء الاقتصادي للبلاد، من خلال هدر الموارد الاقتصادية أو

⁸ مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد 101، المجلد 32، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2010، ص 245.

⁹ سعيد يوسف، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والكذب، بحث مقد للقاء العلمي المقام من قبل المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، القاهرة، 2006، ص 3.

¹⁰ ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الاداري مفهومه واسبابه ومظاهره، مقال منشور في شبكة النبا، العدد 80، 2006.

زيادة الاعباء على الموازنة العامة بقصد تحقيق منافع شخصية مادية أو غير مادية على حساب المصلحة العامة⁽¹¹⁾.

والواقع أن اغلب التعاريف جاءت رغم تباينها متوافقة على فكرة واحدة لهذه الظاهرة وخصائصها السيئة وآثارها الكارثية في كل فئات المجتمع، بما في ذلك مؤسسات الدولة والمؤسسات الخاصة، كما ان هذه الظاهرة اصبحت اشبه بالوباء لحجم وسعة انتشارها الكبير في الدول والمجتمعات، إذ لم تعد مختصرة على مجتمع أو فئة أو دولة دون غيرها.

رابعاً: المناهج الفكرية في تعريف مصطلح الفساد الاداري.

هناك العديد من المناهج الفكرية التي حاولت توضيح مفهوم ومعنى الفساد الاداري لعل من أهم المناهج الفكرية هي:

1. المنهج القيمي

يقوم المنهج القيمي على فكرة النظام أو التنظيم للقيم ي المجتمع وترتيبها واولويات بعضها على بعض في تعريف لمفهوم الفساد الإداري، وعلى هذا النحو فقد عرف الفساد الإداري على انه "القصور ألقيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة والتي تخدم المصلحة العامة"⁽¹²⁾، اي

¹¹ احمد محمود شهاب ابو سويلم واخرون، مكافحة جرائم الفساد، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، عمان، 2010، ص 16.

¹² Patrick, The corruption of state, American political science review, 1978, p 958

نقلا عن: باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الاداري وبعض اشكاله من وجهة نظر عينة من المدراء، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1999، ص 19.

ان الفساد الاداري هو الخروج عن هذا التنظيم القيمي في المجتمع أو جماعة معينة من الافراد أو المؤسسات، مما يشكل انحرافا في سلوكه وتصرفاته، إلا أن هناك عدة مآخذ على هذا المنهج لعل من أهمها انه لم يحدد درجة أو ترتيب ومستوى النظام القيمي الذي يمكن ان ينحرف عنه الفرد وما طبيعته هل هو نظام محلي لمجتمع صغير ام انه نظام عالمي مقرر ومعترف بشرعيته على نطاق واسع، بالإضافة الى نسبة المفهوم القيمي من مجتمع الى اخر وعدم ثبات تلك القيم وصعوبة التحقق منها⁽¹³⁾.

2. منهج الوظيفيين:

المنهج الوظيفي بضرورة عامة يعتمد على الوظيفة أو الدور الذي يمارسه المصطلح لتحديد مفهومه، فالعين مثلا وظيفتها الابصار والبرلمان وظيفته تشريع القوانين والرقابة، وعليه فان هذا المنهج وضع أسس نوعا ما قابلة للقياس، وهناك سهولة كبيرة في التحقق منها أكثر من المنهج القيمي. ومن هذا المنطلق يرى أنصار هذا الاتجاه على إن الفساد الإداري هو "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية أو ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية"⁽¹⁴⁾، وهنا يبرز سبب ظهور الفساد الإداري بشكل واضح وفقا لهذا المنهج من خلال ممارسة سلوكيات منحرفة تماما عن قواعد العمل وإجراءاته المتبعة.

¹³ المصدر نفسه.

¹⁴ احمد عبد العزيز الاصغر، الضوابط الاخلاقية ومظاهر الفساد الاداري في مؤسسات الدولة، المجلة الربية للدراسات الامنية والتدريب، عدد 32 مجلد 16، 2002، ص 23.

3. منهج اللامعدلين

يعد هذا المنهج من المناهج المعاصرة حيث اعتمد على المنهج القيمي أيضاً في وضع بعض المفاهيم إذ يركز مؤيدي هذا المنهج في مفاهيمهم على اعتبار "الفساد الإداري ظاهرة لا تقتصر على الممارسات الفردية بل تعتمد على أكثر من ذلك، فتأخذ طابعاً نظامياً يسعى لتكريس النفس والاستمرار وليس التفاني الذاتي مع حركة تقدم المجتمع"، ووفقاً لهذا المنهج عرف الفساد الإداري بأنه "حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في الهياكل الإدارية بل في المجال الاجتماعي ككل وفي النمط الحضاري و في قلوب و عقول الموظفين المدنيين والمواطنين على حد سواء"، بناء على ما تقدم فإن ظاهرة الفساد الإداري تتصف بأنها ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة ومخالفة القوانين والمعايير الأخلاقية و قد تحقق عوائد غير شرعية مالي أو غير مالية للشخص الذي يمارسها، وهي ظاهرة تؤثر على الأضرار بالمصلحة العامة لتأثيرها السلبي في المنظومة الادارية، بالإضافة الى انها نتاج انحرافات سلبية وبالتالي فهي ستولد إفرزات سلبية قد يتحمل أعباءها الموظفون والمجتمع، ومن ثم ستهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري⁽¹⁵⁾.

خامساً: أنواع الفساد الاداري

1. أنواع الفساد من حيث الحجم

هذا التقسيم يأخذ بنظر الاعتبار الشخص أو الجهة التي تقوم بهذه السلوكيات السلبية داخل المؤسسات أو المنظمات الادارية، وحجم ظاهرة من حيث شخص مرتكبها ومن يمارسها وعليه يقسم الفساد فيها على فساد صغير وفساد كبير.

أ. الفساد الصغير

وهو ذلك الفساد الذي يمارس بصورة فردية دون ان يكون هناك تنظيم أو تنسيق مع اعضاء أو افراد اخرين داخل المنظمة أو المؤسسة الادارية أو خارجها، كالفساد الذي يمارسه الموظف داخل دائرته، وهذه النوع من الفساد هو الاكثر انتشارا من حيث الكم، لكنه يكون عادة بقضايا بسيطة أو بمبالغ ليست كبيرة، مع العلم ان هذا النوع هو الذي ينخر جسد المؤسسة ويشيع جو الفساد العام داخلها أو بين المجتمع، إذ هو من يظهر للعيان ويلامس حاجات المواطن أو متلقي الخدمة.

ب. الفساد الكبير

هو ذلك الفساد الذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين أو القادة داخل المؤسسات الادارية أو الحزبية حكومية كانت أو غير حكومية، وهم ما يطلق عليهم تعبير (حيتان الفساد) نظرا لكبر حجم هذا النوع من الفساد وصفقاته ومبالغه الخيالية ولصعوبة اتخاذ الاجراءات القانونية ضد مرتكبيها والفساد الكبير رغم قلة عملياته من حيث الكم الا انه أخطر واشد انواع الفساد لكونه

يستنزف الموارد المالية للمؤسسة وكون من يمارسها يستغل نفوذه في الافلات من العقاب⁽¹⁶⁾.

ت.أنواع الفساد من ناحية الانتشار

هذا التصنيف يقسم الفساد الى فساد دولي وفساد محلي معتمدا على حجم اثر الفساد والمحيط الذي يلقي اثاره فيه وكما يأتي:

الفساد المحلي: وهو الفساد الذي ينتشر داخل البلد أو المجتمع الواحد ولا تتجاوز اثاره حدود تلك الدولة أو ذلك المجتمع، بمعنى ان اثاره تكون محلية ولا يحظى بحجم واسع من الاهتمام أو مدى كبير من الاتساع، ونظرا للواقع الذي يعيشه العالم اليوم وترابطه نتيجة تقدم وسائل التواصل والمعلومات اضحت كل ظاهرة فساد محلية ليست بعيدة عن الاهتمام والاثر العالمي وبالإمكان ان قضية فساد محلية تشغل العالم كله.

الفساد الدولي أو العالمي: وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى اكثر اتساعا اذا يتجاوز حدود المجتمع أو الدولة أو الإقليم ويكون عابرا لتلك الحدود، خاصة مع ما يشهده العالم اليوم من الانفتاح والترابط الكبير بفتح الحدود والحواجز تحت مظلة العولمة والاقتصاد الحر والمعلوماتية وارتباط اغلب المؤسسات داخل الدول بالمؤسسات التي تعمل خارجه بعلاقات نفعية يصعب

16 عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الاداري، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، عدد 2 مجلد 12، 1997، ص

الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعد الأخطر نوعاً والأكثر اثراً⁽¹⁷⁾.

ث. انواع الفساد من حيث الموضوع

هذا التصنيف يعتمد على الجانب الموضوعي لظاهرة

الفساد ويقسم على:

الفساد السياسي ويتمثل بالانحراف عن السلوكيات والنهج القويم لأدبيات العمل السياسي أو الحزبي داخل المنظمة السياسية أو التنافس الحزبي بين خصوم السياسة، والانتهازية الحزبية والسعي للحصول على المكاسب المالية من وراء العمل السياسي.

الفساد الوظيفي: وهو الفساد الذي يكون مجال ممارسته ونطاقه العمل الوظيفي داخل المنظمة وبمناسبة تأدية وظيفته والتي تصدر من الموظف العام أو المنتسب ومخالفته القوانين وضوابط السلوك الفردية، لغرض تحقيق منافع مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة.

الفساد المالي: الحقيقة ان الغاية من اغلب انواع الفساد هو الحصول على المال، وان كان بعض انواع الفساد يكون غايته السعي للحصول على ميزة أو انتفاع غير مادي، عليه فان هذا النوع من الفساد يكاد يكون موجودا في اغلب انواع الفساد، لكن خصوصيته تتمثل بكونه يمارس عن طريق المخالفات

17 محمد داغر، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة، ط 1، مركز الامارات للدراسات والبحوث، 2001، ص

والانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة في الدولة ومؤسساتها عند مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية. **الفساد الأخلاقي:** ويتمثل هذه الفساد بالانحرافات الأخلاقية وسوء سلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول وهذا النوع من الفساد يكون في مجالات غير رسمية وليس خاضع لرقابة الدول أو القانون كون القوانين لا تحاسب على الجوانب الاخلاقية الا إذا ترتب على ذلك أثر قانوني يتمثل بمخالفة قانونية أو ارتكاب جريمة⁽¹⁸⁾.

ج. الفساد الإداري وفقاً للرأي العام

هذا التصنيف يقسم الفساد حسب أثره في الرأي العام

ويصنف على:

الفساد الأبيض: وهو مصطلح يطلق على حالة الفساد الذي يلقي تقبلاً ورواجاً بين جمهور العاملين أو الموظفين المنتسبين في المؤسسة أو المنظمة الادارية على تقبل واستحسان العمل أو التصرف المعني رغم ان الفساد بحد ذاته ظاهرة وسلوك مخالف للقيم الانسانية السليمة.

الفساد الأسود: ويشير هذا المصطلح إلى اتفاق الجمهور والموظفين العاملين في الجهاز الإداري على إدانة عمل أو تصرف سيئ معين، وهناك من يصنف نوع ثالث يسمى بالفساد الرمادي لعدم إمكانية احتسابه على أي نوع من النوعين السابقين، ويعود

18 الفساد الاداري والحكم الصالح في البلاد العربية، مجموعة باحثين،

مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2005، ص 97.

سبب ذلك إلى غياب التقبل والرواج والاتفاق من عدمه حول عمل أو تصرف معين قبل الجمهور والموظفين⁽¹⁹⁾.

سادساً: خصائص الفساد الاداري

يتصف الفساد بصورة عامة بالخصائص الآتية:

1. الفساد في اول مراحلہ ينشأ كحالة مرضية فردية الا انه سرعان ما يتحول الى وباء ينتشر- في جسد المجتمع ويشترك فيه اكثر من طرف من خلال ظواهره السلبية إذ ان ظاهرة الفساد من حيث الصفة العامة يشترك فيها العديد من الاطراف والاشخاص ولا تمارس عادة من طرف واحد لوحده دون ان يكون هناك بيئة تساعد على تعاطي هذه الظاهرة السلبية أو تشجعه أو على الاقل لا تحاسبه، لذلك فان ظاهرة الفساد تكون في ظل منظومة يتشارك فيها اطراف متعددة في تعاطي وتنظيم هذا العملية المخالفة للقانون عن طريق المصالح المشتركة والمنافع المتبادلة لمرتكبيه.
2. السرية في ممارسة الفساد وادارته وتنظيمه، إذ غالباً ما يتم ممارسة الفساد في الظل وفي الغرف المظلمة بحسب التعبير السائد كون تلك العملية مخالفة للقوانين والنواميس والاعراف والقيم الحميدة للبشرية، مما يستلزم أيضاً استخدام الكذب والتحايل والخداع للتغطية على تلك العملية مع درجة كبيرة من التمويه والتعتيم على الانشطة التي يقوم بها مرتكبو الفساد مع تباين الاساليب والوسائل التي يتستر بها مرتكبوها تبعاً للجهة التي تمارسه.

19 حسين عاصم، الازمات والفساد الاداري، المجلة العلمية لكلية التجارة، جامعة الازهر، القاهرة، العدد 25، 2003، ص 183.

3. الاضرار بالمصالح العامة للدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمنظومة الاخلاقية والقيمية للمجتمع.
4. يتوافق وجود الفساد بأحيان كثيرة ببعض مظاهر التخلف الإداري مثل تأخير انجاز العمل الاداري وضعف ادارة المؤسسات، وسوء استثمار الوقت واستغلال العمل الاداري للحصول على المكاسب والنفوذ وغيرها، مما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى المرتبطين أو المستفيدين أو العاملين في الجهاز الإداري بعدم الرضا وفقدان الحافز للعمل الجاد وخوفهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة في ما إذا كانوا من أصحاب القرار⁽²⁰⁾.

سابعاً: مظاهر الفساد الاداري في العراق

للفساد الاداري في العراق مظاهر ووجوه متعددة لا يمكن ان تحصى وتحصر، ذلك ان ظاهرة الفساد تتعدد بتنوع المجتمعات والدول أو الاشخاص والغاية من وراء ذلك، إذ تتميز بسمات ترتبط وجودها واستمراريتها بفلسفة النظام السياسي القائم وتشعب منظومته المعقدة والقيم الاجتماعية والمثل والنواميس، ويذهب البعض الى اعتبار الفساد في العراق من اكثر الانواع فتكا وخطورة وهو ما يطلق عليه بالفساد الشبح ولعل اهم الاسس التي يقوم

20 لمزيد من التفصيل ينظر: خالد عيادة علي، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية دراسة حالة الاردن، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الاردن، 2020، ص 79 وما بعدها.

كيتجار روبوت، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين عجاج، دار البشير، عمان، الاردن، ص 55.

محمد خالد المهدي، الفساد الاداري والمالي مظاهره واسبابه، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 4، السنة 2008، ص 13.

عليها الفساد انه يكون متفشيا ومستشري في المؤسسات وينخر في جسدها واسسها، لكنه في نفس الوقت غير واضح المعالم في تلك الهيكلية الادارية والتنظيمية للمؤسسات برغم هذا التفشي، مما يجعله الاخطر والاعظم تأثيرا والاصعب معالجة بسبب حمايته من قبل متنفذين في السلطة الحاكمة⁽²¹⁾، ومع ان هناك مظاهر وصور كثيرة اخرى للفساد الاداري في العراق الا انه يمكن ان نحدد اهم تلك المظاهر والاشكال بما يأتي:

1. **الرشوة:** في الحقيقة لا يوجد نصا في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 يتضمن تعريفا خاصا لجريمة الرشوة بل جاء نص المادة 307 الفقرة 1 بشكل يتضمن الصور أو الحالات أو الانواع التي تعد من قبيل الرشوة بقولها ((كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من اعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الاخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة على ان لا تقل عن ما طلب أو اعطي أو وعد به والا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار))، وتعني الرشوة من حيث المفهوم العام بانها ((اتجار الموظف العام أو من هو في حكمه بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة الداخلة في اختصاصه أو يزعم انها داخلة فيه))⁽²²⁾ وهناك

²¹ حسن لطيف الزبيدي واخرون، العراق 2020، التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار، الطبعة الاولى، بيروت، 2021، ص 268
²² عبد الرحمن احمد هيجان، المصدر السابق، ص 229.
 كيتجار روبيوت، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين عجاج، دار البشير، عمان، الاردن، ص 55.

صور خاصة ودقيقة من الرشوة موجودة وتمارس في بعض الدول ومنها العراق مثل الرشوة الانتخابية إذ إن قوة المال أمتست الطريق البديل أو المسلك السهل لمن لا يحظى بأصوات الناخبين في العملية الانتخابية أيا كانت صورها رئاسية ام برلمانية، ابتداء من الدعم المالي الذي يقدمه المرشح الحصول على ثقة التشكيل الحزبي لترشيحه ومساندته وانتهاءً بشراء أصوات الناخبين، أو التلاعب بالنتائج الانتخابية عن طريق شراء ذمم بعض القائمين على العملية الانتخابية، وهنالك أيضاً الرشوة القضائية والتي يقصد بها الرشوة والتوسط لاستصدار أحكام قضائية بشكل مخالف للقانون، أو تأخير أو منع تنفيذ اوامر قبض على اشخاص معينين، أو عن طريق نقل الاجراءات القضائية والتحقيقية من محكمة الى اخر لغرض تسهيل اجراءات التقاضي والعمل على افلات الجناة من القانون، أو قد يكون دفع الرشوة وسيلة للتعجيل باستصدار الأحكام في محاكم أو دول يتأخر فيها صدور الأحكام وتتراكم فيها القضايا⁽²³⁾.

2. **المحسوبية والمحاباة:** وتعني الممارسات التي يقوم بها الذين يستفيدون من مواقعهم أو سلطاتهم في منح الامتيازات لأقاربهم أو معارفهم أو لمن تربطهم بهم مصلحة خاصة، بغض النظر عن احقيتهم في ذلك، وبصرف النظر عن قدراتهم ومؤهلاتهم من

محمد خالد المهايبي، الفساد الاداري والمالي مظاهره واسبابه، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 4، السنة 2008، س 13.

²³ يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، في مجموعة باحثين: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، ص 582. منشور على الموقع الالكتروني :

<https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-711332>

خلال تمرير ما تريده جهات اخرى مثل اصحاب النفوذ والأحزاب دون استحقاقهم لها أصلاً، بمعنى ان المعيار في شغل الوظائف والمناصب سيكون هو الولاء والنفوذ والمحسوبية وغياب مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظائف والاعمال بدلاً عن الجدارة والكفاءة والمهارة المهنية والنزاهة. التحايل ومخالفة القوانين وتعطيلها، فالسلطة الفاسدة يمكنها فعلاً أن تسن القوانين وتغيرها بما يخدم مصالحها. إذ يستطيع السياسيون الفاسدون سن قوانين تلائم مصالح خاصة وفردية وحزبية، وفي وسع الوزراء إصدار القرارات التي تخدم مصالحهم كما في وسع المسؤولين منع أو تعطيل انفاذ القوانين بما يحقق منفعتهم ومنفعة الموالين لهم، وفي وسع المسؤولين أيضاً أن يعبثوا بقوانين وأنظمة السوق لإعطاء حقوق وميزات لهم ولأصحابهم ولحلفائهم السياسيين أو المتعاونين، أو للقضاء على منافسيهم أو على أية مكاسب قد يسعون لتحقيقها⁽²⁴⁾.

3. الابتزاز والتزوير والاحتيال لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الرسمي والوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين أو تزوير الشهادة الدراسية.

4. استغلال المنصب وهدر المال العام اي استخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي

²⁴ سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم الرشيد: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، نيويورك ادارة الحكم مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة شعبة التطوير الإداري والإنمائي، 1995، ص 13.

- للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية الحصول على عمولات مالية من اشخاص لهم مصالح معينة.
5. الاحتيال على الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي وغيرها.
6. التباطؤ في أنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية.
7. التهرب من دفع المستحقات المالية العامة كالضريبة والرسوم والمبالغ المالية الاخرى المستحقة للدولة، وسوء التصرف وادارة الاموال العامة و / أو تسريب المعلومات وتوظيف الاموال لغير ما خصصت له، والكثير من انواع الانشطة الفاسدة التي تسيء للموظف ومهنته و المؤسسة التي يعمل فيها.
8. تحويل الموارد والايادات: يمكن أن يمثل تحويل الموارد والايادات الحكومية شكلاً مهماً من أشكال الفساد ولا سيما في الاقتصاد الريعي، مثل اقتصاد النفط حيث الدولة تتلقى معظم عائداتها من مصدر واحد، وفي غياب آليات الرقابة والإشراف الكافية، ثبت أنه بإمكان الطبقة الحاكمة أن تحوّل مليارات الدولارات من العائدات قبل تسجيلها ضمن ميزانية الدولة أو خزينتها. وبما أنّ أكثرية العائدات في هذه البلدان لا تأتي وفق الية شفافة واضحة مثل الضرائب المفروضة على الناس أو الاستثمارات أو الصناعات وغيرها، فمن السهل إخفاء هذه العائدات ومن الأصعب على الشعوب معرفة المبالغ التي يجري تحويلها أو الحوّل

دون تحويل وجهتها. مع تعاون جهات دولية أو محلية مثل الشركات والمصارف في إخفاء هذه التحويلات وإدارتها⁽²⁵⁾.

ثامناً: أسباب الفساد وانعكاساته.

للفساد أسباب وانعكاسات عديدة يمكن ملاحظتها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ففيما يتعلق بالجوانب والأسباب السياسية الملازمة لظاهرة الفساد، يمكن القول أن الأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديمقراطي، ضمن مؤسسات المجتمع المدني، ضعف الإعلام والرقابة.

وتقف عوامل مختلفة وراء شيوع هذه الظاهرة تتناغم في شدتها ودرجتها طردياً مع تنامي ظاهرة الفساد منها عدم وجود نظام سياسي فعال يستند إلى مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل انبأ أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية وعند هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد في ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون والتشريعات تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهمةيش والإقصاء الوظيفي. يضاف الى ذلك ان الخلل في الممارسات الديمقراطية وحرية الافراد في المشاركة بالعمل السياسي يساهم بشكل كبير في تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي ذلك أن شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة، وعندها يفتقد النظام السياسي أو المؤسسة السياسية شرعيتها في السلطة وتصبح قراراتها

²⁵ مجموعة باحثين، دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، 2005، ص 38.

متسلطة بعيدة عن الشفافية، فضلاً عن حرية نشاط مؤسسات المجتمع المدني⁽²⁶⁾.

كما يمكن لظاهرة الفساد أن تأخذ مداها الواسع وتبلغ أعلى مستوياتها في ظل عدم استقلال القضاء، وهو أمر يرتبط بالمبدأ الدستوري (الفصل بين السلطات)، إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة والديمقراطية استقلالية القضاء يعمل على الرقابة وكبح جماح التسلط والنفوذ في الأداء السياسي، وهو ما يعطي ضمانات في ممارسة الحكومة لدورها في الإطار القانوني السليم، وهو ما يتمثل بالحكم الصالح والرشيد، فان استقلال القضاء يستمد أهميته من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على كل مفاصل الدولة دون تمييز بما تملكه مكن ولاية عامة منحت لها باسم الشعب. وهنا فإن السلطة القضائية تعد من أهم مقومات عمل الدولة لتأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد المجتمع، يضاف الى ذلك عامل آخر يمكن أن يسهم في تفشي ظاهرة الفساد يتمثل بقلة الوعي المجتمعي للأليات الدستورية السليمة لإدارة الدولة، اذا غالبا ما تعاني شعوب الدول التي يتنشر فيها الفساد بشكل كبير من السياسة الممنهجة من قبل القائمين على السلطة لتجهيل الشعوب والعمل على عدم توعيته بحقوق والحدود الدستورية

²⁶ سوسن كريم الجبوري، الفساد الإداري والمالي واهم أثاره الاقتصادية في العراق جامعة القادسية /كلية الإدارة والاقتصاد، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة - كلية الإدارة والاقتصاد، العدد 21، السنة 2011، ص 45.

للسلطات التنفيذية في ادارة الحكم، مما يعكس خلل بنيوي كبير في سياسات الافصاح والشفافية في العمل السياسي والحكومي. يضاف إلى ذلك العوامل والأسباب السياسية المتعلقة بظاهرة الفساد عوامل أخرى اجتماعية متمثلة بالحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات والولاءات الفئوية والحزبية والمناطقية والخلل البنيوي الكبير في سياسات التعليم والبناء الاجتماعي، حيث ان الفساد أصبح كأنه ثقافة عامة وسلوك غير منتقد في بعض الحالات من قبل منظومة المجتمع. الفساد ذلك أن قلة الوعي الحضاري ظلت ملازمة أو ملتزمة بالرشوة.

من جانب اخر ليست العوامل الاقتصادية ببعيدة عن هذه الامر ذلك ان غياب الرفاهية الاقتصادية وعدم توفير الحاجات الأساسية العامة لعموم الافراد في الدولة يعد من اهم اسباب الفساد، فضعف الخدمات العامة وقلة الدخل الحقيقي للقرى وتفشي الفقر من الاسباب المباشرة للفساد، كما أن الصفقات المشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسرة في العمل الحكومي يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً، وهو ما ينعكس سلبا على مستوى وبنية الاقتصاد الوطني، إذ ستؤثر هذه العمليات على مدى سير عملية تنفيذ المشاريع وبالتالي على عملية الإنتاج. من جهة أخرى أن مستوى الجهل والتخلف والبطالة يشكل عامل حاسم في تفشي ظاهرة كما أن ضعف الأجور والرواتب تتناسب طردياً مع ازدياد ظاهرة الفساد. وأسباب إدارية وتنظيمية وتتمثل في الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددتها أو عدم العمل بها، وضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية، وفي ظل التعددية السياسية لا تفلح ولا

تنجح المركزية الاقتصادية، والتناقض بين النظام الاقتصادي المركزي الذي تهيمن عليه الدولة والنظام السياسي التعددي وخصوصاً حديث التحول نحو الديمقراطية حيث الانفلات والفضوى العارمة، يجعل من الطبيعي أن ينتهي الأمر إلى انهيار أحدهما⁽²⁷⁾.

تاسعاً: آليات مكافحة الفساد

إن تعقد ظاهرة الفساد الإداري وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة ونتيجة لآثارها السلبية على كافة مفاصل الحياة، فقد وضعت عدة آليات لمكافحة هذه الظاهرة ولعل من أهمها هي:

1. المحاسبة: أي ان يخضع اي شخص يتولى المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن اعماله، فيكون الموظف الحكومي مسؤول أمام رؤسائه، الذين يكونون مسؤولين بدورهم تجاه السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية حسب الانظمة البرلمانية أو تجاه رئيس الدولة حسب الانظمة الرئاسية وتتجلى محاسبة جمهور الناخبين للحكام أو ممثليهم المختارين عن طريق اصفاء أو سحب أو تجديد الشرعية التي يتمتعون بها عن طريق الانتخابات في صناديق الاقتراع في حال عدم رضا الافراد عن أدائهم وعدم الايفاء بوعودهم، ويؤخذ على هذا النوع، ان المرشحين للانتخابات أصبحوا قادرين

²⁷ همام الشماع، العراق وظاهرة الفساد الإداري والاقتصادي، مقال منشور في مركز الجزيرة للدراسات منشور على الموقع الالكتروني :

على تطوير وسائل مختلفة للحصول على تأييد الجمهور بطرق لا تعكس كفاءتهم وولائهم الحقيقي، إذا يقوموا بالانخراط بأعمال شعبية قصيرة الأمد أو بشراء الاصوات والذمم مما يسهل عليهم الوصول للبرلمان بتضليل وخداع الناخبين، يضاف الى ذلك ان أصبحت البيروقراطية الحكومية اصبحت تشكل عازلاً بين الجمهور والحكام عن طريق سيطرتها اليات عمل الدولة وما يصدر من قرارات خاصة اذا ما علمنا ان هذه البيروقراطية الحكومية لا تخضع بسهولة لمساءلة الجمهور عن طريق الانتخابات⁽²⁸⁾.

وبالرغم من ان بعض الأنظمة شهدت خلال السنوات الأخيرة نوعاً من الانفتاح على الممارسات الديمقراطية من خلال تنظيم انتخابات دورية فان المشاركة السياسية للمواطنين لاتزال جزئية وتخضع لتنظيم صارم لا يشمل جميع فئات المجتمع التي لا يزال الكثير منها مستبعداً بسبب الفقر والأمية والنوع والعنصرية، الأمر الذي يبقي مفهوم المشاركة المتخلفة هو السائد⁽²⁹⁾.

عليه يمكننا القول ان الراي العام أصبح بفعل تطور وسائل الاتصال أحد أهم طرق المسائلة، وأصبح بالإمكان الضغط على الحكومة من اجل العمل للصالح العام عن طريق دور الإعلام والجماعات المنظمة، وحتى الحكام غير الديمقراطيين يميلون إلى التحسس من الراي العام، لذا فأن وجود صحافة حرة يشكل حاجز مراقبة خاصة في الدول غير الديمقراطية التي تفتقر إلى وسائل

²⁸ ايمن محمد احمد، الفساد والمسائلة في العراق، ورقة سياسيات. تقرير نشرته منظمة فريدريتش ايبيرت مكتب الأردن والعراق، 2013، ص 7. متاح على الموقع الالكتروني :

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/10255.pdf>

²⁹ ايمن محمد احمد، الفساد والمسائلة في العراق، المصدر السابق، ص 7.

أخرى لتقييد السياسيين والبيروقراطيين، ولكن حرية الصحافة الرسمية قد لا تكون كافية إذا كان الإعلام معظمه مرتبطاً بالأحزاب السياسية، ففي إيطاليا مثلاً لم تصبح قضايا الفساد ضمن الأخبار المهمة، إلا حين بدأت الصحافة الإيطالية بالانعتاق تدريجياً عن النظام السياسي

2. المساءلة: وهي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين) حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب⁽³⁰⁾.

3. الشفافية: هي ان تمارس الدولة عملها وفق مستوى عال من الوضوح والعلانية وعلاقتها مع المواطنين أو الموظفين من حيث الإجراءات والغايات والأهداف والتمويل والادارة⁽³¹⁾.

4. النزاهة: هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، تشمل هذه المنظومة من القيم حرص الموظف العام على عدم تلقي أي مقابل مالي من مصدر خارجي

³⁰ تغريد داود سلمان، الفساد الاداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور على موقع المجلات العلمية العراقية الإلكترونية، ص 101

[.https://iasj.net/iasj/download/4fc90daeb98c010e](https://iasj.net/iasj/download/4fc90daeb98c010e)

³¹ تغريد داود سلمان، المصدر السابق، ص 102.

للقيام بأي عمل يؤثر على المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. ويرتبط بمفهوم النزاهة كذلك مفهوم الشفافية الذي يتعلق بوضوح الانظمة والاجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الاجراءات والغايات والاهداف في عمل المؤسسة⁽³²⁾.

³² عماد الشيخ داود واخرون، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، بيروت، 2006، ص141.

المحور الثاني: الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد ودور هيئة النزاهة في مكافحة الفساد الاداري في العراق

هناك عدد من الجهات الحكومية المسؤولة عن الوقاية والمكافحة والمراقبة والمعاقبة لمرتكبي جرائم ومخالفات الفساد الاداري في العراق، وقد يرى البعض ان تعدد تلك الجهات يعد عامل سلبي، كون ذلك الامر سوف يؤدي الى تداخل عملها وتشتته، وبالتالي سيفلت الجاني من العقاب ومن سلطة القانون، ونحن لا نرى ذلك بل نرى انه من حيث الاجمال ان تعدد تلك الجهات عامل تكامل وتوزيع للأدوار الى حد كبير بين جهة تتولى الرقابة الاستباقية والوقاية من الفساد وبين جهة تتولى المكافحة والمراقبة واخرى تعمل على التحقيق والعقاب، وان هناك تنسيق في العمل بين تلك الجهات، لا ننكر انه يمكن ان يقع هنا وهناك بعض التداخل في عمل تلك الجهات احيانا، الذي يمكن معالجته ومنعه عن طريق المزيد من التنسيق والترابط بين عملها.

أولاً: الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد دولياً

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

1. منظمة الأمم المتحدة

أصدرت الأمم المتحدة عدد من القرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بخطورة الفساد وماله من مخاطر وتهديد على استقرار وامن المجتمعات كما تم اصدار العديدة من الاتفاقيات الدولية الخاصة بموضوع الفساد ويقع في مقدمتها اتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004 وهي اتفاقية متعددة الأطراف تتفاوض بشأنها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وتعد اول صك دولي لمكافحة الفساد ملزمة قانوناً، تضم الاتفاقية 71 مادة

مقسمة على 8 فصول على أن تقوم الدول الأطراف بتنفيذ عدة تدابير لمكافحة الفساد والتي قد تؤثر على القوانين والمؤسسات والممارسات، انضم العراق للاتفاقية وصادق عليها بصدر القانون رقم 35 لسنة 2007، تهدف هذه الإجراءات إلى منع الفساد وتجريم بعض التصرفات وتعزيز إنفاذ القانون والتعاون القضائي الدولي وتوفير آليات قانونية فعالة لاسترداد الموجودات والمساعدة التقنية وتبادل المعلومات وآليات لتنفيذ الاتفاقية بما في ذلك مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اعتمدت اتفاقية مكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 تشرين الأول (أكتوبر) 2003 من قبل قرار 4/58 وتم فتح باب التوقيع عليها بالمكسيك في المدة من 9 إلى 11 كانون الأول (ديسمبر) 2003 وبعد ذلك في مقر الأمم المتحدة في مدينة نيويورك، تم التوقيع عليها من قبل 140 دولة اعتباراً من 1 كانون الثاني (يناير) 2015 لتصل إلى 171 دولة حتى اليوم⁽³³⁾.

2. منظمة الشفافية الدولية

هي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد وتشتهر عالمياً بتقريرها السنوي ومؤشر الفساد الذي تصدره، وهو قائمة مقارنة للدول من حيث انتشار الفساد حول العالم. مقر المنظمة الرئيس يقع في برلين بألمانيا. أنشأت هذه المنظمة سنة 1993 وهي تعمل بالشكل الأساسي على مكافحة الفساد من خلال مجموعة من 100 فرع محلي في كل انحاء العالم، للحد من الفساد من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها

³³ ينظر الموقع الموقع الالكتروني : <https://ar.wikipedia.org/wiki>

وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية⁽³⁴⁾.

3. البنك الدولي وصندوق النقد الدولي

البنك الدولي هو أحد الوكالات المتخصصة في الأمم المتحدة التي تعنى بالتنمية. وقد بدأ نشاطه بالمساعدة في إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية وهي الفكرة التي تبلورت خلال الحرب العالمية الثانية في "بريتون وودز" بولاية نيو هامبشير الأمريكية، ويعد الإعمار في أعقاب النزاعات موضع تركيز عام لنشاط البنك نظرا إلى الكوارث الطبيعية والطوارئ الإنسانية، واحتياجات إعادة التأهيل اللاحقة للنزاعات والتي تؤثر على الاقتصاديات النامية اما صندوق النقد الدولي فهو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة نشأ من منظومة بريتون وودز، بموجب معاهدة دولية في عام 1944 للعمل على تعزيز سلامة الاقتصاد العالمي ويقع مقر الصندوق في واشنطن، ويديره أعضاء من جميع بلدان العالم تقريباً بعددهم البالغ 189 بلداً ويستهدف الصندوق منع وقوع الأزمات في النظام عن طريق تشجيع البلدان المختلفة على اعتماد سياسات اقتصادية سليمة، كما يمكن أن يستفيد من موارده الأعضاء الذين يحتاجون إلى التمويل المؤقت لمعالجة ما يتعرضون له من مشكلات في ميزان المدفوعات. تتضمن الأهداف القانونية له تيسير النمو المتوازن في التجارة الدولية، وتحقيق استقرار أسعار الصرف، وتجنب التخفيض التنافسي لقيم العملات، وإجراء تصحيح منظم لاختلالات موازين المدفوعات التي تتعرض لها البلدان وللصندوق والبنك دور غير مباشر في

³⁴ ينظر الموقع الموقع الالكتروني : [/https://ar.wikipedia.org/wiki](https://ar.wikipedia.org/wiki)

مكافحة الفساد من خلال تعزيز الشفافية ومكافحة التعاملات غير المشروعة عن طريق مجموعة من الخطوات والاستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من أثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية، أو بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية الاقتصادية⁽³⁵⁾.

ثانياً: الأجهزة المسؤولة عن مكافحة الفساد وطنياً

إما وطنياً أو محلياً فلقد بنيت فلسفة تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في العراق على ثلاثة مرتكزات كهيئات رقابية تنفيذية تمارس رقابة استباقية ورقابة لاحقة، كما يوجد بعض الهيئات واللجان التنسيقية والاستشارية التنفيذية لمكافحة الفساد.

1. الرقابة الاستباقية: وتتمثل بالأجهزة الآتية:

أ. مكاتب المفتش العام: وهي صورة من صور الرقابة الاستباقية ولقد كانت مهمة المفتشون العامون متابعة وملاحقة ظواهر الفساد المالي والإداري ومراقبة العقود الحكومية وتنفيذها وتطبيق توصيات ديوان الرقابة المالية في تقويم الأداء وتحليل ظواهر الفساد في المؤسسات ومعالجتها، ان صلاحيات مكاتب المفتشين العامون في مختلف المؤسسات التنفيذية انشأت بموجب الأمر 57 لسنة 2004 كانت مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير وإساءة استخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الوزارات المختلفة، وبعد صدور قانون الادعاء العام العراقي رقم 49 لسنة 2017 نصت

³⁵ ينظر الموقع الموقع الالكتروني : <https://ar.wikipedia.org/wiki>

المادة / 5 منه في الفقرتين اولاً وثانياً على ان يتولى الادعاء العام مهمة إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها استناداً الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل، ومراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الأدلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل من شأنه التوصل الى كشف معالم الجريمة.

كما نصت الفقرة الثالثة عشر- من نفس المادة على انه ((تستحدث دائرة في رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (15) خمس عشرة سنة تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة)). وهذا الحكم اعتبر بمثابة سحب لمهام وصلاحيات مكاتب المفتش العام، وظل الحال على ما هو عليه الى ان القانون رقم (24) لسنة 2019 الذي حل مكاتب المفتشين العامين في كل الدوائر الحكومية في العراق، الامر الذي اثار موجة من الخلاف بوجهات النظر حيال جدوى حل المكاتب بين مؤيد ومعارض ونقل اغلب صلاحياته الى هيئة النزاهة والمدعي العام، ونحن من جانبنا نرى ان هذا الالغاء جاء نتيجة ضغوطات سياسية وليس هناك ما يبرره عملياً وفنياً، وان عمل مكاتب المفتش العام مها في مكافحة الفساد، واذا كان هناك سلبيات وخلل في عملها فهذا لا يبرر الحل والالغاء بقدر ما يبرر الاصلاح والمعالجة لها.

ب. ديوان الرقابة المالية

وهي الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق أنشأت بموجب الأمر 77 لسنة 2004 مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع

المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ولغرض مكافحة الفساد المالي، بدأت الرقابة المالية في العراق بتشريع قانون دائرة الرقابة المالية رقم 17 لسنة 1972 ويهدف القانون الى التدقيق والمصادقة على الحسابات الختامية لكافة مؤسسات الدولة ونشر الوعي المالي والمحاسبي ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي في الجهات الخاضعة للرقابة ولقد جرت عدت تعديلات على تشريعات الديوان اهمها تعديل القانون رقم 6 لسنة 1990 المعدل بالأمر التشريعي المرقم 77 لسنة 2004.

2. الرقابة اللاحقة. وتتمثل بالأجهزة الاتية: أ. هيئة النزاهة العامة

نظراً لأهمية وحجم المسؤولية الملقاة على عاتق هيئة النزاهة والدور الكبير الذي تضطلع به لمكافحة الفساد سوف نتناولها مفصلاً، إذ تعد النزاهة شرط قرره الدستور العراقي لعام 2005 في عدد من المواد منها المادة/ 5 الخاصة بسيادة القانون إذ يجب ان يكون الموظف العام في أدائه لواجبات وظيفته مراعيّاً لإحكام القانون وملتماً بها والمادة / 27 التي نصت على حرمة الاموال العامة وان حمايتها واجب على كل مواطن.

انشأت الهيئة تحت مسمى (مفوضية) بعد سقوط النظام السابق عندما اصدرت سلطة الائتلاف المدني الامر ذي العدد (55) لسنة 2004 والذي خول بموجبه الحق لمجلس الحكم الانتقالي في العراق بإنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة وتكون هذه المفوضية جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذه وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لعام 2005, نصت المادة/ 102 على انشاء هيئة

مستقلة للنزاهة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظيم عملها بقانون الذي صدر بالرقم (30) لسنة 2011 بعد الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (55) لسنة 2004، والذي نص على ان مهمة الهيئة 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 الوسائل الآتية: (1) وضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة. (2) عقد ندوات وإعداد برامج توعية للتثقيف وتبني ثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية.

وتعمل هيئة النزاهة على تحقيق الاهداف الآتية:

- مكافحة الفساد الاداري والمالي من خلال جملة من الصلاحيات والاجراءات القانونية والتحقيقية.
- الوقاية من مظاهر الفساد اعتماداً على منهجية واسعة في اقتراح مسودات قوانين تتعلق بمكافحة الفساد بكل اشكاله واصدار لوائح السلوك الوظيفي واعتماد مبدأ الشفافية في عمل المؤسسات الحكومية.
- تثبيت الحكم النزيه والعاذل وزرع ثقة الشعب بالحكومة من خلال استقلالية عمل الهيئة وحمايتها من اي تأثيرات خارجية.
- نشر ثقافة النزاهة بين اوساط المجتمع من خلال برامج هادفة الى توعية الافراد والمؤسسات وكذلك تنمية اطر التعاون بين مؤسسات المجتمع المدني بهدف تنظيم هذه المؤسسات في إطار عمل مع الهيئة يخدم التوجه العام لمكافحة الفساد والوقاية منه.

وتتمتع الهيئة بالصلاحيات التالية في سبيل تحقيق أهدافها:

- التحقيق في قضايا الفساد الاداري: حسب نص القسم الثالث من القانون رقم (55) لسنة 2004 فإن لهيأة النزاهة صلاحية المحقق في التحقيق بقضايا الفساد، وتوظيف محققين وان تكون طرفاً في دعاوى الفساد المعروضة امام قاضي التحقيق، كما يجوز للهيئة احالة اي معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك المهني الى رئيس الدائرة.
- خلق ثقافة نزاهة وشفافية وخضوع للاستجواب: من خلال تنفيذ مبادرات لتوعية وتثقيف الشعب بغية تقوية مطالبه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة، وتنمية ثقافة تقدر النزاهة الشخصية واخلاقيات الخدمة وتعزيز الشفافية والاستقامة بين الموظفين.
- اقتراح التشريعات التي تساعد في القضاء على الفساد.
- الزام المسؤولين بالإفصاح عن مصالحهم المالية إذ تستطيع الهيئة ان تتيح للجمهور الاطلاع على المعلومات وفحصها ونسخها هي والاستمارات المقدمة لها، وهذا ما يرسخ من ثقة الشعب بالحكومة ويكشف الغموض والملفات الخفية عن الجمهور ولهيئة النزاهة ان تؤدي واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة وديوان الرقابة المالية، كما يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقاً لأحكام القانون.
- ب جهاز الادعاء العام: نص قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017 على تأسيس جهاز الادعاء العام ويعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية يتمتع بالشخصية المعنوية ويمثله رئيس

الادعاء العام أو من يخوله وله استقلاله المالي والإداري ويكون مقره في بغداد.

ولقد منح هذا القانون اختصاص الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد استنادا الى المادة (5/ ثاني عشر) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 إذ اعطى المشرع سلطة التحقيق والالتزام بيد الادعاء العام. بعد ان كان المشرع العراقي يقوم على مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتّحقيق.

كما نصت المادة / 5 منه على ان يتولى الادعاء العام مهمة إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها، ومراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الادلة التي تلزم بالتحقيق فيها واتخاذ كل من شأنه التوصل الى كشف معالم الجريمة.

وبالنظر لأهمية جرائم الفساد المالي والإداري وخطورتها على المجتمع وانعكاساتها الخطيرة، افرد الاختصاص للادعاء العام بالتحقيق بها في هذا النوع من الجرائم، الا أنّ المشرع لم يوضح العلاقة بين الادعاء العام مع الجهات الأخرى المختصة بمكافحة الفساد مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي، كما لم يبيّن الصلاحيات التي يتمتع بها المدعي العام المالي والإداري حينما يمارس التحقيق.

وعليه يمكننا القول ان المؤشر العام لجهات الرقابة والتحقيق في جرائم الفساد الاداري والمالي في العراق تشير الى وجود عدة جهات تنفيذية وقضائية تعمل على التصدي للوقاية من الفساد ومكافحته ومعاقبة مرتكبي جرائم الفساد وهذا الامر يبدو للكثيرين عامل سلبي يؤدي الى تداخل عمل تلك الجهات وتشتت الجهود مما يعطل ويعرقل الوصول للفاستدين ويمكن ان

يعمل على افلات المجرمين من العقاب أو منع الوصول اليهم وتعقب الفساد ومكافحته، الا اننا نرى خلاف ذلك إذ ان مكافحة الفساد عملية معقدة وتحتاج الى تضافر وتكامل جهود جهات متعددة، وبالتالي فان وجود عدة جهات عامل يساعد على مكافحة الفساد ولكن بشرط التنسيق والتكامل بين تلك الجهات وهذا ما نفتقده غالباً في مكافحة الفساد في العراق، فالخلل اذن ليس في بنوية وهيكلية تلك الجهات بقدر ما هو بالخلل في التنسيق بينها وتكامل عملها.

ج. اللجان والمجالس المؤقتة.

تم تشكيل عدد من اللجان والهيئات التنفيذية والبرلمانية المؤقتة التي منحت بعض الصلاحيات الخاصة بالنزاهة ومكافحة الفساد سوف نتطرق الى اهمها حسب التفصيل التالي:

1. المجلس المشترك لمكافحة الفساد 2008 والمجلس الأعلى لمكافحة الفساد 2016-2019: وهي مجالس تنسيقية بين الجهات ذات العلاقة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد يرأسها رئيس مجلس الوزراء. أُسس المجلس المشترك لمكافحة الفساد في العام (2007) برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء، وعضوية رؤساء (مجلس القضاء الأعلى، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهيئة النزاهة)، ومنسق من مكتب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الرقابية، وممثل عن مكاتب المفتشين العموميين؛ كان الهدف المعلن من تأسيسه هو التنسيق بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد، وتفعيل جهودها، وتقديم التوصيات بشأن التشريعات والإجراءات والأنظمة بما يقلل من منافذ الفساد.

وفي العام 2015 وبعد موجة التظاهرات الراضة للفساد والمطالبة بمحاسبة المفسدين أُعيد تأليف المجلس المشترك

تحت مسمى (المجلس الأعلى لمكافحة الفساد) برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية رؤساء هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، وممثل عن مكاتب المفتشين العموميين، وممثل عن مجلس القضاء الأعلى، والأمين العام لمجلس الوزراء، فضلاً عن بعض الأعضاء من مؤسسات أخرى.

2. وفي العام 2018 أعاد رئيس الوزراء عادل عبد المهدي تأليف المجلس برئاسته وعضوية رئيسي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، وعضوين من مجلس القضاء الأعلى (رئيس جهاز الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي)، وممثل عن مكاتب المفتشين العموميين (منسقاً)، وممثل عن مكتب رئيس مجلس الوزراء (مقرراً)، فضلاً عن ممثل عن المجتمع المدني (مراقباً).

3. وقد حددت مهام المجلس بإعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ومتابعة تنفيذها، والإشراف على استكمال الأطر القانونية الخاصة بمكافحة الفساد، وسد الثغرات القانونية التي ينفذ منها الفساد، فضلاً عن استكمال الأطر المؤسسية لمنظومة مكافحة الفساد، وتوحيد جهود مكافحة الفساد وتنسيقها ودعمها واقتراح الحلول المناسبة لحل المشكلات التي تواجه هذه الجهود، ومتابعة تنفيذ مؤسسات الدولة المختلفة لسياساتها، وبرامجها وخططها في مكافحة الفساد وتقييم هذه السياسات والبرامج.

4. إن المتتبع لعمل المجلس المشترك لمكافحة الفساد المشكّل في العام 2007 لا يراها تختلف كثيراً عن المجالس التي شكلت بعدها؛ فعلى أرض الواقع كان للتجربة السابقة للمجلس المشترك لمكافحة الفساد عدة خطوات تمثلت بمجموعة من الإجراءات التنفيذية، أبرزها إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للمدة (2010-2014)؛ كونها إحدى متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد التي أقرها العراق في العام 2007، وإطلاق الحملة الوطنية لمكافحة الرشوة التي أثمرت عنها نتائج إيجابية في مكافحة ما يُعرف بالفساد الصغير الذي يمارسه صغار الموظفين الذي نتج عن تقليل للروتين -تسهيل بعض الإجراءات-، فضلاً عن توفير أماكن مكيفة للمراجعين، وقياس حجم تعاطي الرشوة في الدوائر الحكومية الخدمية من قبل هيئة النزاهة؛ الأمر الذي كان له الصدى الأكبر في منجزات هذه الحملة⁽³⁶⁾.

5. الأمر الديواني رقم 70 في العام 2019 الذي حمل في طياته عدة فقرات دعماً لمكافحة الفساد ومحاربة الفاسدين، تتضمن إعداد استراتيجية وطنية 2019 / 2022 ومؤشر وطني للنزاهة ومكافحة الفساد، على أن تتولى هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي إعدادهما، واستناداً لهذا التكليف فقد ألفت لجاناً مشتركةً بينهما بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وهذا ولقد تم اطلاق استراتيجيتين وطنيتين للنزاهة ومكافحة الفساد من قبل هيئة النزاهة امدة كل واحدة منها اربع سنوات خلال عامي 2019 و2020، الاولى الإستراتيجية 2019 / 2022 والثانية 2021 / 2024 دون ان تعلن الهيئة نتائج الاستراتيجية الاولى وما تمخض عنها من انجازات ولماذا هذا التداخل بالسنوات، وكذلك مشروع المؤشر الوطني للنزاهة لم تعلن الهيئة أي نتائج عنه.

³⁶ غزوان رفيق عويد، المجلس الأعلى لمكافحة الفساد -رؤية استشرافية،

بحث منشور في موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط

<https://www.bayancenter.org/5231/03/2019>

6. لجنة مكافحة الفساد بالأمر الديواني 29 لسنة 2020، شكلتها حكومة مصطفى الكاظمي وهي لجنة تتكون من رئيس اللجنة الفريق اول احمد ابو رغيف وممثل عن وزارة الداخلية، وممثل عن جهاز المخابرات الوطني العراقي، وممثل عن جهاز الأمن الوطني، وممثل عن هيئة النزاهة، وتختص بالقضايا الكبرى ولها صلاحيات واسعة ولها قوة ساندة من جهاز مكافحة الإرهاب مع مجموعة من القضاة والمحققين من مجلس القضاء والادعاء العام للإشراف على التحقيقات، فهي لجنة ذات قوة إنفاذ القانون خولت بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء وضعت القضايا الكبيرة للفساد على جدول أعمالها.

ولقد رافق عمل اللجنة الانتقادات القانونية منذ لحظة تأسيسها، نتيجة افتقارها للغطاء الدستوري، إذ إن البلاد لديها مؤسسات دستورية لمكافحة الفساد، مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، إلى جانب وجود مؤسسة أمنية دستورية للتعامل مع قضايا الإرهاب. غير أن الدوائر المقربة من رئيس الوزراء مصطفى الكاظمي كانت ترى أن تلك المؤسسات لم تؤد وظائفها بالشكل المطلوب، وظلّ ملف الفساد يتهدد الدولة ومؤسساتها منذ سنوات. وقد تعلق الامر بقانونية تشكيل تلك اللجنة فالواضح قانونا انه من الجائز استثناء تشكيل لجان قانونية للتحقيق في قضايا الفساد من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الوزراء كونه المسؤول الاول عن ادارة الدولة ورعاية شؤونها، بل ان الكثير من قوانين العديد من الدول تجيز ان يكون للسلطة التنفيذية صلاحيات وسلطات قضائية بما يصطح عليه القضاء الاستثنائي كما هو الحال في جرائم الارهاب أو الامن أو الفساد أو بعض المخالفات والجنح كما كان معمول به في العراق سابقا في ظل قوانين كثيرة منحت بعض

الجهات التنفيذية مثل المحافظين أو الوزراء أو بعض رؤساء الوحدات الادارية والدوائر الاخرى سلطات قضائية دون ان يكون في ذلك مساسا لمبدأ الفصل بين السلطات خلافا للأصل العام في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية، وما يعيشه العراق اليوم من ازمات وما تتطلبه المرحلة من بسط سلطة القانون وفرضها بدعم شعبي ووطني ما هو الا الاساس والتأصيل الدستوري والقانوني والوطني لتشكيل هذه اللجنة، كون القضاء العادي يصعب عليه كثيرا عن ملاحقة ومكافحة الفساد المالي والاداري بسبب إجراءاته الروتينية في التحقيق وجمع الادلة والمحاكمة وتداخل الصلاحيات بينه وبين الجهات الرقابية الاخرى كهيئة النزاهة وغيرها، فيكون عمل تلك اللجان لتعضيد ومساندة عمل القضاء ونصير له، وهذا ما نراه فعليا حيث هناك تناغم وانسجام وتنسيق بين لجنة الامر الديواني المذكور وبين الجهات القضائية والرقابية المختلفة، علما بان لجنة الامر الديواني رقم 29 لسنة 2020 تتكون من مجموعة تتراوح عددها 40 شخصا من القانونيين من محققين وموظفين تنفيذيين من جهات تنفيذية مختلفة مما يكرس عملها المهني القانوني وعملها يرتبط بقضاة مختصين بقضايا الفساد، لكن ينبغي ان يكون المعيار في الملفات هو معيار قانوني بحت وان تمارس عملها وفق السياقات القانونية من حيث التشكيل والاختصاص والاجراءات، دون النظر الى الجهة التي ينتمي لها المتهم بالفساد أو ان يكون من تلك الطائفة أو هذه القومية، وان لا تخضع للضغوط السياسية والاجندات والابتزاز والصفقات دون الخشية من انتمائه الحزبي أو الديني.

كما يجب ان يكون عملها لمستويات اعلى من الفاسدين فالغالبية الساحقة لمن تم القاء القبض عليهم هم من فاسدي الصف الثاني أو الثالث من الأحزاب أو المسؤولين التنفيذيين، والمفروض ان يتم التوجه نحو القيادات الفاسدة الكبيرة وسوف تحظى بدعم شعبي ووطني.

برغم تلك الانتقادات واصلت اللجنة بالقيام بعملها، وكانت جولة من الاعتقالات التي قامت بها لجنة رئيس الوزراء العراقي مصطفى الكاظمي المكلفة بالتحقيق في قضايا الفساد الكبرى، في سبتمبر (أيلول) 2020، والتي أسفرت عن اعتقال عدد من المسؤولين الحكوميين بتهم فساد، قد رفعت منسوب التفاؤل في الشارع العراقي من احتمالية أن تكون تلك العمليات ممهدة للإطاحة برؤوس فساد كبرى في البلاد.

ولقد أنهت المحكمة الاتحادية العليا العراقية الجدل الدائر بهذا الشأن، عندما اصدرت قرارها المرقم 169/اتحادية/2021 في 2/ 3/ 2022 بعدم صحة الامر الديواني رقم (29) لسنة 2020 المتضمن تشكيل لجنة دائمة للتحقيق في قضايا الفساد والجرائم المهمة والغاء اعتباراً من تاريخ صدور الحكم لمخالفته لأحكام المادة (37 /اولاً/1) من الدستور التي تضمن حماية حرية الانسان وكرامته ولمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليها في المادة 47 من الدستور ولمبدأ استقلال القضاء واختصاصه بتولي التحقيق والمحاكمة المنصوص عليها في المادتين 87 و88 من الدستور ولكون الامر المذكور يعد بمثابة تعديل لقانون هيئة النزاهة كونها هيئة دستورية تختص في التحقيق في قضايا الفساد المالي والاداري جدير بالذكر أن المحكمة اصدرت قرارها استناداً

لصلاحياتها المنصوص عليها في البند ثالثاً من المادة 93 من الدستور⁽³⁷⁾.

7. لجنة الأمر النيابي المرقم 62 لسنة 2020 للتحقيق والتدقيق بقضايا الفساد في عقود وزارة الكهرباء، حيث ألفت هيئة رئاسة مجلس النواب لجنة تدقيق وتحقيق بقضايا الفساد الاداري والمالي برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس النواب وعضوية رؤساء اللجان النيابية التالية لجنة النفط والطاقة والثروات الطبيعية ولجنة النزاهة ولجنة الخدمات والاعمار ولجنة الاقتصاد والاستثمار بالإضافة الى رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس هيئة النزاهة الاتحادية والمدير العام لدائرة التحقيقات في الهيئة؛ للتحقيق بتعاقدات وزارة الكهرباء منذ عام 2006 ولغاية عام 2020، وتشكلت فرق دعم سائدة للجنة المذكورة من قبل مجلس النواب وديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة الاتحادية ووزارة الكهرباء تتولى أعمال الرقابة والتدقيق والتحري والتحقيق وكتابة التقارير عن الملفات الخاصة بوزارة الكهرباء وتعاقداتها وتسريع الإجراءات والمتابعات بالشكل الذي يضمن سرعة الإنجاز. والحقيقة ان مثل هذا اللجان هي لجان وقتية تشكلت كردة فعل من المطالبات الشعبية العارمة خلال فصل الصيف وانقطاع الطاقة الكهربائية بشكل مستمر أو خلال فترات التظاهرات والازمات، وعليه فإنها لن تكون فعالة وناجعة بل لم تخرج عن نتائج حقيقة دائمة بل معالجات واجراءات انية وقتية وينبغي الإشارة إلى أن القضاء على الفساد الإداري يتطلب ثورة

³⁷ انظر الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق

<https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

اجتماعية ثقافية تبين مخاطره السياسية والاقتصادية والاجتماعية كما ينبغي توفر الإرادة الجادة والحقيقية من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بأن لا تصطدم توجهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية.

ثالثاً: معوقات مكافحة الفساد الاداري في العراق

هناك العديد من المعوقات والمشاكل التي تعترض طريق مكافحة الفساد في العراق، وأبرزها:

1. المشاكل والمعوقات السياسية المتمثلة بتبني نظام المحاصصة في العراق، إذ أصبحت الوظائف والامتيازات والمسؤوليات الإدارية والمناصب تسند استناداً لهذه المحاصصة، لا بل ان هذه المحاصصة قد وجدت طريقها بوجود لجنة في الامانة العام لمجلس الوزراء تختص بتحقيق التوازن في توزيع المناصب بين المكونات، لهذا أصبحت آلية التكليف بالوظائف القيادية في الدولة اشبه بالمغنم وتحولت الى حصص فئوية ثم تم اختزالها الى العائلية السياسية.
2. الصراع الحزبي المرير وأحيانا غير المشروع بين الأحزاب الحاكمة، كما وفرت الميليشيات المسلحة للأحزاب غطاء ودعمًا لبعض النفعيين والفاستدين.
3. غياب التنسيق الواضح في نظام النزاهة الوطني ومكافحة الفساد بين الجهات المتعددة من خلال تعدد الأدوار وتكامل هذه الأدوار للتأسيس لنظام سياسي يعتمد الحكم الرشيد والبياته.
4. التدخلات الحزبية والسياسية في عمل الجهات والهيئات المتعلقة بمكافحة الفساد التنفيذية منها والقضائية.

5. تبني الاقتصاد الريعي وضعف اليات عمل ادارة المال العام واعتمادها على موازنة البنود بدلاً من موازنة البرامج وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وضعف الاستثمارات الحقيقية.
6. ضعف الولاء الوطني وعدم ثقة الافراد بالدولة وتغليب القيم العشائرية والمناطقية والفئوية الضيقة والتحولت الاجتماعية السلبية التي يعاني منها المجتمع في القيم والمثل.
7. ضعف الثقافة القانونية وعدم نجاعة القانون وفرض سلطته، والتأخير في تحقيق العدالة والياتها وتعطيل عمل اعضاء الضبط القضائي وشمول جرائم الفساد بقانون العفو العام.
8. ضعف رقابة الراي العام الموضوعي الواعي ورقابة منظمات المجتمع المدني على أداء السلطات الحكومية وعدم استقلاليتها بشكل عام.
9. غياب الرؤية الفلسفية الواضحة للبناء التشريعي وقلة جودة التشريعات.

المحور الثالث: الجهود والاتفاقات الوطنية والدولية في مكافحة الفساد الاداري

هناك العديد من الجهود الدولية التي تمخضت عن صدور اتفاقيات ومعاهدات دولية لغرض انفاذ القانون وفرض النزاهة ومكافحة الفساد بكل اشكاله، كما قامت الحكومات المتعاقبة بإجراءات كان لها أثر في الحد الى حد ما في مكافحة الفساد، سوف نتطرق الى تلك الجهود والاجراءات كما يأتي:

أولاً: الجهود الدولية وتتمثل بما يأتي:

1. **اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003** : تعد اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وثيقة دولية بالغة الاهمية وذلك لأنها اتفاقية عالمية النطاق حيث اشتركت في اعمالها التمهيدية والمفاوضات التي سبقت اقرارها اكثر من نحو (120) دولة والعديد من المنظمات الدولية، كما انها تمثل احكام الاتفاقية استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد حيث تعتمد على اتخاذ مجموعة من التدابير التشريعية وغير التشريعية وتنشأ لنفسها آلية التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الاطراف، أما عن الاطار التشريعي وانفاذ القانون في هذا الاتفاقية، تم تجريم جميع مظاهر الفساد بموجب احكام الاتفاقية، وهذا الاتفاقية ليس بإمكانها وضع تجريم مباشر يطبق تلقائيا على الدول الاطراف فيها انما هي دعوة للدول الاطراف فيها لتجريم مختلف افعال الفساد، وهذه الدعوة تنطوي على درجة من الالتزام في مواجهة الدول الاطراف والذي يعترف به نظامها القانوني، لذلك أن الاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها الدولة تصبح جزء من نظامها القانوني الوطني، وبذلك تكون كل دولة طرف في الاتفاقية مدعوة الاجراء المواثمة التشريعية وتضمن هذا الفصل (13) مادة تضمنت تجريم

الافعال التالية رشوة الموظف العمومي الوطني، رشوة الموظف العمومي الاجنبي، الاختلاس، المتاجرة بالنفوذ، اساءة استغلال الوظائف، الاثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، غسيل الاموال غير المشروعة، الاخفاء، اعاقه سير العدالة. كذلك تناولت الاتفاقية احكام كثيرة ذات صلة بظاهرة الفساد وهي (مسؤولية الشخصيات الاعتبارية، المشاركة والشروع، العلم والنبه والغرض، التقادم والملاحقة والمقاضاة والجزاءات، التجميد والحجز والمصادرة، حماية الشهود والخبراء والضحايا، حماية المبلغين . عواقب افعال الفساد، التعويض عن الضرر، السلطات المختصة، التعاون مع سلطات انفاذ القانون، التعاون بين السلطات الوطنية، التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص . السرية المصرفية، السجل الجنائي، الولاية القضائية).

2. **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003:** تعد من اهم الاتفاقيات الدولية التي اخذت التشريعات العراقية التوأمة مع احكامها وبنوده. جاء انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بموجب القانون المرقم (35) لعام 2007 واحكام هذه الاتفاقية لا تتعارض مع الدستور الدائم لجمهورية العراق لعام 2005، وقد نظم هذا الدستور احكام الموافقة والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، إن المصادقة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد يبرز قدرة الدولة العراقية ونظامها المؤسسي على تحجيم ظاهرة الفساد اذا ما طبقت احكامها تطبيقاً منهجياً وبروح وطنية عالية، وهنا لا بد من الاشارة الى انه جاء في الاسباب الموجبة للقانون رقم (35) لعام 2007، ولذي بموجبة انضمام العراق لهذه الاتفاقية

اشاره فقط لمساله التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد وتم تشريع هذا القانون في حين الانضمام يحقق اغراض اخرى متعددة.

ثانياً: الاجراءات الوطنية

سوف نتطرق الى بعض الاجراءات التي قامت بها الدولة

1. العراقية في نهاية عام 2019 لغاية نهاية عام 2021 وهي كما يأتي:
اصدار قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2019 الذي نشر. في جريدة الوقائع العراقية بعددها رقم 4568 الصادر في 23 / 12 / 2019، وتجدر الإشارة الى أن التعديل قد شمل اسمي القانون والهيئة، إذ حمل القانون اسم "قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع"، وأصبح اسم الهيئة "هيئة النزاهة الاتحادية".
2. اجراءات الرصد والتحري ومتابعة القضايا الخاصة بالفساد وانجاز قاعدة البيانات لكشف الذمم المالية للمسؤولين وموظفي السلطات الثلاثة وتدقيق تضارب المصالح للمشمولين.
3. رصد المشاريع المتلكئة في دوائر الدولة المختلفة في كافة المحافظات ومحاسبة المقصرين بواقع 1600 مشروع في 15 محافظة بكلفة اجمالية بلغت ما يقارب 12 ترليون دينار و217 مليار دينار في سنة 2019.
4. في عام 2019 اقامة ورش عمل تدريبية للتعريف بالاستراتيجية الوطنية والمؤشر الوطني للنزاهة بواقع ما يقارب 250 متدرب و75 دورة تدريبية لموظفي دوائر الدولة المختلفة عن النزاهة والوظيفة العامة شارك بها ما يقارب 3000 موظف و68 ندوة وحلقة

نقاشية وتم اعداد 17 دراسة متخصصة عن الفساد من قبل دائرة التخطيط والمتابعة.

5. استرجاع مبلغ 1.579.650.357.322 ترليون دينار ومليار وتقريبا ثلاث وستون مليون دولار امريكي ومليون وثمانمائة وخمس وعشرون ألف يورو التي منعت هيئة النزاهة أو اوقفت هدرها بموجب إجراءاتها القانونية في عام 2019
اما عن سنة 2020 فقد عملت الحكومة من خلال هيئة النزاهة ما يأتي:

1. اعداد الاستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد 2021 / 2024.

2. رصد 26 مشاريع متلكئة في 8 محافظات بواقع 576.867.456.420 مليار دينار وما يقارب 350 مليون دولار امريكي.

3. تعديلات تشريعية بواقع 32 تعديل قانون أو تعليمات أو اصدار تعليمات جديدة والواقع هي التعديلات نفسها للعام السابق 2019 ولكن تم انجاز 13 منها فقط بنسبة 94% منها في حين ان تقرير 2019 ذكر العدد نفسه بنسبة انجاز بلغت 70% فقط.

4. اقامة 38 دورة في الهيئة شارك بها 547 موظف من الهيئة و264 من الدوائر الاخرى و 6 ورش عمل شارك بها 68 موظف و 8 دورات تدريبية شارك بها 200 موظف و 47 ندوة و جلقة نقاشية شارك بها 2478 موظف و 17 دراسة علمية.

5. في عام 2020، نشرت الحكومة ما يسمى بورقة الاصلاح أو الورقة البيضاء رسمت استراتيجية للإصلاح ومع ذلك كانت الورقة، مثل عدد من استراتيجيات الحكومة العراقية السابقة، بيان نوايا أكثر من كونه استراتيجية واقعية لتحقيق إصلاح ذي مغزى، وضعت

الورقة خططاً لإجراء تخفيضات مستمرة في الرواتب الحكومية والمعاشات التقاعدية والمزايا الأخرى. كما حددت الطموح لترسيخ وتنظيم محاولات الكاظمي في معالجة الفساد وجعل الاقتصاد أكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي. نظرًا للقيود الهيكلية التي تواجهها الحكومة، من المشكوك فيه بشدة أن الحلول السياسية المقترحة في الكتاب الأبيض سيتم تنفيذها على الإطلاق. وقد استند إلى التأكيد على أن الوضع الاقتصادي كان شديد الخطورة بحيث لم يكن أمام النخبة الحاكمة في العراق خيار سوى الترحيب بإصلاحات اقتصادية بعيدة المدى.

6. حجم المنجز من البلاغات التي وصلت لهيئة النزاهة مع حجم المنجز قليل جداً، أي مع الذي يحول للجهات القضائية قليل جداً 2852 اخبار بينما المحال والمحسوم من قبل الهيئة 87 فقط.
7. تسليم المتهمين أو المدانين الهاربين من أصل 65 شخص تم رفض تسليم 45 وسلم فقط 8 للسلطات العراقية و 2 شملوا بقانون العفو العام تقرير 2020.
8. اجراءات هيئة النزاهة بخصوص استرداد الاموال عام 2020 إذ يوجد 163 ملف تم انجاز فقط 10 منها 3 من هذه الاخيرة تتعلق بمنصب وزير أو بدرجته.
9. البلاغات والإخبارات والقضايا الجزائية: تلقت الهيئة خلال النصف الاول من عام 2020 (1887) بلاغاً لمزاعم فساد. الإخبارات: بلغت عدد الإخبارات المسجلة خلال النصف الاول من عام 2020 (5590) إخباراً. القضايا الجزائية: بلغت عدد القضايا الجزائية المسجلة خلال النصف الاول من عام 2020 (6531) قضية جزائية.

10. أوامر الإستقدام والقبض والتوقيف: اذ بلغ عدد اوامر الاستقدام القضائية الصادرة خلال النصف الاول من عام 2020 (3208) أمراً قضائياً. فيما بلغ عدد اوامر القبض القضائية الصادرة خلال النصف الاول من عام 2020 (858) أمراً قضائياً. وبلغ عدد اوامر التوقيف القضائية الصادرة (675) أمراً قضائياً خلال النصف الاول من عام 2020.

11. عمليات الضبط بالجرم المشهود: نفذت الهيئة (497) عملية ضبط بالجرم المشهود خلال النصف الاول من عام 2020. وبلغ عدد القضايا المحالة والمتهمون المحالون على محكمة الموضوع (الجنح والجنايات) (1405) قضية تضمنت (2194) أمراً بالإحالة خلال النصف الاول من عام 2020، ومن بين تلك القضايا والإحالات عدد من الوزراء ومن بدرجاتهم بالإضافة العديد من ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامين ومن بدرجاتهم.

12. بلغ مجموع الأموال العامة التي استرجعتها الهيئة، والتي صدرت أحكام قضائية بردها، والتي منعت أو أوقفت الهيئة هدرها بناءً على إجراءاتها، والتي تمت إعادتها حقيقةً لحساب الخزينة العامة، خلال النصف الاول من عام 2020 (259,273,586,253) ديناراً عراقياً و(137,105,920,4) دولاراً أمريكياً.

13. بلغ عدد الأحكام القضائية الصادرة خلال النصف الاول من عام 2020 (585) حكماً قضائياً بجموع (317) حكماً بالإدانة و (268) حكماً بالإفراج.

14. استقبلت الهيئة عدد من البلاغات والأخبارات وصدرت عدد من اوامر القبض والاستقدام بصدها مع محاضر ضبط لحالات فساد بالجرم المشهود عن ملفات الفساد وفق الاحصائية الاتية: أ) البلاغات والأخبارات والقضايا الجزائية: تلقت الهيئة خلال عام

2021 (4230) بلاغاً لمزاعم فساد فيما بلغت عدد الإخبارات المسجلة خلال عام 2021 (9183) إخباراً. فيما بلغت عدد القضايا الجزائية المسجلة (11605) قضية جزائية خلال عام 2021.

(ب) أوامر الإستقدام والقبض والتوقيف: بلغ عدد اوامر الاستقدام القضائية الصادرة (7736) أمراً قضائياً خلال عام 2021 وبلغ عدد اوامر القبض القضائية الصادرة خلال عام 2021 (1568) فيما بلغ عدد اوامر التوقيف القضائية الصادرة (1405) أمراً قضائياً الأحكام القضائية الصادرة في جرائم الفساد (إدانة - إفراج) خلال عام 2021، بلغ عدد الأحكام القضائية الصادرة (1150) حكماً قضائياً بجموع (632) حكماً بالإدانة و (518) حكماً بالإفراج خلال عام 2021.

(ج) عمليات الضبط بالجرم المشهود: نفذت الهيئة خلال عام 2021 (815) عملية ضبط بالجرم المشهود.

15. القضايا المُحالة والمُتهمون المُحالون على محكمة الموضوع (الجنح والجنایات): بلغ عدد القضايا المحالة والمُتهمون المحالون على محكمة الموضوع (2912) قضية تضمنت (5836) أمراً بالإحالة خلال عام 2021، ومن بين تلك القضايا والإحالات عدد من الوزراء ومن بدرجاتهم بالإضافة العديد من ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العاميين ومن بدرجاتهم. بينما بلغ مجموع الأموال العامة التي استرجعتها الهيئة، والتي صدرت أحكام قضائية بردها، والتي منعت أو أوقفت الهيئة هدرها بناءً على إجراءاتها، والتي تمت إعادتها حقيقةً لحساب الخزينة العامة، (642,498,499,204) ديناراً عراقياً و(10,025,779,729) دولاراً أمريكياً خلال عام 2021.

16. تقديم مشاريع ومُسوّدات القوانين والتعليمات واللوائح التي اقترحتها الهيئة، مُبَيَّنًا أنَّ من بينها: مُسوّدة مشروع قانون حق الاطلاع على المعلومة والحصول عليها، ومشروع تعديل قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، ومشروع تعديل نصوص جرائم الرشوة في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969، ومشروع التعديل الواحد والعشرين لقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960، ومشروع التعديل الثاني لقانون صندوق استرداد اموال العراق رقم (9) لسنة 2012 وغيرها⁽³⁸⁾.

وقدر تعلق الامر باسترداد أموال العراق فقد صدر بموجبه قانون خاص، وهو قانون رقم (9) لسنة 2012 والذي تم تعديله بموجب قانون رقم (7) لسنة 2019، والذي يقضي- بتأسيس صندوق لاسترداد أموال العراق المهرية، ويدير الصندوق مجلس ادارة مكونة من عدد من المسؤولين والجهات المعنية، يرأسه رئيس هيئة النزاهة، قَدّرت لجنة النزاهة النيابية الأموال العراقية المهزّبة من قبل بعض الفاسدين في عهد النظام السياسي القائم منذ عام 2003 وحتى عام 2021 بنحو 350 مليار دولار، أي ما يعادل 32% من إيرادات العراق خلال 18 عاما.

جدير بالإشارة ان عدم قدرة العراق على استرداد أمواله تعود إلى أن القضية متشابكة وتستلزم اتفاقيات دولية وأخرى ثنائية، إذ أن الإشكالية الحقيقية تتمثل بضرورة اتباع العراق الخطوات القانونية التي تشمل إجراء تحقيقات قضائية محلية

³⁸ التقرير السنوي لعام 2021 الصادر من هيئة النزاهة الاتحادية وال متاح في موقع الهيئة الإلكتروني:

تصل إلى أحكام قضائية قطعية، وبعد تلك المرحلة يجب على الحكومة ووزارة الخارجية مخاطبة الإنتربول الدولي ووزارات الخارجية الأجنبية من أجل الشروع في الإجراءات القضائية بتلك الدول.

وفي السياق نفسه لا بد من الإشارة الى ان العراق يقبع في ذيل مؤشر الفساد لمنظمة الشفافية الدولية، ليكون من أكثر بلدان العالم فساداً، إذ يُصنف مؤشر مدركات الفساد درجات ومراتب الدول استناداً الى مدى فساد القطاع العام في البلد بحسب إدراك الخبراء والمسؤولين التنفيذيين في قطاع الأعمال.

وهو مؤشر مركب يجمع بين 13 دراسة مسحية وتقييمات للفساد أجرتها مجموعة متنوعة من المؤسسات المرموقة. ومؤشر مدركات الفساد هو المؤشر الأكثر استخداماً وانتشاراً في سائر أنحاء العالم وقد أصدرت منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي (مؤشر مدركات الفساد 2021) في 25 كانون الثاني 2022 وأحتل العراق التسلسل 157 بواقع 23 درجة ويعد تقدم طفيف عن العام 2020 والذي كان تسلسل العراق 160 و21 درجة.

الخاتمة

ان مكافحة الفساد عملاً جماعياً لا يمكن ان يتحقق الا بمشاركة كافة فعاليات المجتمع ابتداء من السلطات العامة والقطاع الخاص وفعاليات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمواطنين بالدرجة الاساس، لكن الإصلاح يجب ان يبدأ من اعلى سلطات الدولة ثم الانتقال الى باقي المؤسسات والقطاعات وفقاً لمعايير وخطط منتظمة واليات تسري على الجميع، وهذه العملية الاصلاحية تحتاج الى إرادة سياسية صادقة وجادة لمكافحة الفساد، ونحن نرى انه لغرض تحقيق كل ذلك يجب القيام بالإجراءات الآتية:

1. يجب أن تبدأ جهود مكافحة الفساد من خلال اعتماد نظام النزاهة الوطني في العراق يقوم على اساس تشخيص دقيق وشامل لديناميكية عمل السلطة في العراق وكيف تجري اليات الحكم والعلاقة بين السلطات المختلفة والهيئات المختصة بمكافحة الفساد فيه، لإيجاد تنسيق وتنظيم لعمل كل تلك السلطات والمؤسسات في مكافحة الفساد ودور كل جهة أو مؤسسة في هذا المجال.
2. تحديد المسؤوليات المنوطة بالهيئات والمؤسسات الرقابية التي تعمل على مكافحة الفساد لضمان عدم التعارض والازدواجية وتنازع الاختصاصات بينها.
3. دعم المؤسسات والهيئات الرقابية التي تعمل على التصدي للفساد ومكافحته وحمايتها وتوفير الدعم المالي والقانوني اللازم لتنفيذ مهامها بعيداً عن الضغوطات والمخاوف.

4. اعتماد الية وسياسة عامة ومعلنة للتعين في الوظيفة العامة وتولي المناصب الادارية والسياسية تتبنى معايير واضحة للجمهور من حيث الكفاءة، والخبرة والنزاهة والتخصص.
5. خفض اعتماد الاقتصاد على الريع النفطي والعمل على رفع مستويات الأداء الإقتصادي وتنويع مصادر الدخل والإنتاج من خلال الاهتمام بالقطاعات الإنتاجية المتنوعة.
6. تعزيز اجراءات سيادة القانون وانفاذ القانون بصرامة وقوة من خلال خضوع الجميع للقانون واحترامه والمساواة أمامه وتنفيذ أحكامه من جميع الأطراف، لحماية المجتمع والمؤسسات العامة مع احترام الحقوق والحريات الدستورية من خلال نظام يقوم على الشفافية والمساءلة وعدم حماية الفاسدين بتشديد العقوبات المتعلقة بالفساد والوظيفة العامة ومنع الإفلات من العقاب من خلال قوانين العفو العام.
7. استكمال الاطر القانونية والمؤسسية الخاصة بمنع الفساد ومكافحته، على وفق رؤية واضحة لتلبية المتطلبات الوطنية وفق الدستور والاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مع حزمة تشريعات ساندة سواء بإصدار أو تعديل تشريعات نافذة.
8. التجريم الصريح والصارم لاستغلال واستثمار النفوذ السياسي للتأثير على عمل المؤسسات وممارسة الابتزاز للمؤسسات العامة وموظفي القطاع العام والخاص.
9. العمل على نشر- وتعميق ثقافة المواطنة واحياء الروح الوطنية والانتماء للبلد وتنمية الروابط بين كافة مكونات المجتمع بما يؤدي الى تلاحمهم وتكاملهم، من خلال تعزيز قيم التسامح واحترام الغير وقبول مبدأ الاختلاف والتنوع، والابتعاد عن ثقافة العنف والاقصاء والتعصب والانغلاق والانعزال.

10. عقد اتفاقيات تعاون مع الدول واستثمار الاتفاقيات الدولية والاممية وتفعيل الاتفاقات النافذة في ملف تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد خصوصا مع دول المستقبل للأموال والاصول المهربة، لاستردادها وتسليم المدانين والمتهمين وتجميد وحجز الاموال واستردادها مع تضمين العائدات الناتجة في تشغيلها، والجرائم الأخرى ذات العلاقة بالفساد كالجريمة المنظمة وغسل الأموال، والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة بالفساد.
11. التركيز على البعد الأخلاقي وبناء الإنسان في محاربة الفساد في قطاع العمل العام والخاص وذلك من خلال التركيز على النوااميس والمثل العليا والدينية والاخلاقية وجعلها المثل والقُدوة في محاربة الفساد بأشكاله المختلفة، وكذلك من خلال ادراج قواعد للسلوك القويم في قوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة والعمل الخاص.
12. التحرك نحو استرداد الاموال والاصول المنهوبة وتهيئة ملفات استردادها مع تسليم المدانين والمتهمين بالفساد والتلاعب وهدر المال العام مما يحقق الردع العام والخاص.
13. إقامة شراكة فعلية بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني لدعم الجهود المبذولة من أجل تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
14. إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر- المعلومات وعمل التحقيقات التي تكشف عن قضايا الفساد لتسهم في تغيير اتجاهات الرأي العام.
15. تنمية دور المواطن والمجتمع في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية والمشاركة في مكافحة الفساد، وتعزيز دور مؤسسات

المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية والمثقفين في
مكافحة الفساد والقيام بدور التوعية القطاعية والجماعية.

المصادر

1. ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر، بيروت، بدون سنة نشر.
2. ابو القاسم الحسين بن محمد الاصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار المعرفة، بيروت.
3. ادم نوح علي معابدة، مفهوم الفساد الاداري ومعايير في التشريع الاسلامي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، عدد 2، مجلد 21، 2005.
4. باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الاداري وبعض اشكاله من وجهة نظر عينة من المدراء، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1999.
5. احمد عبد العزيز الاصغر، الضوابط الاخلاقية ومظاهر الفساد الاداري في مؤسسات الدولة، المجلة الربية للدراسات الامنية والتدريب، عدد 32 مجلد 16، 2002.
6. تغريد داود سلمان، الفساد الاداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور على موقع المجلات العلمية العراقية الإلكترونية.
7. حسن لطيف الزبيدي واخرون، العراق 2020، التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار، الطبعة الاولى، بيروت، 2021، ص 268
8. حسين عاصم، الازمات والفساد الاداري، المجلة العلمية لكلية التجارة، جامعة الازهر، القاهرة، العدد 25، 2003.
9. خالد عيادة عليومات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية دراسة حالة الاردن، دار الخليج للنشر- والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، 2020.

10. عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الامنية والتدريب، عدد 2 مجلد 12، 1997.
11. عماد الشيخ داود واخرون، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، بيروت،: 2006.
12. محمد خالد المهايبي، الفساد الاداري والمالي مظاهره واسبابه، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 4، السنة 2008، س 13.
13. محمد داغر، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة، ط 1، مركز الامارات للدراسات والبحوث، 2001.
14. سعيد يوسف، دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والكذب، بحث مقدم للقاء العلمي المقام من قبل المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، القاهرة، 2006.
15. سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم الرشيد: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، نيويورك ادارة الحكم مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة شعبة التطوير الإداري والإنمائي، 1995.
16. سوسن كريم الجبوري، الفساد الإداري والمالي واهم آثاره الاقتصادية في العراق جامعة القادسية /كلية الإدارة والاقتصاد، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة - كلية الإدارة والاقتصاد، العدد 21، السنة 2011.
17. عماد الشيخ داود واخرون، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، بيروت،: 2006.

18. غزوان رفيق عويد، المجلس الأعلى لمكافحة الفساد - رؤية استشرافية، بحث منشور في موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط
19. الفساد الاداري والحكم الصالح في البلاد العربية، مجموعة باحثين، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2005.
20. كيتجار روبات، السيطرة على الفساد، ترجمة علي حسين عجاج، دار البشير، عمان، الاردن.
21. محمد بن احمد القرطبي، الجامع لاحكام القرآن، دار الحديث، القاهرة، الجزء الاول، 2005.
22. مفيد دنون يونس، تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة تنمية الرافدين، العدد 101، المجلد 32، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق، 2010.
23. همام الشماع، العراق وظاهرة الفساد الإداري والاقتصادي، مقال منشور في مركز الجزيرة للدراسات.
24. ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الاداري مفهومه واسبابه ومظاهره، مقال منشور في شبكة النبا، العدد 80، 2006.
25. يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، في مجموعة باحثين: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.

التقارير

1. ايمن محمد احمد، الفساد والمسائلة في العراق، ورقة سياسيات. تقرير نشرته منظمة فريدريتش ايبرت مكتب الاردن والعراق، 2013.
2. التقرير السنوي لعام 2021 الصادر من هيئة النزاهة الإتحادية.
3. التقرير السنوي لعام 2020 الصادر من هيئة النزاهة الإتحادية.

الفساد الإداري في العراق

(مفهومه وآليات وأجهزة مكافحته الوطنية والدولية)



جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

جمهورية العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الإسكان

جمهورية العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

www.alrafidaincenter.com

info@alrafidaincenter.com

00964782622246

ص.ب. 252

