مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٨)

آليات مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق

م.م نهال حسن إبراهيم احمد
جامعة الفراهيدي/ كلية القانون

المستخلص

يعد الفساد بصورتيه المالي والإداري، من أخطر الجرائم التي انتشرت بصورة كبيرة في مؤسسات الدولة العراقية. ولعل من أهم أسباب انتشارها عدم الرضا الوظيفي، وعدم التزام الموظفين باحترام قوانين الخدمة العامة. ويعد العامل السياسي والاجتماعي والاقتصادي من العوامل التي أثرت على المجتمع العراقي بعد ما عانى العراق من الحروب وعدم استقرار الأمن وضعف تطبيق القوانين العراقية، والضعف الواضح في المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد، فبعد عام ٢٠٠٣ تم إنشاء مؤسسات مختصة بمكافحة الفساد، على الرغم من ان القوانين العراقية قبل هذا العام كانت تتصدى لهذه الجرائم من خلال قانون العقوبات العراقي والمشرع العراقي، والعقوبات الصارمة التي وضعها المشرع على مرتكبي جرائم الرشوة والاختلاس والاستغلال الوظيفي، والمحسوبية والمحاباة وسرقة أموال الدولة، وحدد نصوصا تجرم مرتكبي هذه الجرائم من اجل تقليص انتشارها.

ABSTRACT

Corruption, in its financial and administrative form, is one of the most serious crimes that have spread widely in the institutions of the Iraqi state. One of the most important reasons for its spread is job dissatisfaction and the lack of commitment of staff to respect public service laws. The political factor, social and economic factors that affected the Iraqi society after Iraq suffered from wars and instability of security and weak application of Iraqi laws, In 2003, anti-corruption institutions were established, although Iraqi laws before the year dealt with these crimes through the Iraqi Penal Code and the Iraqi legislator, and the strict penalties imposed by the legislator for the crimes of bribery, embezzlement and exploitation Favoritism, nepotism and theft of state funds, and defined provisions criminalizing the perpetrators of these crimes in order to reduce their spread.

المقدمة

أولا- موضوع البحث:

تعد مشكلة الفساد الإداري والمالي من المشكلات الخطيرة والمنتشرة بصوره كبيرة في الوقت الحاضر، وتعتبر آفة خطيرة تواجه مجتمعنا العراقي، والتي تواجه البلدان كافة أيضا، وبالأخص الدول النامية، والتي تهدف الى تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية، وبالتالي تؤدي الى عجز الدولة في مواجهة هذه الأزمة. وتعتبر ظاهرة قديمة حيث بدأت بالظهور منذ نشوء الدولة العراقية في بداية عشرينيات القرن الماضي، كما يعتبر الفساد المالي والإداري ظاهرة عابره للحدود الوطنية وسريعة الانتشار عالميا.

ثانيا- أهمية البحث:

تتركز أهمية البحث من خلال كونه يهتم بمعالجة أهم العوامل المسببة لانتشار آفة الفساد والتي تعتبر من الظواهر السلبية التي انتشرت بشكل كبير في مؤسسات الدولة كافة والتي باتت تمارس من كبار موظفي الدولة , كما يركز بحثنا هذا من خلال إيجاد حلول مناسبة للقضاء على انتشاره من خلال تفعيل الأجهزة المعنية بمكافحتها وتشديد عقوبة مرتكبها.

ثالثا- مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث في بيان مدى قدرة الآليات القانونية والمؤسسية المعتمدة في العراق على مكافحة الفساد المالي والإداري، وذلك من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

ماهي الأسباب المباشرة لظهور الفساد ؟ وهل إن الرضا الوظيفي له تأثير على انتشار الفساد الداري والمالي؟ وهل توجد هناك حلول ممكن ان تتبعها الإدارة العراقية لمعالجة الفساد والحد منه؟ وما هي أهم الآليات المعتمدة في العراق لمكافحة الفساد المالي والإداري؟

رابعا- منهجية البحث:

تم اعتماد المنهج التاريخي والمنهج التحليلي، من خلال تتبع وتحليل نصوص القوانين العراقية التي تعالج جرائم الفساد، وبالإعتماد أساسا على قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة١٩٦٩ المعدل.

خامسا- هيكلية البحث:

ومن أجل مناقشة موضوع البحث، فقد تمّ تقسيم الدراسة الى مبحثين, يتضمن المبحث الأول بيان ماهية الفساد الإداري والمالي ومظاهره وأسباب انتشاره. فيما تضمن المبحث الثاني مناقشة الجهات المسئولة عن مكافحة الفساد وموقف التشريع العراقي منه.

المبحث الأول
مفهوم الفساد المالي والإداري وصوره وأسباب انتشاره

تقتضي مناقشة مفهوم الفساد المالي والإداري، وبيان صوره والأسباب التي أدت إلى انتشاره، في العراق وغيره من الدول، التي تعاني من هذه الظاهرة الخطيرة، تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وكما يأتي:

المطلب الأول: تعريف وتحديد مفهوم الفساد

أولا: الفساد لغة:

عرّفت أغلب معاجم اللغة الفساد بأنه: تغير الشيء من حاله الطبيعي الى المتفسخ. وجاء لفظ الفساد في اللغة العربية بأنه:, العطب والتلف, والقحط, أو القتل, واغتصاب المال بالظلم دون وجه حق، وهو عصيان لأمر الله.(١)

والفساد في اللغة هو مصدر الفعل الثلاثي الماضي من فسد, يفسد, ويفسد, وفسد, وفسداً, والفساد لغة البطلان، فيقال أفسد الرجل الشيء، أي جعله فاسدا, والمفسدة خلاف المصلحة وتعني الضرر، والفساد أعم من الظلم.(٢)

والفساد هو خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه كثيرا, أو هو العدول عن الاستقامة الى ضدها, أو هو التغيير عن المقدار الذي تدعو إليه الحكمة.(٣)

وذكرت كلمة فساد في مواضيع مختلفة في القرآن الكريم كما في قوله تعالى: من (للذين لا يريدون علوا في الأرض ولا فساداً). (٤)

ثانيا: الفساد اصطلاحا

حاول الفقه إيراد أكثر من تعريف للفساد، لذلك تعددت آرائهم، فمنهم من عرفه بأنه: « سوء استعمال السلطة لتحقيق أرباح خاصة» وهذا أقدم تعريف قدمه الفقيه (j.senturia) عام ١٩٣١.(٥)

كما عرفه صامويل هنغتون (s.huntington) على أنه: " سلوك الموظف العام عندما ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة".(٦)

ويُعرف الفساد المالي بأنه: الانحراف المالي ومخالفة الأحكام والقواعد المالية, التي

(١) محمود شريف بسيوني, الجريمة المنظمة عبر الوطنية ماهيتها ووسائلها مكافحتها دوليا, دار الشروق للنشر, القاهرة, ط٤, ص٢٩.

(٢) أبو الحسن احمد بن فارس بن زكريا, معجم مقاييس اللغة, دار الفكر, بيروت, بدون سنة نشر, ص٨٤٦, ص٨٤٧.

(٣) نهال حسن إبراهيم , موقف القانون الدولي المعاصر من غسل الأموال, رسالة ماجستير , جامعة تكريت , سنة ٢٠١٤, ص٣٥.

(٤) سوره القصص . الآية ٨٣.

(٥) عزيز علي سبت, الفساد المالي والإداري في العراق موقف التشريعات العراقية منه, بحث منشور على موقع: **www.iqzeraa.qov.iq.com، 2017.**

(٦) سعاد عبد الفتاح محمد, الفساد الإداري والمالي مظاهره وسبل معالجته, بحث منشور على موقع: **Nazaha.iq@yahoo.com**

تنظم سير العمل المالي في الدولة, ومؤسساتها, أو مخالفة تعليمات أجهزة الرقابة المالية المختصة, مراقبة وفحص الأموال والحسابات . ومن صور الفساد المالي: الاختلاس والرشوة والتهرب الضريبي والمحاباة وتخصيص الأراضي .

أمّا الفساد الإداري فيعرف بأنه: استغلال من قبل موظفي الدولة لمراكز ومواقع عملهم وصلاحيات الممنوحة لهم للحصول على منافع شخصية أو كسب غير مشروع, يتعذر عليها بطرق مشروعة. ويعتبر الفساد الإداري آفة خطيرة تؤثر بشكل كبير على مؤسسات الدولة، لتعلقه بالانحرافات الإدارية للوظيفة التي يرتكبها الموظفون بصوره غير قانونية. ومن صور الفساد الإداري: الغش, التزوير, الاختلاس, إفشاء الأسرار الوظيفية, عدم احترام مواعيد العمل, وغيرها.(٧)

وعلى ذلك يمكن تعريف الفساد المالي والإداري بأنه: إخلال او انتهاك للقوانين ومخالفة الواجب الملقى على عاتق الموظف الذي يدخل في ضمن اختصاصه، وانحراف في جميع مفاصل الوظيفة وتحقيق مصلحته الشخصية, بدلا من تحقيق أهداف ومصالح تهم المصلحة العامة أو المجتمع, وفي الغالب يكون عن طريق وسطاء. ويلاحظ ان أنماط الفساد متباينة منها: الفساد السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي.

والعراق من الدول التي عانت من هذه الظاهرة، ولا تزال تعاني، حيث بلغ الفساد الإداري والمالي والسياسي مستويات عالية، باستشرائه في كل مؤسسات ومفاصل الدولة. وعلى الرغم من قدم هذه الظاهرة إلاّ هناك أسباب كثيرة وراء تزايدها في السنين الأخيرة، وفي مقدمتها ارتباطها بظاهرة الجريمة المنظمة التي عصفت بالمجتمع العراقي.

المطلب الثاني: صور الفساد الإداري والمالي

للفساد صور وأشكال متعددة، نظرا للمكاسب المادية والمعنوية التي يحصل عليها الأفراد الفاسدين، والتي تدفعهم الى ارتكاب مثل هذه الأفعال، التي قد تأخذ شكلا من الأشكال المعروفة في الفساد، ومن أبرزها وأكثرها انتشارا:(٨)

أولا– الرشوة: هي إحدى أهم صور الفساد وأكثرها انتشارا في المجتمع العراقي، وبجميع صورها وعلى مستوى القطاعين العام والخاص. وقد لا تكون بالمال فقط بل بتقديم خدمة مقابل خدمة. وتعرّف بأنها: «صورة مال يعطى لشخص ذي سلطة أو مركز مسئول لكي يعطي موافقته على أمر غير قانوني أو غير شرعي).(٩)

وقد عالج المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ مسألة الرشوة وفق المواد(٣٠٧-٣٢١) حيث عاقب مرتكبيها بأنواع من العقوبة وحسب

(٧) ياسر خالد بركات الوائلي, الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه. مع إشارة الى تجربة العراق في الفساد . بحث منشور في مركز المستقبل للدراسات والبحوث، متاح على الموقع التالي www.annabaa.org

(٨) نزار عبد الأمير تركي الغانمي, الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق لعام ٢٠٠٣, مؤتمر علمي سنوي الثالث عشر لكلية القانون, ص ٨, متاح على موقع: www,abu.edu.iq@yahoo.com

(٩) ينظر: قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ سنة ١٩٦٩ المعدل.

درجتها ووسيلتها وأطرافها، بالحبس لمدد مختلفة لا تتجاوز ٧، أو ١٠ سنوات وبالغرامة كذلك.(١٠)

وعلى الرغم من ان المشرع عاقب مرتكب الرشوة وحدد عقوبتها بتحديد واضح في القانون، إلا أن استعمالها انتشر في كافة مؤسسات الدولة، ما انعكس سلبا على الأداء الوظيفي.

ثانيا– الاختلاس: يُعد الاختلاس من اخطر صور الفساد التي له آثار مباشرة على مؤسسات الدولة، حيث يساهم في تدني كفاءة الاستثمار العام، وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة, ونهب المال العام، والسوق السوداء، والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال، أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة وبشكل سري.(١١)

ثالثا–الاستغلال الوظيفي: يتمثّل الاستغلال الوظيفي للصلاحيات الإدارية أو المنصب الحكومي المخول به , ويكون الهدف من الاستغلال تحقيق أغراض شخصية أو نفعية.(١٢)

ويتم الفساد بهذه الصورة من خلال استغلال موظفي الدولة سواء على المستوى العام أو الخاص لمناصبهم الحكومية، واستعمال صلاحياتهم التي خولت لهم. كما يمكن ان يكون اللجوء لمثل هذا النوع من الفساد من خلال تعيين الأقارب ضمن دائرة أو منطقة (المحسوبية والمنسوبية)، أو سرقة أموال الدولة بصوره مباشرة لتحقيق مكاسب شخصية، وتحقيق غايات وأهداف معينة، قد تكون تنفيذا لجهات معينة. وهذا هوا العامل الأساسي الذي يؤدي الى تهميش وإضعاف القانون الموجود في الدولة، والذي ينعكس بالتالي على مؤسسات الدولة، ويؤثر على المواطنين بصورة كبيرة من خلال إضعاف دور مؤسسات الدولة في تلبية حاجات المواطنين.

رابعا– الإخلال بالقوانين وعدم الالتزام بالواجبات الوظيفية لتحقيق المنفعة العامة: على الرغم من وجود قوانين تجرم الفساد المالي والإداري، لكن خروج الموظفين عن الالتزام بها يؤدي الى فجوة كبيرة داخل القطاع الوظيفي.(١٣)

خامسا– الابتزاز والتزوير: تستخدم هذه الوسيلة من قبل الموظفين لغرض الحصول على الأموال، لكن بطرق غير مشروعة، مستغلين بذلك مواقعهم الوظيفية، تحت مسميات عديدة، وتبريرات قانونية، أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين.(١٤)

(١٠) ينظر: المواد المذكورة من قانون العقوبات العراق، و ياسر خالد بركات، مصدر سابق, ص ٩، والمادتين (٤ و٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(١١) بن رجم محمد خميسي, وحليمي حكيمه, حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ومخبر مالية بنوك وإدارة عامة, متاح على الموقع التالي , www.labboratoirelfbm.fr.

(١٢) عزيز علي سبت, المصدر السابق, ص ١٢.

(١٣) نزار عبد الأمير تركي, المصدر السابق, ص٧.

(١٤) نزار عبد الامير تركي , مصدر سابق, ص٩

المطلب الثالث:أسباب الفساد الإداري والمالي

تتمثل أهم أسباب الفساد الإداري والمالي، بما يأتي:

أولا- الأسباب السياسية:

يُعتبر العامل السياسي من العوامل التي تؤثر على انتشار الفساد في الدولة، الذي يتعلق بمجمل الانحرافات المالية، ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة. ويتمثل بأنماط عديدة منها إساءة استخدام السلطة لتحقيق غايات وأهداف خاصة, وينتشر في المجتمعات التي تتصف حكوماتها بضعف الممارسة الديمقراطية، وحرية المشاركة، وشيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان, وقلة الوعي السياسي، وعدم معرفة الآليات والنظم الإدارية، بالإضافة الى وجود عامل عدم الخبرة والكفاءة لإدارة شئون الدولة.(١٥)

كما تتمثّل بضعف الأجهزة الرقابية في الدولة، وعدم استقلالها، وعدم استقلال القضاء أو ضعفه أو عدم نزاهته. وهذا الأمر مرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات، ففي حالة وجود سلطة رادعة تقوم بأداء أعمالها بأفضل وجه، فإنّ ذلك يقلّل من انتشار الفساد ، حيث تمارس هذه السلطة الرادعة اختصاصها على عموم المجتمع دون تمييز.(١٦)

وإلى جانب ما سبق فيما يتعلق بالعراق، فإنّ حالات الحروب والصراعات السياسية والحصار الاقتصادي، قد أثرت سلبا على مجتمعنا، وتركت آثارها في تفشي الفساد بمستويات عالية.(١٧)

ثانيا-الأسباب الاقتصادية:

يلعب عامل الاقتصاد دورا كبيرا في تفشي الفساد، وتأتي أهميته بعد العامل السياسي، إن لم يكن قبله. إذ ان ضعف الأداء الاقتصادي في الدولة، وعدم الرضا الوظيفي للموظف، وانخفاض الرواتب والأجور في ظل الارتفاع المتزايد للأسعار، وانتشار الفقر بين أفراد المجتمع بسبب النقص في دخل الأفراد الى مستويات متدنية. كما ان البطالة لها تأثير كبير في تفشي الفساد حيث ارتفعت معدلات البطالة بشكل كبير في الأعوام الأخيرة، في ظل محدودية فرص التوظيف والتعيين. كلّ هذه العوامل ساعدت على التعامل بالرشوة للموظفين والمسئولين في الدولة، من أجل تخطي قواعد ونظم معينة، ما سبب ميلهم الى تحقيق دخل إضافي من خلال طرق غير مشروعة.(١٨)

كما ان الفساد الإداري والمالي من شأنه أن يضعف أداء القطاعات الاقتصادية، وبالتالي فإنه يضعف النمو الاقتصادي في البلد، وغياب النشاطات الاقتصادية للدولة، ذلك لان اغلب العمليات الاقتصادية هي صفقات تجارية مشبوهة، أو ناتجة عن عمليات سمسرة يحتل الفساد فيها حيزا واسعا، مما سيؤثر على مستوى الاقتصاد الوطني. وبالتالي

(١٥) عزيز علي سبت, الفساد المالي والإداري وموقف التشريعات العراقية منه, المصدر السابق، ص١٧-٢٠.

(١٦) محمد سلمان محمود, المصدر السابق, ص١٠.

(١٧) نواف سالم كنعان, الفساد الإداري المالي أسبابه, آثاره, وسائل مكافحته, بحث منشور على موقع: **www.iefpedia.com.**

(١٨) مدحت كاظم القريشي, الفساد الإداري والمالي في العراق, ٢٠١٢ بحث منشور على موقع: www. iraqieconomists.com.

فان الاقتصاد له دور واضح في انتشار الفساد بسبب عدم قدرة الدولة على توزيع عادل للدخل القومي للمواطنين.[١٩]

ثالثا- الأسباب الاجتماعية والثقافية:

يعتبر العامل الاجتماعي والثقافي ذا تأثير كبير في تفشي الفساد، إذ ان ارتفاع مستوى الجهل وقلة الوعي الثقافي، وضعف الشعور الوطني، كلها عوامل ذات تأثير واضح في المجتمع. حيث تكون للعلاقات الاجتماعية والعشائرية صدى كبيرا في المجتمع العراقي، خصوصا إذا تحولت الى ارتباطات فئوية. فكلما كانت الروابط الاجتماعية قوية بين أفراد الفئة الواحدة، كلما زاد الفساد، ما ينتج عن ذلك من انتشار الواسطة، وذلك لان الحياة الاجتماعية تتقبلها ولا تعتبرها فسادا, بل تعتبر من ضمن تقديم يد العون، محاولين إيجاد مبررات لها في حالة اتهامهم بالفساد.[٢٠]

بالإضافة الى الأسباب التربوية والسلوكية، ومنها عدم الاهتمام بغرس القيم والمنظومات الأخلاقية في نفوس الأطفال، مما يؤثر على سلوكياتهم عند الكبر. ويعتبر الفساد المالي والإداري ظاهره اجتماعية سلبية لا تقتصر على مجتمع معين أو دولة معينة. لكن السبب الذي يجعله نسبي هو مستوى النمو السياسي والاجتماعي والاقتصادي في بلد ما مقارنه مع ما يوجد في بلد آخر, إذ يعتبر الفساد بصورتيه عبارة عن جرائم ومخالفات فردية، ولكن انتشاره يجعل منه ظاهرة اجتماعية جماعية.[٢١]

ويعتبر ضعف الدور الرقابي على أعمال الجهاز التنفيذي، ومحاسبة المقصرين والمخالفين، وضعف المسؤولية الإدارية، والقصور في استخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة في نظم الرقابة، كلها أسباب واضحة لتفشي الفساد, وكذلك الحروب كان لها آثارا واضحة على الأفراد، بالإضافة الى التدخلات الخارجية، والقلق الناجم من عدم استقرار الأوضاع، والتخوف من المجهول، مما أدى الى حمّى جمع الأموال من قبل بعض الأفراد، وبأي وسيلة كانت لمواجهة المستقبل المجهول.[٢٢]

---

(١٩) عبد الرحمن بن راشد العبد اللطيف، الآثار الاقتصادية للفساد المالي والإداري, بحث منشور على موقع: **www.repository.nauss.edu.sa.com.**

(٢٠) عبد المجيد محمود عبد المجيد, الفساد , تعريفه وصوره وعلاقته بالأنشطة الاجرامية الاخرى, دار النهضة العربية للنشر ,٢٠١٤, القاهرة, ص٣٥

(٢١) قاسم علوان سعيد , الفساد المالي والاداري المفهوم- الاسباب -الاثار- وسائل المكافحة- بحث منشور في مجلة الدراسات التاريخية والحضارية المجلد(٦) العدد(١٨) السنة ٢٠١٤ ص٧

(٢٢) بشار محيسن الإمارة, دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي , رسالة ماجستير ,جامعة النهرين , ٢٠١٢, ص٣٥

المبحث الثاني
المعالجة القانونية للفساد

هناك العديد من الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في العراق، كل حسب اختصاصه. وتتمثل بهيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، إلى جانب التشريعات العراقية، لذلك سيتم تقسيم هذا المبحث، غلى ثلاثة مطالب، وكما يأتي:

المطلب الأول: الجهات المسئولة عن مكافحة الفساد

من اجل التصدي لجرائم الفساد، أعطى التشريع العراقي لجهات معينة مهمة محاربة الفساد، بنوعيه المالي والإداري، وتتمثّل هذه الجهات، بما يلي:

أولا–هيئة النزاهة:

تعد من أهم الهيئات التي تقع عليها مسؤولية الكشف عن الفساد، وتطبيق القوانين الخاصة بمكافحة الفساد. إذ تعد هيئة حكومية رسمية مستقلة, مختصة بالنزاهة العامة، تأسست بموجب الأمر ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، وتكون مرتبطة بمجلس النواب, وقد تم تشريع قانون خاص بها رقم (٣٠) سنة ٢٠١١، حيث اعتبرت قضية الفساد دعوى جزائية، وتعد من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، وهي الاختلاس والرشوة وتجاوز الموظف حدود والوظيفة، وارتكاب الموظف أي جريمة من الجرائم التي يجرمها قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ سنة ١٩٦٩. [٢٣] وبموجب (م١) من القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول، تم تغيير إسم القانون إلى « قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع".[٢٤]

وقد نص أمر سلطة الائتلاف القسم ٤/٨: « إذ يقع على عاتق المفوضية إقامة برامج تثقيفية وتوعوية لموظفي الدولة وللمجتمع, من خلالها تعمل على تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والاستقامة, والتعامل المنصف مع الخدمات العامة والخضوع للمحاسبة، إذ ينبغي عليها أن تخضع العاملين للاستجواب والتعامل غير المنحاز, إذ يجب على المفوضية أن تتعاون مع المسؤولين المختصين في مجال التعليم من أجل تطوير وتحديث المناهج الدراسية, لتعزيز وترسيخ مفهوم وثقافة النزاهة العامة.[٢٥] ومن خلال الأوامر والقوانين التي تدخل ضمن اختصاص هيئة النزاهة، نلاحظ أن هدفها يكمن في منع الفساد ومكافحته، ولها وسائل قانونية في تحقيق وتأدية وظيفتها، ومنها وسائل قانونية، وأخرى تربوية وإعلامية وتثقيفية، وتؤدي ذلك من خلال الحملات الإعلامية وعقد الندوات والدراسات والبحوث.

وتقوم بإصدار لوائح تنظيمية ملزمة، والتحقق في حالات الرشاوى وقبول الهدايا،

(٢٣) ينظر: قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

(٢٤) ينظر: المادة الأولى من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٨) في ؤ٢٣ / ١٢/ ٢٠١٩.

(٢٥) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي, نفاذ تدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية,٢٠٠٩, ص٩, بحث منشور على موقع: **www.law.uobabylon.edu.iq.**

واستخدام أساليب المحسوبية والتمييز على أساس طائفي أو عرقي أو قبلي، أو استخدام الموال العامة لغير الأغراض المخصصة لها.[٢٦]

وقد نص القانون النظامي على واجبات الهيئة وتشمل: التحقق في القضايا وإحالتها الى المحكمة, وتعزيز ثقة الشعب في الحكومة، من خلال قيام المسئولين بالكشف المصالح المالية, واقتراح التشريعات، والقيام بأي عمل تراه الهيئة ضروريا ومناسبا لتحقيق الأهداف.[٢٧]

ثانيا: ديوان الرقابة المالية

هو الجهاز الرقابي المركزي، ويمثل أحد المؤسسات الدستورية الداعمة للعملية الديمقراطية في العراق. وقد صدر القانون الخاص بديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١, وبموجبه تم توسيع صلاحياته وتطويرها. ومن أبرز ما تضمنه القانون، هو منحه صلاحيات التحقيق الإداري في حالات معينة، وهي: في حالة كانت المخالفة المالية مكتشفة من قبله بشكل مباشر، في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب المفتش العام, أو في حالة أخرى وهي تخلف مكتب المفتش العام عن إكمال التحقيق خلال ٩٠ يوما من تاريخ إشعاره من الديوان.[٢٨]

ويعول على الديوان، إجراء الإصلاحات المطلوبة لتفعيل وتطوير النشاط الرقابي وتحقيق الأهداف الوظيفية للجهاز. وقد أنشئ هذا الجهاز استنادا الى الفقرة أولا من المادة (١٠٢) من الدستور العراقي, ويعد وبموجب قانون المجلس الأعلى للرقابة المالية رقم٦ لعام ١٩٩٠ السلطة العليا للمراجعة المالية في العراق. لكن على الرغم من وجود هذا الجهاز إلاّ أنّه لم يحقق أهدافه في محاربة الفساد لأسباب عديدة أهمها, ضعف البنية الهيكلية له، وعدم تنظيم عمله باعتماد آليات وبرامج عمل متطورة، وانحصرت أغلب معالجاته في محاربة الفساد وبتشديد الروتين الإجرائي .[٢٩]

ويعتبر الجهة المسئولة في العراق عن التدقيق المالي، التي تتمثّل مهمتها في إصدار اللوائح التنظيمية للمراجعة المالية والمحاسبية، والقيام بالتحقيق في جميع المسائل المرتبطة بفعالية صرف واستخدام الأموال العامة, وإحالة جميع الادعاءات أو الأدلة المتعلقة بالفساد الى هيئة النزاهة أو مكتب المفتش العام في الوزارة المعنية, والقيام بالمراجعة المالية وعمليات تقييم الأداء، والكشف عن حالات الفساد والاحتيال, وإعداد ونشر التقارير السنوية المتعلقة بعمليات المراجعة المالية، والأعمال الأخرى المرتبطة بها.[٣٠]

---

(٢٦) زيد مجبل عبد النبي, وصالح حسن كاطع, الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في العراق, بحث منشور موقع: **www.nazaha.iq.com.**

(٢٧) نوال طارق إبراهيم, الفساد المالي والإداري, مفهومه, أسبابه, أنواعه وسبل معالجته في العراق, مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد٩٣، المجلد٢٢, ص ٢٢٤-٢٤١.

(٢٨) نور شدهان عداي, دور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد, ٢٠١٣, ص ٧, بحث منشور على موقع: www.mof

(٢٩) كاظم عبد جاسم الزيدي, المعالجة القانونية للفساد في القانون العراقي, بحث منشور على موقع: **www.kitabat.com**

(٣٠) عزيز علي سبت, مصدر سابق, ص١١-١٩.

المطلب الثاني: موقف التشريع العراقي من الفساد

لقد انصب اهتمام المشرع العراقي بمكافحة الفساد، رغم عدم وجود هيئات مختصة بالمكافحة قبل عام ٢٠٠٣. وبعد هذا العام أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة أوامر بإنشاء هيئات مختصة بمكافحة الفساد في الدولة. ومن الملاحظ أن قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ سنة ١٩٦٩ جرّم الفساد في الباب السادس تحت باب (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة)، وتضمن أكثر من جريمة، منها الرشوة، والاختلاس، وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، واستغلال النفوذ الوظيفي.(٣١)

حيث عالج جرائم الرشوة والتي سبق الحديث عنها في المواد من (٣٠٧ – ٣٢١). وعرف الرشوة بأنها «... طلب الموظف أو قبوله لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشي من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة»، وحدد عقوبتها إما السجن لمدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس.(٣٢)

ومن الجرائم الأخرى التي أشار إليها المشرع العراقي هي جريمة الاختلاس، التي عالجها في المادة (٣١٥) من قانون العقوبات. حيث تعتبر من الجرائم التي تهدد النظام الاقتصادي. وعرف الاختلاس بأنه: «حيازة مال أو ورقة مثبتة لحق مملوك للغير بنية التملك). وعاقب مرتكبها بالسجن المؤبد أو المؤقت إذا كان الموظف من مأموري التحصيل أو المندوبين له، أو الأمناء على الودائع واختلس شيئا مما سلم له. وتكون العقوبة السجن لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل الوظيفة لأسباب شخصية وكان المال مملوك للدولة، أو لإحدى الهيئات. وإذا ما تم إصدار حكم بحق الشخص المختلس بأي عقوبة مقيدة للحرية بسبب ارتكابه اختلاس أموال الدولة، فلا يطلق سراحه بقضائه المدة المحكوم بها، ما لم يسترد منه الأموال المختلسة، واستثنائه من أحكام الإفراج الشرطي، ولا تطبق بحقه قوانين العفو العام ولا قرارات تخفيف العقوبة.(٣٣)

ويعتبر أيضا استغلال النفوذ الوظيفي جريمة أخرى، عالجها المشرع العراقي وعاقب عليها في المادة (٣٢٠) بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات أو بالحبس. ونص أيضا على عقوبة أخرى للجرائم المخلة بالإساءة الوظيفية، وهي تجاوز الموظفين حدود الوظيفة في المواد (٣٢٢–٣٤١).(٣٤)

ومن جرائم الفساد، خيانة الأمانة التي تُرتكب من المنظمات غير الحكومية الممنوحة صفة النفع العام، وفي الإتحادات والنقابات والجمعيات التي تسهم الدولة في أموالها، وكذلك جريمة الرشوة في القطاع الخاص الوطني والأجنبي في الأعمال المتعلقة بالقطاع العام.(٣٥)

وقد اتجهت محكمة التمييز الاتحادية على عدم إطلاق سراح المتهم في جرائم الإضرار بأموال الدولة، وعدم شمولها بقانون العفو رقم ١٩ سنة ٢٠٠٨، لأنها تتعلق

(٣١) ينظر: قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
(٣٢) ينظر: المواد (٣٠٧–٣٢١) من قانون العقوبات العراقي.
(٣٣) ينظر: المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي.
(٣٤) ينظر المواد (٣٢٠، ٣٢٢–٣٤١) من قانون العقوبات العراقي.
(٣٥) ينظر: المالدة (٢) فقرة(ثالثا/ب) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩.

بالمال العام والمحافظة عليه. وبعد عام ٢٠٠٣ صدرت الكثير من التشريعات التي تعالج الفساد، منها أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة (٥٥ و٥٧ و٧٧) لسنة ٢٠٠٤، بتشكيل هيئة نزاهة ومكاتب مفتشين عموميين في الوزارات، لمعالجة قضايا الفساد، وتشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

الخاتمة

أولا- النتائج :

١. إن الفساد المالي والإداري ظاهرة قديمة أصابت الجهاز الإداري في العراق، منذ نشأت الدولة العراقية، وكانت معالجة الفساد منوطة بقانون العقوبات. وقد تضاعفت هذه الظاهرة بدرجات كبيرة بعد عام ٢٠٠٣، حيث تم استغلال المنصب والوظيفة لغايات رسمية وشخصية، ما أدّى الى تفشي ظاهرة الفساد وضعف الإدارة السياسية لمكافحة الفساد.
٢. إنّ انتشار الفساد يؤدي الى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد، في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال لإقامة مشاريع اقتصادية.
٣. إنّ طول مدة التحقيق في قضايا الفساد لفترات زمنية طويلة، تساهم في هروب بعض المتهمين قبل المحاكمة، مثل ما حصل بالواقع مع بعض الموظفين.
٤. زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص، وجنوح هذه القيم الأخلاقية الى السلبية، وعدم المسئولية، وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم.
٥. ضعف المراقبة والمسائلة من قبل الحكومة، يعد السبب الرئيسي لتفشي الفساد، حيث أصبح العراق في عداد الدول الأكثر فسادا، نتيجة لاستشراء عمليات الاختلاس وغسيل الأموال بمستويات عالية.
٦. يعد عدم الرضا الوظيفي، عاملا مساعدا أساسيا، في انتشار الفساد. إذ ان انخفاض الرواتب الذي لا يتناسب مع احتياجات العائلة، يدفع الموظف الى التعامل بالرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة.

ثانيا – التوصيات:

١. إجراء الإصلاحات الإدارية المطلوبة في مؤسسات الدولة، وتقليل الروتين والتعقيد، وإجراء تغييرات جذرية في الواقع الإداري.
٢. تفعيل وسائل التعاون بين المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، المتمثلة بهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ، ودعمها بكل الوسائل الممكنة لضمان قيامها بأفضل أداء للتقليص من انتشار الفساد.
٣. تشديد العقوبات لمرتكبي هذه الأنواع من الجرائم، خصوصا جريمة الرشوة والاختلاس، وتعجيل القوانين العقابية لخطورة الجرائم المرتكبة، والتقليل من فرص ارتكاب مثل هذه الجرائم.
٤. منح صلاحيات أكثر لهيئات النزاهة، بما يضمن تفعيل دور الرقابة والمحاسبة. والعمل على اختيار موظفي هيئات النزاهة العامة من العناصر العلمية الكفؤة، وضرورة التأكيد على مبدأ استقلالية الهيئات الرقابية وعدم المساس بها.
٥. ضرورة القيام بالحملات التثقيفية وتوعية المواطنين بصورة عامة، من خلال إقامة الندوات والدورات وورش العمل.