

وزارة المالية
الدائرة الاقتصادية

((نور الاجيزة الرقلمية في الحد من الفساد))

دراسة في الشربط العراقية

اعداد

نور شدهان عداي
باحث

2013

المستخلص

لاشك ان للاجهزة الرقابية في العراق دور مهم في مكافحة الفساد الاداري والمالي وتمثل هذه الاجهزة بالسلطة التشريعية (البرلمان العراقي) والاجهزة الرقابية الاخرى (ديوان الرقابة المالية ، هيئة النزاهة ، مكاتب المفتشين العموميين) وتعمل هذه الاجهزة في ضوء الدستور العراقي لسنة 2005 الذي حدد دور وصلاحيات هذه الجهات في مكافحة الفساد ، اضافة الى القوانين الاخرى .
وأن أهمية هذا البحث يظهر من خلال دراسة المعالجات القانونية للفساد المالي والاداري في القانون العراقي الذي حددها قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل في المادة (21/ أ) : (الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخبانة الأمانة والاحتتيال والرشوة وهتك العرض) .

وتبرز المشكلة الرئيسية للبحث هل قامت هذه الاجهزة الرقابية بدورها الايجابي في الحد من الفساد في ظل المحاصصة وسيطرة الاحزاب الكبيرة على هذه الهيئات ؟ خرج الباحث بأستنتاج أن لاجهزة الرقابة دور مهم في الحد من الفساد الا انها لم تستطع ان تقوم بدورها المطلوب في الحد من الفساد الاداري والمالي .

ويقترح الباحث توحيد الاجهزة الرقابية بجهاز رقابي واحد ذو صلاحية واسعة مسؤول على رقابة جميع المؤسسات والجهات الحكومية أو تشكيل مؤسسة رقابية وجهة قضائية مهمتها الاساسية مكافحة الفساد .

المقدمة

تفاقت حالة الفساد المالي والاداري بعد عام 2003 نتيجة لتدهور الوضع السياسي والامني وكان لابد من أستحداث هيئات رقابية مثل هيئة النزاهة تراقب عمل الجهات التنفيذية وتعمل على دعم الاداء الحكومي ومكاتب المفتشين العموميين ، بالإضافة الى وجود ديوان الرقابة المالية الجهة الرقابية التي تراقب ايرادات السلطة التنفيذية ونفقاتها .

تستمد هذه الاجهزة الرقابية مشروعيتها من قوة القانون الذي اعطى لها صلاحيات واسعة في مكافحة الفساد اذ هي ملزمة بتطبيقه بكل نزاهة وشفافية وعدالة وصرامة ، هذا وان تطبيق القوانين ليس بالعملية السهلة لا سيما ان الفساد أستشرى في معظم مفاصل الدولة بشكل غير مسبوق لذا ارتأينا دراسة جانب مهم وهو التشريعات العراقية التي تكافح الفساد .

وقد توجهنا في بحثنا لتقسيمه الى ثلاث محاور، تتناول **المحور الأول** الاطار النظري للفساد المالي والاداري ، وتتناول **المحور الثاني** دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد من جانبين يتمثل الجانب الاول الاجهزة الرقابية في العراق وتتاول الجانب الثاني الاطار التشريعي والقانوني للجهات الرقابية في العراق في مكافحة الفساد ، بينما تتاول **المحور الثالث** الاستنتاجات والتوصيات .

منهجية البحث

أولاً : مشكلة البحث Research problem

ازداد الفساد بجوانبه المالي والاداري بعد عام 2003 في جميع مفاصل الدولة ، بالمقابل هناك ضعف في الاجهزة الرقابية في متابعة ظواهر الفساد كالرشوة والاحتيال والاختلاس ، ولذلك تظهر التساؤلات التالية :-

- ماهو دور وصلاحيات الاجهزة الرقابية في القضاء على الفساد المالي والاداري ؟
- هل ان تعدد الاجهزة الرقابية في العراق يحد من ظاهرة الفساد ؟

ثانياً : أهمية البحث Research Importance

يستمد البحث أهميته من الجوانب التالية :

1. أهمية ودور الاجهزة الرقابية في الحد من ظاهرة الفساد والعمل على القضاء عليه .
2. أهمية التشريعات والقوانين المتعلقة بالفساد في الحد من هذه الظاهرة السلبية .

ثالثاً : أهداف البحث Research objectives

يسعى البحث الى تحقيق الأهداف الاتية :

1. تسليط الضوء على ظاهرة الفساد الاداري والمالي واهم الاشكال التي يظهر فيها .
2. الحد من الفساد الاداري والمالي عن طريق النصوص القانونية التي تدعم الاجهزة الرقابية .

رابعاً : فرضية البحث Research Assumption

يقوم البحث على فرضية مفادها كلما قامت الاجهزة الرقابية بدورها الايجابي متمثلة بالسلطة التشريعية وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين في الاستقصاء عن الفساد ومحاربهه كلما انحسر وضعف في مفاصل الدولة .

خامساً : اساليب جمع البيانات Techniques of Data collections

- (1) المواد الدستورية والقوانين .
- (2) الكتب العربية والدوريات .
- (3) الرسائل الجامعية .
- (4) مواقع الانترنت .

سادساً : عينة البحث Research Sample

شملت عينة البحث دراسة الحالة بعد عام 2003 وما شملته من تدهور امني وازدياد حالات الاختلاس والاحتيال والتهرب الضريبي ويظهر هذا من العينة التطبيقية لشرائح المجتمع .

المحور الاول الأطار النظري للفساد المالي والاداري

اولاً / مفهوم الفساد

يعرف الفساد في نطاقه العريض على انه اساءة استعمال واستغلال الصلاحيات الممنوحة إلى شخص ما بهدف تحقيق مكاسب شخصية (شكولنكوف، 2005: 8) .
وعرف أيضاً بأنه اختلال سير العمل الاداري وانحرافه عن المسارات الصحيحة في الوصول لتحقيق أهداف الدولة وهي خدمة البلد وبنائه بسبب تفشي كثرة الاخطاء المقصودة والتي تخدم افراداً من الموظفين كالرشوة والمحسوبية لتحقيق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة (الراوي، 1999: 1). وعرفه البنك الدولي للانشاء والتعمير بأنه إساءة السلطة لتحقيق مكسب خاص (البنك الدولي للانشاء والتعمير، 1977: 112) . أما منظمة الشفافية الدولية فقد عرفت الفساد بأنه: (كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته) (مجلة النزاهة والشفافية والدراسات ، 2009: 11) . وقانوناً حدد المشرع جرائم الفساد في المادة (4) من القسم (2) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (55) لسنة 2004 بانها (أ. الفقرات 233، 234 ، 271 ، 275 ، 276 ، 290 ، 293 ، 296) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

ثانياً / أسباب الفساد

يمكن تحديد أسباب الفساد بما يلي :-

- أسباب سياسية : ويقصد بالأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديموقراطي ، ضعف مؤسسات المجتمع المدني ، ضعف الأعلام والرقابة .

- أسباب اجتماعية : متمثلة بالحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية ، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات والقلق الناجم من عدم الاستقرار من الأوضاع والتخوف من المجهول القادم ... جمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل والمجهول الغامض.
- أسباب اقتصادية : الأوضاع الاقتصادية المتردية والمحفزة لسلوك الفساد وكذلك ارتفاع تكاليف المعيشة .
- أسباب إدارية وتنظيمية : وتتمثل في الإجراءات المعقدة البيروقراطية وغموض التشريعات وتعددتها أو عدم العمل بها ، إضافة الى عدم اعتماد المؤسسات على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية .

سعاد عبد الفتاح محمد ، الفساد الاداري والمالي وسبل معالجته ، متاح على موقع هيئة النزاهة

<http://www.nazaha.iq>

- أسباب دينية : ضعف الوازع الديني وضعف الوعي بانعكاس تكاليف الفساد على المجتمع .

<http://www.hrdiscussion.com/hr41>

ثالثاً / اشكال الفساد المالي (مهدي ، 2011 : 51)

ان اشكال الفساد المالي تتجلى اما في عدم الالتزام بالقوانين والانظمة والتعليمات أو التسبب في ضياع وهدر الاموال العامة سواء كان بشكل متعمد أم غير متعمد وتتضمن اشكال الفساد بالاتي :-

1. الرشوة

عرفت الرشوة على وفق قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 في المادة (307) بانها (كل موظف او مكلف بخدمة عامة طلب او قبل لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعد بشيء من ذلك لاداء عمل او اعمال وظيفية او الامتناع عنه او الاخلال بالوظيفة العامة) ومن نتائج الرشوة الآتي (الامين ، 2001 : 365) :-

أ- تعطيل الكثير من الحقوق العامة والخاصة لان المرشحي قد لا يقبل ان يؤدي اعماله العادية الا بعد ان يأخذ الزيادة عن ما يستحقه من الناس للقيام بالخدمة المكلف بها.

ب- تؤدي الى انتشار الظلم في المجتمع الذي لا ينهي عن الرشوة ولا يحاسب المرششين ويتسلط على المجتمع مجموعة من اصحاب المصالح الذين لا تهمهم الاخلاق الحميدة لان كل ما يريدونه يحصلون عليه بالرشوة .

2. الاحتيال

الاحتيال ظاهرة اجتماعية سلبية ، تم تجريم هذه الظاهرة بنص المادة (456) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 والتي جاء فيها (يعاقب بالحبس كل من توصل الى تسليم او نقل او حيازة مال منقول مملوك للغير او لنفسه او الى شخص آخر باحدى الوسائل الاتية (المجمع العربي للمحاسبين ، 2001 : 169) :-

أ- تزوير السجلات والمستندات والقوائم او تشويهها او تغييرها .

ب- سوء توزيع الاصول .

ت- حذف العمليات من السجلات والمستندات او الغاؤها .

ث- سوء تطبيق السياسات المحاسبية.

3. الاختلاس

عرف الاختلاس بأنه استيلاء الشخص على المال الموجود بحوزته بمقتضى وظيفته

(مصدر سابق) .

وهو استخدام اساليب الغش للحصول على مال غيره وركن الاختلاس يبدو في كون المختلس يضع يده على المال بحكم عمله او وظيفته ، ويختلسه لنفسه دون ان يكون لمالكة نية نقل ملكية للمال او التنازل عنه للمختلس ويعاقب القانون على الاختلاس (قسطو ، 1977 : 19) . إذ تناول قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 في

المواد 315 ولغاية 321 صوراً للاختلاس بواجبات الوظيفة وكما يأتي :-

أ- جريمة اختلاس الموظف او المكلف بخدمة عامة مالاً مما وجد في حيازته . يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة اختلس او اخفى مالاً أو متاعاً او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته وتكون العقوبة السجن المؤبد او المؤقت اذا كان الموظف او المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل او المندوبين له او الأمناء على الودائع أو الصيارفة او اختلس شيئاً مما سلم له بهذه الصفة .

ب- استغلال الوظيفة للاستيلاء على مال مملوك للدولة او لاحدى المنشآت التي تسهم في مالها بنصيب او تسهيل ذلك للغير .

عاقب القانون بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته واستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة بحق او غير ذلك مملوك للدولة او لاحدى المؤسسات او التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره .

ت- الاضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة .
فرض المشرع عقوبة السجن لكل موظف او مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي يعمل فيها في صفقة او قضية فأضر بسوء نية او تسبب بالاضرار ليحصل على منفعة لنفسه او لغيره ويتمثل ذلك في ان يعهد الى موظف اجراء مناقصة لشراء بعض الادوات او المهمات فيعمل على ارساء المناقصة على شخص لا تتوافر فيه المواصفات المطلوبة او ان تعهد وزارة الى احد مهندسيها ببناء مشروع معين فيعتمد استعمال مواد رديئة او يتفق مع المقاول المنفذ على ذلك .

ث- انتفاع الموظف او المكلف بخدمة عامة مباشرة او بالوساطة من الاشغال او المقاولات او التعهدات التي له شأن في اعدادها او احالتها او تنفيذها او الاشراف عليها .

نصت المادة (319) على الاتي يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين او بحبس كل موظف مكلف بخدمة عامة له شأن في اعداد الاشغال او المقاولات او التعهدات او في احالتها او تنفيذها او الاشراف عليها وانتفع مباشرة او بالوساطة منها ويعاقب بالعقوبة نفسها اذا حصل على عمولة لنفسه او لغيره بشأن من الشؤون المتقدمة .

4. التزوير

عرف في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 في المادة (286) هو تغيير الحقيقة بقصد الغش في سند او وثيقة او أي محرر اخر باحدى الطرائق المادية او المعنوية التي بينها القانون تغييراً من شأنه احداث ضرراً بالمصلحة العامة او لشخص من الاشخاص وعرف محاسبياً (ارتكاب خطأ متعمد عن طريق تحريف

البيانات والارقام او التواريخ او المصطلحات والاختام) ومنه يتضح بان عملية التزوير تأخذ في اغلب الاحيان الانواع الاتية (هرmez، مصدر سابق : 4) :-

أ- تزوير المستندات الثبوتية .

ب- تقليد التواقيع والاختام .

ت- تحريف البيانات والمبالغ والارقام والتواقيع والاسماء والعناوين .

5. غسيل الاموال

يعرف غسيل الاموال من الناحية القانونية بأنه قبول ودائع الاموال المستمدة من عمل غير مشروع او اجرامي وذلك باخفاء مصدر تلك الاموال او التستر عليها او مساعدة ويعد شريكاً في ذلك العمل على الافلات من النتائج القانونية (الموسوي ، 2005 : 32) . ومن الناحية القانونية تم تشريع قانون جريمة غسيل الأموال رقم (93) لسنة 2004 .

6. الغش

عرف الغش بأنه عملية حذف او تعديل او اجراء قيود بصورة عمدية بهدف اخفاء عجز او تلاعب او اخفاء حقائق بالاوضاع المالية (البشتاوي وآخرون ، 1996 : 1) .

من الناحية القانونية لم يتطرق قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 الى تعريف الغش وانما عده من الجرائم التي يعاقب عليها اذ جاء في المادة (467) (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين من غش متعاقداً معه في حقيقة بضاعة او طبيعتها او صفاتها الجوهرية أو العناصر الداخلة في تركيبها او نوع البضاعة او مصدرها في الاحوال التي يعدّ فيها ذلك سبباً اساسياً في التعاقد وكان الغش في عدد البضاعة او مقدارها او مقياسها او كيلها او وزنها او طاقتها او كان في ذاتية البضاعة اذا كان ما سلم منها غير ما تم التعاقد عليه).

المحور الثاني الأجهزة الرقابية ودورها في مكافحة الفساد

أولاً / الأجهزة الرقابية في العراق

(1) السلطة التشريعية (البرلمان العراقي) يحق لمجلس النواب الرقابة على اداء السلطة التنفيذية وله الحق في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة ، بالإضافة الى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بشقيها الايراد والانفاق العام فهي تشمل رقابة المشروعية ورقابة الأداء من حيث المحتوى وخاصة في ختام السنة المالية وعند إصدار قانون قطع الحساب وهو قانون تقطع به حسابات الدولة وتظهر فيه الأرقام النهائية المنفذة .

(2) أجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة وتمارس من قبل أجهزة رقابية غير مرتبطة بالسلطة التنفيذية ولها كيانها القانوني المستقل لممارسة مهامها بصورة حرة وصحيحة منحها لها الدستور العراقي لسنة 2005 في المواد (102) و(103) وتمثل هذه الاجهزة :

• ديوان الرقابة المالية والذي تأسس وفق الدستور العراقي لعام 1970 إذ نص على (تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها واصول ادائها بقانون) وانشأ بموجب الامر 77 لسنة 2004 وهو مسؤول عن التدقيق المالي والمحاسبي للوزارات والمؤسسات مهمته تزويد البرلمان والحكومة بالمعلومات الدقيقة والخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد والنزاهة للبلد وتقييم الأداء ومكافحة الفساد المالي والإداري .

• هيئة النزاهة وأنشأت هذه الهيئة بقرار من سلطة الائتلاف المنحل رقم (55) لسنة 2004 وفق المادة (1) والتي نصت (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة (المفوضية¹) تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ...) وتقوم بالاتي :-

- التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشا والمحسوبية والمنسوبية واستغلال المنصب والتمييز على أساس عرقي او طائفي والاختلاس والتزوير.
- وضع أسس ومعايير لاخلاق وسلوكيات عامة للوظيفة التي يتوجب الالتزام بها من قبل موظفي الدولة .
- التنقيف وزيادة الوعي (بالاخلاق الوظيفية).
- الشفافية في إعطاء المعلومات.

(3) رقابة السلطة التنفيذية على نفسها متمثلة بمكاتب المفتشين العموميين اذ تشكلت هذه المكاتب وفق المادة (2) الفقرة 1 من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم 57 لسنة 2004 والتي نصت على (يتم بموجب هذا الامر انشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية ، يرأسه مفتش عمومي) ، وابرز مهامه فحص ومراجعة سجلات الوزارة لضمان النزاهة والقيام بالتحقيق الاداري وتلقي الشكاوي المتعلقة بالغش واساءة التصرف التي تؤثر على عمل الوزارة ومتابعة سير العمل . علما بان هذا القانون منح السلطات او الصلاحية الوصول الى كافة الوثائق والمعلومات حتى لو اتسمت بسرية . ويجب الالتزام بالمعايير

¹ (تم تغيير اسم المفوضية العامة للنزاهة الى هيئة النزاهة بناء على نص الدستور العراقي لعام 2005.

المهنية المتعارف عليها عموماً عند تنفيذ اجراءات التدقيق المالي والتحقيق والتفتيش والمراجعة التي يقوم بها مكتب المفتش العمومي (محمود ، 2009: 67) .

ثانياً / الاطار التشريعي والقانوني للجهات الرقابية في العراق

ويقصد بها مجموعة المواد الدستورية والقوانين ذات العلاقة بالرقابة في العراق ، ويمكن تناول أهم هذه الأدوات وكما يأتي :

1. الدستور العراقي : ينص الدستور العراقي لعام 2005 بصورة صريحة على مضمون الرقابة عندما نص في المادة (61) على اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية .
اذ شملت المادة (61 / اولاً) على اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية والتي نصت (يختص مجلس النواب اولاً / بتشريع القوانين) وان هذا التشريع أما ان يكون تشريع قوانين لم تكن موجودة ابتداءً ، أو تعديل القوانين النافذة بما يتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلد .

وشملت نفس المادة (61 / ثانياً) الرقابة على اداء السلطة التنفيذية والمحاسبة البرلمانية والتي نصت (يختص مجلس النواب ثانياً / الرقابة على اداء السلطة التنفيذية) تشمل المحاسبة على الافعال والقرارات السياسية وكذلك المحاسبة الإدارية عن ادارة وتوجيه البرامج والخدمات العامة والمحاسبة على انفاق الاموال العامة .

وتضمنت المادة (61 / سادساً) القسم أ من الدستور العراقي لسنة 2005 على مسائلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، ولعضو مجلس النواب ان يوجه لرئيس مجلس الوزراء

والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء ، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة .

<http://www.mohamoon.montada.com>

إذ نصت (مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب) . ونصت نفس المادة اعلاه (سابعاً) القسم ج (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه استجوابٍ الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه). وحدد الدستور حالات يمكن لمجلس النواب اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه أو حجب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في الفقرة (سادساً) القسم ب (اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا) (بحث متاح عبر موقع هيئة النزاهة). بينما نصت المادة (61/ ثامناً) القسم أ (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء ، بالاغلبية المطلقة ، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) ، ونص القسم (هـ) من نفس الفقرة السابقة على (لمجلس النواب ، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للاجراءات المتعلقة بالوزراء ، وله اعفائهم بالاغلبية المطلقة).

هذا وجاءت المادة (27) من الدستور على التأكيد على حرمة الأموال العامة ، الى جانب تنظيم الأحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لايجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال .

2. قانون ديوان الرقابة المالية : ضمت المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 قيامها بمكافحة الفساد وفق الفقرة أولاً والتي تنص (رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات) .

3. قانون هيئة النزاهة : ضمت المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 قيامها بمكافحة الفساد وفق الفقرات :-

أولاً : التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لاحكام هذا القانون ، بواسطة محققين تحت اشراف قاضي التحقيق المختص ، ووفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية .

ثانياً : متابعة قضايا الفساد التي لايقوم محقو الهيئة بالتحقيق فيها ، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها .

ثالثاً : تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام اخلاقيات الخدمة العامة ، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب ، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف .

رابعاً : اعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح .

وللنزاهة الحق في التحقيق في قضايا الفساد وفقاً لما نص عليه القسم (3) من القانون النظامي لهيئة النزاهة رقم (55) لسنة 2004 حيث حدد لها صلاحيات واسعة للتحقيق في قضايا الفساد وفصلت البنود (1،2،3،4،5) من القسم (4)

بالإضافة الى اقتراح تشريعات تصمم للقضاء على الفساد وهذه الصلاحية نص عليها الأمر (55) في القسم (1) تحت عنوان الغرض فكان اقتراح التشريعات المعنية بمكافحة الفساد احد أهم الاغراض التي انشأت لاجلها الهيئة ، وكذلك ذكر الامر (55) هذا الموضوع في القسم الثالث تحت عنوان المفوضية المعنية بالنزاهة (فكان اقتراح التشريعات من اساسيات انشاء المفوضية) ، وفي القسم (4) البند (8) تحت عنوان الصلاحيات والواجبات نص الامر أن صلاحيات الهيئة اقتراح التشريعات الهادفة لمكافحة الفساد على السلطة التشريعية .

في ميدان مكافحة الفساد نبرز أهم مبادراتها القانونية :

أ- في ميدان اقتراح القوانين تم اعداد ثلاثة قوانين هي : قانون النزاهة ، قانون مكافحة الفساد ، قانون الغاء نص الفقرة (ب) من المادة 136 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل . (هيئة النزاهة ، مؤشرات الفساد لعام 2008)

ب- تم احالة (5980) متهماً الى القضاء لمحاكمتهم عن (4278) دعوى فساد بلغ عدد أوامر القبض (2667) أمراً منها (9) أوامر صدرت بحق وزراء أو من هم بدرجةهم وتم اصدار (1226) امر توقيف عن قضايا فساد منها أمر توقيف واحد بحق وزير أو من بدرجةه تصدرت الرشوة قضايا الفساد الرئيسية تم أحالة (276) مرتشي ، تلاها الاختلاس (568) أحالة ، والاضرار باموال الدولة (2188) أحالة ، والتزوير (858) أحالة ولكن بعض من هذه القضايا لم تحسم قضاياهم لاسباب عديدة (هيئة النزاهة ، مؤشرات الفساد لعام 2012) .

4. الاوامر الخاصة بمكاتب المفتشين العموميين : نظم الأمر (57) لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المنحلة احكام دائرة المفتش العام ، والذي تم بموجبه انشاء مكاتب مستقلة في الوزارات العراقية المختلفة للتحقيق والتدقيق والتقييم واية نشاط اخر ، لمراجعة الاداء الوظيفي وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها ، وفحص ومراجعة سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة ، اضافة الى تطبيق القوانين والالتزام بها . وقد ضمت المادة (9) من الامر اعلاه في الفقرة ا / أ يقوم كل مفتش عمومي بتبليغ الاجهزة المعنية بتطبيق القوانين ومقاواة مخالفتي القوانين عن جميع الامور التي قد تقتضي اجراء تحقيق جنائي . وبذلك يبرز الدور الملقي على مكاتب المفتشين العموميين في مكافحة الفساد .

5. القوانين الاخرى التي تعالج قضايا الفساد

قانون انضباط موظفي الدولة ، قانون مكافأة المخبرين ، قانون ضبط الأموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية .

ولاشك في أن عدم وجود نظام رقابي فعال يكشف عن المخالفات المالية والانحرافات وسرعة التحقيق فيها وتوقيع الجزاء الرادع عنها من شأنه أن يشجع الفساد المالي والاداري بصوره كافة وفي أشد الخطر على أداء الوحدات الحكومية العامة المناط بها تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، من هنا كان دور الأجهزة الرقابية في رصد كل تصرف يخالف القواعد والتعليمات المالية ويلحق الضرر بالمال العام (الطائي، 2013: 39). وقد قام العراق في إطار مكافحة الفساد بمبادرات عديدة عبر إجراءات إدارية وتشريعية تقوم على تبني الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد استناداً إلى الفقرة (1) من المادة (5) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 التي صادق عليها العراق بالقانون رقم 35 لسنة 2007 والتي نصت (تقوم كل دولة طرف ، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد ، تعزز مشاركة المجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة) .

ويرى الباحث ان هذه الاجهزة ضرورة حتمية في ظل اتساع الفساد في مفاصل الدولة الا ان هناك عوامل أضعفت عمل الأجهزة الرقابية وحدت من اداء دورها الايجابي وجعلت تعدد هذه الاجهزة دون المستوى المطلوب في الحد من الفساد وهذه العوامل هي :-

1. المحاباة في تفسير القانون لصالح جهات دون أخرى الأمر الذي يؤدي الى الفساد واثارة الاحقاد .
2. التساهل مع المفسدين في احالتهم الى القضاء .
3. قلة الكوادر الكفوءة داخل هذه الاجهزة وعدم وجود برامج تطويرية لهذه الكوادر وخصوصاً ان هذه الاجهزة تعتمد على المحسوبية في عملها .
4. ضعف التنسيق في عمل هذه الأجهزة وقلة التعاون وتبادل المعلومات فيما بينها .
5. سيطرة المحاصصة على عمل هذه الاجهزة .
6. ضعف ارتباط هذه الاجهزة بوسائل الاعلام اذ ان هناك انخفاض في عدد الاحصائيات المعلنة عن حالات الفساد تؤدي الى انعدام الشفافية .

المحور الثالث الاستنتاجات والتوصيات

أولاً / الاستنتاجات

1. من خلال ما وجدناه ليس هناك أي خلل في التشريعات والقوانين الخاصة في مكافحة الفساد الا ان هناك انتقائية في تطبيق هذه القوانين من قبل الجهات المختصة .
2. ضعف الاجهزة القائمة على تنفيذ الاحكام القضائية بحق مسؤولين رفيعي المستوى رغم ادانتهم من قبل القضاء شجع الاخرين على خرق القوانين والتورط بقضايا فساد مالي واداري .
3. اظهرت نتائج البحث ان هناك تعدد وتنوع في حالات الفساد بسبب ضعف الاجهزة الرقابية وسيطرة المحاصصة عليها بالاضافة الى عدم اختيار العاملين المؤهلين علمياً وعملياً .
4. ازدياد حالات الفساد بسبب التباطؤ والتماهل في اتخاذ الاجراءات القضائية والقانونية تجاه المخالفات المكتشفة من قبل الجهات الرقابية ، اضافة الى بطء الاجهزة القضائية في حسم قضايا المخالفين المحالة قضاياهم اليها .
5. غياب القوانين الاتية احد اسباب استشراف الفساد المالي والاداري ومنها (قانون خاص بتنظيم المناقصات والمشتريات ، قانون الاحزاب وتمويل الحملات الانتخابية ، قانون حماية الشهود والمخبرين والضحايا ، قانون حق الاطلاع على المعلومات) .
6. ان من أهم المشكلات التي تواجه الأجهزة الرقابية هو ضعف التنسيق وتبادل المعلومات فيما بينها .

ثانياً / التوصيات

1. توحيد الاجهزة الرقابية بجهاز رقابي واحد ذو صلاحية واسعة مسؤول على رقابة جميع المؤسسات والجهات الحكومية .
2. ضرورة تعاون جميع الجهات الحكومية مع الجهات الرقابية في تطوير الاداء الحكومي والمؤسسي .
3. تشكيل مؤسسة رقابية وجهة قضائية مهمتها الاساسية مكافحة الفساد .
4. يجب ان يتمتع الموظف الرقابي بالصفات التي تؤهله لهذه المهمة منها النزاهة ، والموضوعية ، والسلوك المهني الجيد ... الخ .
5. إصدار عقوبات صارمة بحق المخالفين للقوانين والانظمة لكي تكون رادع لبقية المواطنين ومنتسبي الدوائر الحكومية .
6. اول خطوة من خطوات القضاء على الفساد هي اختيار القيادات الكفوءة اي اختيار الشخص المناسب ووضعه في المكان المناسب .
7. وضع اليات فعالة لمتابعة ومعالجة الملاحظات وتنفيذ التوصيات التي ترد في تقارير الاجهزة الرقابية .
8. نشر الوعي الرقابي ، وتعزيز الشفافية والنزاهة وثقافة المساءلة والمحاسبة وفتح المجال أمام عمل اللجان الرقابية في مجلس النواب .
9. وضع حد لتدخل جهات نافذة بعمل الاجهزة الرقابية .
10. إعادة النظر في الاجراءات التشريعية المتبعة في مجلس النواب وتطويرها بشكل يحول دون بقاء مشروعات القوانين في اللجان البرلمانية لفترات طويلة.
11. تشجيع الابلاغ عن حالات الفساد والمفسدين ووضع قانون لحماية المخبرين السريين .

المصادر

- الدستور العراقي لسنة 2005.
- ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والدراسات ، كتابهم الموجه الى وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية ذي العدد 12180 في 2011/8/14.
- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2007 .
- الأمين ، محمد ، برنامج الاخلاق والآداب الإسلامية ، 2001 ، ص365.
- البدراني ، د. قيس حسن عواد ، الرقابة المالية في العراق وادواتها القانونية، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، بحث منشور عبر شبكة الانترنت.
<http://rights.uomosul.edu.iq>
- البشتاوي وآخرون ، تدقيق الحسابات ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى، مؤسسة الاء للطباعة والنشر ، عمان ، الأردن ، 1996 ، ص305
- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير التنمية في العالم، مركز الاهرام للترجمة والنشر، 1977، ص112.
- الذهبي ، جاسم محمد ، التطوير الاداري ، 1992م ، ص 68 و 426.
- الراوي، حكمت احمد ، نظم المعلومات المحاسبية والمنظمة ، 1999، ص1.
- شكولنكوف د. سوليفان ، والكسندر د. جون ، مكافحة الفساد منظورات وحلول القطاع الخاص ، اصدارات مركز المشروعات الدولية ، 2005.
- الصبان ، محمد سعيد ، الأسس العلمية للمراجعة والحسابات، دار الجامعة ، مصر ، 1990م ، ص135.
- عبد الحسين ، احسان علي ، دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد ، بحث مقدم الى هيئة النزاهة ، 2009 ، ص53-58.
- العزاوي ، محمد عبدالوهاب ، إدارة الجودة والبيئة ، دار وائل للنشر، عمان ، الاردن ، 2002م ، ص31.
- قسطو ، جليل ، معجم المصطلحات التجارية الفني ، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، بيروت ، لبنان 1977 ، ص19.
- مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، مجلة علمية نصف سنوية تصدر عن هيئة النزاهة ، السنة الأولى ، العدد الأول ، جمهورية العراق 2009 ، ص11.

- المجمع العربي للمحاسبين القانونيين ، *المبادئ الأساسية للتدقيق* ، المنهاج الدولي الذي اقره مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية الانكتاد (unetad)، عمان الاردن ، 2001 ، ص169.
- محسن ، علاء حاكم ، مجموعة محاضرات حول الفساد أقيمت في مركز التدريب المالي والمحاسبي، وزارة المالية ، 2011.
- محمود ، عزالدين محمد محمود ، *دور ديوان الرقابة المالية في إجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة* ، الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، 2009، ص 67 .
- مهدي ، حسين عبد علي ، *جودة التدقيق وانعكاساتها في مكافحة الفساد المالي* ، جامعة الدول العربية ، الأتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب ، المعهد العربي للمحاسبين والقانونيين ، بغداد ، 2011، ص51.
- الموسوي ، الهام عطا ، *دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري* ، بحث مقدم الى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد ، 2005م ، ص32.
- هرمز، شابا عيسى ، *الخطأ والغش والتزوير والاختلاس في المجتمعات المحاسبية* ، محاضرات لموظفي ديوان الرقابة المالية ، 1993م ، ص4.
- مواقع الانترنت

<http://www.nazaha.iq>

<http://www.hrdiscussion.com/hr41>

<http://www.mohamoon.montada.com>