



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

بناء قدرات المؤسسات البرلمانية
وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط
(المرحلة التجريبية)
لبنان- العراق- الأردن

دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق
فراس جاسم موسى¹

ملخص الدراسة

¹ باحث عراقي

المقدمة

الفساد ظاهرة عالمية، ومن أبرز التحديات التي تواجه العراق حيث تنامي الفساد بأشكال وأحجام متزايدة ومتباينة في معظم مؤسسات الدولة. أصبح من العسير تجاهله ولذلك برزت الحاجة الى مكافحته وتطويره كهدف رئيسي من أجل بناء دولة القانون والمؤسسات في العراق. ولأهمية وخطورة هذا الملف نعد هذه الدراسة عن مظاهره وأسبابه وأثاره والمعالجات الناجعة للقضاء عليه أو تحجيمه، كذلك تحليل وتقييم التشريعات التي سنت بخصوصه ودور البرلمان العراقي في مجال مكافحة ذلك الخطر.

أولاً: تعريف الفساد وماهيته: الفساد لغة: الفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد صلح أي بطل وضمحل فالاستفساد والمفسدة خلاف المصلحة. وفي القرآن الكريم تُشدد آيات عدة على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

ثانياً: التعريف في الاصطلاح: هناك اتجاهات في تعريف الفساد تتفق في كونه إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص. يركز البعض على تعريف الفساد بكونه طلب شخص يمنح عرض او وعود او يحصل على هبات او هدايا او مميزات اخرى مقابل القيام بعمل في اختصاصه ليس موضع المكافاة او الامتناع عن القيام به او لاعطاء قرار او رأي مؤيد او غير مؤيد.

يحدث فساد عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة لتسهيل عقد أو إجراءات طرح مناقصة عامة يسهل الحصول عليها مقابل نسبة أو مقدار من المال. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق إستغلال الوظيفة العامة من دون الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرةً ويمكنه أن يتخذ أشكالاً أخرى. وللفساد آثار ومضاعفات وله أليات عديدة أهمها أليتان رئيسيتان هما:

1. آلية دفع (الرشوة) و(العمولة المباشرة) إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية.
 2. وضع اليد على (المال العام) والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأقارب في الجهاز الوظيفي.
- وهذا النوع من الفساد يمكن تسميته بـ(الفساد الصغير) وهو مختلف تماماً عن ما يمكن تسميته بـ(الفساد الكبير) المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات وتجارة السلاح. ويحدث مثل هذا الفساد الكبير عادةً على المستويين السياسي والبيروقراطي مع ملاحظة إن الأول يمكن أن يكون مستقلاً بدرجة أو بأخرى عن الثاني أو يمكن أن تكون بينهما درجة عالية من التداخل والتشابك. إذ عادةً ما يرتبط (الفساد السياسي) بالفساد المالي حين تتحول الوظائف البيروقراطية العليا إلى أدوات للإثراء الشخصي المتصاعد.
- ومع تعدد التعاريف المتناولة لمفهوم الفساد، إلا إنه يمكن القول إن الإطار العام للفساد ينحصر (في سوء استعمال السلطة أو الوظيفة العامة وتسخيرها لقاء مصالح ومنافع تتعلق بفرد أو جماعة معينة).

أشكال وأسباب وآثار الفساد

يشكل الفساد تحدياً واضحاً للدولة العراقية وبوجوده تعم الفوضى وتتغلب المصلحة الخاصة.

أولاً: أشكال الفساد: رغم تعدد أشكال الفساد وممارسته، إلا أنه يمكن حصر أهم هذه الأشكال والممارسات في العراق بالآتي:

1- الرشوة: تعد الرشوة إحدى أهم مفردات الفساد في العراق وهي من الأشكال الموروثة من العهود السابقة وقد أدت إلى إنتكاسة كبيرة في قيم العاملين وعصفت بحياة المواطنين العاديين، وإن تفشيها من شأنه أن يجهض أية محاولة لمحاربة الفساد.

وتعرف الرشوة في المحصلة على أنها "اتفاق غير قانوني بين طرفين"، إما أن يكون طوعياً يمكن أن يطلق عليه تعبير "المتاجرة بالغش" أو اتفاقاً إكراهياً يقوم بمقتضاه الطرف الذي يمثل موقع المسؤولية بإبتزاز طرف آخر هو طالب أو محتاج الخدمة. وفي الجانب الوظيفي فإن كل موظف أو مكلف بخدمة

2- الاختلاس: الشكل النموذجي للفساد في العراق، يتم عادة باختلاس الموارد العامة أما مباشرة أو بطرق ملتوية، ويعتبر هذا الشكل الأكثر خطورة خاصة إذا إنتشر في السلم الأعلى من الهرم العام، لان الحديث هنا يتم عن أشخاص متنفذين، ولديهم الوسائل على إخفاء عمليات الاختلاس، ومما يزيد الخطورة، أن انتشار الفساد على هذا المستوى يجعل الإختراق العمودي للمستويات الأدنى أمرا ممكنا نتيجة ضعف الروادع وسيادة مظاهر التقليد، خاصة وإن هذا النوع ينتشر على مستوى يفترض به أن يكون قدوة في الحماية عن طريق إنفاذ القانون. ووظيفيا بحسب مفهوم القانون العراقي يعد كل موظف أو مكلف بخدمة عامة يخفي مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حوزته مختلسا، وأسباب هذا النوع من الفساد له علاقة مباشرة بعدم متابعة وتحديث أنظمتنا وقوانيننا وإجراء اتنا الحكومية، فيدفع إلى ارتكاب شتى أنواع المخالفات لأن الأنظمة تقصّر في ملاحقة المرتكبين أو إثبات إدانتهم، وقد اشار الى تلك الحالة ديوان الرقابة المالية العراقي.

3- سوء استغلال المنصب العام: لجأ البعض لإستغلال الوظيفة العامة في الحصول على إمتيازات خاصة، وقد تمثل ذلك بشكل واضح في إحتكار شخصيات متنفذة وذات مناصب عليا في السلطة بعض الخدمات والسلع والمواد الأساسية، وحصول آخرين على بعض الوكالات التجارية، ومشاركة رجال أعمال وتجار ومستثمرين في الباطن، إضافة إلى التصرف بالأموال العامة بطريقة غير قانونية.

4- الاعتداء على المال العام: من خلال الحصول على إعفاءات ضريبية وجمركية أو تراخيص لأشخاص أو شركات بشكل غير قانوني وبدون وجه حق. كما تم في حالات أخرى أخذ أموال عامة تحت مسميات إعانات أو مساعدات مباشرة وغير مباشرة بدون وجه حق، وكمثال على ذلك ما اورده ديوان الرقابة المالية من حصول هدر في المال العام بما يخص وزارة النفط ومذكرة التفاهم (النفط مقابل الغذاء).

5- غياب النزاهة والشفافية في العطاءات الحكومية: إحالة عطاءات حكومية بطرق غير شرعية لشركات ذات علاقة بمسؤولين كبار في السلطة أو لأقربائهم. إستخدام بعض الحيل غير القانونية في ترسية المشتريات الحكومية ومواصفاتها، وكمثال ما اشره ديوان الرقابة المالية في تقريره السنوي لسنة 2000 حول بعض المخالفات في وزارة الدفاع واقتصار التعامل مع عدد محدود من مهززي المواد والمقاولين الامر الذي ادى الى عدم تمكين الدوائر من الحصول على اسعار تنافسية. منح بعض العقود لشركات ومقاولين ثابتين دون اعلان للمنافسة بين الشركات في المناقصات، كما حدث في وزارة الصحة حسب تقرير الرقابة المالية وكذلك ما اشارت اليه المفتشية العامة في تحديد ابرز ظواهر الفساد في منح العقود والصفقات لمالك واحد.

6- مخالفة قانون الخدمة المدنية: تمثل في قيام العديد من المسؤولين وأصحاب المناصب العليا بالتعيينات العشوائية في أجهزة السلطة دون حاجة حقيقية، إضافة إلى تعيينات في مناصب دون مؤهلات مطلوبة مما أدى إلى إهدار المال العام وتردي الجهاز الإداري وتضخمه وضعف الأداء العام، إضافة الى عدم اهلية الكادر الوظيفي وغياب التخصص العلمي والفني كما أشار الى ذلك ديوان الرقابة المالية. وكذلك يقود هذا الامر الى تدخل القوى السياسية والاجتماعية في المناقصات.

7- تهريب الأموال: من خلال قيام بعض المسؤولين بتهريب الأموال العامة التي تم الاستيلاء عليها بشكل غير قانوني وبدون وجه حق إلى خارج البلد، اذ يعد التهريب من ابرز اشكال الفساد حسب ما حدده خبراء الاقتصاد العراقيون. كذلك بروز ظاهرة تهريب النفط الخام الذي يعد المصدر الرئيسي لموارد العراق.

8- صفقات وهمية وترقيات مخالفة للقوانين ورواتب تدفع لموظفين وهميين.

9- صرف مبالغ هائلة على مشروعات وهمية أو حقيقية ولكن تنفذ بشكل مخالف للمواصفات المتفق عليها في العقود وقد أشار ديوان الرقابة المالية في أغلب تقاريره حول الوزارات بأن آلية منح العقود والمناقصات تشوبها الكثير من المخالفات والتجاوزات وان الكثير من تلك العقود تكون لمشاريع وهمية.

10- سوء استخدام النفوذ: الأنظمة والقوانين واللوائح والإجراءات التي تعمل بها الأجهزة الحكومية تقادمت بشكل كبير وهي أحد انواع الفساد الناتج عن سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة ويمكن وضع هذه الحالة في إطار الفساد المؤسسي. ومن جهة اخرى فقد يكون التجاوز على التخصيصات التي هي من صلاحيات الوزير او من ينوب عنه إحدى الامثلة على هذا النوع من الفساد حيث بلغ التجاوز أكثر من 15 مليار دينار سنة 2001 بنسبة بلغت 375% عن سنة 1999.

11- المحاباة والتمييز بين المواطنين بسبب الدين أو العرق أو الصداقة أو القرابة، ومن الواضح أن هذا الشكل يعتبر اقل خطورة، لأنه لا يستهدف الجشع الذاتي بقدر ما يمكن تفسيره لدى القائم به على انه "خدمة" لقطاع أو مجموعة معينة، غير أن خطورة هذا الشكل تكمن إضافة الى الإجحاف الاقتصادي بحق مجموعات أخرى من السكان، إلى تحويل المجتمع الى مجموعات من ذوي المصالح التي تتصارع فيما بينها للحصول على اكبر نصيب من الغنيمة. وعموماً فان خطورة الفساد الحقيقية لا تكمن في الفساد الصغير أو المحدود الذي يرتبط بالمسألة البيروقراطية في أي دولة، مثل بعض جرائم الرشوة في معناها البسيط أو الإختلاس أو الاستيلاء المحدود على بعض الأموال المملوكة للدولة، ولكن الأزمة تكمن حال تزواج المال بالسلطة فيصير الفساد فسادا سلطويا، لا ينال فقط من بعض الأموال المملوكة للدولة بل ينال من ديمقراطية نظام بأكمله، وهو ما يسمى "بالفساد الكبير".

ثانياً : أسباب الفساد في العراق (التحديات): يتميز الانتشار الويائي للفساد في العراق بان المجتمع بشكل عام يتقبل ظاهرة الفساد بأشكالها المختلفة أو بأشكال محددة، وتمارس هذه الأشكال على نطاق واسع دون أن يتطلب ذلك إجراءات قانونية للتعامل مع الظواهر، ومن أمثلة ذلك، ع دالرشوة بمثابة ظاهرة عادية وقيمة ثابتة في المجتمع.

تقشي ظاهرة الفساد يعود الى سببين رئيسيين تنفرع منها معظم الاسباب الاخرى الاول: إنهيار مؤسسات الدولة بعد سقوط النظام وبالتالي غياب المؤسسات الرقابية والقانونية، والثاني الإستغلال الوظيفي وتفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة لدى تسلّم المناصب العليا واستغلالها من قبل بعض المسؤولين. وبشكل عام يمكن تلخيص أهم أسباب الفساد في العراق على النحو التالي:

1- الوضع الأمني بشكل عام يدفع باتجاه قوي نحو الفساد الاداري والمالي حيث التلكؤ في عملية الرقابة بشكل عام تؤدي الى أنتشار وتفشي الفساد بالإضافة إلى ما أعقب الاعمال العسكرية في عام 2003 من غياب المؤسسات وأعمال التخريب.

2- سلبية القيم والعادات والتقاليد، وعدم انتشار الوعي الاجتماعي بمخاطر الفساد من جهة، وانتشار ثقافة الفساد، نتيجة لضعف مجموعة الموروثات والقيم كظاهرة قبول الرشوة كأسلوب حياة يومي، وهو ما يؤكد البعض ممن التقيناهم من اعضاء مجلس النواب بأن تلك القيم هي من الموروث التاريخي للعقود السابقة.

3- تردي مستوى الحكم، ويرتبط ذلك بطبيعة نظام الحكم ومدى التزامه أصلا بمبادئ سيادة القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية وفق أسس متكافئة قائمة على إتاحة الفرص المتساوية، ويشمل ذلك ضعف وبسطة العقوبات الرادعة ضد المفسدين.

4- معايير إصطفاء وتقريب الأشخاص وتعيينهم في مواقع المسؤولية الحساسة بناء على مدى الولاء وليس بناء على الكفاءة وحصر نظام الامتيازات على فئات معينة دون سواها.

5- النظام البيروقراطي: يمارس الفساد بصورة يومية عندما يطلب موظفون رشوى مقابل معاملة تخص المواطن.

6- الافتقار إلى الشفافية الكافية والى الآليات الفاعلة في الإبلاغ عن الفساد، وعدم الإفصاح عن المعلومات والسجلات العامة والإستثمارات الحكومية والإيرادات العامة وطرق إستخدامها.

7- عدم وجود سياسات اقتصادية ناجحة، وفي أغلب الاحوال يمارس الإرتجال السياسي في تطبيق السياسات الإقتصادية دون الاستناد الى الواقع العراقي من جهة، وفرض حلول غير متوازنة من جهة اخرى، فعلى سبيل المثال ان رفع اسعار المشتقات النفطية كان لسببين: الخضوع لسياسات البنك الدولي، ومحاربة تهريب النفط. لكن مستويات التهريب ظلت محافظة على مستوياتها القياسية الى دول الجوار ولم تنفع عملية رفع الاسعار.

8- نقص التدريب وعدم تطوير الكادر الوظيفي من ناحية تزويده بالتكنولوجيا وأجهزة الحاسوب التي تسهل عمله، بالإضافة الى عدم توفر قاعدة معلومات يمكن ان تساعد بشكل كبير في توفر الآليات الفاعلة في تحديد موطن الفساد وأشكاله.

9- ضعف الدخل السنوي والرواتب خاصة لدى طبقة صغار الموظفين أو مستويات الإدارة الوسطى.

10- عدم بلوغ الدرجة المطلوبة للإرادة السياسية في مقاومة الفساد أو عدم إعطاء مقاومة الفساد الأولوية عند الشعور بوجوده وخطره، وضعف آليات القيادة السياسية في معالجة حالات الفساد ومحاسبة المفسدين، وغياب خطة وطنية تفصيلية محددة الأهداف.

11- عدم استكمال وضعف قوانين وأنظمة الرقابة العامة فعلى سبيل المثال لم تستكمل لحد الآن هيكلية وإختصاصات المفتشين العاملين داخل دوائر الدولة وتبعية أولئك المفتشين للوزير وتأخر اقرار قانون هيئة النزاهة العامة.

12- محدودية دور الإعلام وعزوفه عن المشاركة في التصدي وكشف حالات الفساد بإستثناء بعض المحاولات المهمة في هذا المجال اذ ساهمت احدى الصحف المحلية – والى حد كبير – في كشف الفساد الذي تضمن برنامج النفط مقابل الغذاء بالإضافة الى كشف بعض حالات التلاعب في مفوضية الانتخابات.

13- وجود بعض التشريعات والقوانين التي قد تساعد على تكوين بيئة خصبة للفساد، فعلى سبيل المثال وجود المادة (136/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23 لسنة 1971) والتي تنص على (لايجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بأذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الاخرى). وأشارت إلى ذلك هيئة النزاهة بأن حجم الهدر في المال العام بسبب هذه المادة بلغ 160 مليار دينار عراقي.

ومن جهة أخرى لاحظنا عدم تنشيط القرارات الخاصة بمكافحة الفساد كالقرار رقم (138) والذي شدد العقوبة على المرتشي والمختلس والسارق بعدم اطلاق سراحه الا بعد البت بأمره قضائياً، بل على العكس من ذلك فهناك محاولة من مجلس النواب العراقي لالغاء هذا القرار بقراءته قراءة أولى، وهو الأمر الذي أشره المختصون بالقانون بان تلك المحاولة ستساعد على انتشار الفساد.

14- عدم انخراط مؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد. وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في متابعة الأداء الحكومي والمحاسبة الجادة للحكومة إيجاباً وسلباً.

15- العامل النفسي كضعف الوازع الديني والأخلاقي والإنساني وعدم الشعور بالمسؤولية الجماعية.

ثالثاً- جوانب الإدارة العامة الأكثر تأثراً بالفساد: هناك جوانب محددة في العراق تتوافر فيها عوامل ممارسة الفساد أكثر من غيرها، والفساد في العراق يجد له ارضاً خصبة في مجالات محددة. يشمل ذلك الآتي:

1. الأموال: من خلال إستغلال الفجوات القانونية وعدم وجود الضوابط الإجرائية والقانونية الملازمة فان الأفراد المتنفذين، غالباً ما يجدون الفرص الملازمة للكسب غير القانوني بواسطة صفقات الشراء والعقود والمناقصات العامة وبدون وجود نظام دقيق يعالج كيفية تنفيذ كل واحدة. وهي الحالة الابرز التي ادت الى هدر الاموال الكبيرة في العراق اذ ساعد سقوط النظام وما تلاه من مرحلة الفراغ الدستوري والقانوني والمؤسساتي اولاً وعدم وجود ضوابط قانونية لإدارة المنح والاموال العراقية ثانياً إضافة الى ضعف أو إنعدام الرقابة من التلاعب الكبير في تلك الأموال.

2. جباية الضرائب والجمارك: و في هذه الحالة فان الأموال هي مجال العمل من خلال إستغلال المركز فإن هنالك تخفيضات ومزايا يتم منحها بشكل غير قانوني مقابل رشوات وعطايا خاصة.

3. منح الموافقات والرخص والتصاريح: وعادة ما يشكل المسؤول العام الممارس للفساد دور المانع أو الحاجب لمنح الموافقات المذكورة الا بعد ابتزاز صاحب الطلب وهي الحالة الابرز والمؤثرة في مسألة منح العقود في المناقصات في أغلب مؤسسات الدولة العراقية.

4. إسناد الوظائف وتحديد المسؤوليات: وفي هذه الحالة، فان النقد ربما لا يكون متداولاً، بينما يكون تأثير الفساد باتجاه إلغاء مبدأ المساواة وإتاحة الفرص مقابل المحاباة للأقرباء والأصدقاء، وإضافة لذلك، فان من شأن هذه الممارسة التأثير السلبي على مبدأ "الشخص المناسب في المكان المناسب".

رابعاً: آثار الفساد: لا يختلف اثنان على مضار الفساد وتأثيره على بنية المجتمع وجوانبه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وفي الحالة العراقية يمكن رصد أهم الآثار السلبية للفساد في العراق في الجوانب التالية: ضعف المناخ الاستثماري وهروب المستثمرين وضعف النمو الاقتصادي. زيادة التمايز الاجتماعي بين أفراد المجتمع وشعور شريحة كبيرة من المجتمع بالظلم. تزايد احتياجات المواطنين وزيادة اسعار المواد عموماً وضعف وتدني مستوى الدخل للمواطن العراقي. هناك آثاراً اجتماعية أخرى لا تقل تأثيراً، وتحدد آثار الفساد ونتائجه ضمن هذا المفهوم على النحو التالي:

أ- هدر الموارد: ويتمثل ذلك بتحويل مصادر الإيرادات العامة من الوصول الى خزينة الدولة لاستعمالها في المصالح العامة، الأمر الذي أثر على تدني مستوى الخدمات/

ب- الحد من النمو الاقتصادي: نتيجة تحكم قلة من الأفراد أو المجموعات بمصادر كبيرة من الأموال العامة.

ج- ضعف مستوى المعيشة: نمو فئة متنفذة ثرية ساهم في زيادة الطبقة، وأثر سلباً على الشريحة الفقيرة في المجتمع.

د- التضخم الوظيفي وتردي الأداء: قيام المتنفذين باستخدام نفوذهم في توظيف أعداد كبيرة من الموظفين دون ضوابط وزيادة الانفاق العام على الجوانب التشغيلية بدلاً من التركيز على الجوانب الانتاجية.

هـ- عدم القدرة على جذب الكفاءات، بل أن استشرى الفساد قاد إلى هجرة العقول والكفاءات إلى الخارج مما أدى إلى إضعاف التنمية بل تفويض مرتكزاتها.

و- تزايد المعاملات والوثائق غير المشروعة التي أثرت على زيادة تكاليف الاستثمارات وتزايد عبء الديون.

ح- التهرب من سداد الضرائب أو التزوير في تقديرها.

ط- إقامة المشروعات الوهمية.

ي - غسيل الأموال الابتزاز والتزوير والسوق السوداء والتهرب الجمركي.

بعض التشريعات والمؤسسات العراقية الرقابية لمكافحة الفساد

للحد من تفشي ظاهرة الفساد، خطت الحكومة والبرلمان العراقيين خطوات لمكافحة هذه الظاهرة، فسنت القوانين وأصدرت التعليمات تحت مسميات عدة (الرقابة المالية، لجنة النزاهة، مفوضية النزاهة والمفتشون العموميون). وتأسست بعد سقوط النظام مؤسسة بأسم (هيئة النزاهة) أخذت على عاتقها التصدي لظاهرة الفساد، اصطدمت بعراقيل متشابكة أولها ثقافة الفساد الموروثة، وحادثة أجهزة الدولة إضافة لعدم وجود قانون خاص ينظم عملها إلى الآن. ونشير الى بعض من هذه المؤسسات وهي:

أولاً- ديوان الرقابة المالية:

منح القانون اعلاه صلاحيات رقابية واسعة لتمكين الديوان من اداء عمله. واثبت ديوان الرقابة المالية كفاءة في دوره الرقابي الا ان النظام السابق قلص صلاحياته وجعل تركيزه على مراجعة المعاملات المالية لدى مؤسسات الدولة بيد انه لا زال له دور في مراقبة اصدار الاوامر الادارية الخاصة بتسكين الموظفين في الدرجات وفق الضوابط عند التعيين والترقية.

ثانياً- مفوضية النزاهة العامة والمفتشون العموميون:

جاء اصدار الامر المتعلق بالمفتشين العموميين رقم (57) لسنة 2004 على ان هذا سينشئ برنامجا فعالا يتم بموجبه اخضاع ادارات الوزارات لاجراءات المراجعة والتدقيق والتحقق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة في ادارة الوزارات وللمنع وقوع اعمال التبذير والغش وبالتالي تم انشاء مكتب للمفتش العام في كل وزارة من وزارات الدولة لتحقيق الغرض المنشود وليكون عوناً للوزير لتحقيق اقصى درجات الشفافية.

لكن هيمنة الاحزاب على اجهزة الدولة وغياب المهنية في تلك الاجهزة بسبب تراكمات الانظمة الفاسدة من جهة، والتهديد المتكرر لكادر المفوضية من جهة اخرى حال دون تحقيق دورها الرقابي اداريا وماليا.

تحليل وتقييم لدور البرلمان والمؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: كان لا بد للبرلمان من تطوير إمكاناته والإستفادة من إيجابيات كل التجارب والاتفاقيات الإقليمية والعالمية لكي ينهض بمهامه بخاصة الإتفاقيات التي وضعت لمكافحة الفساد (كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد). صادق البرلمان العراقي على الانضمام لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والدخول في هذه المنظومة الدولية لمكافحة الفساد الذي يصيب الدولة العراقية ومؤسساتها من خلال التصديق على الانضمام لها.

تقييم الاداء الرقابي للبرلمان والمؤسسات الحكومية: الفرص والتحديات: شهدت السنة 2004 اكتمال الاطار العام للأجهزة الرقابية المتمثلة بديوان الرقابة المالية (المؤسس سابقاً) وتأسيس مفوضية النزاهة ودوائر المفتشين العامين في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة، ومع إختلاف المصدر القانوني للرقابة التي تؤدبها كل جهة من الجهات المذكورة، فرقابة ديوان الرقابة المالية تمثل الرقابة الخارجية على السلطة التنفيذية والتي تؤدى نيابة عن السلطة التشريعية، في حين ان رقابة مفوضية النزاهة العامة تجمع بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية، أما رقابة المفتش العام فهي رقابة ادارية داخلية (رقابة السلطة التنفيذية على نفسها) بالرغم من اختلاف الوسائل في تلك الرقابيات... إلا أنها وبشكل عام تلتقي عند هدف واحد مشترك يتمثل بالتحقق من سلامة استخدام الاموال العامة والموارد المتاحة والإجراءات القانونية.

ان الحروب المتتالية التي دخلها العراق أدت به للتركيز على شراء المعدات العسكرية باهظة الأثمان وأضعفت منظومته الاقتصادية مما جعل الفساد يظهر بأشكال وأحجام مختلفة. وشهدت فترة التسعينيات فسادا في عملية بيع النفط الخام عن طريق مستويات حكومية معينة كما بينت ذلك نتائج تحقيقات لجنة فولكر حيث حددت اللجنة (2392) شركة دفعت رشواى أو مدفوعات أخرى غير مشروعة للنظام السابق في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء وعمليات الدفع غير المشروع تمت عن طريق وسطاء كما سماهم التقرير.

سنة 2003 مع مجيء سلطة الائتلاف المؤقتة التي حكمت العراق صدرت العديد من الاوامر التي ساهمت في رسم الحدود القانونية لظهور الهيئات الرقابية المستقلة، وكذلك أصدرت بعض الأوامر المتعلقة والتي منها الامر رقم (57) الخاص بتشكيل هيئات المفتشية في دوائر الدولة، والامر رقم (77) الخاص بالإبقاء على ديوان الرقابة المالية، والامر رقم (55) الخاص بتشكيل هيئة النزاهة العامة، إلا أن تلك المرحلة صاحبها انتشار الفساد بأشكال واحجام لجملة عوامل متعلقة بحل وزارات وكيانات وازدياد حجم البطالة ودخول الارهاب الى العراق اضافة الى الفراغ الاداري والفوضى التي حلت نتيجة الفراغ السياسي. ومما تجدر الإشارة اليه هو ما تضمنه تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة 2006 الذي صنف العراق في المرتبة قبل الاخيرة ضمن الدول الاكثر انتشاراً للفساد.

دخلت محاربة الفساد مرحلة جديدة بصدر الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وانتخاب حكومة عراقية وطنية تمثل كافة شرائح المجتمع العراقي بنصه في مواده وفقراته على بعض آليات واساليب مكافحة الفساد التي استشرت في مفاصل الدولة، كالمادة (61/ ثانياً) التي نصت على صلاحيات رقابة السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية، وبذلك فقد اسس لأول مرة في العراق جهة تشريعية (مجلس النواب)

لكن الإصدارات التشريعية لم تمنع من انتشار ظاهرة الفساد ولم تستطع ان تحجمها بل اصبح خطرها اكبر من الارهاب او قريناً له وهو ما شاهدناه في شعارات بعض المنظمات والهيئات من توأمة الإرهاب والفساد وجعلت مواجتهما هدفاً مشتركاً لبناء العراق. ويمكن لنا من خلال الإطلاع على مجمل أداء البرلمان العراقي من الناحية الرقابية ودوره في تعزيز الشفافية وعمل المؤسسات والهيئات الرقابية تبيان الآتي:

أولاً- الأداء الرقابي لمجلس النواب العراقي ودوره في تعزيز الشفافية: من الناحية التنظيمية يتكون (البرلمان العراقي) من أربع وعشرين لجنة في مختلف الاختصاصات وعمله ذا اتجاهين تشريعي ورقابي. يوجد قسم الرقابة الداخلية في ديوان مجلس النواب يتبع إدارياً لديوان المجلس مهمته التحقق من سلامة صرفيات المجلس فيما يخص الجانب الرقابي فتتولى لجان المجلس عملية مراقبة وزارات ومؤسسات الدولة وحسب إختصاص كل لجنة. تتولى لجنة المرأة والأسرة والطفولة عملية الإشراف على وزارة الدولة لشؤون المرأة ووزارة العمل والشؤون الإجتماعية وهذا لا يعني أن لجنة المرأة لا تشرف أو تراقب عمل وزارات أو مؤسسات أخرى قدر تعلق الموضوع باختصاصها. كما تحركت لجنة المرأة محل إستشهادنا على وزارة حقوق الإنسان لتنسيق المواقف والتأكد من حسن معاملة السجينات العراقيات وفق القوانين المرعية، وفيما يخص دواعي الرقابة على فهناك: دواعي ثابتة، ومتحركة. الثابتة أساس عمل البرلمان ودوره الرقابي. أما المتحركة فهي في حالة ورود شكوى تقوم اللجنة المعنية بالتحرك على الوزارة أو المؤسسة المعنية لتحقيق أمرين هما: التأكد من صحة الشكوى وإتخاذ ما يلزم في حال صحتها. كذلك في حال ورود تقارير من جهات مختلفة: أما من وسائل الإعلام أو من الإطلاع على تقارير المفتشين العموميين.

هناك أزمة تطبيق قوانين حقيقية خاصة فيما يتعلق بقوانين مكافحة الفساد وذلك لإسباب كثيرة منها ما هو خارج عن سيطرة البرلمانيين ومنها ما يمكن السيطرة عليه برلمانياً. وما يتعلق بالأسباب الأولى فأهمها الوضع الأمني الذي يحد من حركة أعضاء البرلمان ويؤثر على تحجيم دورهم في التتبع والتأكد. هناك مبادرات فردية من قبل الأعضاء. على سبيل المثال، بادرت إحدى عضوات مجلس النواب بمتابعة تنفيذ قانون الجنسية رقم (27 لسنة 2006) عن طريق القيام بزيارات ميدانية مفاجئة ومنتظمة لدوائر الجنسية العامة والإشراف المباشر على عملية اصدار وثائق الجنسية العراقية للمواطنين.

لكن هناك اسباب معيقة اهمها عدم توفر الارادة السياسية الكافية لتوحيد الجهد المنظم لمقارعة الفساد الإداري، وتركيز الاعضاء على الجانب السياسي وعدم ايلاء الفساد المساحة اللازمة لمكافحته، بالإضافة إلى وجود تشريعات قد تساعد على انتشاره. من جهة اخرى فعلى الرغم من وجود لجنة للنزاهة داخل مجلس النواب إلا ان عملها مطوق ويعيقه مبدأ المحاصصة والتوافق السياسي اللذان لا يسمحان بالاداء الجدي في محاسبة المفسدين رغم الادلة على فسادهم.

وتجدر الإشارة إلى إجراء مقابلات واستبيانات مع اكثر من ثمانين نائباً برلمانياً يمثلون مختلف الإنتماءات والتوجهات والكتل السياسية حول مختلف القضايا المتعلقة بالفساد وكانت آرائهم متقاربة في بعض المواضيع ومختلفة في البعض الآخر حيث رأى 90% من الذين تم لقاءهم إن دور البرلمان في مكافحة الفساد يتوقف عند حدود التشريع والرقابة بينما وجد 10% منهم أنه إضافة للتشريع والرقابة فواجب البرلمان هو توجيه الوزارات بصيغ مختلفة والتعاون مع منظمات المجتمع المدني والإعلام في توفير وتوسيع قاعدة معلومات تواجه الفساد والقيام بحملات تثقيفية ضده.

ثانياً- تقييم أداء المؤسسات الرقابية: هناك ثلاث مؤسسات رقابية رئيسية في العراق هي (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة ودائرة المفتش العام)، وعلى الرغم من تزايد عدد المؤسسات الرقابية إلا أن الفساد تزايد وأخذ بالانتشار. وينبغي القول بأن هذه المؤسسات قد ورثت واقعاً ممتلئ بالفساد بسبب الفراغ الدستوري والقانوني والمؤسسي في العراق عام 2003 علاوة على الفساد الذي كان موجوداً قبل التغيير، هيئة النزاهة منذ تشكيلها وحتى شهر تشرين الثاني / أكتوبر عام 2006 حققت في أكثر من 2000 حالة فساد إداري ومالي ورفعت إلى القضاء نحو 1800 ملف، وتمكنت من إعادة مبالغ تقدر بملايين الدولارات سرقت من موازنات الوزارات العراقية، إضافة إلى المساعدة في القبض على العديد من مهربي الثروة النفطية والتوصية بحالة العديد من المسؤولين للقضاء.

وعلى الرغم من ذلك فإن قيمة الخسارة التي يتكبدها العراق حسب المفتش الأمريكي لإعادة أعمار العراق تبلغ (4) مليارات دولار سنوياً منذ عام 2003، علاوة على الاستمرار في تهريب ثروات البلاد والانتهاكات المستمرة في وزارات ومؤسسات الدولة.

هناك نقطة مهمة بان غياب الهيكلية الخاصة بالمفتش العام في بعض الوزارات التي تم تشكيلها حديثاً يؤدي إلى انعكاسات سلبية على مجريات العمل لا سيما مرور التلاعبات القانونية المحتملة في مثل حالات إبرام العقود بأنواعها وتنفيذها وتشكيل اللجان ومدى ومطابقتها وحدود صلاحياتها مما يتمخض عنه في صدور قرارات وتوصيات قد تشجع على الفساد. وهنا يأتي دور البرلمان العراقي في متابعة هذا الأمر عن طريق إيجاد الارضية التشريعية والقانونية لدوائر المفتش العام فيما يتعلق بصلاحياتها واختصاصاتها. ومجمل القول ان الاداء البرلماني في مكافحة الفساد لم يرتقي بعد الى مستوى الطموح أو إلى تحجيم خطر تلك الظاهرة.

الخلاصة والتوصيات

تستمد ظاهرة الفساد خطورتها من عاملين مهمين، هما: أولهما انها كجريمة قد تفتقر غالباً إلى وجود (المجني عليه) كشخص طبيعي مثلما يوجد في الكثير من الجرائم الأخرى مما يضعف أحياناً من الحافز الفردي على الملاحقة لغياب الأذى الشخصي الناشئ عن الجريمة.

والعامل الثاني: هو ان معظم جرائم الفساد هي مما يطلق عليها جرائم (الكتمان) حيث يصعب الكشف عن الجريمة بقدر ما تزداد فرص التستر على ارتكابها فترة طويلة.

الفساد الذي أصاب مفاصل الدولة العراقية لم يكن بمعزل عن الظروف السياسية والاقتصادية والإجتماعية التي شهدتها البلاد طيلة عقد من الزمن حيث اثرت تلك العوامل بشكل سلبي وكبير في انتشار ظاهرة الفساد. يشكل الفساد أحد أخطر الظواهر التي تؤثر على بنية المجتمع وتعيق التنمية، لذلك لا بد من إهتمام مؤسسات الدولة وفي مقدمتها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودوائر المفتش العام لإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة والتعاون مع كافة الجهات المختصة لمكافحة الفساد وتجفيف منابعه.

ان ظاهرة الفساد تخلفتها معدلات الازدياد خلال عقد من الزمن في عدد المؤسسات والهيئات الرقابية وزيادة في التشريعات الخاصة بالرقابة ومكافحة الفساد وتوزيع الصلاحيات بشكل افقي، ومن جهة أخرى فلا يمكن القضاء على الفساد او ضمان حسن الرقابة في ظل الفوضى العامة في العراق الا في حالة تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والامن والمجالات الأخرى. من أجل الحد من ظاهرة الفساد، يتعين العمل على إتخاذ العديد من الإجراءات وأهمها:

1- تحديث المنظومة القانونية العراقية على المستوى الدستوري والقانوني بالتوافق والانسجام مع المعايير والمبادئ الدولية، والسعي للاستفادة من الخبرات الإقليمية والدولية في مجال مكافحة الفساد بما فيها الخبرات المتوفرة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وغيرهما من هيئات ومكاتب الأمم المتحدة.

2- الشفافية والوضوح، بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة.

- 3- الاستفادة من النظام الفدرالي بحيث يملك كل كيان حكومي مجالاً يمارس فيه سلطاته. فالفدرالية تحقق مبدأ الرقابة الشعبية التي تعد الركيزة الفاعلة في آليات الرقابة على مؤسسات الدولة لأنها تعنى مشاركة القوى الشعبية المختلفة أفراداً ومؤسسات في الحفاظ على المال العام المملوك لهم.
- 4- وضع الرقابة على تصرفات كل من يتولى وظيفة قيادية في الدولة أو له صفة عامة ومساءلته عن كل ما يحصل عليه من مال لنفسه أو لغيره والتي سبق وأن طبقت في العهدين الملكي والجمهوري في العراق (من أين لك هذا) وذلك لضبط الاموال المنقولة وغير المنقولة.
- 5- دعم استقلالية المفتشين العموميين عن الوزراء. بعض البرلمانين قدموا مقترح قانون إنشاء هيئة مستقلة تسمى (ديوان المفتشية العامة).
- 6- تفعيل لجان مجلس النواب في مراقبة الوزارات واداء الحكومة الاداري والوظيفي والعمل على التنسيق فيما بين تلك اللجان.
- 7- الاهتمام بالشكاوى من خلال تخصيص صناديق خاصة بالشكاوى في كافة مؤسسات الدولة.
- 8- يمكن للخصخصة ان تؤدي الى التقليل من درجة الفساد من خلال رفع يد الحكومة عن الموجودات وتحويل امتيازات ونشاطات موظفي الحكومة الى خيار السوق والقطاع الخاص الا ان عملية التحويل هذه تظل محفوفة بمخاطر الوقوع في الفساد.
- 9- دعم الدور المحوري لمنظمات المجتمع المدني المتخصصة في شؤون مكافحة الفساد.
- 10- ضرورة تسهيل وتسريع إجراءات إنجاز شؤون المواطنين في مؤسسات الدولة لضمان عدم إستغلال الوقت وتعقيد الإنجاز لإبتزازهم. الإشارة هنا الى تعميم وزارة الإتصالات حول وجوب حسم معاملات المواطنين خلال 48 ساعة وفي حال تطلب الأمر أكثر من ذلك أو في حال غياب الموظف لأي عذر شرعي فيجب كتابة مذكرة من قبل الموظف قبل مدة من إنتهاء ال (48) المحددة وتعرض المخالف في خلاف ذلك للعقوبة.