دور الحكومة في محاربة الفساد المالي في العراق دراسة في المعالجات

المبحث الاول: التعريف بالفساد

في الواقع ان ظاهرة الفساد قديمة قدم البشرية فمنذ أن عرف الكائن البشري معنى التحضر وأدرك ضرورة إقامة المجتمعات واهمية العمل التخصصي وهو محاصر بمجموعة من الضغوطات والإكراهات التي تعرقل تحضره وتحارب تكاملية عمل مؤسساته كالحروب والوباءات والكوارث الطبيعية والفساد المالي ، وهنا قد يتسائل البعض ماعلاقة ظاهرة الفساد المالي بالضغوطات الأخرى على أساس أنها من الظواهر المجتمعية الحديثة التي امتازت بها النظم الشمولية على وجه الخصوص، والجواب على ذلك أن الفساد ظاهرة عامة لا علاقة لها بنوع الحكم لأنها موجودة في النظم الفردية والديمقراطية والشمولية كما أنها سلوك إنساني كأي سلوك آخر، وتدخل في باب السلوكيات المنحرفة حالها حال ارتكاب جريمة الزنا أو شرب الخمر أو لعب القمار أو السرقة أو القتل أو الخيانة وهي أحدى المواريث السيئة التي حملها الإنسان مع ما حمل من مواريث الأجداد الأخرى، ولها جذور في عمق السلوك الإنساني الأول، بدلالة عثور فريق الآثار الهولندي في موقع (داكا) في سوريا سنة 1997 على ألواح لكتابات مسمارية تبين موقعاً إدارياً يشبه أرشيف دائرة رقابة معاصرة ، يكشف عن قضايا خاصة بالفساد المالي وقبول الرشاوى من الموظفين العاملين في البلاط الملكي الآشوري و منه نعرف أن الفساد قديم قدم الخير والشر، والنزاهة والخيانة، لأنه سلوك إنساني من تداعيات الجانب الشرير في شخصية الإنسان، وهو يقوى ويضعف .. ينتشر وينكمش .. يزيد ويقل .. يعلن أو يختفى حسب الظروف العامة للحياة الفردية والمجتمعية ولذا يمكن القول أن بداية نشوءه رافقت بداية معرفة الإنسان الأول للإستخدام الوظيفي والعمل التخصصي الا ان تعريفه بشكل دقيق لم يتم الا في الوقت الحالي([1]).

وهناك مجموعة من التعاريف للفساد بشكل عام

تعريف منظمة الشفافية الدولية : الفساد كمصطلح هو سوء إستعمال الوظيفة أو إستخدام المنصب في القطاع العام لتحقيق مكاسب شخصية ، ولا تميز المنظمة بين الفساد الإداري أو الفساد السياسي أو الفساد الصغير أو الفساد الكبير([2]) .

([1]) هند محمود حميد، الفساد(تعريفه وخصائصه ..اسبابه ومظاهره وطرق مكافحته، مجلة العلوم السياسية، العدد55، 2018، جامعة بغداد، ص389.

([2]) رحيم حسن العكيلي، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، بحث منشور لهيئة النراهة على الموقع الالكتروني: https://nazaha.iq/ تاريخ الدخول للموقع 2024/11/27

عرفه صندوق النقد الدولي IMF في تقريره السنوي لعام 1996 بأنه : سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمي الرشوة أو يطلبها أو يستجديها أويبتزها ([3]) .

ويمكن القول: إنه من الصعب الفصل بين الفساد المالي والفساد الإداري؛ لأن أي قرار إداري يتخذ في أية مؤسسة غالباً ما يترتب عليه أثراً مالياً، ولهذا يمكن تعريف الفساد المالي على أنه استغلال أو مخالفة القانون للحصول على مكاسب مالية، أو معنوية بطرائق غير مشروعة، وتعد ظاهرة الفساد من أكبر المشاكل التي تواجه دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء، ولكن بدرجات متفاوتة؛ لما لها من آثار على شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. اما تعريف الفساد المالي بشكل خاص فهو الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (**إدارياً**) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية ([4]) .

وعليه إن الفساد وبمختلف أشكاله يعد هدراً للموارد الاقتصادية والبشرية ويعطل فرص الاستثمار في الأصول المادية والبشرية، ويساعد انتشار الفساد على زيادة حدة الاستقطاب الاجتماعي من خلال تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة، الأمر الذي يقلل من الكفاءة المجتمعية ويعطل فرص التنمية.

([3])بورزام رمزي ، دور المؤسسات المالية الدولية في مكافحة الفساد، المجلة الجزائرية لقانون الاعمال، العدد2، الجزائر، 2022، ص90.

([4])حسين عليوي ناصر الزيدي، الفساد المالي والاداري في العراق رؤية جغرافية سياسية، مركز الرافدين للحوار، بيروت، الطبعة الاولى 2023، ص23.

المبحث الثاني: مؤشرات الفساد في العراق

للفساد الاداري مجموعة مؤشرات يمكن ترتيبها حسب الاكثر شيوعاً ومنها:

1- .مؤشر الرشوة Bribry

وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ إعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

وترتبط أضخم عمليات الرشوة عند الصفقات الكبرى في المقاولات، وتجارة السلاح والحصول على توكيلات من الشركات العالمية، أو التعاقد مع الدول الأخر لشراء سلع ومواد وأجهزة، وعمليات الاستثمار والتفضيل بين الشركات، وقد أكد الدين الإسلامي والديانات السماوية على ذم الرشوة، ولعن الطرفين المتعاطين لها، وفي ذلك آيات وأحاديث متعددة، وهناك مناصب يستقتل عليها الفاسدون؛ لأنها مجال خصب للرشوة([5]). وقد نفذت هيأة النزاهة ثلاث استبانات قطاعية عام 2019، شملت ثلاثة مؤسسات، واحتوت الأسئلة سؤالاً عن اعتقاد المراجع بوجود تعاطي للرشوة في الدائرة، وهل تم دفع الرشوة، وما سبب الدفع، ظهرت نتائجها في الجدول أدناه. وقد قامت هيأة النزاهة في عام 2020 بتنفيذ استبانة (مدركات الرشوة في القطاع العام)، بتوزيع استمارة على المراجعين بهدف تشخيص اتجاهات تعاطي الرشوة، وشملت الاستبانة كل المحافظات العراقية ما عدا محافظات إقليم كوردستان ، إذ وزعت الاستمارة على مراجعي هيأة التقاعد الوطنية، والفروع التابعة لها في المحافظات (20) دائرة، و(7146) استمارة، في ضوء الجدول (1)، وكانت النتائج:

. بلغت نسبة إدراك الرشوة 10.75%.

. بلغت نسبة الدفع 4.8%.

. السبب في الدفع هو الإسراع في إنجاز المعاملة.

الاستبانة	الاستمارة الموزعة	نسبة ادراك الرشوة	نسبة حالات الدفع	سبب الدفع
مدركات الرشوة في	1767	%22,1	%18.39	الاسراع في

([5])سوسن ابراهيم رجب واخرون، الفساد الاداري والمالي في العراق الاسباب والمعالجات، المجلة المالية والمحاسبية، العدد السادس، 2002، ص18.

التسجيل العقاري				الانجاز
في الضرائب	3733	%22,0	%14,25	الاسراع في الانجاز
في المرور	4574	%10,0	%4,46	الاسراع في الانجاز

وللرشوة آثار اقتصادية واجتماعية عديدة تتمثل بما يأتي:

- تؤدي إلى تأخر المشاريع الخدمية والإنتاجية ومشاريع الاستثمار.
- تأخير الزمن اللازم والمحدد لاستلام المشاريع.
- هدر جزء مهم من أموال الدولة وتبذيره.
- انخفاض الكفاية الإنتاجية للمشاريع.
- ضعف الجهاز الإداري والتنفيذي للدولة.
- إعاقة برامج التنمية الاقتصادية.
- انخفاض جودة المشاريع([6]).

2- **مؤشرغسيل الأموال**: وهي عملية خفاء المصدر غير القانوني للأموال، وتحويلها أو دمجها في الاقتصاد المشروع، وتعد جرائم غسيل الأموال (Money Laundering) أخطر أنواع الفساد في عصر الاقتصاد الرقمي كونها جريمة مكملة النشاطات متعددة، وفي عام 2020، كشف رئيس الجمهورية برهم صالح عام 2020، عن خسارة العراق ألف مليار دولار منذ سقوط النظام السابق عام 2003، وأن (150) مليار دولار، هربت من صفقات الفساد إلى الخارج منذ 2003.

ولظاهرة غسيل الأموال نتائج اقتصادية واجتماعية وخيمة، فزيادة الاستهلاك وارتفاع معدلات التضخم أمور ترتبط بغسيل الأموال، الأمر الذي يسهم في انخفاض معدلات الادخار ومن ثم قلة الاستثمار وضعف الإنتاجية، وقد توصلت إحدى الدراسات في الولايات المتحدة

([6])تقرير هيئة النزاهة، الهيئة تفصح عن نتائج استبانتها حول دوائر الضريبة الأكثر تعاطياً للرشوة، 2021، على الموقع الالكتروني: https://nazaha.iq/ تاريخ الدخول للموقع 2024/11/23

الأمريكية إلى أن الأموال غير المشروعة أدت إلى انخفاض الإنتاجية في الاقتصاد الأمريكي بنسبة (27%) بسبب نمو القطاع الاقتصادي غير الرسمي([7]) ، كما هناك أساليب متنوعة لغسيل الأموال منها :

أسباب الفساد كثيرة وتختلف من بلد لآخر ، وعلى مستوى العراق نجد أن تفشي الظاهرة بهذا الشكل المرعب بعد التغيير الذي حصل في عام 2003 قد جاء نتيجة :

1- حالة الفقر والعوز التي كان يعيشها المجتمع جراء الحصار الدولي وتشجيع المحتل وبعض الأطراف الداخلية والخارجية لعمليات النهب والسرقة التي عرفت فيما بعد باسم (الحوسمة) والتي كانت غايتها الرئيسية تلويث فطرة الإنسان العراقي وتعويده على السرقة وعدم احترام المال العام والقانون ، وقد تبين أن غالبيتها كانت أعمالا موجهة وليست عبثية آنية.
2- ضعف هيبة السلطة التي استلمت القيادة بعد التغيير وعدم وجود دوائر أمنية أو دوائر شرطة المتابعة المجرمين.
3- العمليات الإرهابية وتأثيراتها العملياتية والتنظيمية.
4- الفوضى الخلاقة التي خلقها المحتل في بداية دخوله لبلادنا والتي نجح في توظيفها بشكل سليم.
5- السعي التدميري لبقايا النظام السابق التي فقدت جاهها واصبحت تشعر باليأس التام.
6- الفوضى الخلاقة التي خلقها المحتل في بداية دخوله لبلادنا والتي نجح في توظيفها بشكل سليم.
7- السعي التدميري لبقايا النظام السابق التي فقدت جاهها واصبحت تشعر باليأس التام.
8- تدخل النخبة والأحزاب والعشائر والتنظيمات في عمل الدولة .
9- المحاصصة التي رضيت بها الأطراف توافقياً مما أدى إلى تسليم قيادات بعض أهم المؤسسات إلى اشخاص غير كفوئين ينحصر هدفهم في تدمير مشروع التغيير ، والاختيار الطائفي للقيادات الادارية العليا التي عملت على افشال التجربة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
10- ضعف الوازع الديني والأخلاقي وانتشار ظواهر الفساد الخلقي التي خلفها الحصار الاقتصادي.

([7]) جواد كاظم البكري، اثر الفساد المالي ولااداري على الدخل القومي العراقي، مجلة ابحاث عراقية، مركز حمورابي لبحوث الدراسات الاستراتيجية، العدد4، بغداد2010، ص79.

11- ضعف النظام الاداري للدولة وعدم مواكبته للتطور وبقاء بعض قيادات النظام البائد في مواقعها الوظيفية من دون تغيير وهى عادة غير مؤهلة من الأساس ، وجهل القيادات الادارية بطرق المكافحة الجديدة([8]).

([8])محمد سلمان محمود، هيفاء مزهر الساعدي الفساد الاداري في العراق الاسباب والمعالجات، بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية القانون، جامعة اهل البيت ، 2017، ص118.

المبحث الثالث: اشكال الفساد المالي والاداري في العراق

1- الصراع على المناصب العليا في الدولة

وهو مظهر الفساد الأخطر، ويشمل استحواذ أفراد وأحزاب وكيانات ومنظمات على المناصب القيادية التنفيذية العليا في الدولة، ومناصب المدراء عامين ودرجات خاصة، وربما يصل الصراع إلى بيع هذه المناصب وشرائها، وهذه الجهات تكون مسيطرة على اتخاذ قرارات سياسية أو اقتصادية أو استثمارية أو تجارية أو مالية، واستغلالها لمصالح ذاتية وحزبية وفئوية، وينتج عن ذلك سوء إدارة الموارد الاقتصادية والمالية، أو سرقتها بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن الطبيعي بأن الجهة التي تتصدى لشراء هذا المنصب أو ذاك، عليها أن تعوض ما أنفقته من مبالغ بالاستغلال الأمثل لهذا المنصب وبشكل متسارع؛ لأن الكل يدرك بأن المنصب سيذهب إلى جهة أخرى بعد أربع سنوات، لذلك لا عجب أن تسمع في العراق أن الوزارة الفلانية مجيرة للحزب الفلاني.

وبطبيعة الحال، لا يترك هذا النمط من الفساد أية آثار أو وثائق أو أدلة، لذلك فتوثيقه غير ممكن، لكن ما يُعلن من السياسيين أنفسهم، يؤكد تحول عمليات بيع المناصب إلى ظاهرة شائعة، وما نراه من تأخر تشكيل الحقائب الوزارية أو الفراغ الحاصل في بعض الوزارات، يعد دليلاً قاطعاً على الصراعات الحزبية على الاستحواذ على تلك الوزارات([9]).

2 فساد عقود المقاولات والمشتريات

تقدر خسائر عقود المقاولات والمشتريات بـ (250) مليار دولار، وأشارت التقارير إلى أن الفساد المتعلق بهذا النوع يستشري في كل مفاصل الدولة.

ومن بين الأمثلة التي تحوم حولها شبهات فساد العقود والمشتريات ما كشفت عنه هيأة النزاهة من معلومات، بعقد سري لشراء سلاح من صربيا بقيمة (833) مليون دولار في أيلول 2007، وقد تبين لاحقا أن القيمة الأصلية للسلاح أقل من ذلك بكثير، وقال مسؤولون عسكريون أميركيون كانوا يشرفون على تدريب الجيش العراقي في ذلك الوقت: إن التجهيزات التي تم شراؤها من صربيا ذات نوعية سيئة، أو إنها لا تتناسب مع مهمات الجيش العراقي وفي أيار 2008 ابتاع العراق ست طائرات مدنية من كندا، وتم شراء الواحدة منها بمبلغ قدره (38) مليون دولار، كانت سعة الطائرة الواحدة (76) راكباً، وقد تبين بعد ذلك أن العراق دفع

([9])حسين عليوي ناصر الزيدي، مصدر سبق ذكره، ص58.

سعراً أعلى من السعر الحقيقي لتلك الطائرات بكثير، والأمثلة في هذا المجال عديدة وما خفي منها أعظم.

3- فساد الوظائف الوهمية

ويُقصد به فساد التعيينات في وظائف وهمية لا وجود لها (فضائية)، إذ تذهب المرتبات والأجور المخصصة لهؤلاء إلى القائمين على الوزارات، أو جهات معينة ذات صلاحيات متنفذة وهذا النوع لا نجد له مثيلاً في دول العالم الأخر، فالسيطرة على هذا النوع من الفساد، يعد أمراً سهلاً في ضوء التقنيات الحاسوبية الحديثة.

ويشمل هذا النوع من الفساد صفوف الجيش، وقد أعلن رئيس الوزراء السابق، حيدر العبادي في مستهل ولايته، بأن هناك أكثر من (50) ألف جندي وهمي (فضائي)، كان ضباط متنفذون يستولون على مرتباتهم، وقد جرى الكشف عن هذا العدد بوصفه مجرد دفعة أولى لإحصاء سريع، لكن لم يجر بعد ذلك الكشف عن أية أرقام أو تحقيقات أخر.

وتضم قوائم الجنود الوهميين جنوداً يتمتعون بإجازات مفتوحة، ويتم دفع مرتباتهم الشهرية إلى قادتهم العسكريين مع ضمان استمرارهم بالخدمة، أو جنودًا قُتلوا في المعارك، ولم تحذف أسماؤهم من قوائم الرواتب الشهرية، أو جنوداً تسربوا من الخدمة، ولم يتم إنهاء علاقتهم بالعمل.

لقد أدى الفساد الحكومي إلى استنزاف الموارد الحكومية في التعيينات في الوظائف العامة، فنسبته قد تزيد عن (80%) من حجم الموازنة تذهب للنفقات التشغيلية، ومعظمها رواتب للموظفين الذين يشكّل (الفضائيون نسبة غير معلومة منهم.

4- صفقات العمولات

تعطيل الصناعة الوطنية والإصرار على استيراد كل شيء من الخارج يعد واحداً من مؤشراتها، بل ذهب الأمر إلى توزيع موظفي المصانع والمؤسسات الإنتاجية على القطاعات الأخر، ففي هذه الأخيرة لا يوجد هامش من العمولة للطرف المشتري، في حين أن أي شراء من الخارج سيكون مفتوحاً لإضافة هامش من العمولة، الأمر الأخطر من ذلك أن اشتراط الحصول على عمولة من الفاسدين، أدى إلى تلكؤ المئات من المشروعات الخدمية والإنتاجية والتي كان نتيجتها هدر المليارات من الدولارات، وفي مجالات المقاولات، فإن استيفاء عمولة يجعل الإحالة تتم بسعر مرتفع جداً، إذ يكون هامش ربح المقاول عالياً جداً، الأمر الذي يشجع المقاولين والمتعهدين على بيع المقاولة، أو عقد التجهيز إلى مقاول، أو متعهد ثانوي ومنه لثالث وربما رابع، حتى تصل إلى مقاولين أو متعهدين يعجزون عن التنفيذ، وهنا لا تستطيع الجهة الحكومية ملاحقة المقاول الأخير، كونه لم يوقع عقد الإحالة مع الجهة التي أحالت العقد، وهذا

ما يفسر أن عدد المشاريع المتلكئة بالبصرة لوحدها بلغ (233) مشروعاً، منها مشاريع الماء في المحافظة التي تقدر قيمته بنحو (600) مليون دولار.

5. تقاسم إيرادات الجمارك والضرائب المباشرة

يقف الفساد حجر عثرة أمام استفادة الدولة من الإيرادات المالية المتحققة من تطبيق قانون التعريفة الجمركية، الذي اضطرت الحكومة إلى تنفيذه، بهدف تقليل نسبة العجز المالي في الموازنة العامة، إذ أعلنت هيأة الجمارك العامة حصولها على (400) مليار دينار (306.5) ملايين دولار في ستة أشهر من العام 2016، هذا المبلغ الضئيل بالمقارنة مع ما يجب أن تكون عليه الحال، يُؤشر لحجم الفساد في الجهاز الضريبي العراقي، فنسبة الضريبة الجمركية لا تقل عن 10%، وقبالة هذه النسبة بلغت استيرادات القطاع الخاص في ضوء مبيعات البنك المركزي العراقي من الحوالات الخارجية والاعتمادات ما لا يقل عن (30) مليار دولار في العام 2016، الأمر الذي يستوجب أن تصل قيمة الإيرادات الجمركية إلى (1.5) مليار دولار في ستة الأشهر الأولى من العام، في حين أنها لم تتجاوز مبلغ (306) مليون دولار، وهذا يعني أن حجم الفساد في الجمارك، وحدها يتجاوز المليارين ونصف المليار سنوياً.

6- بيع العملات الأجنبية وشراؤها

اعتمد هذا النوع على فساد أجهزة حكومية متعددة، وقبل أن يباشر البنك المركزي إجراءاته الجديدة في بيع العملة الأجنبية للمصارف كانت إجراءاته التي يتخذها للحيلولة من دون غسيل الأموال وتهريبها بحد ذاتها سببًا يجعل سعر بيع الدولار للمصارف أقل كثيرًا من سعره في السوق الموازي، الأمر الذي أدى إلى مضاربة قوية على شراء العملة وبيعها.

المبحث الرابع: معالجات الفساد الاداري والمالي في العراق

النسبة للمعالجات أن كبر حجم الفساد في العراق يحتاج بالمقابل إلى عمل جبار ومتكامل يتناسب مع هذا الحجم فقد تبنت الحكومات العراقية المتعاقبة عدة خطوات او اصلاحات يمكن ايجازها على النحو الاتي:

أ) إرادة سياسية صادقة ومخلصة وغير متأثرة بالولاءات الطائفية أو المذهبية أو العرقية توقف اخلاصها للعراق وحده ولا تشرك في هذا الولاء احداً.

ب) قوانين صارمة وحازمة وعادلة تأخذ كل مجرم بجريرته ولا تحابي احداً على حساب المصلحة العامة أو مصلحة الوطن، ورغبة جادة في تطبيق القانون على الجميع بالتساوي .

ج) رغبة جادة في تفعيل دور الدستور العراقي وعدم تهميشه.

د الفصل الحقيقي بين السلطات الثلاث وليس بالإسم فقط.

د) اعادة هيكلة الإدارة العامة لمؤسسات الدولة بشكل علمي ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب بعيداً عن المحاصصة التي أقرت بالأساس لتسمح لبعض العناصر المخربة بالحصول على مراكز وظيفية عالية مارست من خلالها التدمير و خلق بيئة وظيفية جديدة في علاقاتها وطرق انجازها للعمل الوظيفي بعيداً عن الإجراءات الروتينية الموروثة.

ز) خلق نظام رقابي متطور ومدرب على انجاز واجباته وله صلاحيات واسعة وقابلية على الحركة والإشراف على كل مفصل من مفاصل عمل الدولة.

ح) تشجيع الرقابة الذاتية والنظر في المعلومات التي تقدمها الجهات المستقلة وعدم اهمالها ومكافئة المخبرين.

ط) اعطاء الإعلام دوراً أكبر من دوره المهم ش الحالي وتشكيل هيئة رقابية تتابع ما ينشره الإعلام وتتحقق من مصداقيته وتتخذ الإجراءات اللازمة بحق المخالفين في حال كانت المعلومات صحيحة([10]).

([10]) الهيئة العامة للضرائب، الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته، دراسات وبحوث، 2011، على الموقع الالكتروني: https://tax.mof.gov.iq/