



انواع الفساد الاداري والمالي

والاشكال الجديدة للفساد

أ. م. د. عبد السلام ياسين الماجدي

**Types of Administrative
and Financial Corruption
and New Forms of Corruption**

Abdul Salam Yassin Al Majidi

المستخلص

تبحث هذه الدراسة في الفساد المشرعن وتستعرض وتحلل أنواع الفساد الموجود، ان كان في العراق او في باقي الدول وتحاول وضع بعض الحلول لمشكلة الفساد ان كان فسادا طبيعيا او فساد مشرعن وكذلك تفسير أسباب الفساد أي (لماذا يتجه الافراد الى الفساد). قامت هذه الدراسة على فكرة أساسية وهي ان الفساد في تطور مستمر لا يتوقف عند حدود معينه فهو في حالة تطور وخلق أنواع جديد من الفساد من اجل تحقيق منفعة المستفيد. وكذلك تناولت هذه الدراسة الهدر في المال العام واسبابه وكيف يمكن الحد منه من اجل ارساء مبدأ النزاهة والكفاءة وجودة اختيار صنّاع القرار. وضحت هذه الدراسة مهام مجلس النواب والبرلمان العراقي في محاربة الفساد واعطت بعض من التوصيات من اجل الوصول لحل مشكلة الفساد والحد منه.

الكلمات المفتاحية: الفساد الاداري، الفساد المالي، المجتمع، اتخاذ القرار.

Abstract

This study examines legalized corruption, reviews and analyzes the types of corruption that exist, whether in Iraq or in other countries, and tries to develop some solutions to the problem of corruption, whether it is natural or legal corruption, as well as explaining the causes of corruption, i.e. (why individuals turn to corruption, This study is based on the basic idea that corruption is in continuous development and does not stop at certain limits. It is in a state of development and creating new types of corruption in order to achieve the benefit of the beneficiary. This study also dealt with the waste of public money, its causes, and how it can be reduced in order to establish the principle of integrity, efficiency and the quality of choosing decision makers. This study clarified the tasks of the Council of Representatives and the Iraqi Parliament in combating corruption and gave some recommendations in order to reach a solution to the problem of corruption and reduce it.

Keywords: Administrative corruption, Financial corruption, Society, Decision-making.

المقدمة

ان اهتمام المجتمع الدولي بمسائل الفساد ليس ظاهرة عابرة فالواقع حاليا ان الفساد يعرقل النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة وكثيرا ما يسفر عن انتهاكات لحقوق الانسان ولذا يلزم ان تلتزم كل الأطراف الفاعلة بما فيها الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني التزاما راسخا بوضع حلول لهذه الافة وتنفيذها، ويجب ان تشمل هذه الحلول إجراءات ملموسة وقائية على شتى مستويات النظم الاجتماعية والاقتصادية، وفي هذا الصدد يقوم المجتمع الدولي بدور الحافز والداعم لجهود الإصلاح في ان واحد. فلتعقيد الشديد الذي يطبع الفساد يجعل التعاون والتنسيق الدوليين امرين أساسيين لنجاح تنفيذ استراتيجيات تحسين النزاهة في إدارة الحكم.

وتعد مجتمعات البلدان النامية من اكثر بلدان العالم تأثيرا بهذا الداء الخطير، ولعل خطورة الفساد الإداري تكمن في كونها لا يمكن استئصالها من الجذور، بل يمكننا تقليل هذه الظاهرة من اجل المحافظة على بلدانا بشكل عام.

فالفساد ظاهرة معقدة تنطوي على الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وبالتالي، فقد تكون ذات أسباب متعددة، مثل عدم اتساق القوانين وعبء الحياة الاجتماعية وعدم وجود مراقبة فعالة، وبالتالي فان معظم حالات الفساد له تداعيات أهمها هو تأثيره السلبي على التنمية، وبالتالي تحويل أهدافها، وتبديد الموارد والامكانيات وتعيق التقدم، وتقويض فعالية وكفاءة عمليات التنمية وبالتالي خلق حالة من القلق وعدم الرضا وكذلك فان الفساد لا ينحصر على الدولة بشكل خاص بل انه يندرج الى ان يصل الى سكان البلد نفسه فان كثرت حالت الفساد تأثر بشكل او باخر على سكان البلد نفسه وتدني الحالات المعيشية لديهم.

ويعد الفساد اليوم ظاهرة عالمية شديدة الانتشار، ذات جذور عميقة تأخذ ابعادا واسعة تتدخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينهما، وسيكون الفساد هو التحدي الالهم والوريث المتوقع للإرهاب والذي ستجد الحكومات والمجتمعات نفسها في مواجهته، وفي حرب معه، ستكون على الاغلب اكثر شراسة وتكلفة من مكافحة الارهاب

وسوف نبحت في هذه الدراسة عن ظاهرة الفساد المشرعن او (الفساد المخطط) وينقسم البحث في هذه الدراسة الى أربعة مبحث حيث نتكلم فيها عن الفساد بشكل عام والفساد المشرعن بشكل خاص وسوف نحاول التعرف على هذه الظاهر وكيفية التعامل معها بشكل مفصل وطرق القضاء عليه او معالجتها.

مشكلة البحث

ان جميع الدول تعاني من ظاهرة الفساد ان كان فساد مشرعن او فساد مالي واداري وان معالجة هذه الظاهرة تعود بالنفع على هذه الدول من ناحية اقتصادية واجتماعية وسياسية والعكس صحيح بالنسبة لتفاقم هذه الظاهرة ولا يمكن لامة او لشعب او دولة بان تتقدم من دون معالجة ظاهرة الفساد بشكل جزئي او كلي لكي تحقق المنفعة لسكان هذه الدولة.

اهداف البحث

ظاهرة الفساد هي ظاهرة انتشرت في الفترة الأخير بشكل كبير وتهدف هذه الدراسة الى معرفة أسباب انتشار هذه الظاهرة وطرق الحد منها او معالجتها بشكل كلي او جزئي ومعرفة أنواع الفساد واثاره على الدولة والمجتمع وكذلك في كيفية الحفاظ على المال العام من الهدر لتحقيق المنفعة العامة ودور مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء والاجهزة الرقابية الخاصة في مكافحة الفساد.

المبحث الأول: تعريف الفساد واسبابه واثاره

لقد تناول القران الكريم جانب الفساد، وتعددت الآيات التي ذكر لفظ الفساد وكان الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله ادم، واخبرهم انه جاعل في الأرض خليفة كان استفهاما استغرابيا عن انشاء هذا المخلوق الجديد وذلك بقولهم: (أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء⁽¹⁾) ومعنى ذلك بان الأرض كانت مكانا يسوده الاطمئنان والسلام والهدوء لا فساد فيها ولا خراب ولا تجاوز ولا تعد حتى كان هذا المخلوق المكرم عند الله هو مبدأ الفساد وسفك الدماء، وكان الرد الرباني على هذا الاستغراب الملائكي قال: (اني اعلم ما لا تعلمون)، إشارة الى سر في هذا المخلوق وحكمه في وجوده على الأرض وطبيعته ومسيرته وتكامله فيها، ولعل في الجواب الإلهي للملائكة اقرارا بهذا الجانب في الظاهرة الإنسانية وكان الفساد وسفك الدماء ملازمان لطبيعة الانسان بما يملكه من قدرة على الاختيار والإرادة والتجاوز وكما في قوله تعالى: (انا هديناه السبيل اما شاكرا واما كفورا)⁽²⁾

المطلب الأول: تعريف الفساد

لم يتفق الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف محدد له، فقد عرفه بعضهم بانه:- (اساءة استعمال السلطة العامة او الوظيفة العامة للكسب الخاص) (الواثلي، 2006)، وعرفه اخرون بانه:- (اساءة استعمال الادوار او الموارد العامة للفائدة الخاصة) (جونسون، 1987: 34)، في حين بعضهم الى تعريفه بانه:- (استخدام النفوذ العام لتحقيق ارباح او منافع خاصة ويشمل جميع انواع رشاوى المسؤولين المحليين او الوطنيين او السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص)، وعرفه البنك الدولي في تقرير التنمية الصادر عام 1997 بانه (سوء استغلال السلطة العامة من اجل الحصول على مكاسب شخصية) (الجابري، 28)

1- القران الكريم البقرة الآية 30

2- القران الكريم الانسان الآية 3

فقتصرت تلك التعاريف الفساد على اساءة استعمال (السلطة العامة) فهي تقصر الفساد على القطاع العام، في حين ان الفساد قد يكون اكثر ظهورا واثرا في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني.

لذا عرفت منظمة الشفافية الدولية (الفساد) بانه: - (اساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة) (منظمة الشفافية الدولية، 2007) فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام او الخاص لتحقيق مكاسب شخصية، ولا يشترط في المكاسب او المنافع الخاصة التي يلتمسها الفاسد ان تكون لمصلحته الخاصة هو، بل قد تكون لاحد افراد عائلته او لقریب او صديق او لمؤسسة او حزب او منظمة او ميلشيا يتعاطف معها. وخرج تعريف اخر عن صيغ التعاريف المذكورة انفا فعرف الفساد بانه:- (الخروج عن القواعد الاخلاقية الصحيحة وغياب او تغييب الضوابط التي يجب ان تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك.) (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، 2005).

وعندنا فان الفساد هو الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة.

وعموما فان الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والادارية المشبوهة والمريبة، ويشمل مساحة واسعة من الاعمال والتصرفات غير الشرعية، فهو ظاهرة معقدة تتشعب اسبابها وتتنوع اثارها، وتشمل انواعا مختلفة من انماط السلوك الشاذة اهمها:-

1. الرشوة.
2. الاختلاس.
3. استغلال النفوذ.
4. الابتزاز. وهو اجبار الاشخاص على دفع مبالغ مالية معينة بالتهديد او العنف والترهيب كاجبار الموظف المسؤول عن استلام مواد متعاقد على توريدها الى دائرته المقاول المورد على دفع مبلغ يفرضه والا عدها غير مطابقة للمواصفات. واجبار مليشيات المقاولين العاملين في مناطق نفوذها على دفع مبالغ او فرض العمال عليه والا منعه من تنفيذ المقاوله.

5. هدر المال العام.
6. توظيف الاموال العامة لغير ما خصصت له، اما للمصلحة الخاصة او لمصلحة فرد او مؤسسة او حزب او جماعة.
7. التهرب والمساعدة على التهرب من الضريبة.
8. الوساطة.
9. تسريب المعلومات.
10. تفضيل ذوي الصلات والقربى في التعيينات في الوظائف.
11. تفضيل ذوي الصلات والقربى في العقود.
12. المزاجية في اصدار القرارات الادارية دون التقيد بالقوانين والانظمة.
13. الحصول على نسب مقابل احالة العقود او المناقصات.
14. الاهمال الجسيم بما يلحق ضررا جسيما بالاموال العامة.

والكثير من انواع الانشطة الفاسدة الاخرى، ولا يشترط في النشاط لكي يعد (فسادا) ان يكون فعلا يجرمه القانون، فمن الافعال ما لا تجرمه القوانين ولكنه يعد فسادا متى ما كان نشاطا يتضمن اساءة في استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح فردية كالرشوة خارج القطاع العام في بعض الدول كالعراق والاثراء غير المشروع بقانون (من اين لك هذا) الذي لا تجرمه الكثير من القوانين بضمنها القانون العراقي.

ولا يقتصر ظهور الفساد على القطاع العام بل هو قد يكون اكثر ظهورا في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني. والفساد في القطاع العام لا يظهر في مفاصل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية فقط، بل يمكن ان يظهر في ميدان عمل السلطة التشريعية من خلال تجميد المشاريع لأغراض المساومة مثلا، او في توزيع المناصب الحكومية على اسس حزبية او طائفية، او على مقياس الولاء بغض النظر عن الجدارة او الكفاءة او الاختصاص. كما قد يظهر بشكل صارخ في المؤسسات المستقلة بضمنها المؤسسات الرقابية او المتخصصة في مكافحة الفساد كفساد المحققين وضباط الشرطة والمفتشين العاميين وموظفيهم.

ولعل من أكبر مظاهر الفساد الإداري الشائعة حالياً في بعض المؤسسات العراقية هي، عندما يكون المسؤول الأول مشغولاً لدرجة أن يترك أمر وزارته أو جهازه الإداري في

تصرف أحد موظفيه وكم من موظف أصبح في الأهمية قبل رئيسه. وهنا يبدأ الفساد الإداري في غياب المراقبة والمتابعة حتى إن العديد من القضايا المهمة التي تحتاج إلى أن يحاط المسؤول الأول بها علماً تحجب عنه ولا يعلم عنها إلا بعد وقوع كارثة أو نتيجة مساءلة للمسؤول من أعلى منه (الدليمي، 2001)

وليس هناك علاقة مباشرة بين نظام الحكم والفساد، فالفساد موجود في دول انظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول انظمتها ديمقراطية، الا ان الانظمة غير الديمقراطية تعد حاضنة صالحة للفساد أكثر من الانظمة الديمقراطية من الناحية النظرية، لان الاخيرة (أي الانظمة الديمقراطية) تكون في ظلها السلطات متوازية ومستقلة، وتوفر انتخابات حرة ونزيهة وتداول سلمي للسلطة وحرية تعبير وصحافة حرة وقضاء مستقل محايد عادل وكفوء لذا تكون ممارسة الفساد عملية صعبة او خطيرة ذات نتائج غير مضمونة.

وقد تم تصنيف الفساد الى أنواع عديده والاصح منها هو نوعين من الفساد وهما فساد سياسي وفساد بيروقراطي او اداري، وعرف الفساد السياسي بانه:-(إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية، لتحقيق مكاسب شخصية، واهم اشكاله المحسوبية والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيايل ومحاباة الاقارب) (الاعرجي، 2011).

اما بالنسبة الى حجم الفساد فقد قسم أيضا الى اقسام من حيث الحجم وتشمل هذه الأقسام فساد صغير وفساد كبير، اما الفساد الكبير فهو الفساد السياسي الذي ينتشر في اعلی دوائر السلطة السياسية حيث يقوم القابضون على القرار السياسي باستعمال سلطتهم ونفوذهم لتوطيد مكانتهم وتعزيز ثرواتهم بتفصيل السياسات والاولويات والتشريعات على قياسهم ولمصلحتهم، وهو اخطر انواع الفساد واكثرها تعقيدا واثرا على المجتمعات والدول واكثرها صعوبة في المعالجة، ولكن عملياته اقل عددا من الفساد الصغير او الاداري، فهي عمليات قليلة قياسا بعلميات الفساد الصغير ولكنها اكبر واكثر اثرا واعظما حجما وتأثيرا.

اما الفساد الصغير او الاداري او البيروقراطي او الفساد المحدود او التافه فهو ممارسة المعاملات الفاسدة في الادارة، وهو قد يأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية او منافع

ثانوية كدفع الرشى لترويج او تسريع بعض المعاملات وتوظيف الاقارب والاصدقاء في مراكز غير قيادية، وهو فساد اقل خطرا واثرا من الفساد الكبير او السياسي، الا ان عدد عملياته كبير جدا قياسا الى عدد عمليات الفساد الكبير، فقد يقع في اليوم الواحد الاف المرات ومن عدد كبير من الموظفين والمواطنين كدفع الرشى في مراكز الشرطة او دوائر التسجيل العقاري او في المحاكم او في دوائر الضريبة او في دوائر الاحوال المدنية او الجوازات او الرعاية الاجتماعية وغيرها.

وبسبب غياب الفصل بين الادارة والسياسة خاصة في البلدان النامية فان تقسيم الفساد الى سياسي او كبير واداري او صغير يكون غير واضح ونسبي.

واضاف البعض صنفا ثالثا الى الفساد السياسي والاداري هو الفساد المالي وقسموه الى قسمين:- 1 - فساد محله المال العام. 2 - فساد محله اموال المواطنين.

وفرق البعض بين فساد الموظفين الكبار وفساد الموظفين الصغار، وهو تقسيم قريب الشبه بتقسيم الفساد الى فساد كبير وفساد صغير، ولكنه يختلف عنه في اسس جوهرية، فيكون فساد الموظفين الكبار بمبالغ كبيرة من الاموال العامة وهو غالبا فيما تجريه الدولة من مناقصات او مزايدات، اما فساد الموظفين الصغار فهو غالبا ما يقع بمبالغ صغيرة تؤخذ من اموال المواطنين الخاصة الرشى. ويعد فساد الموظفين الكبار اخطر واكثر اثرا لأنه يقع بمبالغ كبيرة وعلى الاموال العامة فيضر بالاقتصاد الوطني ويحد من مستويات التنمية ومن تقديم الخدمات العامة، اما الفساد الموظفين الصغار فهو اقل خطرا على الاقتصاد الوطني والتنمية لأنه لا يقع على المال العام بل يؤخذ محله من اموال المواطنين كأخذ الرشوة لإنجاز المعاملات او تسريعها وهو غالبا ما يقع بمبالغ بسيطة.

المطلب الثاني: اسباب الفساد واثاره

ان الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات الا انه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد من شعب لأخر وفقا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة التي تنبع من الدين والعادات والتقاليد المتوارثة الموجودة في المجتمع، وتبعاً لاختلاف تأثيراته سواء كانت سياسية تتعلق بنظام الحكم في الدولة أو اقتصادية تتعلق بالجوانب المالية والتجارية أو اجتماعية تتعلق بطبيعة العلاقات بين أفراد المجتمع وطبقاته.

وكما ان الأسباب الكامنة وراء بروز ظاهرة الفساد وتفشيها في المجتمعات بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك إنساني تحركه المصلحة الذاتية، فهناك مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد، إلا انه ينبغي الملاحظة بان هذه الأسباب وان كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف في الأهمية بين مجتمع واخر، فقد يكون لاحد الأسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد بينما يكون في مجتمع آخر سببا ثانويا، وبشكل عام يمكن ملاحظة ملازمة الفساد للبيئة التي تنتعش فيها الظواهر التالية (صالح، 1998):

1. انتشار الفقر والجهل، ونقص المعرفة بالحقوق الفردية لكل شخص والتي يجب توفيرها من قبل الدولة، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.
2. عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات.
3. زيادة فرص ممارسة الفساد في المراحل الانتقالية التي تشهد ظروفًا خاصة سواء كانت سياسية مثل الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الدولة أو ظروفًا اقتصادية مثل التحول من نظام اقتصادي إلى آخر أو ظروف اجتماعية والتي تتأثر بالظروف السياسية بشكل كبير، ويساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال بناء المؤسسات الوطنية والقوانين التي توفر بيئة مناسبة للفاستين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على القيام بعمله في الرقابة على أعمال الموظفين في هذه المراحل الانتقالية.
4. ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وعدم اتخاذها إجراءات صارمة وقائية أو عقابية بحق عناصر الفساد بسبب انغماسها نفسها او بعض أطرافها في الفساد.
5. ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها.

6. ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين، مما يشجع على التنافس بين العامة للحصول عليها ويعزز من استعدادهم لسلوك طرق مستقيمة للحصول عليها ويشجع بعض المتمكنين من ممارسة الوساطة والمحسوبية والمحاباة وتقبل الرشوة، مثل التنافس غير العادل للحصول على المنح التعليمية أو العلاج.
 7. تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة.
 8. عدم وجود قوانين وتعليمات وإرشادات مكتوبة للموظفين (مدونات السلوك) تبين الحقوق والواجبات لكل منهم في المعاملات الرسمية، مما يفتح الباب لممارسة الفساد تحت باب الادعاء بعدم المعرفة.
 9. غياب حرية الإعلام وعدم السماح للصحفيين والمواطنين بالاطلاع على المعلومات والسجلات التي توضح طبيعة العمل والتجاوزات الحاصلة فيه.
 10. ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة بمحاربة الفساد "أي المؤسسات الأهلية الخاصة مثل الجمعيات الخيرية والمهنية ومؤسسات البحوث المتخصصة" في المشاركة في الرقابة على أعمال الحكومة.
 11. عدم وجود تشريعات وأنظمة وقوانين وتعليمات تساعد على مكافحة الفساد، وتفرض عقوبات رادعة بحق من يمارسونه.
- وللفساد تداعيات مدمرة متشعبة ومتعددة أهمها:-
1. زعزعة الاستقرار الاقتصادي. فانتشار الفساد في القطاع الخاص يؤدي الى زيادة كلفة العمل او المنتج التجاري من خلال زيادة المدفوعات غير المشروعة، وازدياد النفقات الادارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين⁽¹⁾.

1- على عكس ذلك يرى البعض ان الفساد يقلل من النفقات الادارية بتجاوز الروتين الإداري، لان المسؤول الفاسد سيتجاوز الكثير من الاجراءات والخطوات اذا ما اعطاه صاحب الشأن ما يريد، وذلك غير صحيح لان الفساد في الحقيقة يدفع المسؤولين الى عرقلة العمل والتأخير فيه وزيادة متطلباته من اجل ارغام الناس على دفع الرشوة كما هو حاصل فعلا في معظم مفاصل وزارات الدولة.

2. عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته، لان مساعدة الفقراء تتطلب تحويل الموارد العامة الى أنشطة تصب في اطار تعزيز النمو مثل الزامية التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الاولية، الا ان ذلك لا يناسب الفاسدين الباحثين عن اموال الفساد فهم غير قادرين على جمع اموال ضخمة الا من مستويات مرتفعة من الانفاق التي تتيح قدرا اعظم من فرص الفساد كعمليات شراء الاسلحة ومشاريع الاعمار الكبرى لذا لا يحتل الانفاق لمصلحة الفقراء سوى ادنى مرتبة في سلم اولويات بلدان الفساد السياسي.
3. الحد من تقديم الخدمات، وارتفاع اعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة، او على الاقل التوزيع غير العادل لها، او تردي نوعيتها، او صعوبة الحصول عليها دون رشوة او توسط.
4. تقويض الديمقراطية.
5. زعزعة الثقة بالحكم وبمصداقية الحكومة.
6. التلاعب وتخطي الاصول القانونية في انجاز المعاملات.
7. زيادة نسبة البطالة، لضعف الدورة الاقتصادية والانتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة او توزيعها في عمليات الفساد.
8. هجرة اصحاب الكفاءات ذو الخبرة العالية الراضة للمشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمفسدين.
9. ضعف امكانيات وكفاءة رؤوس الاموال، اذ يمكن لاي كان الحصول على عقود عامة لقاء دفع رشى دون ان يكون لديه الملاءة المالية او القدرة الاستثمارية المناسبة.
10. هروب المستثمرون المحليون للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الاجنبي عن الاستثمار داخل البلاد، لارتفاع تكلفت الاستثمارات نتيجة دفع الرشى، فهو ضريبة اضافية، اضافة الى انه يساهم في ارتفاع مخاطر الاستثمار ومحاذيره.
11. لجوء المواطنين الى الاعتماد على الزعماء المحليين لتلبية متطلباتهم وتسيير امورهم عوضا عن اعتمادهم على الحكومة المنخورة بالفساد.
12. عدم المساواة بين المواطنين لان بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم الشخصية او لارتباطاتهم الحزبية او الطائفية او القومية

وغيرها أو لقدرتهم على دفع الرشى، وفي ذلك نوع من أنواع انتهاك حقوق الانسان، فالفساد ينتهك حقوق الانسان لحرمانه الفقراء من الوصول الى الخدمات العامة ولحوّله دون ممارستهم حقوقهم السياسية.

13. الحد من المنافسة المشروعة بين اشخاص القطاع الخاص سواء اكانوا اشخاصا طبيعيين او معنويين (كالشركات) لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية او في ظل منافسة صورية.

14. تعطيل اسس الاقتصاد الحر المعتمدة على المنافسة في تقديم أفضل الخدمات والعروض والاسعار، اذ يصبح هم القطاع الخاص تأمين موارده بطرق غير مشروعة من خلال التعامل مع المفسدين ودفع الرشى.

15. تحويل الانتخابات الى وسيلة لوصول الفاسدين الى مراكز السلطة من اجل ضمان حماية اعمالهم الفاسدة وزيادة مدخولاتهم وثرواتهم غير المشروعة.

16. ترسيخ المفاهيم السلبية مثل الانانية والمصلحة الذاتية.

17. الحد من نشاط الفرد وجهده حينما يدرك انهما لا يكونان السبيل لتحقيق الاهداف، في ظل وجود طرق ملتوية سهلة وقصيرة.

18. عزوف الدول المانحة عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية.

وقد ذهب البعض الى ان للفساد فوائد للمستفيدين منه اهمها (صالح، 1999):-

1. تسريع الاجراءات الرسمية.
2. تخطي البيروقراطية الادارية.
3. تأمين مدخول اضافي للموظفين الذين يعانون من تدني الاجور.
4. الاقتصاد في الوقت والجهد.

ورغم ان الفساد قد يحقق مآرب المفسد الشخصية الا انه لا يكون الا مقابل ثمن يدفعه، فمن يدفع الرشوة لإنجاز او تسريع معاملة فهو يحصل على ذلك نتيجة دفعه مبلغ الرشوة الذي ينبغي ان لا يكون مضطرا الى دفعه لولا الفساد، وعندما يتم تعيين شخص بوظيفة ما بتوسط احدهم فهو قد يكون انما وضع مستقبله ومعيشته تحت تصرف مرجع الواسطة، وقد يكون الثمن المدفوع هو ثمن معنوي او مادي او نقدي، الا ان الثمن الاكبر الذي يدفع عن ممارسة الفساد هو ذلك الذي يدفعه المجتمع بكامله، الا وهو انهيار الوطن (القریوتی، 1985)

المبحث الثاني: التعريف بالمال العام وكيفية الحفاظ عليه

سنتناول في هذا المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الاول: تعريف المال العام

تم التعريف المال العام من قبل الفقه بتعريفات متعددة تركز على كونها الاموال المملوكة للدولة او لأشخاص القانون العام سواء خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور او مخصصة لخدمة المرافق العامة مع تمييزها بالحماية التي يقررها لها القانون.

تعتبر فرنسا مهد القانون الاداري واصل نشأته ويعتبر قانونها المدني اول من فرق بين اموال الدولة العامة وبين اموالها الخاصة وسميت الاولى بأموال الدومين العام اما الثانية فسميت بأموال الدومين الخاص وقد عمل الفقه الفرنسي على تجذير هذه التفرقة وترسيخها (عثمان، 2004) لتنتقل فيما بعد الى التشريعات الاخرى ومنها العربية حيث ورد في القانون المدني المصري ان الاموال العامة هي «تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص» (بطيخ، 1997). ويظهر من خلال هذا النص ان المشرع المصري اورد تعريفاً عاماً وشاملاً للأموال العامة دون ان يحددها على سبيل الحصر كما فعل القانون المدني الاهلي القديم في مصر والذي كان نافذاً قبل القانون المدني الحالي حيث ان القانون السابق حدد على سبيل الحصر الاملاك الاميرية والتي تعد من الاموال العامة والتي حصرها بأحد عشر نوعاً من الاموال وهو اسلوب منتقد تفاداه المشرع المصري في القانون النافذ وذلك لان الاموال العامة المخصصة للمنفعة او لخدمة المرفق العام لا يمكن ان تحصر او تعدد لأنه من غير المتصور تحديد الاموال التي تخصص للمنفعة العامة.

وفي لبنان تعتبر الاموال العامة هي «جميع الاشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجمهور او لاستعمال مصلحة عمومية وهي لاتباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن»

(الطماوي، 1996) ويلاحظ على هذا النص انه اعتبر المال العام ذلك المال المعد لاستعمال الجمهور بشكل مباشر او وضع لخدمة المرفق العام وذلك بالنص (او لاستعمال مصلحة عمومية) كما ان الاموال العامة حسب رأي المشرع اللبناني لاتباع ولا تكتسب بالتقادم.

اما المشرع العراقي فقد اورد تعريفه للمال العام في المادة 71 من القانون المدني العراقي والتي جاء فيها «تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون» (الطماوي، 1999) ويلاحظ وحسب النص العراقي ان الاموال العامة هي تلك الاموال التي تملكها الدولة او يمكنها الاشخاص المعنوية العامة ويجب ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة فعلاً او بنص القانون، ومن خلال التشريعات السابقة يتبين لنا ان المال العام يجب ان يكون مملوكاً للدولة او لاحد اشخاص القانون العام كالموال البلديات والمنشآت العامة سواء كانت تلك الاموال منقولات او عقارات وسواء كانت مخصصة لخدمة الجمهور بشكل مباشر او انها وضعت لخدمة المرفق العام، ولأهمية الاموال العامة ولكونها الوسيلة الفعالة بيد الادارة لتحقيق اهدافها فقد اسبغت عليها التشريعات المدنية الحماية القانونية اللازمة والمتمثلة بعدم جواز التصرف فيها وعدم جواز تملكها عن طريق التقادم وعدم جواز الحجز عليها كما اكدت التشريعات الجزائية على حماية الاموال العامة بما تضمنته من نصوص عقابية تقرر لمن يتعرض للأموال العامة بالتخريب او التلف او الاعتداء عليها لان الاموال العامة هي ملكية الشعب عموماً (الطماوي، 1985) ولهذا فان النصوص العقابية المنصوص عليها في قوانين العقوبات لأكثر الدول تتميز بالشدّة والقسوة عن تلك النصوص التي تحمي الملكية الخاصة للأفراد والشركات الخاصة وقد تضمن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 بعض تلك النصوص كما تضمن القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 نصوصاً تتضمن الحماية المدنية للمال العام وهذا لا يعني بأي حال من الاحوال اهدار حق الملكية الخاصة وعدم حمايته بل العكس من ذلك فقد اكدت الدساتير والقوانين المدنية والجزائية (جمالي الدين، 2004) على حماية الملكية الخاصة ايضاً فقد جاء في الدستور العراقي الصادر عام 2005 وفي المادة الثالثة والعشرين فقرة اولاً نصت على ان «الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون» كما نصت الفقرة ثالثاً (أ) «للعراقي الحق في التملك في أي مكان في

العراق ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، الا ما استثني بقانون». وبخصوص حماية الاموال العام نصت المادة السابعة والعشرون فقرة اولاً على «للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن» ونصت الفقرة ثانياً من هذه المادة «تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال» ومن ملاحظة النصوص الدستورية السابقة نستنتج ان الملكية الخاصة محمية الى جانب الملكية العامة وان الاموال الخاصة مصانة كالأموال العامة الا ان حماية المال العام واجب على كل مواطن كما ورد في النص اضافة الى اهميتها كونها ملك الجميع.

ويلاحظ ان الدستور العراقي الجديد سار في الاتجاه الحديث الذي تبناه الفقه وهو ضرورة ان تكون املاك الدولة جميعها من الاموال العامة وانه لم يفرق بين اموال الدولة الخاصة واموالها العامة حيث ورد في الفقرة الاولى من المادة السابعة والعشرين عبارة (للأموال العامة) وجاء في الفقرة الثانية من هذه المادة عبارة (املاك الدولة) مما يعني ان الدستور اخذ بالتوجه الجديد للفقه باعتبار كل املاك الدولة اموالاً عامة.

المطلب الثاني: الحفاظ على المال العام

المال العام هو المال الذي تعود ملكيته للجهات العامّة كالدولة أو المؤسسات المختلفة والمتعدّدة فيها، فهذا المال لا يتبع لشخص بعينه وإنما للجهات العامّة، وهذا المال بهذا الوصف يجب حمايته من أي اعتداء أو تصرف ينتهك صفته العامّة سواء كان ذلك ببيع أو تأجير أو أي تصرّف عام، وهناك سبل لحماية المال العام، وكذلك يترتب على هذه الحماية آثار إيجابيّة متعددة.

إذا أردنا ان نحافظ على المال العام فعلياً ان نكافح الفساد ونتصدى لكل التجاوزات المالية والإدارية.

وعندما نتحدث عن مكافحة الفساد نتحدث عن الشفافية والمساءلة والمحاسبة وعن حماية المال العام بتشريعات تفتح الباب على مصراعيه لتطبيق القانون على الجميع. إذن لا يستقيم القول بحماية المال العام من الهدر من دون مكافحة الفساد، ومن دون تطبيق التشريعات استناداً إلى مبدأ المساواة امام القانون.

ان التشريعات والقوانين لا تسن من اجل ان تظل محفوظة في بطون النشرات الرسمية يرجع إليها طلاب القانون لدراساتها بل انها توضع لتطبيق، فإذا كان القانون الرسمي النافذ في المجتمع لا يطبق فعلاً في اغلب الحالات، فإما ان العيب في القانون، أو العيب في المجتمع، او ان العيب فيهما معاً. (فرحات، 1980)

والأكثر خطورة من الاستثناءات التشريعية هو ان تنظر اجهزة الدولة المنوط بها تطبيق القانون باستهزاء وازدراء، إما لتحقيق مصالح مباشرة للأجهزة ذاتها من مخالفة القانون، وإما لتحقيق منافع غير مشروعة.

إنّ لحماية المال العام آثاراً عظيمة تنعكس على الفرد وعلى المجتمع بشكل عام، وكذلك على الدولة: بالنسبة للفرد، فيشعر بالنزاهة والراحة والسعادة، عندما يعلم أنّ المال العام في بلده مُصان ومحمي، فتقوى لديه ثقافة الانتماء لبلده ووطنه، ممّا يدفعه إلى التبرع من ماله للمصلحة العامّة، وبخلاف ذلك يشعر الفرد بالإحباط وعدم الانتماء لبلده ووطنه ومؤسساته.

أمّا بالنسبة للوطن أو الدولة، فتعمُّ الشفافية كلّ مؤسسات الحكم فيها، ويتنبه المسؤولون نحو أيّ مخالفة، ولا سيّما فيما يتعلّق بالمال العام، إذ إن القاعدة العريضة من المواطنين، والمجتمع والمؤسسات المدنيّة المختلفة كالمدارس والبلديات والمشافي، كلّها قد انصهرت في ثقافة حفظ المال العام والحرص عليه، فلن يُعرّد المسؤولون في الدولة خارج هذا السرب الوطني العام، بل يكونون منسجمين وملتحمين مع القاعدة العريضة، ويحسب كل مسؤول ألف حساب قبل أن يقدم على أيّ مخالفة أو مطامع خاصّة، وفي كلّ ذلك عزّة للوطن والمواطن.

إذاً فكرة حماية المال العام ورسالته، هي فكرة وطنيّة بامتياز، يشترك كلّ وطني في صياغتها وترجمتها على أرض الواقع، بدءاً من المواطن العادي، ومروراً بالمجتمع ومؤسساته المختلفة وانتهاءً بالدولة، والدول والشعوب الحيّة، هي التي تتعزّز فيها هذه الثقافة، واقعاً عملياً محسوساً.

المبحث الثالث: انتهاك المعايير الرسمية والخروج على المصلحة العامة

يركّز هذا الاتجاه على أن السلوك المنطوي على الفساد هو ذلك السلوك الذي ينتهك القواعد القانونية الرسمية، التي يفرضها النظام السياسي القائم على موطنه. ويُعد (جارولد مانهايم Manhiem) (مانهايم، 2002: 68) من أهم العلماء المعبرين عن هذا الاتجاه القانوني. عرف (مانهايم) الفساد بأنه "سلوك منحرف عن الواجبات والقواعد الرسمية للدور العام، نتيجة للمكاسب ذات الاعتبار الخاص (سواء شخصية أو عائلية أو الجماعات الخصوصية)، والتي تتعلق بالثروة أو المكانة. أو السلوك الذي ينتهك الأحكام والقواعد المانعة لممارسة أنماط معينة من التأثير والنفوذ ذوي الطابع الشخصي الخاص".

بعد عرض الاتجاهات السابقة في تعريف الفساد بشكل عام، يمكن تحديد مفهوم الفساد المشرعن بوصفه "استغلال رجال الإدارة، العاملين في كافة أجهزة الدولة ومؤسساتها، للسلطات الرسمية المخولة لهم والانحراف بها عن المصالح العامة، تحقيقاً لمصالح ذاتية وشخصية بطريقة غير مشروعة" (بروكس، 72).

ويأتي في هذا الإطار، أيضاً، تعريف (كوبر Kuper) بأن الفساد الإداري هو "سوء استخدام الوظيفة العامة أو السلطة للحصول على مكاسب شخصية أو منفعة ذاتية، بطريقة غير شرعية".

وقد سار على المنوال نفسه كثير من الباحثين في ربط الفساد بإساءة استخدام الوظيفة العامة؛ فيرى (روبرت بروكس Brooks) أن الفساد هو "سلوك يحيد عن المهام الرسمية لوظيفة عامة بهدف الحصول على منافع خاصة؛ أو أنه الأداء السيئ المقصود، أو تجاهل واجب محدد معروف، أو الممارسة غير المسموح بها للسلطة، وذلك بدافع الحصول على مصلحة شخصية مباشرة بشكل أو بآخر. وهكذا يتبين أن هذا الاتجاه يوضح أن السلوك المنطوي على الفساد ليس بالضرورة مخالفاً لنصوص القانون، وإنما يعني استغلال الموظف العام سلطته ونفوذه لتحقيق مكاسب خاصة، وذلك من خلال تعطيل

نصوص القانون، أو من طريق زيادة التعقيدات البيروقراطية في تنفيذ الإجراءات، أو انتهاك القواعد الرسمية.

المبحث الرابع: الفساد المشرعن والهدر في المال العام

التعريف

يرى الباحث ان المقصود بالفساد المشرعن هو نوع من الفساد الجديد الذي ظهر في العقدين الاخيرين فهو الالتفاف على القانون واستخدام النفوذ في استغلال بعض الثغرات القانونية لاجل مكسب خاص من حيث لا يطيله بنود القانون ولا يدع اثرا او مبرزا جرميا او ادلة تمكن المشرع من محاسبته مما يسبب هدرًا بالمال العام وهو اخطر انواع الفساد وخصوصا في العراق بعد التغيير في نظام الحكم اي بعد سنة 2003 وارساء مبدأ الديمقراطية وعدم استخدام التحقيق القسري ولصعوبة جمع الادلة او كفايتها بسبب ضعف اجهزة التحري والرقابة والمعلوماتية.

المطلب الاول: انواع الفساد المشرعن واسبابه

1. سوء استخدام قوانين جمع الايرادات الضريبية واستخدام نسبة السماحات لتخفيض قيمة الضريبة الحقيقية على المكلف من قبل مخمني الضرائب وهذا سبب انخفاض قيمة الضرائب وتحويلها الى جيوب المفسدين وهذا التفاف على القانون يصعب كشفه من قبل الاجهزة الرقابية
2. الالتفاف على قوانين حماية المنتجات المحلية (الرسوم الجمركية والمكّوس) سبب هذا النوع من الفساد العزوف عن شراء البضائع المحلية بسبب انخفاض في قيمة البضائع المستوردة واستخدام السماحات في جباية الرسوم الجمركية والمكّوس (ويقصد بالمكّوس هو فرض ضرائب على البضائع المصدرة)
3. بيع المناصب القيادية في اجهزة الدولة (العسكرية والمدنية) مما اثر على كفاءة الاداء الحكومي (وضع الرجل المناسب في المكان المناسب) حيث لا توجد معايير تذكر في القانون تحد من ذلك

4. عدم وجود جهاز خاص للتوظيف الحكومي (مجلس الخدمة) والذي يستلم الطلبات عن طريق وزارة التخطيط لرغد الدولة بالكفاءات والشهادات المطلوبة. اهمال هذا الجانب يؤدي الى سوء اختيار الموظفين والمستفيد الوحيد هي الطبقة السياسية لكي يتم التعيين عن طريقهم حسب المحاصصات وتوظيفها في العملية السياسية (الانتخابات) مما سبب في اختيار اعداد هائلة من الموظفين غير الكفوئين وكثرة الفضائين في مفاصل الدولة وخصوصا حمايات وحسب المحسوبة.
5. التفاوت الكبير في توزيع الرواتب (سلم الرواتب) وكثرة الرواتب التقاعدية والتهطلّ الضيفي والضغط على الميزانية العامة حيث ان اغلبها تشغلي والقليل منها استثماري مما ادى الى كثرة العاطلين عن العمل وقلة مشاريع الدولة وهذا بسبب القوانين والقرارات التي لها علاقة وثيقة في الضغط على الميزانية العامة
6. اهمال القطاع الخاص واهمال المشاريع والمصانع الاهلية بسبب كثرة الاستيراد وعدم حماية الانتاج المحلي بسبب عدم تطبيق القوانين الخاصة بحماية المنتج.
7. عدم تفعيل وتطبيق القوانين التي تهتم بالزراعة وعدم تشجيع المبادرة الزراعية التي اطلقتها الحكومة السابقة.

المطلب الثاني: اساليب الفساد المشرعن

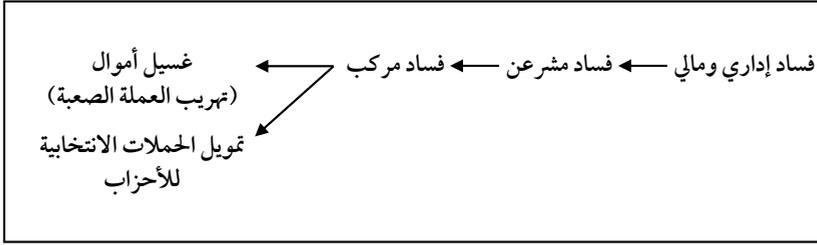
ويرى الباحث من خلال الزيارات الميدانية لمختلف مفاصل الدولة العراقية: إذا كانت الحكومة معنية بتطبيق القانون وتوفير مبدأ المساواة من أولويات صلاحياتها الرقابة على أداء الحكومة، فان الفساد لا يمكن معالجته الا من جذوره وعندما يتم القضاء على جذور الفساد فيصبح من السهل القضاء على الفروع الأخرى وان الحفاظ على المال العام لا يمكن أن يتحقق الى بمعالجة جذور الفساد المنتشرة بشكل كبير في هذه الدولة.

ينتشر الهدر في المال العام بشكل كبير في العراق وفي جميع المجالات ومن الأمثلة على ذلك هو الهدر في المجال الاقتصادي حيث قام بعض المواطنين بتقسيم الأراضي الزراعية وبيعها بصورة غير رسمية حيث ان القانون يمنع تقسيم الأراضي الزراعية وبيعها حتى وان كانت ملكا للشخص الملك (صرف) وهذا اهدار في الأراضي الزراعية وخصوصا

الأراضي المزروعة منها والتي تسد حاجة البلد من المنتجات الزراعية وبالتالي التقليل من الاستيراد وهو فساد مشرعن حيث يتم هنا الالتفاف على القانون ببيع الأراضي وتسجيل القرارات بالمبلغ المستلم أو تعهدات لدى كاتب العدل وتوثيق البيع الخارجي لإضفاء الصفة الشرعية عليها وهي تابعة إلى وزارة المالية (أراضي بستنة).

وكذلك الأمر في المجال المالي حيث يتم نقل الرواتب التقاعدية وإيجارات العقارات والمعامل والمحلات... الخ إلى الدول الأخرى وهو نوع من تهريب الأموال من العملة الصعبة ولكن بطريقة قانونية يقوم الأفراد هنا بتحويل أرباحهم من الإيجار ورواتبهم التقاعدية كعملة صعبة (دولار) نقلها إلى الدول الساكنين فيها ولكنها تابعة لتلك الدول وهذا يؤثر على الناتج الإجمالي الدخل القومي) ويؤثر على اقتصاد الدولة بسبب خروج العملة الصعبة والتي تؤثر على انكماش الاقتصاد العراقي وبسبب ضعف الإجراءات القانونية المتخذة في هذا المجال يقوم الأفراد بالالتفاف على قانون غسيل الأموال وهذا نوع آخر من أنواع الفساد المشرعن الذي يؤدي إلى الهدر في المال العام.

وان أخطر نوع من أنواع الفساد المشرعن هو الذي يتم عبر صفقات العقود الضخمة كعقود استخراج النفط واستيراد الأسلحة ومواد البطاقة التموينية واستيراد معظم المواد الصناعية والزراعية عن عقود المزايدات والمناقصات بين الدولة والشركات والمقاولين سوي كانت محلية أو اجنبية ويتم استقطاع نسبة مئوية (Comeshin) وعادة تبرم خارج شروط الاتفاق مؤثرة بذلك على السعر وأنواع السلع وجودتها فعند فحص العقود المبرمة ترى انها مطابقة من الناحية القانونية الى انها تشوبها الشبهات ومدى التجهيز أو البناء عند المناقصات حيث تحجز مبالغ الإخفاقات وهي من قبل المتعاقد (الدولة) لا تتجاوز ال 15% - 10% من قيمة المقاوله وهي عملية روتينية ما لبثت أن ترجع الى الاصحاب مقابل مبالغ بعد فترة معينة هذا الفساد تسبب اثناء فاحش لدى الطبقة صاحبة القرار في إعطاء العقود وتنقيتها من قبل شركات ومقولين محدودين وتسبب هذا الخروج عن الضوابط الأخلاقية للوظيفة مما أدى إلى نقل تلك الأموال الهائلة عن طريق ش راء عقارات داخل أو خارج الدولة وتهريب العملة الصعبة (غسيل أموال من نوع آخر) ثم سبب فسادا مركبا يصعب تحديده أو السيطرة والقضاء عليه. وتستخدم هذه الأموال أيضا في تمويل الحملات الانتخابية (البرلمانية ومجالس المحافظات) واعادت الطبقة نفسها لتمسك زمام الأمور مرة أخرى مسببة للفساد السياسي.



ويرى المشرع القانوني صعوبة إيجاد مادة دستورية (قانونية) تجرم تلك الحالات لعدم إثباته فعند فحص العقد من الناحية القانونية تجدها مبرمة ومحبكة جيدا من ناحية نوعية السلع او الخدمات المقدمة ومدة تنفيذها ونسب الإخفاقات على عدم إنجازها بين المتعاقدين.

وهذه الأنواع من الفساد يصعب اكتشافها أو تحديدها لأنها تتم خلف الكواليس والانظار وصعوبة تجريمها من الناحية القانونية لعدم ثبوت وكفاية الأدلة

وكذلك يرى الباحث أن المواطن له دور كبير في موضوع الفساد المشرعن وهو عدم دفع فواتير أجور الخدمات وقوائم الكهرباء والماء والمجاري وغيرها بحجة انقطاع الكهرباء وعدم توافر الماء الصالح وهذا يسبب ارباك في إعادة تأهيل الخدمات والانفاق عليها من تصليحات او تبديل الأجزاء التالفة وادامتها من شراء محولات وأسلاك وغيرها متذرعا بذلك بقلّة التجهيز من الطاقة الكهربائية بحيث بلغت الديون على المواطنين مبالغ طائلة وهذا بسبب ضعف الإجراءات الحكومية في استحصال المال العام او الديون الحكومية وكذلك ضعف استحصال ديون الضرائب أو الإيفاء الضريبي وبسبب الرشوة. وان بعض المتنفذين الذين يستغلون الدين او النفوذ العشائري يشرعون هذا النوع من الفساد مثله كمثل السكن في العشوائيات والتجاوز على أملاك الدولة الذي اربك انظمة الدولة واربك منظومة التخطيط العمراني وتعطيل بناء الخدمات العامة مثل المعامل والمستشفيات والمدارس والخدمات بأنواعها وحتى استحصال الأموال عن طريق المنافذ الحدودية والتي تساهم في اغلب الدول في رفع الدخل القومي ومنافسة السلعة الأجنبية وحماية الصناعات الوطنية والمنتج المحلي. ومن خلال ما تقدم القضاء على هذا الفساد سيؤدي حتما إلى تحويل اقتصاد البلد من الانكماش الى الانتعاش والنمو الاقتصادي.

المبحث الرابع: مهام مجلس النواب في مكافحة الفساد والفساد المشرعين بشكل خاص للمحافظة على المال العام

صلاحيات السلطة التشريعية تنقسم الى دورين، يتمثل الأول بتشريع القوانين وقرارها، أما الدور الثاني فهو الرقابة على اداء واعمال السلطة التنفيذية، واستعمال ادوات التشريع والمساءلة لممارسة هذين الدورين وفقاً للاختصاصات المنصوص عليها في الدستور⁽¹⁾

ومن هنا جرى تقسيم هذا المبحث على المدخلين الآتيين:

المدخل الاول: المهام التشريعية

يحتل تشريع القوانين المرتبة الاولى من بين واجبات الهيئة التشريعية، وهذه القوانين تتنوع حسب الحاجة اليها، وقد تكون هذه الحاجة تسيير مرفق عام من مرافق الدولة او محاولة القضاء على ظاهرة معينة تضر بكيان الدولة من جميع جوانبه ومن بين تلك الظواهر ظاهرة الفساد الإداري التي دفعت البرلمان الى تشريع عدد من القوانين بعضها نص على إنشاء اجهزة متخصصة لمحاربة الفساد الاداري والقضاء عليه، والبعض الاخر من تلك القوانين شرع لغرض ضبط العمل في المرفق العام اما بالنسبة للفساد المشرعين فان هذه الظاهرة هي ظاهرة حديثة بعض الشي فان القوانين التي تحمي الدولة من هذه الظاهرة هي ضعيفة بعض الشي.

الفرع الاول: الاجهزة الرقابية المتخصصة بمحاربة الفساد

شرع البرلمان قوانين مؤسسات رقابية في العراق لمحاربة الفساد بشكل خاص ويوجد مكاتب المفتشون العموميين التي بموجب الأمر (57) لسنة 2004 في الوزارات

1- نصت المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على: (يختص مجلس النواب بما يأتي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً: الرقابة على اداء السلطة التنفيذي.)

كافة مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والأشراف على أداء الوزارات ومنع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها وتعمل من خلال تقديم التقارير إلى الوزير المعني ويكون التعاون مع هيئة النزاهة لكشف حالات الفساد وهذه المؤسسات هي (راهي، 2009:217)

أولاً: ديوان الرقابة المالية الاتحادي⁽¹⁾

يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني بالكشف عن اعمال الفساد والغش والتبذير واساءة التصرف وفقاً لأحكام القانون، وقد تم إنشاء ديوان الرقابة المالية كمؤسسة تدقيق عليا في العراق وفق المادة (6) لسنة 1990 ومهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة والخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الاقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء، ولغرض مكافحة الفساد المالي، تم إعادة العمل به من قبل قوات الاحتلال الامريكي بالقانون رقم (77) لسنة 2004، ثم شرع مجلس النواب العراقي قانون اخر لديوان الرقابة المالية بالرقم (31) لسنة 2011.

ثانياً: هيئة النزاهة

انشأت هيئة النزاهة بموجب الأمر(55) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المنحل رقم (55) لسنة 2004 وفق المادة (1) والتي نصت على (يخول مجلس الحكم بموجب هذا الامر سلطة انشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة تكون جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد...)، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قام مجلس النواب بتشريع قانون رقم (30) لسنة 2011 لهيئة النزاهة تطبيقاً للمادة (102) من الدستور⁽²⁾

1- نصت المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 (تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون).

2- نصت المادة (102) من دستور جمهورية العراق على انه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، و هيئة النزاهة، هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون)

ومهمة هيئة النزاهة التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها مثل المحسوبة والمنسوبة او سوء استخدام الأموال العامة من خلال وضع أسس ومعايير للأخلاق الخدمة العامة وثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية التي يستوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة (www.mof.gov.iq)

الفرع الثاني: التشريعات التي تعالج قضايا الفساد

هناك بعض التشريعات التي تعالج قضايا الفساد ولكن هذا التشريعات غير كافية لان هناك انواع جديدة من الفساد تظهر بشكل مستمر ومن الامثال على هذه الانواع الفساد المشرعن (المخطط) حيث ان هذا الفساد حديث الولادة وان التشريعات يجب ان تجدد بشكل دوري لتحارب الفساد بشكل مستمر ومن هذه القوانين التي تحمي المال العام والمواطن:

اولاً: قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969

نظم هذا القانون جرائم الفساد في الباب السادس بعنوان (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة) والتي تشمل جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، إذ عالجت المواد (307 – 314) الرشوة، وتحقق الاخيرة عند قيام الموظف باستلام الرشوة باي صورة سواء كانت بطلب الموظف او قبوله لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعدا بشيء من ذلك لإداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او الاخلال بواجبات الوظيفة، وقد عاقب المشرع العراقي بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات او الحبس اذا حصل الطلب او القبول او الاخذ بعد اداء العمل او الامتناع عنه بقصد المكافاة على ما وقع من ذلك.

كما تعد جريمة الاختلاس من اخطر جرائم الفساد المالي، والمقصود بالاختلاس استيلاء الموظف او المكلف بخدمة عامة على الاموال التي تحت عهده، وقد عاقب المشرع الجنائي الموظف او المكلف بخدمة عامة الذي يرتكب جريمة الاختلاس بالسجن عندما يكون قد اختلس او اخفى مالا او متاعا او ورقه مثبتة لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته وشدت العقوبة الى السجن المؤبد او المؤقت اذا كان الموظف او المكلف بخدمة عامة من

مأموري التحصيل او المندوبين له او الامناء على الودائع او الصيارفة واختلس شيئاً مما سلم له بهذه الصفة وتكون العقوبة السجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال او متاع او ورقة مثبتة لحق او غير ذلك مملوك للدولة او لإحدى المؤسسات او الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما او سهل ذلك لغيره⁽¹⁾

ثانياً: قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وقانون مكافحة غسيل الاموال وتمويل الازهاب رقم (39) لسنة 2015، وقانون مكافحة المخبرين رقم (33) لسنة 2008 والذي نصت مادته رقم (1): على (يهدف هذا القانون إلى تشجيع من يقدم اخباراً يؤدي الى استعادة الأصول والأموال المملوكة للدولة والقطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية او عن حالات الفساد الاداري وسوء التصرف من خلال مكافحة المخبر⁽²⁾)، كما يوجد قانون ضبط الاموال المهربة والممنوع تداولها في الاسواق المحلية (18) لسنة 2008.

ان جميع القوانين التي ذكرت سابقاً هي علاج للفساد بشكل تام والفساد المرعن بشكل جزئي لان المفسد عندما يخطط للفساد فانه سوف يفهم جميع هذه القوانين وبالتالي يحاول ان يجد ثغرة في بنود العقد باستخدام هذا القوانين للقيام بجريمة الفساد.

المدخل الثاني: المهام الرقابية

سلطة البرلمان في محاربة الفساد الاداري لاتقف عند تشريع القوانين انما تمتد الى مدى ابعد من ذلك، إذ يقوم البرلمان بدور رئيس في الأنظمة النيابية وهذا الدور يتمثل بالرقابة على أنشطة الحكومة من خلال عدة وسائل رقابية منحه اياها الدستور، فالبرلمان يحاسب الحكومة عن تصرفات ويراقب اعمالها من خلال مناقشة سياستها العامة التي وردت في المنهاج الوزاري الذي اعتمده البرلمان، فهو المسئول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، ويستطيع البرلمان من خلال الرقابة التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ومنع الانحراف، والالتزام بالميزانية التي

1- ينظر المواد من (315 - 321) من قانون العقوبات العراقي رقم (11 لسنة 1969) المعدل.

2- قانون مكافحة الشهود وحمايتهم

أقرها، حفاظا على الأموال العامة من الإهدار. وان من خلال السلطة التي منحها الدستور للبرلمان اذا استخدمها بشكل صحيح فان سوف يقضي تماما على الفساد المشرعن. ومن مطالعة دساتير الدول العربية واللوائح الداخلية لمجالسها نجد أن للبرلمان دورا كبيرا في مواجهة فساد الحاكم أو رئيس الدولة، على الأقل من الناحية القانونية، بداية من طريقة اتهامه ونهاية بسحب الثقة منه أو عزله، وكذا الوزراء، وذلك من خلال تشريعات خاصة بمحاسبة كبار مسؤولي الدولة.

وبالإضافة الى هذا الدور المقرر دستورياً للبرلمان في مواجهة مختلف أشكال الفساد حيث ان واجب البرلمان الدستوري اصدار قوانين وقرارات تخص مشاكل الفساد الاداري والمالي ومكافحة الفساد المشرعن وهو اخطر انواع الفساد من خلال الحد من الكسب الغير مشروع وخصوصا تفعيل قانون كشف المصلحة المالية (الذمة المالية) (من اين لك هذا) وايجاد مادة قانونية صارمة تعاقب بالحبس الشديد من ثبتت عليه الكسب الغير مشروع وهذا من شان البرلمان العراقي ايضا وبالإضافة الى دور النواب في تنفيذ هذه التشريعات فهو كما يلي:

الفرع الاول: السؤال والاستجواب

يقصد بالسؤال انه حق شخصي لعضو البرلمان يستطيع بواسطته ان يوجهه الى احد اعضاء الوزارة بقصد الاستيضاح منه عن قضية معينة. وللسائل فقط ولمرة واحدة ان يعقب على جواب الوزير وله ايضا ان يطلب الغاء السؤال قبل الاجابة عنه وليس لأعضاء البرلمان الاخرين التدخل في الموضوع (الكاظم والعاني، 1990: 71)

تهدف الأسئلة كما جاء في اللوائح الداخلية لعدد من الدساتير العربية إلى استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة. وهي وسيلة تؤكد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع.

وتسمح أنظمة داخلية لبعض البرلمانات العربية لصاحب السؤال بالتعليق على جواب الحكومة مرة واحدة، إلا أن البعض منها يسمح له بالتدخل مرة ثانية شفهيًا إذا لم يقتنع بجواب الحكومة مثل دولة الإمارات العربية المتحدة، أو أن يتقدم بسؤال خطي إذا اعتبر أن جواب الحكومة على سؤاله الشفهي لم يكن مرضيا. كما تجيز الانظمة الداخلية

لبعض البرلمانات العربية للنواب توجيه اسئلة شفوية او خطية الى الوزراء، فاذا كان السؤال شفويا امكن للوزير ان يجيب عليه فوراً وله ايضا ان يطلب تأجيل الاجابة الى الجلسة التالية او يطلب توجيه السؤال مكتوباً (محمد، 2005: 278)

ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها الأعضاء، وذلك من ناحيتين، الأولى هي الكثافة العددية والتنوع الكبير في موضوعات الأسئلة وبالتالي الوزراء الذين توجه إليهم، والثانية التنوع الحزبي لمقدمي كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة والمستقلين، بل إنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلاً للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصى الحقائق والاستطلاع والمواجهة، فضلاً عن غياب الاستجابات تقريبا، على خلاف الوضع تماما بالنسبة لأعضاء المعارضة والمستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالاته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام لوزير في حكومة الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الإلكتروني الذي يساعد في رفع الحرج عن الأعضاء (الصاوي، 2004: 29-30)

ولم يخرج الدستور العراقي النافذ منذ سنة 2005 عن قاعدة تأكيد دور البرلمان في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية وفق ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (61) تجسيدا لمبدأ المشروعية، وذلك من خلال وسائل عدة كان من ايسرها ما جاء في القرة السابعة من المادة نفسها من اجازة الحق لعضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة في أي موضوع الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء شريطة ان يدخل ذلك السؤال في اختصاصه، وقد حصر الدستور حق التعقيب على الاجابة للسائل وحده⁽¹⁾

اما الاستجواب فهو اعم واشمل من السؤال ويحمل بين ثناياه اتهاما بالتقصير، لذا فان المناقشة حول الاستجواب لا تقتصر على المستجوب وانما يحق لجميع اعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة بعد سماع جواب الوزير (الكاظم والعاني، 1990: 71)

يمثل الاستجواب أداة للمحاسبة يلجأ إليها البرلمانيون للحصول على تبرير حول سياسة معينة من عضو في الحكومة أو في بعض البلدان من كافة أعضاء الحكومة. وقد ينتج عن هذه العملية نقاش موسع حول السياسة المحددة، أو تصويت مع أو ضد المسألة المطروحة. ومن الممكن أيضاً أن يلي الاستجواب اقتراحاً بتوجيه اللوم، ذلك لأنها تتضمن

1- المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

تقييما للعمل والنشاط وتقرر مدى نهوض المسئول عن أعمال وظيفته، والاستجواب بهذا المعنى المحاسبي يؤكد علو سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة ويقيد الاستجواب بشروط وآليات، ففي بعض الدول مثل (الكويت مصر، ولبنان، والأردن) يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان، تقديم استجواب إلى الحكومة. وتحدد الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية مهلة قصيرة عادة بين تاريخ تقديم طلب الاستجواب أو سحب الثقة، وبين تاريخ انعقاد جلسة مناقشة الاستجواب أو الثقة. وتعتبر الحكومة مستقيلة مثل الجمهورية اللبنانية، أو أنها مضطرة إلى الاستقالة مثل المملكة الأردنية الهاشمية إذا انتهت مناقشة الاستجواب إلى الموافقة على اقتراح سحب الثقة من الحكومة، وهذا ينطبق على الوزير الذي تسحب الثقة منه أيضا. وقد اشترطت بعض التشريعات ان يكون الاستجواب كتابيا، وبالمقابل يكون جواب الحكومة مكتوبا ايضا مثال ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في المادتين (72-73) منه (عثمان: 279)، كما لا يجوز أن تقدم استجابات تتجاوز حدود الدستور أو القانون، كأن يتعلق نص الاستجواب بأعمال الرئيس التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الأخرى، كما يجب كذلك عدم مساس الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء (الشاعر، 1977: 152)

ونظرا لتزايد عدد الاستجابات وتنوعها أبحاث بعض اللوائح الداخلية ضم المتشابه منها في استجواب واحد كما الحال في جمهورية مصر العربية. وتأكيدا على أهمية الاستجابات، تقرر في بعض البلدان العربية تخصيص جلسة استجواب بعد كل 4 جلسات عمل عادية كما جاء، على سبيل المثال، في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وقد ادخل هذا التقليد مؤخرا في مجلس النواب اللبناني. وفي الواقع يمارس الاستجواب في معظم الدول العربية، كوسيلة لمناقشة وربما مراقبة الحكومة في أمور يراها مقدم الاستجواب مشوبة بالخلل، ولكنه لا يحمل في جوهره مطلب توقيع العقاب، بقدر ما يرمى الى التنبيه الى اختلال، إن ثبت وتم الإقرار به، يستوجب التصحيح (الصاوي، 31-33)

وقد سار دستور العراق على خطى النظم البرلمانية حين اتاح لأعضاء البرلمان وبعد موافقة خمسة وعشرين منهم حق توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁽¹⁾

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة 61 / الفقرة السابعة / ج

الفرع الثاني: طلب الإحاطة

طلب الإحاطة معناه أن العضو يطلب إحاطة الحكومة علماً بأمر قد تجهله أو يطلب منها إحاطته علماً بأمر يجهره. ولذا فهذه الوسيلة بمثابة مبادرة من العضو ذاته لكشف مواطن الخلل والفساد أينما كان. وتضفي طلبات الإحاطة قدراً من الفاعلية على الوظيفة الرقابية لمواجهة قضايا الفساد، فهي تعكس في واقع الأمر تجاوزاً فورياً مع نبض الشارع، فقضايا الفساد من القضايا الساخنة التي تتطلب تصدى سريع من قبل الأعضاء، ولذا فهذه الأداة تحتل موقعاً متميزاً بين آليات الرقابة البرلمانية.

وقد يكون طلب الإحاطة مجرد جس نبض الحكومة للتجاوب مع العضو الذي وضع يده على قضية من قضايا الفساد، مثل إهدار المال العام في أحد المشروعات لضعف الرقابة مثلاً، وبالتالي يستطيع العضو من خلال هذه الوسيلة إدراك مدى تحمس الحكومة في مناقشة هذا الموضوع وبيان أسبابه ووضع الحلول لهذه التجاوزات.

وعلى الرغم من أن طلبات الإحاطة من الوسائل التي لا ينتج عنها أثراً قوياً، كالاتهام مثلاً، إلا أنها تعد بمثابة الترمومتر الذي يقيس به العضو درجة تحمس الحكومة للتجاوب مع الموضوع محل النقاش، بل أن العضو من خلال هذه الوسيلة البسيطة قد يستعملها بذكاء لاكتشاف حقيقة الأمر وذلك من خلال رد الحكومة، وما إذا كان الموضوع يقف عند ما أثاره العضو أم يتعداه (الصاوي، 30-31)

وفي العراق ظهر هذا الشكل من الرقابة عبر اقرار الية طرح موضوع عام للمناقشة من قبل خمسة وعشرين نائباً مقدماً الى رئيس مجلس النواب لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات، على ان يترك للأخيرين تحديد موعد الحضور للمناقشة وفق ما اقرته الفقرة (السابعة / ب من المادة 61).

الفرع الثالث: لجان تقصى الحقائق (التحقيق البرلماني)

تعتبر لجان تقصى الحقائق آلية من آليات الرقابة التي عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما يثار من موضوعات ومشاكل مالية وإدارية، أو بيان مواطن الفساد في نشاط إحدى المصالح العامة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة التي قد تكون عرضة لأعمال فساد أو اختراق القانون

(عجيلة وعبد الوهاب، 1992: 287) وتأخذ هذه اللجان برلمانية صورة اللجان المؤقتة أو لجان للقيام بتحقيقات دقيقة حول مواضيع محددة ذات أهمية عامة، وتحظى بقدرة الوصول إلى المعلومات أكثر من اللجان الأخرى، إذ تتضمن صلاحياتها استدعاء الشهود للإدلاء بشهاداتهم مع أداء القسم، ومواجهة شاهد مع الآخر، وطلب أو أخذ مستندات، إلى جانب الأمر بالقيام بالأبحاث، وتنظيم زيارات ميدانية وغيرها من الصلاحيات. ولا بد من الإشارة إلى أن بعض الدول قد تعطي هذه اللجان الصلاحيات عينها التي يحظى بها القاضي الذي يقوم بتحقيقات قضائية. وتعتبر لجان التحقيق من الأدوات الرقابية الشائعة في البرلمانات حول العالم، وقد تستخدم للتحقيق في قضايا كبرى كالفساد وسوء استخدام السلطة (1)

وعلى العضو الذي يلجأ إلى تفعيل آلية لجان تقصى الحقائق، أن يأخذ في اعتباره التأكيد والمناداة بحيادية تشكيل اللجنة، حيث أنه من النادر أن تراقب الحكومة ذاتها بحيادة ونزاهة، وأن يطالب دوماً بأن يكون تشكيل اللجنة باعتماداً على كشف كافة جوانب الموضوع. كذلك على العضو أن يفند مدى دقة تقرير اللجنة، وهل رصدت السلبيات فقط أم وضعت خطة للإصلاح وعلاج الفساد.

وتشكل لجنة تقصى الحقائق كما هو الأمر في أكثر الحالات بناء على اقتراح من عدد من النواب، وبقرار من المجلس أو باقتراح من أحد لجانه، أو بمبادرة ملكية مثل المملكة المغربية. وتعمل اللجنة على بلوغ غايتها، أي تجميع الحقائق عبر زيارات ميدانية وتحقيقات تشمل الأفراد والمؤسسات ومراجعة بيانات ووثائق رسمية. ويراعى في تشكيل اللجان عادة التخصص وتمثيل الأحزاب المعارضة والنواب المستقلين. وتنتهي لجان تقصى الحقائق إلى وضع تقرير يناقشه المجلس لاتخاذ الموقف المناسب في ضوءه.

أن تمكين اللجان البرلمانية من الاضطلاع بالمهام المكلفة بها يتطلب إفساح المجال لها لكي تعمل بحرية ولكي تحصل على معلومات كافية، هذا فضلاً عن توفير بعض الحاجات المادية. إذ إن للجنة سلطة كاملة في استدعاء الموظفين والبحث في الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة، إلا أنه بمقدار أهمية اللجان في معيار العمل البرلماني، وكوسيلة من وسائل مراقبة الحكومة، فإنها قد تصطدم بصعوبات ناشئة عن رغبة أصحاب

القرار في الدولة في الحد من نشاط اللجان، وبالتالي من حيوية المجلس ومن دوره الرقابي. وبعد انتهاء اعمال اللجن تقوم بعرض تقريرها على البرلمان بكامل هيئته لاتخاذ القرار الذي يراه في ضوء التقرير المعروض والمناقشات (عجيلة وعبد الوهاب، 287)

وقد حققت بعض البرلمانات العربية خطوات مهمة، عندما قامت بتشكيل لجان تحقيق في قضايا حساسة ودقيقة. ففي الأردن شكل المجلس لجنة خاصة في صيف 1990 للنظر في قضايا فساد أتهم بها وزراء سابقون؛ إضافة إلى نشاط لجان تقصى الحقائق وأعمالها، فإن التقارير التي تتقدم بها اللجان العادية تساهم أيضا في تعزيز دور البرلمانات الرقابية في بعض الدول العربية، وفي قضايا حساسة أيضا مثل دور المؤسسات الأمنية وعلاقتها بالمواطنين. ففي صيف عام 1993 تبنى مجلس الأمة الكويتي تقرير لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان البرلمانية الذي تضمن انتقادا لأجهزة أمن الدولة بسبب تجاوزاتها في بعض الحالات (الصاوي، 33-35)

ولا يمكن مجانبة الرأي الذي وجد في لجان مجلس النواب العراقي الدائمة الأدوات الرئيسية له في ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية والتوجيهية وأعماله جميعاً التي يمارسها على نشاط مختلف أجهزة الهيئة التنفيذية ومؤسساتها في المجالات المختلفة، بدلالة الدور الكبير الذي تضطلع به ولاسيما في الجانب الرقابي المتمثل بـ:

1. متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المقررة من قبل المجلس.
2. متابعة تنفيذ ما ورد في الموازنة العامة للدولة وموازنة الوحدات الاقتصادية والموازنات المستقلة والملحقة، وبيانها المالي والبرنامج الاستثماري لكل سنة مالية ومتابعة تقديم الحساب الختامي للموازنة في موعده المحدد.
3. متابعة تنفيذ الحكومة لما ورد في برنامجها العام المقدم إلى مجلس النواب وتعقيب المجلس عليه وما التزمت به إزاء المجلس.
4. متابعة قيام الحكومة بنشر القوانين والتعليمات في الجريدة الرسمية، وإذاعتها عبر وسائل الإعلام، والتأكد من قيام الحكومة بنشر وتعميق الوعي القانوني بين المواطنين.

5. متابعة الحكومة وأجهزتها المختلفة للتحقق من الالتزام بتنفيذ القوانين والقرارات والتأكد من إصدار التعليمات وعدم تعارضها مع نصوص القوانين الخاصة بها.
6. تقصي الحقائق للوقوف على أيِّ وقائع أو تصرفات مخالفة للدستور والقوانين النافذة.
7. متابعة الحكومة لتنفيذ توجيهات المجلس وتوصياته بشأن المجالات المختلفة.
8. دراسة المعلومات والبيانات والوثائق وتحليلها التي تطلبها اللجان من أجهزة السلطة التنفيذية بمناسبة دراستها لأي مشروع قانون أو اتفاقية أو أي موضوع من المواضيع التي تُكَلَّف بدراستها من قبل المجلس أو هيئة الرئاسة، أو يقع من ضمن اختصاصاتها، وإن الحق المذكور يُستمد من الحق الدستوري للبرلمان ولجانته في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

النتائج والتوصيات

النتائج

1. تنوع مظاهر الفساد الاداري بتنوع النشاط الانساني لتغليب مصالحه الشخصية على مصلحة المجتمع.
2. استقلال مؤسسات محاربة الفساد عن السلطة التنفيذية يوفر لها المناخ المناسب للعمل دون تأثير من جانب الحكومة.
3. ضعف الدور الرقابي للبرلمان على الرغم من تمتعه بصلاحيات رقابية ضد الحكومة الا انه غالباً ما يلجأ الى الوسائل الاقل فاعلية وتأثير على الحكومة كتوجيه الاسئلة الشفوية. وقلة اللجوء الى الوسائل الرقابية كالاستجواب والتحقيق البرلماني وطلب سحب الثقة من وزير او الوزارة ككل.
4. تؤكد نظريات العلوم السلوكية بأن ظاهرة الفساد نابعة أصلاً من ميل الإنسان الفطري إلى ممارسة السلوكيات الفاسدة (غير السليمة) وذلك لأن الطبيعة الإنسانية، طبيعة غير منضبطة وفوضوية إذا ما تغيبت الأخلاقيات العامة في بيئة اجتماعية تفتقر إلى الضوابط والمسائلة القانونية.
5. زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم.
6. يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة. مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد.
7. التحقيق في المخالفات لفترة زمنية طويلة يساهم في تمييز القضايا الجنائية وهروب البعض الأخر قبل اجراءات المحاكمة.

التوصيات

1. تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص وتكريس العدالة والمساواة امام القانون ومحاسبة المفسدين الكبار قبل الصغار وعدم منح حصانة لمثل هؤلاء على حساب المجتمع ووضع المعالجات والنصوص القانونية التي تكفل هذا الامر.
2. التركيز على معيار الشفافية في الأداء مع تبسيط وسائل العمل وترشيق حلقاته، وتحديد فترات أنجاز المعاملات.
3. إتباع آلية دقيقة جدا عند اختيار الموظفين لغرض التعيين وإخضاعهم لسلسلة من الاختبارات الأخلاقية للتحقق من أخلاقياتهم وقدرتهم على مقاومة المغريات المختلفة قبل تثبيتهم في الوظيفة العامة واعتماد معايير النزاهة والكفاءة والعدالة عند التعيين والترقية والأداء.
4. تشكيل لجان خاصة لوضع نظام متكامل لأداء الموظفين تقوم بإجراء تفتيش دوري بين الدوائر والوزارات وأعداد التقارير الخاصة بذلك.
5. التركيز على تحصين الموظف العام ضد أنماط الفساد من خلال التوعية الأخلاقية والدينية، وحتى القانونية وتحفيز الموظفين الجيدين عن طريق المخصصات المالية والمكافئات.
6. وضع برامج ودورات للتنبيه من مخاطر الفساد الإداري والتحذير من مغبة الوقوع به، وبيان موقف الشرع والقانون منه.
7. الاهتمام بوسائل المراقبة السرية والالكترونية وانجاز مشروع الحكومة الالكترونية ومستلزماتها.
8. إعادة النظر بالقوانين والآليات المختصة بمعالجة أمور الفساد بكل أنماطه في الدولة على نحو يجعلها أكثر فاعلية واستجابة للمتغيرات والتطورات التي يعتمدها المفسدون في تغطية أنشطتهم الإجرامية.
9. العمل على ايجاد بيئة عمل تستقطب عناصر تزود الهيئة بالمعلومات الدقيقة بخصوص شبهات الفساد.
10. تخصيص مكافئة مالية لمن يساعد في تشخيص حالات الفساد داخل الدوائر الحكومية سواء من قبل الموظفين او المراجعين العاديين (تفعيل قانون مكافئة المخبرين) وايجاد الاجراءات والوسائل اللازمة لخلق بيئة تشجع على الاخبار.

11. العمل على رفع مستوى العقوبة للحد من الفساد الداري والمالي من خلال تشريع او تعديل النصوص العقابية بما يكفل ايجاد عقوبات صارمة شديدة على المفسدين
12. على صعيد العملية التشريعية لم يوجد لحد الان قانون مختص ببيان الافعال التي تعد من قبيل التصرفات التي تندرج تحت مفهوم الفساد المشرعن او (المخطط)، والاعتماد على النصوص القانونية المتفرقة في بعض القوانين النافذة (القديمة) على الرغم من تطور وسائل الفساد.
13. تطوير الكوادر القضائية والعمل على زيادة قدرات ومهارات القضاة والعمل على توفير الحماية اللازمة لهم بما يكفل استقلالية عملهم وعدم تاثير سطوة المفسدين عليهم.

المصادر

1. ياسر خالد بركات الوائلي،(2006)،الفساد الاداري مفهومه واسبابه، مجلة النبأ، العدد 80 كانون الثاني – 2006.
2. مايكل جونسون،(1987)،الفساد / نظرة عامة على الفساد الإداري في البلدان النامية دار وجدان للنشر والتوزيع، المغرب، ص 34
3. د. سيف راشد الجابري ود. كامل صكر القيسي،(2007)،كيف واجه الاسلام الفساد الاداري – ص28.
4. منظمة الشفافية الدولية – تقرير الفساد العالمي لعام (2007).
5. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية / لا فساد – كتاب الفساد- ط1 (2005) – مطابع تكنوبرس – لبنان.
6. الدليمي، باسم فيصل، (1999)، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين. رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
7. الاعرجي، عاصم، نظريات التطوير والتنمية الإدارية. بغداد. مطبعة التعليم العالي: 1988.
8. صالح، احمد علي، أمراض إدارية – تشخيص وعلاج. معهد التدريب والتطوير، بغداد: 1998.
9. صالح، احمد علي، تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات. المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري: 1999.
10. القريوتي، محمد قاسم، (1985)، أخلاقيات الخدمة العامة. الطبعة الأولى، عمان.
11. د. حسين عثمان محمد عثمان، (2004)، اصول القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
12. د. رمضان محمد بطيخ، (1997)، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية القاهرة.
13. د. سليمان محمد الطماوي، (1996)،الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
14. د. سليمان محمد الطماوي، (1999)، مبادئ القانون الاداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة.
15. د. سليمان محمد الطماوي، (1985)، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
16. د. سامي جمال الدين، (2004)، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف بالإسكندرية.

17. محمد نور فرحات، (1980). الخبير الدستوري المصري، السلطة والقانون والحرية، دار المغرب للطباعة والنشر.
18. المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005
19. المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 (تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون).
20. المادة (102) من دستور جمهورية العراق على انه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، و هيئة النزاهة، هيأت مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون
21. نور شدهان عداي، دور الاجهزة الرقابية في الحد من الفساد دراسة في التشريعات العراقية، ص14، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.mof.gov.iq/SiteAssets/pages/ar/DeptEconomics
22. . المواد من (315 - 321) من قانون العقوبات العراقي رقم (11 لسنة 1969) المعدل.
23. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، (1990)، الانظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ص 71.
24. د. حسين عثمان محمد، (2005)، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 278.
25. د. علي الصاوي، ، (2004)، دور المجالس العربية في محاربة الفساد، مؤتمر تأسيس الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ببيروت في 18 نوفمبر / تشرين الثاني 2004، ص 29-30
26. المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
27. رمزي طه الشاعر، (1977)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس7، ص 152.
28. دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة 61 / الفقرة السابعة / ج1
29. د. عاصم احمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب، (1992)، النظم السياسية، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 287.
30. د. عاصم احمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص 287