

# مكافحة الفساد الاداري

م. د. علي حمزة عباس

كلية الأسراء الجامعة

البريد الالكتروني : [aalganimi@yahoo.com](mailto:aalganimi@yahoo.com)

**Dr. Ali Hamza Abbas**  
**Al-Israa University college-Iraq**

## الملخص:

ان الفساد ظاهرة قديمة عرفتھا البشرية على مر الأزمنة, وقد كانت العامل الاساسي في انهيار وسقوط أغلب الحضارات والأنظمة ومحرك للثورات والانتفاضات قديماً وحديثاً وتنامت هذه الظاهرة وازداد الاهتمام بها بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة.

والفساد الإداري يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها, والفساد ذو صلة بالجريمة بصفة عامة والجريمة المنظمة وغسيل الاموال بصفة خاصة. ان مواجهة الفساد الإداري والحد منه لا تتم من خلال الشعارات والدعايات الانتخابية, بل الأمر يحتاج العديد من الاجراءات الشاملة والمتعددة التي تعتمد على دراسات وابحاث تشخص المشكلة اولاً بشكل متكامل ثم تقترح العلاج المناسب ثانياً لأن تشخيص الداء هو اول خطوات العلاج.

ولهذا فان وجود استراتيجية متكاملة لمواجهة الفساد الاداري اصبحت ضرورة حتمية للحد من الفساد الاداري ومكافحته فالقضاء التام عليه قد يكون مطلب صعب التحقيق. ولا يخفى ما يؤديه هذا الدور في تشجيع الاستثمار في البلد وجذب رؤوس الاموال وتعزيز علاقاته التجارية مع الافراد والدول على حدأ سواء. وهذا ما سوف نبينه في بحثنا هذا...

والله الموفق...

## Abstract:

Corruption is an old phenomena that had ever known by the humanity , it was the intrinsic in the collapse and step down of all civilizations and systems .It was also the drive of all revolts and uprisings in both ancients and moderns times. This phenomenon has grown in volume and according it was given a remarkable attention recently.

Management corruption certainly paralyzes any administer reaction and its achievements were unable to achieve by means of slogans or ballot. Propaganda; it needs a number of comprehensive procedures based on studies and researches that diagnose the problem such procedures should also proposed the appropriate treatment to this effect, because diagnosis is the first step towards heeling.

Accordingly the presence of comprehensive strategy to face the management corruption, it deemed to be a virtual necessity to stop and combat administrative corruption , although complete finishing of corruption is still unattainable .

The role of in charge investment and internally bringing capital and enhancing trade issues within individuals and countries is vital .This will be the propose of our study.

لا يخفى عن البال أن ظاهرة الفساد قديمة، لكن الجديد فيها هو ان حجم الظاهرة أخذ في التفاقم الى درجة أصبحت تهدد دول كثيرة ومنها العراق، ولما لهذه الظاهرة من آثار وانعكاسات خطيرة على مستقبل الدول، فضلاً عما تجلبه من خسائر مالية لا يمكن تقديرها تلحق المال العام.

ولا شك إن الفساد يدمر الدولة ومؤسساتها وينال من القيم الاجتماعية ويعطل العدالة الجنائية والمشاريع الاقتصادية والإستثمارية، ومن هذا الجانب بإعتبار أن الفساد أصبح ظاهرة عالمية وأخذ مديات واسعة لذا أصبح من الضروري إتباع برنامج شامل لمنع الفساد و مكافحته بصورة فاعلة، ويعد العراق من بين الدول التي برزت فيه هذه الظاهرة وأدت الى مشاكل إقتصادية كبيرة وضعف حركة الإستثمار فيه، وقد بادر العراق الى مكافحة الفساد من خلال تشريع القوانين الوطنية والإنضمام الى الإتفاقيات العربية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

ومحل الفساد الإداري والمالي هو المال العام ولا بد من تعريف الأموال العامة وترجع أهمية تعريفها الى أن القانون يسبغ عليها نوعاً من الحماية القانونية بإعتبارها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة ويخضعها لمجموعة من القواعد القانونية الني تكفل الحماية اللازمة.

وعرفت المادة (71) من القانون المدني العراقي الأموال العامة بأنها (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون).

عرفت المادة (87) من القانون المدني المصري الأموال العامة بأنها (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص).

## المبحث الأول: ماهية الفساد الإداري

ويجدر بنا التعرف هنا الى تعريف الفساد وخصائصه وأنواعه وكما يلي:

### المطلب الأول: تعريف الفساد

الفساد هو "نقيض الإصلاح، فَسَدَ يَفْسُدُ وَيَفْسِدُ وَفَسَدَ فساد أو فسودا، فهو فاسد وفسيد فيهما، ولا يقال الفَسَدَ وأفسدته أنا"<sup>(1)</sup>.

وذكر الفساد في القرآن الكريم في مواضع متعددة، منها قوله تعالى ((ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها))<sup>(2)</sup> وقوله تعالى (( فهل عسيتم إن توليتم إن تفسدوا في الأرض وتقطعوا أرحامكم))<sup>(3)</sup> وقوله تعالى (( ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ))<sup>(4)</sup>.

أما تعريف الفساد في الإصطلاح فهناك تعريفات عديدة، فيعرف بأنه "الإنحراف الأخلاقي للمسؤولين في الحكومة والإدارة، ويعرف بأنه التنازل عن أملاك الدولة من أجل مصالح

شخصية"، ويعرف بأنه "الحالة التي تجعل فيها الموظف يعمل بشكل مباشر أو غير مباشر بإجبار صاحب الحاجة بدفع هدايا بشكل غير قانوني في سبيل إنجاز معاملته"<sup>(5)</sup>.

وعرف البنك الدولي الفساد بأنه: "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة أو الاستغلال السيء للوظيفة العامة والمتمثلة بالرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة"<sup>(6)</sup>.

أما الفرق بين الفساد الإداري والفساد المالي فإنهما لا يختلفان عن بعضهما كثيراً إلا أنه أحدهما يشمل صور وطرق أكثر، فالفساد الإداري هو شكل تصرف غير مشروع من قبل الموظف العام<sup>(7)</sup> أثناء ممارسته عمله الرسمي يهدف إلى تحقيق مصلحة أو منفعة شخصية على حساب المصلحة العامة ويحدث هذا التصرف بسرية وحذر تامين.

ومن صور الفساد الإداري التزوير، المحسوبية، الهدر بالمال العام، الغش، تزوير فواتير الشراء أو إعداد فواتير وهمية، ترسية المناقصات على شركات معينة تم الإتفاق معها مسبقاً، الشراء من مؤسسات أو شركات يملكها أقارب صاحب القرار، سوء استخدام السلطة الرسمية وتوظيفها للمصلحة الشخصية، بيع أو تسريب أسئلة الإمتحانات، توظيف أفراد غير مؤهلين في وظائف شاغرة أو وظائف قيادية، المحاباة، التسبب الوظيفي في جميع صورته، الإستهانة بالملكية العامة وكذلك عدم العدالة في توزيع الدخل القومي<sup>(8)</sup>.

أما الفساد المالي يقصد به كافة المعاملات المالية والإقتصادية المخالفة للقوانين والإعتداء على المال العام بطرق مختلفة.

ومن صوره العمولات الوهمية وهي نوع من أنواع الرشوة، الإختلاس، السرقة، الغش، التكبس والإحتكار، المماثلة في أداء الحقوق مع المقدره على أدائها وشهادة الزور للمساعدة على أكل أموال الناس بالباطل<sup>(9)</sup>.

من خلال ما تقدم يمكننا تعريف الفساد الإداري والمالي بأنه إستغلال غير قانوني للوظيفة العامة بقصد تحقيق منافع شخصية.

## المطلب الثاني: صور الفساد الإداري والمالي

يظهر الفساد الإداري والمالي بصور متعددة تشترك في الإستغلال غير المشروع للوظيفة العامة، وقد أشارت الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2003 إلى صور ذلك الفساد وعلى النحو التالي:

### الفرع الأول: الرشوة

وهي صورة واضحة للموظف الذي يريد إستغلال وظيفته للحصول على منافع مادية، وهي معروفة لدى كبار وصغار الموظفين وقد أطلقت عليها تسميات متنوعة منها إكرامية أو مساعدة أو هدية أو منحة أو تكريم والهدف من ذلك إضفاء نوع من التحسين عليها لكنها تبقى مخالفة وجريمة يجرمها القانون<sup>(10)</sup>.

وعرف قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 الرشوة في الفقرة الأولى من المادة (307) منه بإنها (الحالة التي يطلب فيها موظف أو مكلف بخدمة عامة أو يقبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الإمتناع عنه أو الإخلال بواجباته الوظيفية) وقد جرم القانون العراقي ذلك العمل<sup>(11)</sup>.

### الفرع الثاني: اختلاس الأموال العامة

وتتمثل بقيام الموظف بوضع يده على الأموال التي عهدت اليه بحكم توليه الوظيفة العامة.

وتضمن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 الإختلاس في المادة (315) منه إذ نصت على معاقبة كل موظف أو مكلف بخدمة عامة بالسجن إذا إختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد بحيازته<sup>(12)</sup>.

وأكدت الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في المادة (17) منها على أهمية إتخاذ كل دولة ما يلزم من تدابير لتجريم قيام الموظف عمداً لصالحه أو لصالح شخص آخر بإختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أوراق أو أموال عامة أو خاصة أو أي أشياء ذات قيمة عهد بها اليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر<sup>(13)</sup>.

### الفرع الثالث: إساءة استغلال الوظيفة

بينت المادة (316) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 موضوع إساءة إستغلال الوظيفة من قبل الموظف العام، إذ وضحت الأحكام الخاصة بالموظف أو المكلف بخدمة عامة إستغلال الوظيفة للحصول على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما لنفسه أو سهل لغيره أو كان المال مملوكاً لغيره<sup>(14)</sup>.

ونصت المادة (19) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على ضرورة إعتماد كل دولة طرف في الإتفاقية ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الموظف الذي يتعمد إساءة إستغلال وظيفته أو موقعه وذلك من خلال القيام أو عدم القيام بفعل لغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر<sup>(15)</sup>.

### الفرع الرابع: الإثراء غير المشروع

إستغلال الموظف أو المكلف بخدمة عامة القوانين وما فيها من نقص لصالحه، من خلال زيادة أمواله بشكل لا يتناسب مع مدخولاته الحقيقية، ونص القانون العراقي من خلال قانون الكسب غير المشروع رقم (15) لسنة 1958 ومن خلال قانون هيئة في القسم السابع والثامن

من الأحكام الخاصة بالكشف عن المصالح المالية والذي يسري على المسؤولين الكبار في الدولة<sup>(16)</sup>.

بيد ان الإستجابة لهذا الأمر كان محدوداً من قبل هؤلاء المسؤولين بغياب أي نص في القانون المذكور يحاسب على عدم الكشف على الذمة المالية للشخص إضافة الى غياب نصوص عقابية مشددة خاصة بالكسب غير المشروع والتي أخذت تشكل ظاهرة واضحة المعالم تضفي بنتائجها السلبية على المجتمع.

وأكدت الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على ضرورة محاربة الإثراء غير المشروع من خلال توجيه الدول بإتخاذ ما يلزم من إجراءات تشريعية لمحاربة وتجريم الإثراء غير المشروع والمتمثل بزيادة الموجودات زيادة كبيرة لا يستطيع ذلك المثري تفسيرها بصورة منطقية وهذا ما بينته المادة (20) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد<sup>(17)</sup>.

ومن صور الفساد المالي والإداري الأخرى، إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم الفساد<sup>(18)</sup> ، غسيل الأموال المتحصلة من جرائم الفساد<sup>(19)</sup>.

### المطلب الثالث: الفساد في الدول (20).

تعاني معظم الدول من الفساد الإداري والمالي، سواء كانت الدولة تمتاز بوفرة مواردها الإقتصادية وترفها ومستوى التعليم لأفرادها أم كانت الدولة تعاني من التخلف والفقر والجهل، ولكن الأمر يكون متفاوت ومتباين بين الحالتين وهذا ما سوف نبينه تباعاً:

### الفرع الأول: في الدول الغنية

في ألمانيا وفي أثر فضيحة التمويل الحزبي المالي التي تورط فيها الإتحاد المسيحي الديمقراطي عام 1999، فقد أثرت على سمعة الحزب فضيحة أخرى في عام 2002 إلا انها نبهت الشعب على مظاهر الفساد الحكومي في ألمانيا، وفي عام 2002 قدمت الحكومة الفيدرالية في ألمانيا إلى البرلمان قانون يجيز إنشاء قائمة الشركات غير الجديرة بالثقة حيث تدرج قائمة بأسماء الشركات التي تثبت عليها تهمة دفع الرشى أو إستخدام موظفين يقومون بأعمال غير قانونية أو القيام بأعمال الفساد ومع هذا فالقانون لقي مقاومة في البرلمان ولم يحصل على التصويت.

وفي أسبانيا بين التحقيق الجاري في عمليات الفساد في المصرف الأسباني (BBVA) أكبر فضيحة هزت القطاع المصرفي الأوروبي منذ سنوات عدة<sup>(21)</sup>.

وشهدت الولايات المتحدة الأمريكية قضايا متعلقة بالفساد في أوساط السياسيين المحليين مثل قضية أوهايو جيمس أ. ترافيكانت وجد مذنباً في نيسان عام 2002 وأدين بتهم رشوة وإبتزاز، وفي رود أيلند أدين رئيس بلدية بروفيدنس (فينسيت سيانسي) الأبْن وسجن لإشتراكه في عملية إبتزاز<sup>(22)</sup>.

## الفرع الثاني: في الدول النامية

والفساد الإداري في الدول النامية، يزيد كثيراً في صورة ومداه عن مثيله في الدول المتقدمة، فالفساد الإداري ليس ظاهرة عارضة في الدول النامية بل هو في أكثرها فساد مستتب يعتبره الناس وخاصة من لا حيلة لهم نمطاً للحياة وجزء لا يتجزأ من التعامل بل ويتسامح الكثيرون بشأنه لدرجة إعتبار الرشوة إكرامية أو عمل بر وإحسان أو تعبير عن الشكر والعرفان أو مساعدة الموظفين في معيشتهم والمحابة واجباً على أصحاب المناصب عليهم القيام به للأقارب والأصدقاء الى غير ذلك من الإعتبارات<sup>(23)</sup>.

وقد أصدرت منظمة Corruption Index كشاف الفساد وهو يمثل النواتج الأكثر أهمية لأي نظام للمراقبة على الفساد وهو يوفر صورة تقريبية حول نطاق وسمات الفساد مستندة على تقديرات وتصورات المواطنين والمسؤولين العموميين، وخير مثال على ذلك هو الدليل الذي أصدرته لعام 2002 الذي سمي بكشاف تقييم الفساد، فصنفت الشفافية رتبة 102 بلد من ناحية درجة الوعي بوجود الفساد بين المسؤولين العموميين والسياسيين، حيث يوفر الدليل ما يشبه بلقطة فوتوغرافية خاطفة سنوية لوجهات نظر رجال الأعمال والمحليين بخصوص حالات إرشاء المسؤولين والإختلاس والتلاعب بالأموال العامة في كل دولة، وقد ثبت بأن أكثر الدول المعروفة بشدة الفساد هي دول متخلفة تتخبط بالفقر فمن بين (102) بلداً التي شملها المسح سبعون بلد يتضمن ذلك العديد من بلدان العالم الأكثر فاقة يحرز أقل من خمسة من النتيجة النظيفة عشرة، بكلمة أخرى 7 من كل 10 بلدان تحرز أقل من 5<sup>(24)</sup>.

وتبين الفساد منتشر في بلدان كاندونوسيا، كينيا، أنغولا، ماداغشقر، برغواي، نيجيريا، وبنجلادش وهي بلدان بنتيجة أقل من إثنان، بلدان مع نتيجة من 9، أظهرت مستويات منخفضة جداً من حالات الفساد الملاحظ وهي بلدان غنية كالدنمارك، نيوزلندا، أيسلندا، سنغافورة، والسويد<sup>(25)</sup>.

وظاهرة الفساد الإداري والمالي في النظم العراقية وإتساعها على مستوى مفاصل المجتمع كافة، أدى الى ضعف وإنهيار معظم النظم وولد ردود فعل سلبية لدى أفراد المجتمع. والفساد في العراق ليس وليد اللحظة الآنية بل متجذر في البنية المجتمعية منذ تشكيل الدولة العراقية الحديثة التي تأسست على الخلفية غير المهنية وهذا يكشف عن أحد الأسباب المهمة في تبلور تلك الظاهرة الخطيرة التي تقف عقبة في طريق تقدم عملية التنمية بأصعقتها المختلفة مبددة للطاقات المالية والبشرية.

لقد شجع النظام الملكي في العراق الاقطاع كنظام إجتماعي كان في طريقه الى الإضمحلال، إذ أدت تلك السياسة الى نزوح الفئات الفلاحية هرباً من الإستغلال لينشئوا مناطق بائسة مادياً في المدن، إذ وجود دستور ينص على المساواة بين المواطنين لم يجد له مكان في

أرض الواقع بسبب غياب الديمقراطية المبنية على إشراك جميع المواطنين من جهة وفصل السلطات من جهة أخرى<sup>(26)</sup>.

وأستمرت حالات الفساد الإداري والمالي مستشرية في جميع مفاصل الدولة حتى تفاقمت تلك الظاهرة بشكل نوعي أبان الحقبة السابقة، وبعد التغيير الذي حدث في عام 2003 انتقلت مظاهر الفساد المختلفة من اللامبالاة والأنانية والمحسوبية والمنسوبية والرشوة عبر الكادر الإداري السابق الى كل مفاصل الدولة الجديدة حيث تكونت فئات لا ترتقي لمستوى الطبقة الإجتماعية خلال هذه الفترة وإفرازاتها متحصنة بأسلحة متنوعة سياسية مالية وإعلامية لتسيطر على الأراضي والممتلكات العامة وكأنها أصبحت مشاعة خاصة بهم حتى أصبحت هذه الممارسات ما يمكن أن تشبهها بالمجتمعات البدو القديمة التي تعتمد على السلب والنهب<sup>(27)</sup>.

وتزايدت حالات الفساد الإداري والمالي خلال فترة الإحتلال الأمريكي بعد عام 2003 وقبل تشكيل أول حكومة عراقية بالممارسات والأعمال التي قامت بها قوات الإحتلال وهي قضية تعيين مستشارين أمريكيين بصفة ممثلين لقطاعات مختلفة من التكنوقراط وأصبحوا يديرون الدولة<sup>(28)</sup>.

لقد أتسمت المرحلة التي شهدها العراق ابان فترة الإحتلال بتزايد حالات الفساد التي عبرت عنها حالات متكررة من الإنحراف في القيم الأخلاقية التي لم يعتد عليها المجتمع العراقي مثل القتل والإغتصاب والخطف والسرقة، ففي تقرير لمعهد الدراسات السياسية الأمريكية (IPS) الصادر في حزيران 2004 يشير الى ان الفساد الإقتصادي معبراً عنه بالعديد من التجاوزات المالية التي حدثت تحت أوضاع الإحتلال<sup>(29)</sup>.

### المبحث الثاني: مواجهة الفساد الإداري

بينما فيما سبق ان الفساد ظاهرة قديمة عرفتها المجتمعات الإنسانية وله صور عديدة، الا ان الفساد المنتشر في المجتمعات المعاصرة أشد فتكاً وأكثر تعقيداً من السابق نظراً للتحويلات في الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والتكنولوجية لتلك المجتمعات.

والفساد عندما يتغلغل داخل الدولة يمتد وينتشر بشكل كبير داخلها بحيث ينهك الأجهزة الحكومية ويضعف أدائها ويهدر مواردها ويضعف من قيامها بواجباتها تجاه الأفراد، ويقع أكبر أثر للفساد على الفقراء أي القدرة على تحمل التكاليف عن طريق تحويل أموال الدولة بصورة غير مشروعة فالفساد يقوض الخدمات مثل الصحة والتعليم وخدمات الماء والمجاري والكهرباء والطاقة وغيرها<sup>(30)</sup>.

لذلك سعت الدول الى مواجهة تحدي الفساد وحظى باهتمام متزايد من قبلها نظراً للمشاكل الإقتصادية وتراكم الديون الخارجية وإنخفاض معدلات النمو الإقتصادي وتدني معدلات الأداء والإنتاجية في القطاع العام والإستثمارات الأجنبية من خلال وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة

الفساد، وهذه الإستراتيجية تتناسب مع خصوصية كل دولة وبيئتها وترسم الملامح العامة لرؤيتها المستقبلية حول كيفية التصدي للفساد وتكون متفقة ومتلائمة مع بنود إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003<sup>(31)</sup>.

### المطلب الأول: على المستوى الداخلي

وتعمد العديد من التشريعات المقارنة الى تبني سياسة تشجيع الإبلاغ عن الفساد كإحدى وسائل مكافحة الفساد وحماية المبلغين والشهود مما قد يلحق بهم نتيجة قيامهم بأعمال التبليغ. وهذا ما فعله المشرع الأسترالي والإيطالي والسلوفاني والألماني وعربياً القانون اليمني والأردني والكويتي والفلسطيني، وفي نفس الإتجاه حرص المشرع العراقي على تضمين العديد من التشريعات وعلى إختلاف المواضيع التي تنظمها نصوصاً قانونية تلزم الجمهور أو الموظفين أو القائمين على تطبيق القانون بالإبلاغ عن الجرائم بشكل عام والجرائم التي تصل الى علمهم وفي ذات السياق على ضمان الحماية القانونية لأولئك الأشخاص<sup>(32)</sup>.

وفي العراق نظام مكافحة الفساد نظام تكاملي<sup>(33)</sup> يقوم على التعاون بين ثلاثة أجهزة وصولاً الى القضاء فقد نص البند (2) من القسم (2) من الأمر (55) لسنة 2004 على أنه ( يكفل مجلس الحكم قيام الهيئة بعملها بصفقتها الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد وانها تؤدي واجباتها بالتعاون مع الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي ( ديوان الرقابة المالية) ومع (المفتشين العموميين) في الوزارات العراقية<sup>(34)</sup>.

وهناك مجموعة من المؤسسات الرقابية سواء كانت رقابة داخلية متمثلة بمكتب المفتش العام أو خارجية متمثلة بديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة، وتعمل هذه المؤسسات على مكافحة الفساد الإداري والمالي.

### الفرع الأول: ديوان الرقابة المالية

بدأت الرقابة المالية في العراق بتشريع قانون (دائرة الرقابة المالية) رقم 17 لسنة 1927، واستمر التطور في تشريع النشاط الرقابي نتيجة لتطور مفهوم الدولة في إطار مبدأ توزيع السلطات والفصل بين إختصاصاتها وبروز مبدأ التأكيد على حق السلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى إلتزام الحكومة بالقوانين والدقة في إنفاق الأموال العامة، وتم إجراء مجموعة تعديلات على قانون الرقابة المالية خلال السنوات الماضية وكان آخرها القانون رقم (6) لسنة 1990 المعدل بالأمر التشريعي رقم (77) لسنة 2004، واستمر الديوان بممارسة نشاطه وفق منهج علمي مؤسسي مهني شامل بالتعاون والتنسيق مع هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين والأجهزة الرقابية الأخرى<sup>(35)</sup>.

ويهدف ديوان الرقابة المالية من خلال عمله على تدقيق والمصادقة على الحسابات الختامية لكافة مؤسسات الدولة، ونشر الوعي المالي والمحاسبي ورفع مستوى الأداء المحاسبي والرقابي في الجهات الخاضعة للرقابة.

### الفرع الثاني: هيئة النزاهة

أنشأت هيئة النزاهة بموجب القانون الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 55 لسنة 2004 وذلك لتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة والقيام بإقتراح التشريعات عند الضرورة، والمبادرة بتنفيذ برامج لتوعية وتثقيف الشعب العراقي من شأنها تقوية مطالبه لإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تكون مسؤولة وخاضعة للرقابة<sup>(36)</sup>.

وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، وإعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات من خلال التحقيق في قضايا الفساد والمحالة اليها بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية، ومتابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها، وإلزام المسؤولين الكبار في الدولة بالكشف عن ذمهم المالية، والقيام بأي عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه<sup>(37)</sup>.

### الفرع الثالث: مكاتب المفتشين العموميين

أنشأت مكاتب المفتشين العموميين في كافة الوزارات بموجب أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (57) لسنة 2004 وذلك لإخضاع أداء الوزارات للمراقبة، لمنع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون، كما بين هذا التشريع على إيجاد مكاتب مستقلة للمفتشين العموميين تمكنهم من القيام بإجراء التحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش وأي نشاط آخر للمراجعة على الأداء وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها وذلك من خلال تنفيذ المهام وتعزيز النزاهة والشفافية وحسن تدبير النفقات وضمان الكفاءة عن طريق مراجعة وفحص جميع سجلات ونشاطات الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وإجراء التفتيش والتدقيق اللازمين وتفعيل الرقابة الإستباقية، والتعاون الكامل مع المحاكم وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمساعدتهم في تأدية مهامهم<sup>(38)</sup>.

وبالإضافة الى الأجهزة المذكورة آنفاً، هنالك أجهزة متعددة تقوم بمهمة مكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق.

إذ تقوم المؤسسات القضائية والتي هي مستقلة وخاضعة لرقابة مجلس القضاء الأعلى بمهمة تطبيق القوانين والتطور المستمر في أداء القضاء يؤدي الى وجود قضاة قادرين على ملاحقة جرائم الفساد وإنزال القصاص العادل بمرتكبيها<sup>(39)</sup>.

وكذلك لمنظمات المجتمع المدني المشكّلة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم (45) لسنة 2003 دور في التوعية والترويج للممارسات الديمقراطية والقانونية في المجتمع والإبتعاد عن كل ما يشين الفرد والمجتمع.

وهناك لجنة النزاهة في مجلس النواب والتي تقوم بمتابعة قضايا الفساد في مختلف أجهزة الدولة ومتابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة.

والمجلس المشترك لمكافحة الفساد المشكل بموجب الأمر الديواني المرقم 99 في 2007/5/30 برئاسة السيد الأمين العام لمجلس الوزراء وعضوية رؤساء (مجلس القضاء الأعلى، ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة) ومنسق السيد رئيس الوزراء للشؤون الرقابية وممثل عن المفتشين العموميين، يستهدف التنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد والمتمثلة في هذا المجلس لضمان توزيع الأدوار فيما بينها وتفعيل جهودها وتقديم التوصيات والمقترحات بشأن التشريعات والإجراءات والأنظمة المناسبة<sup>(40)</sup>.

ولا يخفى ما يؤديه الإعلام متمثلاً بشبكة الإعلام العراقي التي تم تشكيلها بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (66) لسنة 2004 حيث تهدف الى إنشاء مؤسسة كفيلة بتنقيف الشعب العراقي في كل المجالات ومنها التوعية بمخاطر الفساد على الأفراد والدولة. وتعرف الهيئة المتخصصة بمكافحة الفساد أو كما تسمى وكالة مكافحة الفساد Corruption Agency anti بأنها وكالة متخصصة يتم انشاؤها من قبل الدولة لغرض واحد أساسي وهو مكافحة الفساد وكبح جماحه في البلد<sup>(41)</sup>.

### المطلب الثاني: على المستوى الدولي

إن إنتشار الفساد الإداري والمالي على المستوى الدولي، يعتبره البعض من أهم الآثار السلبية لعولمة الإقتصاد والتجارة والأعمال، حيث أن تسهيل عملية التبادل التجاري وتقليل الضوابط القانونية والإجرائية تسهل إنطلاق الإجرام على المستوى الدولي وبالتالي فقد اخترقت ظاهرة الفساد الإداري والمالي العديد من الدول بدلاً من أن تكون محدودة في دولة معينة<sup>(42)</sup>.

لذلك أصبح من الضروري إيجاد سبل تعاون دولي لمحاربة الفساد من خلال مكافحة الجريمة المنظمة والتي تعتبر عابرة للحدود ويتولاها أفراد ومجموعات يربطهم بناء منتظم وتدفعها أطماعها لإستخدام مختلف الوسائل للحصول على المال أو النفع المادي وتعمل في أكثر من دولة<sup>(43)</sup>.

لذلك وقعت الدول إتفاقات تتعلق بمكافحة عمليات التبادل التجاري غير المشروع ومتابعة حالات الفساد على صعيد أكثر من دولة واحدة كما هو الحال بين الولايات المتحدة والمكسيك أو بين دول أمريكا اللاتينية (1)

وسعت الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأنشأت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 وتعد هذه الإتفاقية من أبرز المواثيق الدولية التي أقرتها الأمم المتحدة ودخلت حيز النفاذ في 14/12/2005 وقد انضم العراق إليها بموجب قانون الإنضمام رقم 35 لسنة 2007<sup>(44)</sup>. وخطت الحكومة البريطانية الى الأمام من خلال منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) عندما طبقت قانوناً جديداً لمكافحة الفساد يمنع رشوة المسؤولين في البلدان الأخرى وبخطر الدفعات السهلة رغم الإنتقادات من ان هذا قد يضعف قوة الشركات البريطانية التنافسية<sup>(45)</sup>.

### المبحث الثالث: أثر الفساد الإداري على الإستثمار

من خلال بحث العوامل والأسباب المتنوعة المباشرة وغير المباشرة للفساد الإداري والمالي يمكن إستنتاج تأثير الفساد على كفاءة الإستثمار بشكل عام وإنخفاض مستوى الجودة في البنية التحتية بسبب الرشى التي تعد من الموارد المخصصة للإستثمار. ولا يقرر أي مستثمر أجنبي إدخال أمواله الى أية دولة ومن ضمنها العراق بغية إستثمارها ما لم يشعر بالإطمئنان على أمواله من الأخطار التجارية وغير التجارية، وهذا الإطمئنان لا يتحقق بوجود الفساد الإداري والمالي في الدولة وما يلقيه من عواقب وخيمة على الإقتصاد الوطني وثقة الأطراف به الى جانب تأثير ثمة من العوامل القانونية والعوامل الإقتصادية والإجتماعية بوجود مشكلة الفساد وآثارها الوخيمة المتعددة.

### المطلب الأول: القيود القانونية والضريبية<sup>(46)</sup>.

نلاحظ ان الضرائب أمر يتعلق بسياسات الدولة بشأن الضرائب، فمن المؤلف ان قوانين الضريبة في الدولة لا تتغير كثيراً، وإذا حدثت تغيرات فتكون بسيطة، وهنا ايضاً الأمر يعتمد على العقد، اذ قد يجد المقاول ان من صالحه إعتماد الضرائب التي تفرضها الدولة، اذا كانت هذه الضرائب قليلة، ولكنه يحاول دائماً ان يضع لنفسه خط رجوع في حالة زيادة الضرائب، ولذا قد تحدد النسبة في العقد أو قد ترتبط بالمعدل الداخلي للمردود.

وحتى بعض العقود تتضمن تجميداً للضرائب في الفترة الأولى للعقد، وتسمى هذه الفترة بـ((عطلة الضرائب)) مثلاً للسنوات الخمس الأولى من العقد، وذلك لتحفيز المستثمر وخصوصاً في المناطق الصعبة أو المكلفة.

والتعامل مع دولة مشهورة بالفساد الإداري والمالي يكون محفوفاً بالمخاطر، اذ يكون التعامل مع مثل هكذا دولة لإقامة أعمال تجارية أو تشغيل أعمال موجودة أصلاً مرتبطاً بالتأخير والفساد<sup>(47)</sup>.

فمثلاً في جورجيا عام 2003 تم إصدار (909) إجازة وترخيص، والكثير منها كان من الممكن شراؤها ولا تخدم أي غرض للمجتمع وبحلول عام 2011 تم تخفيض عدد الإجازات والتراخيص (137) وخلال المدة من 2003-2011 كان عدد الأيام المطلوبة للحصول على إجازة قد إنخفض من (195) الى (98) يوماً وعدد الإجازات إنخفض من (25) الى (9)<sup>(48)</sup>.

### المطلب الثاني: عدم الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي

والحقيقة ان الظروف الإقتصادية والأوضاع التجارية التي يمر فيها المشروع وظروف البلد المضيف له هي التي تتحكم بتحديد طريقة إدارته أما مباشرة تحت إشراف المستثمر الأجنبي أو بطريق غير مباشر تحت رقابة جهاز حكومي<sup>(49)</sup>.

إذ يؤثر الفساد ويؤدي الى الإخفاق في جذب الإستثمارات الأجنبية، والى هروب رؤوس الاموال المحلية، وتسبب في هدر الموارد بسبب تعارض المصالح الشخصية مع المشروعات التنموية العامة، ويؤدي ايضاً الى عدم الحصول على المساعدات الأجنبية وهجرة الكفاءات الإقتصادية وذلك لغياب التقدير، وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة وفي إقامة المشروعات الربحية، وقد لا تمنح الإمتيازات والتراخيص الى المشروعات الأعلى إنتاجية التي لا تقدم الرشاوي والعمولات ويؤدي ذلك الى ضعف في كفاءة القطاع الخاص في المساهمة في التنمية الإقتصادية وتشجيع الإستثمارات وجذب رؤوس الأموال الخارجية الى البلد الذي يعاني من شبهاة فساد وترهل في جهازه الإداري<sup>(50)</sup>.

فالمخاطر التي يتعرض المستثمر بسبب شيوع الفساد الإداري والمالي في دولة ما، تؤدي الى العجز عن الوفاء أو التوقف عن السداد أو الإفلاس سواء بالنسبة للمستثمر أم بالنسبة لمدينه ظاهرة طبيعية في البلاد التي يكون فيها الفساد مستشري بشكل كبير<sup>(51)</sup>.

إذ الدولة التي يكون فيها الفساد في أعلى مستوياته، تعد دولة ذات مناخ غير ملائم وغير مرغوب بها من قبل الأفراد والشركات للإستثمارات وجلب رؤوس الأموال اليها، لما قد يؤول اليه الأمر فيما بعد من خسارة تلحق بالمستثمر أو تقييد حرية المستثمر في تحويل أصل استثماره وأرباحه الى الخارج، والإزدواج الضريبي الذي يشكل عائق أمام المستثمر الأجنبي<sup>(52)</sup>.

يضاف الى ذلك الأضرار التي قد تلحق المستثمر نتيجة الأعمال الإنتقامية أو الإشتباكات أو الثورات أو الانقلابات، بسبب إنتشار الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الحكومية والذي يقلل من شرعية النظام السياسي في نظر الجماهير، حيث يدرك المواطنون أن الموظفين الحكوميين على مستوياتهم المختلفة، مجرد عناصر متورطة بالفساد ولا يعنيتها سوى تحقيق مصالحها الخاصة، ونتيجة لذلك يكون النظام السياسي معرضاً لمثل هكذا هزات، وهذا يؤثر وبلاشك على حركة الإستثمار داخل البلد وخير مثال على ذلك العراق.

## الخاتمة:

وانتهينا الى جملة النتائج والمقترحات:

### أولاً: النتائج

- 1- ان خطورة الفساد لا تتوقف عند الرشوة أو الإختلاس أو غيره من صور الفساد الإداري والمالي بل ان الخطورة الحقيقية تكمن في ضرب القيم وفساد الذمم وتحويل مبادئ العلم والمنافسة والإبداع الى صفقات خداع وإبتزاز، والى أشكال مختلفة من الإحتيال والنهب والإنفاق ولا شك فيه ان الفساد وإفساد الثقافة لا يختلفان كثيراً عن ظاهرة غسيل الأموال وتجارة المخدرات، فهناك غسيل ثقافي يهدف الى إشاعة الفساد.
- 2- تدرج الفساد في دول العالم فهو يزداد مع زيادة الفقر والجهل والإضطرابات السياسية، فيكون بمستوى معين في الدول الكبرى، ولكن يزداد مؤشر الفساد في الدول النامية والفقيرة.
- 3- حرصت معظم الدول على مكافحة الفساد ومواجهته من خلال أجهزة رقابية لهذا الغرض ولكن فعاليتها مختلفة من دولة الى أخرى.
- 4- وكذلك حرصت الأسرة العالمية ممثلة بالأمم المتحدة على مكافحة الفساد من خلال عقد الإتفاقيات الدولية التي تتصدى للفساد وتكفل ذلك باتفاقية الأمم المتحدة لعام 2003 لمكافحة الفساد.
- 5- التأثير السلبي للفساد على حركة الإستثمار وجلب رؤوس الأموال داخل البلد الذي يعاني من هذه المشكلة، بسبب عدم إطمئنان وإرتياح المستثمر للعمل في هكذا جو مضطرب ومعرض للتقلبات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السريعة.

## ثانياً: المقترحات

- 1- يجب أن نتجاوز المفهوم التقليدي للقانون من قبل الجهات الرقابية بل يمتد الى توجيه النصح والتوجيه حتى يمكنها من القيام بدورها على الوجه الأتم والأمثل، فيمكن أن يتم ذلك من خلال تعزيز الجانب الديني والأخلاقي والتربوي للمجتمع.
- 2- العبرة ليس في تعدد الأجهزة الرقابية ولكن في الفعالية التي تمارس بها عملية الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية، وبشكل يمنع ويحول دون التداخل والتعارض في العمل.
- 3- لذا نرى ضرورة الإقتصار على جهة محددة تقوم بعملية المراقبة وهي التي تؤخذ على عاتقها مكافحة الفساد قانونياً وثقافياً وإجتماعياً وسياسياً وإعلامياً ونعتقد الجهة المهيأة لقيام بذلك هي هيئة النزاهة. من حيث الهيكلية والإستقلالية في عملها.
- 4- عدم إجراء تحقيق في قضية معينة إذا كانت منظورة أمام هيئة أخرى لحين إنتهاء التحقيق لتجنب صدور عقوبتين على الشخص عن قضية واحدة فيما بعد عندما تحال القضية على المحاكم.
- 5- إختيار أعضاء الهيئات الرقابية يجب أن يكون بمعايير موضوعية بعيداً عن المحسوبية أو المحاباة أو الفساد في إختيارهم، لأن من يأتي بهذه الطريق يكون من الصعوبة بمكان القيام بدوره بشكل سليم ومنطقي وقانوني.
- 6- العمل على تعزيز التعاون الدولي مع الدول المجاورة والاقليمية والمنظمات الدولية من أجل مكافحة الفساد وتعقب المفسدين والأموال المهربة اليهم بسياسة تعتمد على المعاملة بالمثل وتحقيق فاعلية القانون.

## الهوامش:

- 1- ينظر: المنجد في اللغة، الطبعة 38، دار المشرق، بيروت، 2000، ص583.
- 2- القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 11.
- 3- القرآن الكريم، سورة محمد، الآية 22.
- 4- القرآن الكريم، سورة الروم، الآية 41،
- 5- ينظر: تحديات الفساد الإداري في العراق، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد الثاني، العدد الأول، 2005، ص84.
- 6- ينظر: دليل البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، مركز الأهرام، القاهرة 1997، ص 112.
- 7- ليس من السهل وضع تعريف شامل ودقيق للموظف العام وذلك بسبب إختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية من بلد الى آخر ومن وقت الى آخر، إذ عمد المشرع العراقي الى مخالفة تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا ومصر وذلك بوصفه تعريفاً للموظف العام في تشريعات الوظيفة العامة وقوانين إنضباط الموظفين والتشريعات الأخرى التي تنظم شؤون فئات معينة من الموظفين. فقد عرفت المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم(103) لسنة 1931 الموظف بأنه ( كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لإحكام قانون التقاعد) أما قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 فقد عرفت المادة الثانية منه الموظف بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) وهذا التعريف إستقر عليه قانونا الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 وقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، ص272.
- 8- ينظر: د. محمد عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثامنة والأربعون، العدد (2)، القاهرة، ص45.
- 9- ينظر: النهضة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، برنامج التحقيق الإداري وطرق التحري في قضايا الفساد المنعقد في إسطنبول، تركيا، 2007.
- 10- ينظر: تائر محمود العاني، الكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الوظيفي العراقي وانعكاسه على المستهلك، المؤتمر العلمي الثاني، جامعة بغداد، مركز بحوث السوق، 2006، ص71.
- 11- تعد الرشوة من أخطر صور الإخلال بواجبات الوظيفة العامة كونها المتاجرة بالوظيفة حيث يتحقق بها تجاوز السلطة والإختصاص والذي من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة

وعلى هذا الأساس عالجها المشرع العراقي في القانون الجنائي أي في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل في المواد (307-314).

12- وجريمة الإختلاس للمال العام تعد من جرائم ذوي الصفة فهي لا تقع إلا من موظف أو مكلف بخدمة عامة، وفي هذا الصدد قضت محكمة جنايات الرصافة/ه3 بصفتها التمييزية في قرار لها جاء فيه ((...وجد أن المتهم المحال ليس موظف أو مكلف بخدمة عامة وانه مدير مصرف أهلي وبالتالي فإن فعله في حالة ثبوته ينطبق وأحكام المادة (11/444) من قانون العقوبات ( أي جريمة سرقة) وليس المادة (316) منه وبالتالي فإن القضية تخرج عن إختصاص الهيئة النوعي ( الهيئة المختصة بقضايا النزاهة) وتدخل في إختصاص الهيئة الرابعة في محكمة جنايات الرصافة نوعياً عليه قررت المحكمة إحالتها الى الهيئة الرابعة حسب الإختصاص النوعي، ولدى عرض القضية على محكمة التمييز الاتحادية لتحديد الإختصاص بعد أن رفضت الهيئة الرابعة الإحالة قضت محكمة التمييز الاتحادية بما يلي ((...وجد أن المحكمة المختصة نوعياً لمحاكمة المتهم هي (محكمة جنايات الرصافة ه4) كون المتهم المحال لم يكن موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة وإنما هو مدير مصرف أهلي...)). ينظر: قرار محكمة التمييز الاتحادية، (163)/الهيئة الموسعة الجزائية/2012 في 2012/7/31.

13- وأشارت الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2003 الى صورة من صور الفساد المالي والإداري وهي جريمة الإتجار بالنفوذ وتتمثل في قيام الموظف أو أي شخص آخر بإستغلال نفوذه الفعلي المفترض للحصول على مزية غير مستحقة، لكن المشرع العراقي لم يبين الإتجار بالنفوذ بوصفه أحد صور الفساد الإداري والمالي وهذا ما يفرض عليه التصدي لذلك ومعالجة قانونية سريعة.

14- وقد قضت محكمة التمييز الاتحادية في العراق في قرار لها جاء فيه ((...ولدى إمعان النظر بأوراق الدعوى والقرارات الصادرة فيها فقد وجد إن المتهم كان موظفاً في مديرية شرطة واسط واستغل وظيفته فإستولى بغير حق على السيارة العائدة للمديرية المذكورة، عليه فأن فعل المتهم ينطبق وأحكام المادة (316) من قانون العقوبات وإن محكمة التمييز لم تلاحظ هذا الخطأ عندما صادقت على كافة القرارات الصادرة في الدعوى بقرارها المرقم (6784/هيئة جزائية ثانية/2007) في 2008/2/13 لذا قرر قبول تصحيح القرار التمييزي المذكور آنفاً وعملاً بأحكام المادة (260) من قانون أصول المحاكمات الجزائية قرر تبديل الوصف القانوني للجريمة الى المادة (316) عقوبات وتجريم المتهم (ح.ح.د) بموجبها...)). ينظر: قرار محكمة التمييز الاتحادية، المرقم (2901)/الهيئة الجزائية الأولى/2008، في 2008/7/1، غير منشور.

15- ينظر المادة (19) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2003 .

- 16- يعد العراق من أوائل الدول التي أخذت بتجريم الكسب غير المشروع، إذ جرم لأول مرة بموجب قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب رقم 15 لسنة 1958 المعدل بالقوانين (36) لسنة 1958 و (65) لسنة 1958 و (65) لسنة 1960 و (30) لسنة 1963. ويضيف إن المادة الرابعة من هذا القانون عدت كسباً غير مشروع على حساب الشعب كل مال حصل عليه أي شخص من المذكورين بالمادة الأولى بسبب أعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه أو بسبب إستغلال شيء من ذلك.
- 17- ينظر نص المادة (20) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام 2003.
- 18- وبين المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 في المادة (460) منه إعتبار كل ما يتم إخفاؤه من الأموال جريمة سواء كانت هذه الأموال ناتجة عن جناية أو جنحة ولم يقتصر ذلك على جرائم الفساد، وفي نفس الإتجاه جاءت المادة (24) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد حيث فرضت على كل دولة طرف في الإتفاقية إعتداد ما يلزم من تشريعات تحاسب على القيام بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الإحتفاظ بها.
- 19- وفي العراق صدر قانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2004 والذي ينص على تجريم عمل كل شخص يدير أو يحاول تعامل مالي وهو على علم بأن المال المستخدم هو ناتج عن نشاط غير قانوني. وبينت المادة (23) من الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد هذه الجريمة وحذرت من خطورتها وسبل معالجتها بالفعالية المطلوبة.
- 20- وهناك من يصنف الفساد المالي والإداري من حيث حجمه الى نوعين هما الفساد الكبير والذي يقوم به القادة السياسيين وكبار الموظفين بتخصيص الأموال العامة للإستخدام الخاص وإختلاس الأموال العامة وتلقي الرشاوي وإبرام العقود والصفقات مقابل الحصول على العمولات وهذا النوع من الفساد يكثر أثناء الأزمات وعند غياب الرقابة المركزية. أما الفساد الصغير فهو الذي يقوم به صغار الموظفين عن طريق تقاضيهم الرشوة من الأفراد مقابل قيامهم بتسهيلات غير مشروعة قانوناً. ينظر: نوزاد عبد الرحمن، الفساد والتنمية، التحدي والإستجابة، مجلة الإداري، العدد 86، 2001، ص80.
- 21- وتعد الولايات المتحدة الامريكية من اوائل دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة حيث اتخذت اجراءات فعالة للقضاء على الفساد وأثاره السلبية، إذ تعد الولايات المتحدة الامريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة الفساد، فوفقاً لمؤشر CPI فإن درجة الولايات المتحدة هي 706 مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد والحد منه. ينظر: د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الاداري ماهيته - أسبابه - مظاهره الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحة دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2015، ص102.

- 22- ينظر: د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص27.
- 23- ينظر: د. عماد الشيخ، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص155.
- 24- ينظر: تقرير منظمة الشفافية لعام 2005.
- 25- ينظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2005. وكذلك ينظر:
- 26-** Nicholas Charron: Mapping and Measuring the Impact of Anti-corruption Agencies, A new dataset for 18 countries, prepared for the new public management and the quality for government conference (November 13-15 2008) Goteborg, Sweden the Quality of Government Institute University of Gothenburg, Sweden, P.6.
- 27- ينظر: د. علي الوردي، دراسة في طبيعة المجتمع العراقي، مطبعة العاني، بغداد، ص36.
- 28- ينظر: د. عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص148.
- 29- فؤاد قاسم عبد الأمير، ثلاثية النفط العراقي، دار الغد، بغداد، ص111.
- 30- لم تعرف الانسانية تاريخاً محدداً لنشوء ظاهرة الفساد على وجه الارض بل قد يكون الفساد ظاهرة نشأت مع بداية الخليقة على وجه المعمورة إذ نرى في الأثر قصدي ولدي آدم (عليه السلام) (هابيل وقابيل) التي تدل على نشوئه منذ ذلك الوقت.
- 31- ينظر: ابراهيم عبد الكريم الغازي، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، بغداد، مطبعة الازهر، 1983، ص100.
- 32- فقد أجري تحقيق مع موظفي شركة (مالبيرتون) لإتهامها بتقاضي مبالغ مالية بلغت نحو (160) مليون دولار لأعمال لم تقم بإنجازها فضلاً عن (60) مليون دولار قيمة تجاوزات لنفقات محدودة مسبقاً والرشاوي التي تلقاها بعض موظفي هذه الشركة من مقالين ثانويين أخرى غيرها تظهر وسائل الفساد والإفساد في المجتمع العراقي. كما امتدت مظاهر الفساد الى بعض لجان الأمم المتحدة حينما أساءت التصرف في مفهوم إتفاقية النفط مقابل الغذاء والدواء، ففي تقرير أعدته منظمة الشفافية الدولية قدرت ظاهرة الفساد في العراق بأكبر ظاهرة فساد في التاريخ المعاصر من الفساد الإداري، إذ تشكلت لجنة خاصة للتحقيق والنظر في هذه القضية. ينظر: د. سالم النجفي، حالة العراق تحت الإحتلال، مركز الوحدة العربية، 2004، ص807.
- 33- فقد قام المشرع الاسترالي بسن قانون حماية المبلغين عن جرائم الفساد لعام 2001، وقام البرلمان الألماني الإتحادي بالمصادقة على قانون حماية المبلغين من الخطر في 11 كانون الأول عام 2001، وفي إيطاليا صدر مرسوم القانون رقم لسنة 1991 الخاص

بحماية الأشخاص المتعاونين مع العدالة، وفي سلوفينية أصدرت الجمهورية السلوفينية قانونها الخاص بحماية الشاهد وذلك من قبل الجمعية الوطنية في 2005/11/30. وفي الدول العربية قام المشرع اليمني بسن قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006 وفي الأردن صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 والكويت إقترح قانون مكافحة الفساد لسنة 2007 وفي فلسطين تبني المشرع الفلسطيني موضوع الإبلاغ عن جرائم الفساد في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 في المادة (35) منه.

### 34- Institutional Arrangement to Combat Corruption – A Comparative Study, United Nations Development Program (UNDP), P.6.

35- الأمر (55) لسنة 2004 هو تشريع له قوة القانون وإن سلطة الائتلاف حينما أصدرته كانت تعتمد في ذلك على الصلاحية الممنوحة لها بموجب قرارات مجلس الأمن المرقم (1483) و (1511) لسنة 2003 وتكون هذه القرارات هي قواعد الإسناد لمشروعية نفاذ القانون حيث تشير أحكام 1483 و 1511 لسنة 2003 ما يلي: يعيد تأكيد سيادة العراق وسلامة أراضيه، ويشدد في هذه الصدد على الطابع المؤقت لإضطلاع سلطة التحالف المؤقتة بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق المعترف بها والمنصوص عليها في القرار 1483 (2003) الى حين قيام شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب معترف بها.

36- إن ديوان الرقابة المالية بعد التغيير الذي حدث في عام 2003 لم يعتبر من الكيانات المنحلة في الأمر الصادر عن سلطة الائتلاف رقم (2) لسنة 2003 حيث بقي هذا الديوان قائماً على الرغم من أي نص يقضي بخلاف ذلك وقد ورد في الأمر (2) بأن هذا الديوان يواصل وإعتباراً من 2003/4/16 أداء الأعمال والمهام التي كانت منوطة به، وكذلك ما يؤكد وجود الديوان وإستمراره في عمله ما نص عليه دستور جمهورية العراق لعام 2005 (( يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيأة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها)). ينظر: أمر سلطة الائتلاف رقم 34 لسنة 2003. وكذلك ينظر: المادة (103) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

37- لقد خول مجلس الحكم العراقي المنحل ( بموجب اللائحة التنظيمية لسلطة الائتلاف المؤقتة رقم 9 لسنة 2004) بموجب الأمر 55 لسنة 2004 صلاحية إنشاء هيئة النزاهة لتكون جهاز مستقلاً ومسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد الإداري وتقوم كذلك بإقتراحات تشريعات إضافية عند الضرورة وتنفيذ مبادرات لتوعية وتنقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبه. ينظر: المادة (1) من الأمر 55 في 2004/12/27 منشور

- في جريدة الوقائع العراقية العدد (3981) في 2004/12/31. وكذلك ينظر: الفقرة (ب) من القسم الأول من الأمر (55) لعام 2004.
- 38- ينظر: القسم (2) من الأمر (55) لعام 2004.
- 39- ينظر: د. طلال بن مسلط الشريف, ظاهرة الفساد الاداري وأثرها على الاجهزة الادارية, مجلة جامعة الملك عبد العزيز, الاقتصاد والادارة, م 18, ع 2, 2004, ص37.
- 40- إذ شهدت مصر 63369 فساد عام 2000 توزعت بين المصالح والوزارات بمعدل قضية فساد كل دقيقتين واعلن مجلس المحاسبة المصري 2002 عن 36269 قضية فساد اداري ومالي مست كل اوجه الحياة الادارية والقضائية والمجموعات المحلية ومجالات أخرى عديدة.
- ينظر: نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد, كتاب المرجعية, اصدار المركز اللبناني للدراسات, 2005, ص111.
- 41- إن نظام المفتش العام لم يظهر في العراق كجهاز إداري مستقل إلا بعد عام 2003، وتحديداً بعد صدور أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (57) لسنة 2004، ومن ثم أصبح للتفتيش الإداري كيان ذاتي مستقل متمثلاً في مكتب المفتش العام الذي يتولى هذه المهمة. ينظر: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم 57 لسنة 2004.
- 42- Jons.T.Quan: Defying Institutional Failure, Learning From the Experiences of Anticorruption Agencies in Four Asian Countries Crime Law Soc Change, 2000, P.24.
- 43- هنالك عدة جهات دولية تتولى مهمة مكافحة الفساد وفي مقدمتها الأمم المتحدة ومنظمة الشفافية العالمية ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية (انتربول). بالرغم من إن هذه الجهات ليس جل عملها مكافحة الفساد وانما يأتي هذا الدور دوراً أساسياً تقوم به لما يمثله الفساد من خطورة تستدعي تضافر الجهود للقضاء عليه أو الحد من في أقل تقدير.
- 44- أوضحت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز التنفيذ عام 2005 إن الفساد يقصد به تلك الأفعال الواردة في الفصل الثالث منه في المواد(19 وما بعدها) سواء كان الفساد في القطاع العام أو الخاص وأية أفعال أخرى تجرمها القوانين الداخلية الحالية بإنتبارها أفعال فساد أو تجرمها في المستقبل بإعتبارها كذلك، وتتمثل جرائم الفساد التي نصت عليها الإتفاقية في الجرائم التالية:
- رشوة الموظفين العموميين الوطنيين.
  - رشوة الموظفين العموميين الأجانب أو موظفي المؤسسات الدولية.
  - المتاجرة بالنفوذ.
  - إختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر أو إساءة إستعمالها من جانب موظف حكومي.

- الإخفاء

- إساءة إستغلال الوظائف أو السلطة.

- الإثراء غير المشروع.

- المنافع غير المشروعة.

45- ينظر: د.حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص 123.

46- تهدف سياسة الإعفاء الضريبي الى تحقيق جملة من الأهداف الإقتصادية والتي لا تقل أهمية عن الأهداف الأخرى الإجتماعية والسياسية، وذلك لأن الضريبة أصبحت لها أهدافاً أخرى غير الهدف المالي التقليدي. وتستطيع الدولة عن طريق الإعفاء الضريبي وهو ما تلجأ اليه أغلب التشريعات الضريبية المعاصرة الى تشجيع الإنتاج والإستثمار الوطني والأجنبي وهو ما ينصب بالنهاية الى تحقيق التنمية الإقتصادية الشاملة التي يحتاجها أي إقتصاد وطني. للمزيد من التفاصيل ينظر: د.عصام بسيم، النظام القانوني للإستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الأخذة في النمو، ص21. وكذلك: د.أحمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للإتفاقيات البترولية في البلاد العربية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975، ص274.

47- وحسناً فعل المشرع العراقي في مسودة قانون النفط والغاز المعدة عن اللجنة في 15 شباط 2007 بخصوص تطبيق قوانين مكافحة الفساد، إذ نص على أن:  
أ- يعتبر عقد الترخيص باطلاً إذا إنتهك قوانين جمهورية العراق وبالذات القوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

ب- الشخص المخول الذي يخرق قوانين جمهورية العراق الخاصة بمكافحة الفساد قد يلغي عقد الترخيص العائد له أو يلغي جزء منه وسيتضمن كل عقد ترخيص بنداً يشير الى هذا الشرط.

ج- أي شخص يخرق قوانين جمهورية العراق الخاصة بمكافحة الفساد وقد يحاكم حسب القانون الجنائي النافذ في العراق.

ونجد ان قانون الإستثمار الأجنبي الذي أصدرته سلطات الإحتلال كان قد منح المدير الإداري لهذه السلطة جواز إصدار أوامر أخرى بخصوص المعاملات الضريبية للدخل الناتج عن الإستثمار الأجنبي الذي يعاد إستثماره في كيان تجاري في العراق وذلك بحسب القسم (12) من هذا القانون.

48- ينظر: تجربة الحكومة الجورجية في مكافحة الفساد، ترجمة مركز البيان للدراسات والتخطيط، إعداد البنك الدولي، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ص35.

49- ينظر: زينب عوض الله، محاضرات في العلاقات الإقتصادية الدولية، دار المعرفة الجامعية، 1988، ص184.

- 50- ينظر: د. عصام بسيم، المرجع السابق، ص138.
- 51- ينظر: د. محمد الطنطاوي الباز، تفسير السلوك الإقتصادي للمشروع الدولي النشاط، مجلة مصر المعاصرة، العددان 411-412، يناير/أبريل، 1988، ص111-ص113.
- 52- برزت هذه الأزمة عندما أعلنت كل من البرازيل والمكسيك عام 1982 عدم قدرتها على سداد الديون الدولية. ينظر: د. السيد أحمد عبد الخالق، البنوك التجارية الدولية وأزمة المديونية العالمية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1992، ص 140 وما بعدها.

## المصادر:

### أولاً: القرآن الكريم

### ثانياً: باللغة العربية

#### أ - الكتب

- 1- ابراهيم عبد الكريم الغازي، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، بغداد، مطبعة الازهر، 1983.
- 2- د. أحمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للإتفاقيات البترولية في البلاد العربية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970.
- 3- د. السيد أحمد عبد الخالق، البنوك التجارية الدولية وأزمة المديونية العالمية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1992.
- 4- تائر محمود العاني، الكلفة الإقتصادية والإجتماعية للفساد الوظيفي العراقي وإنعكاسه على المستهلك، المؤتمر العلمي الثاني، جامعة بغداد، مركز بحوث السوق، 2006.
- 5- د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، دار الجامعة، الإسكندرية، 2008.
- 6- زينب عوض الله، محاضرات في العلاقات الإقتصادية الدولية، دار المعرفة الجامعية، 1988.
- 7- د. سالم النجفي، حالة العراق تحت الإحتلال، مركز الوحدة العربية، 2004.
- 8- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة بغداد.
- 9- د. عصام بسيم، النظام القانوني للإستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الأخذة بالنمو.
- 10- د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري ماهيته - أسبابه - مظاهره الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحة دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- 11- د. علي الوردي، دراسة في طبيعة المجتمع العراقي، مطبعة العاني، بغداد.

- 12- د. عماد الشيخ، الشفافية ومراقبة الفساد وفساد العولمة، دار الجامعة، الإسكندرية، 2008.
- 13- فؤاد قاسم عبد الأمير، ثلاثية النفط العراقي، الغد، بغداد.
- 14- د. محمد الطنطاوي الباز، تفسير السلوك الإقتصادي للمشروع الدولي، مجلة مصر المعاصرة، العددان 411-412 يناير/أبريل، 1988.
- 15- د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، السنة الثامنة والأربعون، العدد (2)، القاهرة.
- 16- نوزاد عبد الرحمن، الفساد والتنمية، التحدي والإستجابة، مجلة الإداري، العدد 86، 2001.

#### ب - الأدلة والمنشورات الأخرى

- 1- المنجد في اللغة، الطبعة 38، دار المشرق، بيروت، 2000.
- 2- النهضة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، برنامج التحقيق الإداري وطرق التحري في قضايا الفساد المنعقد في إسطنبول، تركيا، 2007.
- 3- تجربة الحكومة الجورجية في مكافحة الفساد، ترجمة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط.
- 4- تحديات الفساد الإداري في العراق، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والإقتصادية، المجلد الثاني، العدد الأول، 2005.
- 5- دليل البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، مركز الاهرام، القاهرة، 1997.
- 6- د. طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الاجهزة الادارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والادارة، م 18، ع 2، 2004.
- 7- نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، اصدار المركز اللبناني للدراسات، 2005.

#### ت - القوانين والتعليمات والأوامر والإتفاقيات

- 1- قانون الكسب غير المشروع رقم (15) لسنة 1958 العراقي.
- 2- تعديلات قانون الكسب غير المشروع (15) لسنة 1958 العراقي:
- قانون 36 لسنة 1958
  - قانون 65 لسنة 1958
  - قانون 56 لسنة 1960
  - قانون 30 لسنة 1963

- 3- قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931 العراقي.
- 4- قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 العراقي.
- 5- قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 العراقي.
- 6- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 العراقي.
- 7- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971.
- 8- قانون مكافحة غسيل الأموال لسنة 2004 العراقي.
- 9- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 10- مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام 2007.
- 11- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (57) لعام 2004 في العراق.
- 12- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (55) لعام 2004 في العراق.
- 13- أمر سلطة الائتلاف رقم (2) لسنة 2003 في العراق.
- 14- أمر سلطة الائتلاف رقم (34) لسنة 2003 في العراق.
- 15- اللائحة التنظيمية لسلطة الائتلاف المؤقتة رقم (9) لسنة 2004.
- 16- قرارات مجلس الأمن الدولي رقم (1483) و(1511) لسنة 2003.
- 17- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.
- 18- قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006 اليمني.
- 19- قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 الأردني.
- 20- قانون مكافحة الفساد لسنة 2007 الكويتي.
- 21- ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004.
- 22- مرسوم القانون الإيطالي لسنة 1991 الخاص بحماية الأشخاص المتعاونين مع العدالة.
- 23- القانون السلوفيني لحماية الشاهد.
- 24- قانون حماية المبلغين من الخطر في 11/12/2001 الاسترالي.

### ث - أحكام المحاكم

- 1- محكمة التمييز الاتحادية في العراق.
- 2- محكمة جنابات بابل.

### ثانيا: باللغة الأجنبية

- 1- Institutional Arrangement to Combat Corruption – A Comparative Study, United Nations Development Program (UNDP).
- 2- Jons.T.Quan: Defying Institutional Failure, Learning From the Experiences of Anticorruption Agencies in Four Asian Countries Crime Law Soc Change, 2000.

- 3-** Nicholas Charron: Mapping and Measuring the Impact of Anti-corruption Agencies, A new dataset for 18 countries, prepared for the new public management and the quality for government conference (November 13-15/2008) Goteborg, Sweden the Quality of Government Institute University of Gothenburg, Sweden.