

مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية
مجلة علمية دورية محكمة
السنة/6 العدد/21
اذار 2014 - جمادي الاولى 1435
ISSN: 2073 1140

دور التشريعات المالية في الحد من الفساد

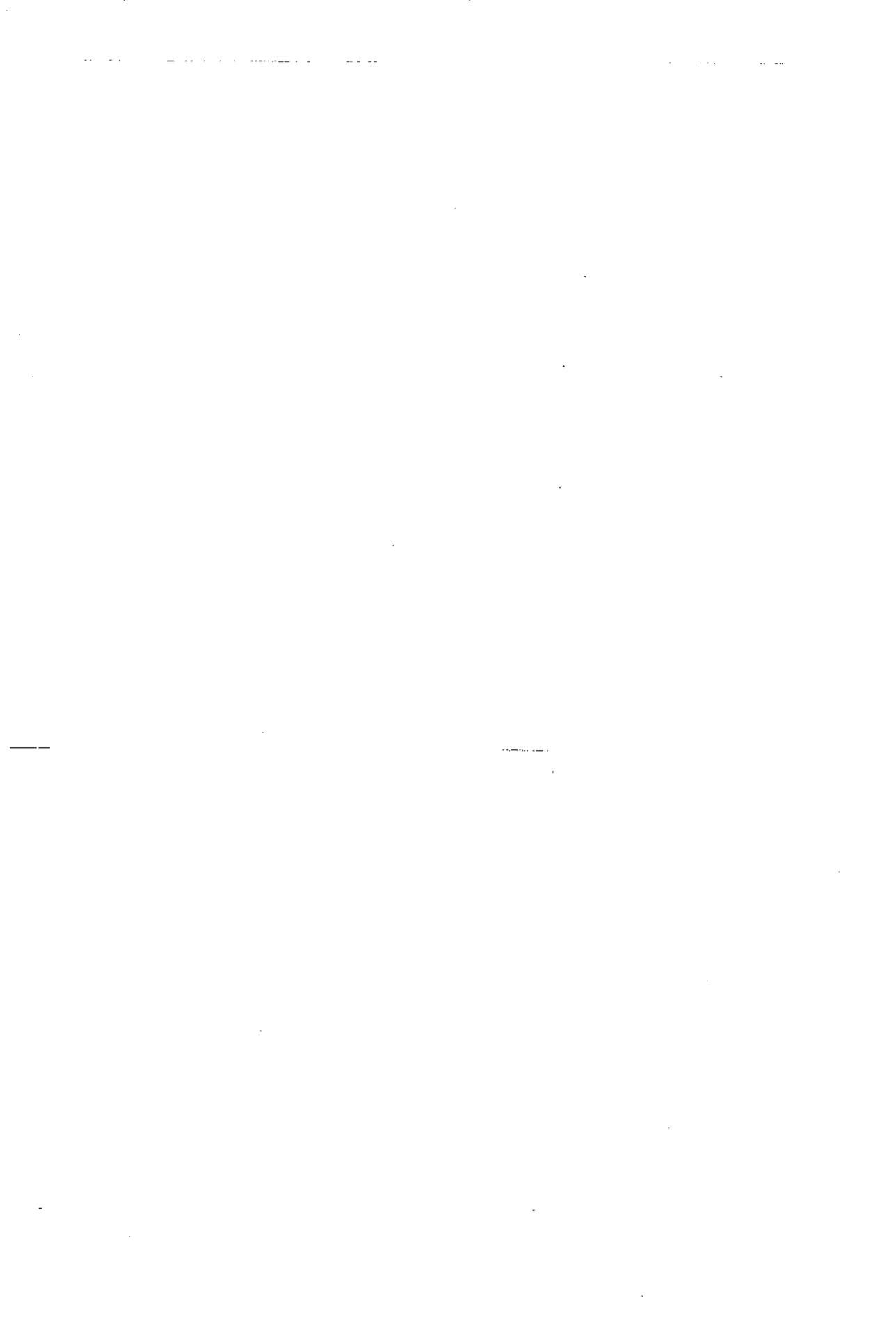
السيد / عكاب احمد محمد

السيد / محمد جابر حسن

واقبوا الوزن بالفسطاط ولا تخسروا الميزان



كلية القانون
College of law - University of Tikrit



دور التشريعات المالية في الحد من الفساد

السيد / عكاب احمد محمد السيد / محمد جابر حسن

القدمة

يعد موضوع الفساد من المواضيع المهمة التي بائت تهدد كيان الدول، و الذي أصبح ظاهرة عالمية لا تقتصر على دولة معينة بذاتها وإنما تمتد إلى اغلب دول العالم ولكن بدرجات متفاوتة ، ويتخذ الفساد أشكالاً متعددة كونه قد استشرى في مفاصل الدولة وأضحى يرهق كاهلها بحيث يثقل ميزانيتها ، ومن المسائل التي ساعدت على ازدياد هذه الظاهرة-الخطيرة هو التقدم العلمي والتقني في مجال المعلومات والاتصالات والنظم المصرفية ، فيمكن القول إن ظاهره الفساد من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تتخر في جسم مجتمعاتها بدأت بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها والعراق من الدول التي صار ضحية الفساد وعلى كافة المستويات.

ومن هنا كان لزاماً علينا أن ندرس التشريعات القانونية التي من الممكن أن يكون لها دور في الحد من الفساد ، وتلك التشريعات تتنوع ما بين مالية وجنائية والبعض الآخر قوانين معطلة ، مركزين بذلك على التشريعات المالية لنرى ما هي تلك التشريعات وهل لها دور فعلاً في الحد من الفساد ، لذا سوف نقوم بعرض تلك

التشريعات لكن قبلها سوف نمهد للموضوع للتعرف على الفساد وما هي أسبابه؟ وما هي أنواعه؟

أولا / أهمية الموضوع:

تتأتى أهمية الموضوع في كون الفساد بات يمثل شلل في اقتصاد الدولة من شأنه أن يعيق عملية التنمية والتطور التي تسعى الدول جاهدة إلى بلوغها ، وكذلك يمثل الفساد ظاهرة اجتماعية سلبية كونها تهدد نزاهة الأفراد وبالتالي تؤدي إلى فوارق اجتماعية واقتصادية بين طبقات المجتمع التي تسعى الدول إلى تقليصها أو القضاء عليها ، وهناك العديد من التشريعات المالية العراقية التي تصب في سبيل الحد من الفساد ، لكن البعض منها معطل وغير ملغي والبعض الآخر بحاجة إلى تعديل من أجل أن يسد أي ثغرة بوجه المفسدين ، ولا يشترط في النشاط لكي يعد (فسادا) أن يكون فعلا يجرمه القانون ، فمن الأفعال ما لا تجرمه القوانين ولكنه يعد فسادا متى ما كان نشاطا يتضمن إساءة في استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح فردية كالرشوة خارج القطاع العام في بعض الدول كالعراق و الإثراء غير المشروع بقانون (من أين لك هذا) الذي لا تجرمه الكثير من القوانين منها القانون العراقي .

ثانيا / مشكلة الدراسة:

تتجلى مشكلة الدراسة في إن الفساد من المظاهر التي يصعب القضاء عليها بشكل كامل لكن من الممكن أن تتم السيطرة عليه من خلال التشريعات القانونية أو من خلال إجراء التعديلات على القوانين ، كما تظهر مشكلة الدراسة في إن هناك قوانين معطلة منها القانون رقم 58 لسنة 1958 (من أين لك هذا) والذي بات ضرورة ملحه ، بالإضافة إلى إن في القانون العراقي لا يتم تجريم الفساد في القطاع الخاص إنما التجريم فقط في القطاع العام .

ثالثا / فرضية الدراسة:

تفترض الدراسة البحث في القوانين المالية التي من الممكن إن يكون لها دور في الحد من ظاهرة الفساد ، وكذلك إجراء التعديلات الكفيلة بالحد من هذه الظاهرة، وأيضاً تفترض الدراسة تفعيل القوانين المعطلة التي باتت ضرورة ملحة في الوقت الحاضر .

رابعا / منهج الدراسة :

لبلوغ ما تقدم سيتم إتباع المنهج الاستقرائي التحليلي من خلال عرض النصوص القانونية وتحليلها ، وكذلك ألقاء نظرة عامة على القوانين المالية التي من الممكن أن يكون لها دور مهم في الحد من الفساد .

خامسا / هيكلية الدراسة:

نتناول موضوع دور التشريعات القانونية في الحد من ظاهرة الفساد وذلك في بحثين الأول يخصص للتعريف بالفساد وذلك في ثلاثة مطالب الأول عن مدلول الفساد والمطلب الثاني عن أنواع الفساد في حين نتناول في المطلب الثالث أسباب الفساد ، و في المبحث الثاني نتناول دور التشريعات المالية في الحد من ظاهرة الفساد وذلك في مطالب خمسة ، الأول عن قانون ضريبة الدخل وفي المطلب الثاني نتناول قانون المصارف ، أما المطلب الثالث فأننا نتناول فيه قانون مكافأة المخبرين ، ونتناول في المطلب الرابع قانون الكسب غير المشروع (من أين لك هذا) ، أما المطلب الخامس فأننا نتناول قانون غسيل الأموال . وننتهي في نهاية المطاف إلى خاتمه نعرض فيها أهم الاستنتاجات ونصوغ عدد من التوصايا .

ومن الله التوفيق.

البحث الأول

التعريف بالفساد

نتناول في هذا المبحث التعريف بالفساد ونحاول الإجابة عن التساؤلات الآتية ، ما المقصود بالفساد ؟ وما هي أنواع الفساد ؟ وما هي أسباب الفساد ؟ لبلوغ ما تقدم سوف نبحث ذلك في ثلاث مطالب ، الأول نتناول مدلول الفساد أما المطلب الثاني عن أنواع الفساد وفي المطلب الثالث أسباب الفساد وعلى الشكل الآتي :

المطلب الأول

مدلول الفساد

لا يوجد اتفاق بين الكتاب والباحثين والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف محدد له ، إنما ظهرت العديد من التعريفات للفساد ومنها مايلي: فقد عرفت منظمة الشفافية الدولية (الفساد) بأنه :- (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)¹ ، فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية ، ولا يشترط في المكاسب أو المنافع الخاصة التي يلتمسها الفاسد أن تكون لمصلحته الخاصة هو ، بل قد تكون لأحد أفراد عائلته أو لقریب أو صديق أو لمؤسسة أو حزب أو منظمة .

كما عرفه البنك الدولي الفساد في تقرير التنمية الصادر عام 1997 بأنه (سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية)² ، فقصرت تلك

¹ - منظمة الشفافية الدولية - تقرير الفساد العالمي لعام 2007 .

² - د . سيف راشد الجابري و د. كامل صكر القيسي ، كيف واجه الإسلام الفساد الإداري ،

التعاريف الفساد على إساءة استعمال (السلطة العامة) فهي تقصر الفساد على القطاع العام ، في حين إن الفساد قد يكون أكثر ظهوراً وأثراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني .

وقد عرف الفساد عدد من الباحثين بأنه :- (إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص)¹ .

وعرفه آخرون بأنه :- (إساءة استعمال الأدوار أو الموارد العامة للفائدة الخاصة)² ، وإذا جاز لنا التعليق على هذا التعريف فنقول إن كلمة الأدوار مبهمة لا تعطي معنى حقيقي للفساد ، كذلك إن هذا التعريف حصر الفساد بأساءة استعمال الموارد فالفساد ظاهرة عامة تشمل مجالات واسعة وكل مظاهر الحياة تحدث فيها فساد وليس فقط الموارد العامة. في حين هناك من ذهب إلى تعريفه بأنه :- (استخدام النفوذ العام لتحقيق إرباح أو منافع خاصة ويشمل جميع أنواع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص)³ ،

وخرج تعريف آخر عن صيغ التعاريف المذكورة أنفاً فعرف الفساد بأنه :- (الخروج عن القواعد الأخلاقية الصحيحة وغياب أو تغييب الضوابط التي يجب أن تحكم السلوك ، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك .)⁴ .

1- ياسر خالد بركات الوائلي ، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه ، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية - www.annabaa.org - مجلة النبا ، العدد 80 كانون الثاني ، 2006

2- مايكل جونسون ، الفساد / نظرة عامة ، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية ، موقع يو اس انفو - <http://usinfo.state.gov> -

3- د . جاسم محمد الذهبي - الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتصادية والاجتماعية - مقال متاح على الموقع الإلكتروني www.berc-iraq.com .

4- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية / لا فساد - كتاب الفساد- ط1 - 2005 - مطابع تكنوبرس - لبنان .

وفي ضوء ذلك يمكننا أن نعرف الفساد بأنه (الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من إعطائها لتحقيق مكاسب شخصية) . بالتالي فان الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة ، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير المشروعة ، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتتنوع أثارها ، وتشمل أنواعا مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها، الرشوة و الاختلاس و استغلال النفوذ ، وغيرها من المظاهر الأخرى غير الشرعية .

المطلب الثاني

أنواع الفساد

يتنوع الفساد إلى أنواع منها فساد سياسي و إداري و مالي ، و كل هذه الأنواع تكاد تتشابه فيما بينها في أنها تمثل هدرا" للمال العام وحتى الخاص ومن شأنها أن تعطل عجلة التطور الاقتصادي ، وينتشر أو يظهر عندما يكون هناك ضعف في الأجهزة الرقابية في الدولة ، إلا انه من نافلة القول إن الفساد السياسي يعد من اخطر الأنواع الأخرى وأكثرها تأثيرا" و تصعب معالجته ، لذا سوف نتناول هذه الأنواع الثلاث،

يمكن القول إن الفساد يستخدم لتحقيق أهداف سياسية عديدة لذلك قمنا بتصنيفه إلى فساد سياسي والذي ينتشر هذا النوع من الفساد في أعلى دوائر السلطة السياسية حيث يقوم القابضون على القرار السياسي باستعمال سلطتهم ونفوذهم لتوطيد مكانتهم وتعزيز ثرواتهم بتفضيل السياسات والأولويات والتشريعات على قياسهم ولمصلحتهم ، وجل ما يظهر في ميدان عمل السلطة التشريعية من خلال تجميد المشاريع لإغراض المساومة مثلا ، أو في توزيع المناصب الحكومية على أسس حزبية أو طائفية ، أو على مقياس الولاء بغض النظر عن الجدارة أو الكفاءة أو الاختصاص¹ . كما قد يظهر بشكل صارخ في المؤسسات المستقلة

بضمنها المؤسسات الرقابية أو المتخصصة في مكافحة الفساد مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية وكذلك مكتب المفتش العام ، كفساد المحققين والمفتشين العامين وموظفيهم . ومن هنا تأتي الخطورة كون تلك الهيئات هي التي من شأنها أن تكافح الفساد فما هو الحل لو فسدت هي ، وبالتالي سيعمل المفسدون وهم مطمأنون إنهم في مأمن من الملاحقة من تلك الأجهزة والهيئات وهذا سيكون له تداعيات خطيرة تنعكس سلباً على الوضع الاقتصادي والخدمي وعلى كافة المستويات الأخرى في البلد¹.

وليس هناك علاقة مباشرة بين نظام الحكم والفساد ، فالفساد موجود في دول أنظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول أنظمتها ديمقراطية ، إلا إن الأنظمة غير الديمقراطية تعد بيئة مناسبة وصالحة للفساد أكثر من الأنظمة الديمقراطية من الناحية النظرية ، لان الأخيرة (أي الأنظمة الديمقراطية) تكون في ظلها السلطات متوازية ومستقلة وتوجد رقابة تمارسها بعضها على البعض الآخر، وكذلك يوفر النظام الديمقراطي انتخابات حرة ونزيهة وتداول سلمي للسلطة وحرية تعبير وصحافة حرة وقضاء مستقل محايد عادل وكفاء لذا تكون ممارسة الفساد عملية صعبة أو خطيرة ذات نتائج غير مضمونة².

أما الفساد الإداري فهو يظهر من خلال ممارسة المعاملات الفاسدة في الإدارة ، وهو قد لا يكون بمقابل في بعض الأحيان وفي أحيان أخرى يأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية أو منافع ثانوية كدفع الرشا لترويج أو تسريع بعض المعاملات وتوظيف الأقارب والأصدقاء في الوظائف ، وهو فساد اقل خطراً من الفساد السياسي ، إلا إن عدد عملياته كبير جداً قياساً إلى عدد عمليات الأخير ، فقد يقع في اليوم الواحد آلاف المرات ومن عدد كبير من الموظفين والمواطنين كدفع الرشى

1- د.احمد أبو دية : الفساد أسبابه وطرق معالجته ، ص5 .

2- جمعة قادر صالح: الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون- جامعة تكريت، 1012، ص65 .

في مراكز الشرطة أو دوائر التسجيل العقاري أو في المحاكم أو في دوائر الضريبة أو في دوائر الأحوال المدنية والجوازات أو الرعاية الاجتماعية وغيرها¹ .
ويسبب غياب الفصل بين الإدارة والسياسة خاصة في البلدان النامية فان تقسيم الفساد إلى سياسي و إداري يكون غير واضح ونسبي ، إلا انه يمكن القول إن الفساد الإداري يكون في ميدان السلطة التنفيذية ، في حين إن الفساد السياسي يتم أو ينتشر في ميدان السلطة التشريعية كما يمكننا القول إن الفساد الإداري يتعلق بالوظيفة العامة وهو نتيجة للفساد السياسي .

أما فيما يتعلق بالفساد المالي فهو الذي يكون محله الأموال ، ويقسم إلى فساد محله المال العام وفساد محله المال الخاص أو أموال المواطنين ، فيكون فساد محله المال العام و الذي يقع غالبا فيما تجر به الدولة من مناقصات أو مزايدات ، و غالبا ما يقوم به الموظفين الكبار وهو أعظم خطرا وأكثر أثرا لأنه يقع بمبالغ كبيرة وعلى الأموال العامة فيضرب بالاقتصاد الوطني ويحد من مستويات التنمية ومن تقديم الخدمات العامة ، أما الفساد الذي محله المال الخاص أو أموال المواطنين فهو غالبا ما يقع بمبالغ صغيرة تؤخذ من أموال المواطنين الخاصة وليس من أموال القطاع العام . ويعد اقل خطرا على الاقتصاد الوطني والتنمية لأنه لا يقع على المال العام بل يؤخذ محله من أموال المواطنين كأخذ الرشوة لانجاز المعاملات أو تسريعها وهو غالبا ما يقع بمبالغ بسيطة² .

إلا إن خطورة الفساد الذي محله المال الخاص تظهر في كثرة عملياته وانتشاره السريع وهناك العديد من المبررات له فأحيانا تحت اسم الهدية والهيئة والعطية الاختيارية وغيرها، مما يصعب من إمكانية معالجته بوسائل الرقابة والملاحقة الجزائية ، فلا تنفع في ملاحقته وسائل مكافحة الفساد الفردية الأثر ، بل

1- مؤيد عبد القادر - الفساد هو العدو التالي غير المرئي .. عليكم التهيؤ - مقال منشور في مجلة زهرة نيسان - العدد (11) / مواجهة تحديات الفساد الإداري في العراق - مركز قنديل للنشر والإعلام - www.qendil.net .

2- احمد السيد كردي : الفساد الإداري ، بلا دار نشر، ص5 .

يتعين التوسل بوسائل مكافحة الفساد العامة الأثر لمواجهته ، كتوفير شروط النزاهة للموظفين وتبسيط الإجراءات الإدارية ومنع الموظفين من الاتصال بالمراجعين وبتثاقفة النزاهة وقيم التدين لدى الموظفين والمواطنين على حد سواء ¹ .

وغالبا ما يظهر في القطاع الخاص ، كون القانون العراقي لا يجرم تلك الأفعال فيه وهذه تشكل معضلة أمام مكافحة الفساد ، بالتالي نرى أن يتم سن قانون يجرم الفساد في القطاع الخاص أسوة بالقطاع العام .
ويفرق آخرون بين الفساد المنظم والفساد غير المنظم ، ويقوم الفساد المنظم على الاستغلال المنظم للمركز الوظيفي ، بان ينظم الفاسدون أنفسهم لإتباع سياسة وخطط معينة لاستجلاب عائدات عملياتهم الفاسدة ، وهو فساد يمارسه عدد من الموظفين الفاسدين في ظل استراتيجية معينة يتفق عليها صراحة أو ضمنا ، أما الفساد غير المنظم فهو الفساد الذي يمارسه الموظف منفردا دون اتفاق مع فاسدين آخرين من الموظفين ² .

المطلب الثالث

أسباب الفساد

إن الفساد بأنواعه سواء السياسي أو الإداري أو المالي تكمن ورائه أسباب مختلفة كلها تؤدي إلى انتشار هذا المرض الذي يصيب الدولة بإصابات بالغه ، وتجدر الإشارة إلى إن أسباب الفساد كثيرة ومتنوعة ، لكننا في هذا المطلب سوف نحدد أهم الأسباب التي من شأنها أن تؤل بالدولة إلى الفساد وهي :

1- ضعف أجهزة الرقابة ، وهذا الضعف أما بسبب عدم وجود أجهزة رقابه كافية تمارس على الدوائر التابعة للوزارات في الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم ، أو بسبب انه توجد أجهزة رقابة كافية لكنها غير فاعلة

¹ - شابيير شوما : الفساد والحكم الرشيد ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ، مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، نيويورك ، 1997.ص11.

² - بلال أمين زين الدين : ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، ط2 ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2012 ، ص488.

يشوبها الضعف ولا تمارس مهامها بشكل سليم ، بالتالي وجودها كعدمها¹.
فالانفلات الأمني وغياب أو ضعف القانون والرقابة الفاعلة كلها عوامل
تشجع عمليات الفساد.

2- عدم كفاءة ونزاهة القيادات الإدارية وكبار المسؤولين من وزراء ووكلائهم
ومدراء عامين لأن اختيارهم يتم على أساس التزكية أو الولاء للحزب أو
الكتلة أو الطائفة أو على أساس القرابة والصدافة والمحسوبية دون مراعاة
لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة² ، بالإضافة إلى
تغطية بعض الأحزاب على ممارسات الفساد لبعض أنصارهم والتستر
عليهم عند اتهامهم بالفساد مما يشجعهم على التمادي بنشاطهم الفاسد
والعبث بالأموال العامة . وأحيانا تصل الحال في مثل تلك الحالات بيع
المناصب إلى الراغبين بما يتناسب مع ما يتصور استدراره منها من موارد
نتيجة الممارسات غير المشروعة³.

3- انعدام الشفافية في مؤسسات القطاع العام ومفاصل القطاع الخاص ،
والعمل بسرية ومنع المعلومات والإحصائيات من التسرب إلى الجمهور أو
الإعلام أو مؤسسات المجتمع المدني . كون تلك الجهات تمارس ضغط
جماهيري على المؤسسات بشكل كبير وبالتالي يكون لها دور في الحد من
ظاهرة الفساد .

4- الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة و تنامي سطوة التأثير المادي
على المجتمع ، ومن ثم سيكون لها تأثير في دفع الموظفين إلى الانحراف
و الوقوع في الفساد من اجل أن يتم التعويض ومواجهة تلك الظروف

¹ - الفساد الإداري والآثار السلبية وإعاقة بناء الدولة الديمقراطية ، مقال منشور على موقع قناة
الفيحاء الفضائية .

² - علي احمد فارس : حل الأزمات (الفساد الإداري نموذجا) ، مركز المستقبل للدراسات
والبحوث، 2005، الموقع التالي للبحث : info @ mcsr. Net

³ - احمد بن عبد الرحمن الشميمري : أخلاقيات الموظف ، ط 4، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية
أثناء النشر، 2006، ص21.

المعاشية ، فالرواتب غير المجزية لموظفي القطاع العام تلجئهم إلى البحث عن مصادر أخرى للدخل ، فأن لم يجدوا مصادر مشروعة ، اضطروا إلى التوسل بالمصادر غير المشروعة سواء أكان محله المال العام أو أموال المواطنين¹ .

5- إن الحروب وعدم الاستقرار الأمني وما أدى ذلك من نتائج و سلوكيات اجتماعية كما إن عدم الاستقرار السياسي والصراعات المحلية تؤديان إلى ولادة شعور بالقلق وعدم الاطمئنان إلى المستقبل وتكون النظرة إليه نظرة ضبابية ويسعى المفسدين في ظل هذا الوضع إلى تكوين ثروة مادية بشتى الطرق لمواجهة احتمالات المستقبل ، وبالتالي تحقيق قدر من الضمان لنفسه ولعائلته وكل ذلك يجعل قيم النزاهة والاستقامة مركونة جانبا وتمارس الوظيفة العامة وكأنها امتياز وليس تكليفا قانونيا² .

6- كما إن من الأسباب المؤدية إلى تفاقم أزمة الفساد المالي والإداري في المؤسسات العراقية هو التضارب بين الصلاحيات في المؤسسات أو الصلاحيات المطلقة التي تتمتع بها المجالس المحلية في المحافظات ، فعلى سبيل المثال تضارب الصلاحيات بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية وبعض الوزارات، وهذا يتطلب إعادة تسمية الصلاحيات وتقسيمها. فضلاً عن ذلك تشير مفوضية النزاهة أيضا إلى إن الأسباب المؤدية للفساد تعود إلى إن المؤسسات العراقية هي مؤسسات فنية تشكلت بعد

¹ - ياسر بركات الوائلي : الفساد الإداري(مفهومه، مظاهره، وأسبابه)، مجلة النبا، 8ع، كانون الثاني، 2006، ص4.

² - د. خالد العبيدي : الواقع التشريعي للجريمة المنظمة عبر الوطنية في العراق ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، undp ، مؤتمر وطني حول(الجريمة المنظمة عبر الوطنية) اسطنبول، 2008، ص24

الحرب الأخيرة وهي بذلك غير ناضجة بما فيه الكفاية، الأمر الذي أدى إلى استشراف الفساد فيها¹.

7- سوء الإدارة ، بسبب ضعف القيادات الإدارية والذي يؤدي إلى مظاهر عدة منها ضعف الرقابة والمتابعة وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، وعدم وضوح الواجبات والمسؤوليات للموظفين و كثرة المعوقات الإدارية ، كتعقيد الإجراءات وعدم تبسيطها وطول خطواتها في الأجهزة الحكومية وخاصة الخدمية منها ، وذلك لان الإجراءات الطويلة والمعقدة تؤدي إلى الفساد نتيجة لإجبار المواطنين على دفع الرشاوى إلى الموظفين الذين يتولون انجاز معاملاتهم لقناعة هؤلاء المواطنين بأن عدم الدفع سيؤدي إلى تأخير انجاز معاملاتهم أو حتى ضياعها داخل الدائرة ، بالإضافة إلى ضعف تطبيق القوانين والأنظمة والقرارات التي تنظم الوظيفة والعمل ، وتنظيم سلوك العاملين في المنظمات ، فتطبيق القوانين والنظم والقرارات يحتاج إلى قيادات إدارية مخلصه للوطن وملزمة دينياً وأخلاقياً في أداء الواجب والعمل ، لان اخطر أنواع الفساد حسب رأينا هو فساد القادة ، ولذلك يتطلب الأمر من القيادات الإدارية الشجاعة والنزاهة القادرة على مواجهة الفساد.

8- سوء التنظيم وعدم الاستقرار الإداري ، إن عدم وجود هيكل تنظيمي جيد ، واستقرار القيادة الإدارية وتغيرها باستمرار ، وعدم وجود دليل تنظيمي يتضمن إرشادات وتوجيهات إدارية لسلوك الموظفين والعاملين ، كل ذلك يساهم في تدني السلوك الوظيفي المرغوب ويؤدي إلى نقشي السلوك اللااخلاقي في المؤسسة ومن ثم الوقوع في الفساد².

1- د.سمير عبود عباس و صباح نوري عباس: الفساد الإداري والمالي في العراق، بحث مقدم إلى معهد الإدارة ، الرصافة، بغداد، 2008، ص11.
2- جمعة قادر صالح، مصدر سابق، ص82.

المبحث الثاني

دور التشريعات المالية في الحد من الفساد

في هذا المبحث سوف نتناول موضوع مهم ألا وهو التشريعات المالية ودورها في الحد من الفساد ، نتأمل في ذلك الحصول على إجابة للتساؤلات التالية : ما هي تلك التشريعات المالية التي من الممكن أن يكون لها دور مهم في الحد من الفساد ؟ وهل لها دور فعلا في الحد من الفساد ؟ وكيف تمارس هذه التشريعات دورها ؟ لبلوغ ما تقدم فأنا سوف نقوم بتقسيم المبحث على مطالب أربعة ، الأول عن قانون ضريبة الدخل ، وفي المطلب الثاني نتناول فيه قانون المصارف ، أما فيما يتعلق بالمطلب الثالث فإنه يخصص لقانون مكافأة المخبرين ، وفي المطلب الرابع فأنا نخصصه لقانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب (من أين لك هذا) ، أما المطلب الخامس سوف يكون عن قانون غسيل الأموال وعلى الشكل الآتي :

المطلب الأول

قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل

في هذا المطلب نتناول دور قانون ضريبة الدخل في الحد من الفساد من خلال استقراء النصوص التي من الممكن أن تسعفنا في الوصول إلى غايتنا وهو إيجاد نصوص تقضي أو تقلل من عمليات الفساد ، وإن كان هذا المطلب قد اقتصر في المجال الضريبي ، إلا إن الفساد ينتشر بكثرة في عمليات الفرض والإعفاء حتى في عمليات الجباية لذا فأنا سوف نبحت في النصوص التي لها دور في هذا المجال .

فقد نصت المادة (54) من القانون أعلاه على ما يأتي : (كل من قدم إلى السلطة المالية معلومات حقيقية شفوياً أو خطياً كان احد المكلفين قد أخفاها أو حاول إخفاءها فأدى ذلك إلى تقدير الضريبة أو فرضها أو زيادتها يمنح مكافأة نقدية

يعين الوزير مقياسها بتعليمات على أن لا تتجاوز الثلاثين من المائة من الضريبة المتحققة بسبب هذا الإخبار ويعتبر الإخبار من الأمور السرية المنصوص عليها في المادة الثالثة والخمسين من هذا القانون) نستطيع القول إن هذا النص له شأن مهم في الحد من الفساد من خلال منح مكافأة مالية لأي شخص يقدم معلومات تفيد في زيادة مبلغ الضريبة وحسناً فعل المشرع عندما جعل بيانات المخبر سرية لا يجوز إفشاءها فهذا يعتبر حماية للشخص الذي يدلي بمعلومات عن دخل المكلف بالتالي لا يستطيع المكلف إخفاء أي جزء من دخله وكذلك يقلل من عمليات التهرب الضريبي والمالي التي تعتبر من صور الفساد ، بالإضافة إلى ذلك لا يستطيع أي موظف أن يتواطأ مع المكلف لان الإخبار سوف يكشف ذلك.

هذا وقد أشارت المادة (1) من تعليمات منح المكافأة المالية للمخبرين رقم 16 لسنة 2000 إلى الآليات التي يتعين التقيد بها من قبل السلطة المالية لغرض منح المكافئة التشجيعية للمخبر، حيث نصت المادة أعلاه على ، منح مكافئة مالية لمن يقدم إلى السلطة المالية إخباراً يمثل المعلومات الحقيقية تحريرية أو شفوية تكشف النشاطات المختلفة ومصادر الدخل الخاضعة لضريبة الدخل أو الكشف عن حالة تزوير وتلاعب بقصد التهرب الضريبي لا تتوفر لدى السلطة المالية معلومات عنها كان احد المكلفين قد أخفاها أو يحاول إخفائها وأدى ذلك إلى تقدير الضريبة وفرضها أو زيادتها ولم تكن من ضمن المعلومات التي تلزم دوائر الدولة والقطاع العام تزويد السلطة المالية بها وفقاً لإحكام التشريعات النافذة ويقسم الإخبار إلى نوعين وذلك حسب دقة وتوثيق المعلومات المقدمة ومستوى المخاطرة التي يتحملها المخبر وكما يأتي :

أ- إخبار من الدرجة الأولى : ويتضمن معلومات محددة عن دخل المكلف وموثقة بالمستندات المعززة لإثباتها أو بأرقام وتواريخ تلك المستندات والوثائق التي يمكن للسلطة المالية الحصول عليها لاحقاً.

يمكن القول إن هذا النوع من الإخبار سوف يقلل من عمليات الفساد والتهرب كونه يتضمن معلومات دقيقة ومؤكدة ، بالتالي يكون بمثابة رادع للمفسدين سواء المكلف أو الموظفين في السلطة المالية الذين يحاولون إخفاء معلومات عن دخل المكلف عن طريق التواطؤ بمقابل .

ب- إخبار من الدرجة الثانية : والذي يتضمن معلومات ذات دلالة واضحة عن دخل المكلف وأوجه نشاطه يمكن للسلطة المالية أن تستخدمها لتحديد دخل المكلف من خلال إجراء المسح أو وضع اليد على السجلات ومستندات المكلف أو طلب المعلومات عن نشاطه عن بعض دوائر الدولة والقطاع العام ذات العلاقة.

تستطيع السلطة المالية من خلال ما تقدم أن تمنع التجاوزات التي تحدث والتي قد تحدث من موظفي السلطة الضريبية في بعض الحالات ، إذ إن العمل بهذا الأسلوب يمكن السلطة المالية من التأكد من كافة المعلومات والبيانات التي تصل إلى السلطة المالية عن طريق الاخبارات سواء من المكلف أو الغير أو من خلال قيام السلطة بأجراء الكشوف والتدقيق التي يتولاها الموظفين وذلك كله من شأنه أن يكشف التلاعب والمخالفات المالية وبالتالي رفع الستار عن عمليات الفساد التي ترتكب ¹.

ومن النصوص التي لها دور في الحد من الفساد هو حق المكلف في الاعتراض على التقدير والذي للمكلف بعد تبليغه بالدخل المقدر والضريبة المترتبة عليه أن يقدم اعتراضاً خطياً إلى السلطة المالية التي بلغته بمبلغ الضريبة المفروضة عليه ² ، وإذا رفضت السلطة المالية اعتراض المكلف يقوم بعد ذلك استئناف قرار الاعتراض لدى لجنة التدقيق بعريضة يقدمها إلى تلك

¹ - قبس حسن عواد : المركز القانوني للمكلف الضريبي في ضريبة الدخل، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة الموصل، 2002، ص 121

² - د. صالح يوسف عجيبة : ضريبة الدخل في العراق ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1965 ، ص 24.

اللجنة أو إلى أي من دوائر الهيئة العامة للضرائب ، و تمتلك تلك اللجنة إلغاء التقدير أو تأييده أو زيادته أو تخفيضه ويحق للمكلف الاعتراض أيضا على القرار أمام لجنة الاستئناف وهيئة التمييز والأخيرة يكون قرارها ملزم للسلطة المالية والمكلف ولا يجوز الاعتراض عليه بمجرد صدوره (23)¹ ، وبناء على ذلك يعتبر هذا الاعتراض ضمانه للمكلف وهو بنفس الوقت من شأنه أن يحول أو يقلل من عمليات الفساد أثناء تقدير الدخل وتقدير مبلغ الضريبة على المكلف ، من خلال حق المكلف الاعتراض على التقدير فقد تفرض ضريبة على المكلف أكثر من المبلغ المستحق (24)² .

أشارت المادة (43) من قانون ضريبة الدخل بأنه (لا يبطل الإخطار والاستمارات والمعاملات التي أجريت وفق أحكام قانون الدخل لنقص في شكلها أو خطأ أو سهو لا يخل بما كان مقصوداً منها ولا يبطل التقدير لخطأ في اسم المكلف أو نوع دخله أو مقدار الضريبة المفروضة عليه أو لوجود اختلاف بين التقرير والإخطار غير مؤثر من حيث النتيجة على البيانات التي استند عليها التقدير) . نرى إن هذا النص يمثل بوابة الفساد وذلك قد يكون هناك تقصد في تقدير مبلغ الضريبة اكبر من المبلغ المستحق ، ومن ثم الادعاء بأن ذلك كان هناك خطأ في التقدير بالاستناد إلى هذا النص ، ونرى أن يتم تعديل هذا النص بالشكل الذي يمنع أي منفذ أو ثغرة خشية أن تستغل في إنعاش الفساد . وحسناً فعل مشرع قانون ضريبة الدخل عندما جعل هناك عقوبة وفق المادة (57) من القانون أعلاه ، بأن يتعرض المكلف الذي يدلي ببيانات أو معلومات كاذبة أو إخفاءها على الإدارة الضريبية كلاً أو جزءاً ولم يقف عند ذلك بل امتد نطاق العقاب إلى كل من قدم مساعدة أو حرض أو اتفق مع المكلف من أجل أن يتخلص من مبلغ الضريبة

¹ - المادة (34 و 35 و 33) من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .

² - د. راند ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2012، ص175.

المفروضة عليه كلها أو بعضها ، وتكون العقوبة هي الحبس مدة سنة ، سواء كان ذلك أي الاتفاق أو التحريض أو المساعدة من قبل موظف أو من قبل أي شخص آخر وهذا بلا شك من شأنه أن يقلل من الفساد¹ .

المطلب الثاني

قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004

نتناول في هذا المطلب قانون المصارف لنرى ما هو الدور الذي يمارسه من أجل الحد من الفساد ، والذي غالباً ما يكون أو ينتشر في أزقة المصارف باعتبارها البيئة المناسبة أو المصدر الذي يولد الفساد ، والذي غالباً ما يدور الفساد حول المال وجوداً وعدمياً حيثما وجد المال وجد الفساد ، فقد اوجب قانون المصارف العراقية رقم (94) لسنة 2004 ، بأن تمارس المصارف دورها في الحد من الفساد واسترداد الأموال المحصلة من عمليات الفساد من خلال قيام المصارف بالإخبار عن العمليات المريبة وغير القانونية و التي من الممكن أن تكون فيها رائحة فساد ، مثل أي معاملته مصرفية لها علاقة بوقوع جريمة أو عمل غير قانوني معتبراً هذا الإجراء ليس خرقاً للسرية المصرفية متى ما تم بحسن نية ، ولا بد من الإشارة إلى مسألة في غاية الأهمية وهي إن السرية المصرفية التي كانت سابقاً مقدسة من قبل المصارف لم يعد لها وجود في الوقت الحاضر ، لأن التشريعات الدولية بدأت تلزم المصارف والمؤسسات المالية بالكشف عن حسابات الزبائن وحركة الأموال من أجل تضيق الخناق على عمليات الفساد والمفسدين ، وهذا ما يفهم من نص المادة (30) من القانون أعلاه بقولها (1- إذا علم مصرف أو أي من مديريه أو مسئوليته أو موظفيه أن تنفيذ أي معاملته مصرفية أو تلقي أو دفع أي مبلغ له علاقة أو قد تكون له علاقة بأي جريمة أو عمل غير قانوني ، يلزم أن يقوم المصرف فوراً بأخطار المسئول المختص أو السلطة القضائية المختصة بذلك . ويلزم أن يقوم

1- د.مدحت عباس أمين : ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي ، دراسة تحليلية لنصوص قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل النافذ ، ص235.

المصرف بأعلام البنك المركزي العراقي شهرياً بشأن تقارير المعاملات المريبة المقدمة ، إن وجدت وبخصوص أي حاجة إلى إجراء إضافي بشأن هذه المسألة. 2- لا يعتبر إفشاء المصرف لأي معلومات بحسن نية بموجب هذه المادة خرقاً للسرية المصرفية ، وعلاوة على ذلك لا يتحمل البنك المركزي العراقي ولا المصرف أي مسؤولية نتيجة ذلك) .

وإذا جاز لنا التعليق في معرض الكلام عن الفقرتين أعلاه ، فنقول إن الفقرة الأولى كان فيها المشرع العراقي موقفاً عندما أشار إلى (تلقي أو دفع أي مبلغ له علاقة أو قد تكون له علاقة بأي جريمة أو عمل غير قانوني) هذه العبارة هي التي من شأنها أن تحارب وتقاوم وتمنع الفساد وتقف بوجه المفسدين ، أما بخصوص الفقرة الثانية فنقول إن المشرع العراقي أيضاً كان موقفاً عندما أشار إلى إن إفشاء المصرف لمعلومات تخص الزبائن متى ما تم بحسن نية لا يعتبر خرقاً للسرية المصرفية ، وكذلك يمكن القول إن هذا القانون بموجب هذه الفقرة قد أضفى حماية على المصارف عندما أشار إلى عدم تحمل البنك المركزي ولا المصرف أي مسؤولية نتيجة إفشاء تلك الحسابات الخاصة بالزبائن. ولا شك إن اضطلاع المصارف العراقية بهذا الدور من شأنه أن يضيق الخناق على ذوي النفوس الطامعة بالاثراء على حساب الأموال العامة أو حتى الخاصة التي هي في حيازة دوائر الدولة ومؤسساتها الرسمية وشبه الرسمية ، فأول ما يحاول أن يفعله مرتكب جريمة الفساد هو التوسط لدى تلك المصارف من أجل أن يحفظ تلك الأموال التي استحصلها من هذه الجرائم أو تحويلها إلى الخارج من خلال المصارف ، فيمكن القول إن المصارف تؤدي دور مهم وفعال في الحد من الفساد وكشف المفسدين عن طريق الإبلاغ عن تلك العمليات الفاسدة وفق المادة (30) من القانون أعلاه والتي اشرنا إليها .

المطلب الثالث

قانون مكافأة المخبرين رقم (33) لسنة 2008

يمكن القول إن هذا القانون صدر بهدف تشجيع أي شخص يقدم معلومات من شأنها أن تؤدي إلى كشف حالات السرقة و عمليات الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية ، وكذلك المعلومات التي تفيد في استعادة الأصول والأموال المملوكة للدولة والقطاع العام ، ومن بين تلك الحالات أيضا المعلومات التي تؤدي إلى كشف حالات الفساد والمفسدين وسوء التصرف من خلال مكافأة المخبر ، حيث نصت المادة الثالثة منه على أن (يمنح الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مكافأة مالية للمشمولين بأحكام المادة أعلاه من هذا القانون وفقاً لما يأتي : أولاً - (5%) خمسة من المائة من قيمة المال الذي لا يزيد على (100.000.000) مائة مليون دينار) . ثانياً - (3%) ثلاثة من المائة من قيمة المال على ما زاد على (100000000) مائة مليون دينار) ، يمكن القول إن تقديم مكافأة مالية للشخص الذي يدلي بمعلومات عن المخالفات المالية و عمليات الفساد من شأنه أن يقلل من تلك العمليات ، فالمكافأة محفزة للإبلاغ عن الفساد بالتالي يعني ذلك محاربة الفساد والمفسدين .

كما نصت المادة الرابعة من ذات القانون أعلاه على أن (تصرف المكافأة المنصوص عليها في المادة (3) من هذا القانون بعد حسم الدعوى وصدور حكم بات فيها واستعادة المال) ، و لنا على هذا النص ملاحظة وهي إن المشرع اشترط صرف المكافأة باستعادة المال ، ونقول كان الأجدر بالمشرع الموقر أن يتم صرف المكافأة للمخبر حتى وإن لم يتم استعادة المال مادامت المعلومات صحيحة ومؤكدة على حدوث فساد وذلك إن أقران صرف المكافأة باستعادة المال ضحية الفساد يشكل عائقاً أمام إقدام الأفراد على الإبلاغ أو البلاغ ، ويفرغ النص من محتوى ويفوت الغرض من سن التشريع ، فكثير من عمليات الفساد التي تحدث قد لا يرجى استعادة الأموال كأن يهرب المفسد إلى خارج البلد ، بالتالي نرى أن يتم تعديل

هذا النص بالشكل الذي يتم حصول الشخص على المكافأة المالية المقررة بمجرد تبليغ الجهات المختصة عن عمليات الفساد متى ما كانت المعلومات التي أدلى بها صحيحة . ونرى أيضا أن يتم صرف مكافأة مالية حتى للشخص الذي يدلي بمعلومات قبل حدوث عمليات الفساد إذا قدم المخبّر معلومات عن توقع وقوع فساد إذا كانت هناك معلومات صحيحة ومؤكدة عن ذلك .

أما فيما يتعلق بالمادة الثامنة من القانون أعلاه فقد نصت على أن (يكون التحقيق في الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون سرياً وتلتزم الجهة التي تتولى التحقيق بكتمان اسم المخبّر) ، يمكن القول إن المشرع العراقي في هذا النص كان موفقاً عندما ألزم الجهات التي تتولى التحقيق بكتمان اسم المخبّر الذي يتقدم بمعلومات عن عمليات الفساد من أجل الحفاظ على حياة المخبّر وكذلك من أجل أن يتجنب المخبّر الإحراج فيما لو كانت المعلومات المقدمة تخص احد أقرباء المخبّر ، وكذلك كون التحقيق سرياً من شأنه أن يشجع ويحفز الأفراد على التقدم و الإدلاء بالمعلومات التي تتعلق بعمليات الفساد وتساعد على كشف المفسدين وهذا بلا أدنى شك سوف يؤدي إلى الحد من عمليات الفساد وجميع المخالفات المالية التي ترتكب ومن ثم سوف تؤدي نتائج التحقيق إلى كشف جميع الذين تواطؤ سواء من قبل الموظفين أو أي شخص آخر ، لذا يمكن القول إن القانون أعلاه بالمواد التي ذكرناها والتي توجب مكافأة المخبّر وكذلك جعل التحقيق سرياً عن عمليات الفساد وعدم إفشاء اسم الشخص الذي قدم معلومات عن عمليات الفساد كلها تؤدي إلى منع إن لم نقل إنها تقلل من الفساد لا سيما إذا تم الإخبار أو الإبلاغ في الموعد المناسب بأن يكون معاصراً أو متزامناً مع ارتكاب الفساد أو حتى قبل حدوثها .

المطلب الرابع

قانون الكسب غير المشروع رقم (15) لسنة 1958

نتناول في هذا المطلب قانون على جانب كبير من الأهمية و لكن للأسف هو معطل وغير ملغي والذي كان يطلق عليه اسم قانون (من أين لك هذا) ومن نافلة القول إن هذا القانون يعنى بالكشف عن الذمم المالية ، وهذا القانون يجد له تطبيقاً عندما كان أمير المؤمنين (عمر ابن الخطاب) في تعيينه لأحد الولاة على المسلمين فقام الخليفة بإحصاء أمواله قبل أن يباشر مهامه كأمير وكذلك كان الخليفة يقوم بإحصاء أموال الولاة بعد عزلهم . فما أوجنا إلى تلك القوانين في الوقت الحاضر ، لذا سوف نقوم بعرض النصوص القانونية التي يضمها هذا القانون بين دفتيه والتي من الممكن أن يكون لها دور مهم في الحد من الفساد ومنع أو التقليل من عمليات الفساد .

فقد نصت المادة الأولى من القانون أعلاه على أن يقوم (رؤساء الوزراء والوزراء والحكام والقضاة وضباط القوات المسلحة والشرطة ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة المصالح العامة والمؤسسات والمصارف والشركات الرسمية وعلى أعضاء مجلس ألامه وأعضاء المجالس البلدية والإدارية وأمين وأعضاء مجلس أمانة العاصمة وعلى كل موظف وعلى المستخدمين الذين يصدر بتحديد فئاتهم أو أصنافهم قرار من مجلس الوزراء وعلى كل شخص مكلف بخدمة عامة بصفة دائمة أو مؤقتة أن يقدم خلال شهرين من تاريخ تعيينه أو انتخابه إقراراً عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر في هذا التاريخ) . يمكن القول إن تفعيل هذا القانون وبالذات هذه المادة من شأنها أن تكشف المفسدين من الأصناف المذكورة أعلاه كون الفساد يمارس بالدرجة الأساس من قبل الأصناف التي جاء ذكرهم في المادة أعلاه ، بالتالي الحد من عمليات الفساد كون المفسد لا يقدم على الفساد طالما كان هناك قانون يلزمه بالكشف عن الذمة المالية .

أما فيما يتعلق بالمادة الرابعة من القانون أعلاه فقد اعتبرت كسباً غير مشروع على حساب الشعب في إحدى الحالات التالية :

- 1- كل مال حصل عليه أي من المذكورين أعلاه بسبب أعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه أو بسبب استغلال شيء من ذلك .
- 2- كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو معنوي عن طريق تواطئه مع أي شخص ممن ذكروا في المادة الأولى على استغلال وظيفته أو مركزه .
- 3- كل مال لم يورده شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى بالإقرار المقدم منه ، أو أورده ولم يثبت له مصدراً مشروعاً . وكل زيادة ترد في إقراراته التالية للإقرار الأول يعجز عن إثبات مصدرها المشروع . يمكن القول إن الفقرات أعلاه من شأنها تكون رادع لأي شخص تسول له نفسه أن يمارس أي أعمال لها علاقة بالفساد من قريب أو من بعيد ، ومن ثم سوف تحجم من عمليات الفساد ، كون اغلب عمليات الفساد تمارس من قبل الأشخاص الذين تم ذكرهم في المادة الأولى أعلاه سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل نص المشرع في المادة (14) من القانون أعلاه على عقوبة وهي (الحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بالغرامة أو بكلتيهما كل من أخفى بأية طريقة مالا متحصلا من كسب غير مشروع أو محكوم برده ، وفقاً لإحكام هذا القانون متى كان يعلم حقيقة أمره أو لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك) . وإذا ما جاز لنا التعليق على هذه المادة فأننا نقول حسناً فعل المشرع عندما وضع عقوبة بموجب هذه المادة لكل شخص حصل على أموال من كسب غير مشروع ومن ضمنها عمليات الفساد ، حتى تكون بمثابة رادع من شأنه أن يحول دون الانجراف في الفساد .

وقد أشارت المادة (17) من القانون أعلاه انه ، على المحكمة إعفاء المتهم من العقوبة إذا قام بإبلاغ الجهة المختصة في حق الموظف أو من في حكمه من الأشخاص الذين تم ذكرهم في المادة الأولى من القانون أعلاه والتي اشترنا إليها سابقاً ، أو إذا تبين للمحكمة انه أعان أثناء البحث أو التحقيق على كشف الحقيقة عن ذلك المال أو عن أموال أخرى حصل عليها احد هؤلاء بطريقة غير مشروع ، كما قد منح هذا القانون مكافأة مالية لكل شخص تساهم معلوماته في رد الكسب غير المشروع إلى خزانة الدولة . وهذا بلا شك سوف يكون له دور مهم في الحد من الفساد .

المطلب الخامس

قانون مكافحة غسيل الأموال رقم (93) لسنة 2004

نتناول في هذا المطلب قانون مكافحة غسيل الأموال رقم (93) لسنة 2004 والذي أصدرته سلطة الائتلاف المنحلة ، وعلى الرغم من إن هذا القانون له صفة جنائية إلا انه من الممكن أن يعالج مشاكل مالية منها قضايا الفساد ، إذ يحتوي هذا القانون على العديد من النصوص التي من الممكن أن تمارس دور أساسي وفعال في الحد من عمليات الفساد ، لذا فأننا سوف نركز على النصوص التي من الممكن أن يكون لها دور مهم في ردع المفسدين الذين يرتكبون تلك الأفعال .

فقد نصت المادة (3) من القانون أعلاه على (كل من يدير أو يحاول أن يدير تعامل مالي يوظف عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان المال المستخدم هو عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني أو كل من ينقل أو يرسل أو يحيل وسيلة نقدية أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفا بان هذه الوسيلة النقدية أو المال يمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني .

١ - مع نية المساعدة على تنفيذ نشاط غير قانوني أو الاستفادة من نشاط غير قانوني أو لحماية الذين يدرون النشاط الغير قانوني من الملاحقة القضائية .

ب - العلم بان التعامل مفتعل كلا أو جزءا لغرض: -

1 - التستر أو إخفاء طبيعة أو مكان أو مصدر أو ملكية أو السيطرة على عائدات النشاط الغير قانوني .

يعاقب بغرامة لا تزيد عن 40 مليون دينار عراقي أو ضعف قيمة المال المستعمل في التعامل ، أيهما أكثر أو السجن لمدة لا تزيد على 4 سنوات ، أو كلاهما) .

وحسناً فعل المشرع عندما جرم العديد من الأفعال وفق المادة أعلاه واعتبرها من قبيل غسل الأموال ، فعندما جرم تلك الأفعال فسوف يؤدي ذلك بطبيعة الحال إلى منع عمليات الفساد التي من الممكن أن ترتكب في الدوائر والوزارات التابعة للحكومة كون الفساد يراوح بين تلك الأفعال التي أشارت إليها المادة سالفة الذكر ، وكذلك حسناً فعل المشرع عندما وضع غرامة أو عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على أربع سنوات أو كلاهما .

ونود أن نشير هنا إلى مسألة في غاية الأهمية فيما يتعلق بالمادة (6) من القانون أعلاه وهي إن المشرع العراقي في هذه المادة قد اخذ بالطابع السياسي أكثر من الطابع القانوني عندما اعتبر إن الأموال العائدة لرموز النظام السابق من قبيل غسل الأموال ، وأنه كان غير موفق في ذلك لأنه ربما تكون هناك بعض الأموال جاءت عن طريق مشروع ، بالتالي لا يمكن اعتبارها من قبيل جرائم غسل الأموال .

كما نصت المادة (12) من قانون مكافحة غسيل الأموال على إنشاء (مكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال) بنصها على أن (1 - ينشأ البنك المركزي العراقي مكتب للإبلاغ عن غسيل الأموال يكون تابعا للبنك المركزي العراقي لكن يحتفظ باستقلال عملي . يقوم مكتب الإبلاغ ب : -

1 - جمع ومعالجة وتحليل ونشر الإبلاغ عن التعاملات المالية الخاضعة إلى المراقبة المالية والإبلاغ .

4 - إذ اشتبته مكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال وبصورة معقولة بان التعامل قد أدار أو حاول توظيف مبالغ متحصلة من نشاطات غير قانونية ، أو مبالغ تستعمل في تمويل الجريمة ، أو مبالغ تكون للمنظمة الإجرامية سلطة التصرف بها ، أو إن التعامل هو لدعم غرض غير قانوني بطريقة ما ، فإنه سيعلم في الحال سلطة الملاحقة القضائية المختصة والسلطة التحقيقية.

يمكن القول إن مكتب الإبلاغ وفق المادة أعلاه سوف يكون له دور فعال في كشف حالات الفساد التي تمارس أو سيكون له اثر مهم في منع الفساد الذي من الممكن أن يرتكب.

أما المادة (13) من القانون أعلاه تنص على إن (1- للبنك المركزي العراقي ومكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال ، وحسب تقدير البنك المركزي العراقي ، إن يقدم المعلومات والوثائق إلى الوزارات الحكومية العراقية والسلطات والوكالات فيما يتعلق بالقضايا الخاضعة لهذا القانون ولهما الطلب من الوزارات والسلطات والوكالات الحكومية إي معلومات ووثائق يعتقد البنك المركزي العراقي إنها قد تكون مفيدة أو ضرورية لأداء مسؤوليات البنك المركزي العراقي ومكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال بموجب هذا القانون) .

وحسناً فعل المشرع عندما منح مكتب الإبلاغ هذه الصلاحيات التي تساعد في أداء مسؤولياته ومن ثم من خلال ذلك يمنع أو يقف بوجه كل عمليات الفساد التي ترتكب بكل الدوائر والوزارات في الدولة وهذا من شأنه أن يضيق الخناق على المفسدين .

أما فيما يتعلق بالمادة (19) من ذات القانون فقد نصت على أن (1 - تعلم المؤسسة المالية مكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال إذا كان لديه سبب للاعتقاد بان تعامل مشبوه قد حصل ، سواء تم إجراءه من قبل الزبون أو من قبل شخص آخر ، وعندما تكون القيمة الكلية للتعامل أو سلسلة التعاملات المتصلة المحتملة مساوية أو أكثر من 2 مليون دينار عراقي أو في حالة التعاملات المركبة المشبوهة لتقادي

ضرورات الإبلاغ ، ويتضمن هذا الإبلاغ كل الوقائع والظروف . يتم عمل هذا الإخبار حالما يكون ممكنا بصورة معقولة لكن ليس بعد 14 يوم من تاريخ حصول الحدث المسبب للاشتباه أو إعطاء سبب الاشتباه . ولن تصرح المؤسسة التي تقوم بالإبلاغ بموجب هذه الفقرة بذلك إلى الزبون أو إلى طرف ثالث آخر) .

يمكن القول إن هذا النص من شأنه ممارسة دور كبير ومهم في الوقوف بوجه عمليات الفساد التي من الممكن أن ترتكب ، كونه ألزم المؤسسة المالية بضرورة إبلاغ مكتب الإبلاغ عن غسيل الأموال عن التعاملات التي فيها شبهة الفساد .

الختام

في النهاية ونحن نقرب صفحات البحث توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات ندرج أهمها على الشكل الآتي :

أولا / الاستنتاجات :

من الاستنتاجات التي توصلنا إليها هي مايلي :

1- يشكل الفساد في حقيقة الأمر ضربة كبيرة لسياسات وبرامج التنمية وإعادة الأعمار فقضايا الفساد المستشري في مؤسسات الدولة، تحولت من خلالها بعض عقود الأعمار إلى (عقود أنهاك) بحيث تؤدي إلى إنهاك واستنزاف ميزانية الدولة .

2- يعتبر الفساد آفة لها آثار سلبية مدمرة تصيب الدولة في جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم له تداعيات خطيرة تضع مستقبل الدولة الاقتصادي على المحك .

3- يتنوع الفساد إلى أنواع سياسية وإدارية ومالية ، ووجدنا إن الفساد السياسي يعد من أخطر الأنواع وذلك كون الفساد السياسي يمارس داخل أروقة السلطة السياسية مصدرة القرار، وإن الأنواع الأخرى هي نتيجة منطقية للفساد السياسي .

4- تقف وراء الفساد بأنواعه المختلفة العديد من الأسباب منها القيادات الإدارية الفاسدة ، وكذلك هناك أسباب تتعلق بضعف أو انعدام عنصر الرقابة والمحاسبة على موظفي الدولة والذي يؤدي إلى انتشار وتفشي الفساد بينهم ، وإلى إساءة استعمالهم لسلطاتهم التقديرية وتجاوز حدود صلاحيتهم والعبث بأموال الدولة من ناحية واستغلال المواطنين من ناحية أخرى .

5- وجدنا إن هناك عدد من التشريعات المالية التي من الممكن أن تمارس دور كبير في الحد من الفساد ، كقانون ضريبة الدخل وقانون المصارف وقانون

الكسب غير المشروع وقانون مكافأة المخبرين وكذلك قانون غسل الأموال ،
وان كان القانون الأخير له صفة جنائية إلا انه من الممكن أن يعالج جوانب
مالية ومنها الفساد .

6- نرى إن نص المادة (43) من قانون ضريبة الدخل يمثل بوابة الفساد
وذلك قد يكون هناك تقصد في تقدير مبلغ الضريبة اكبر من المبلغ
المستحق ، ومن ثم الادعاء بأن ذلك كان هناك خطأ في التقدير بالاستناد
إلى هذا النص .

7- من القوانين المهمة التي لها دور في الحد من الفساد هو قانون الكسب غير
المشروع إلا انه للأسف قانون معطل وغير ملغي فقد رأينا انه يحتوي على
العديد من النصوص المهمة التي تمارس دور فعال وأساسي في هذا
المجال .

8- ومن الأمور التي وجدناها أيضا إن المشرع في قانون مكافحة غسل الأموال
كان له طابع سياسي وليس قانوني وفق المادة (6) عندما اعتبر إن الأموال
العائدة لرموز النظام السابق من قبيل غسل الأموال ، وانه كان غير موفق
في ذلك لأنه ربما تكون هناك بعض الأموال جاءت عن طريق مشروع ،
بالتالي لا يمكن اعتبارها من قبيل جرائم غسل الأموال .

ثانياً / التوصيات :

يوصي الباحث المشرع العراقي بالاتي :

- 1- ضرورة تفعيل الرقابة وإنشاء أجهزة رقابة كافية ومتطورة تستطيع مواكبة عمليات الفساد المتطورة . مثل تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية و منحها عدد من الاختصاصات المهمة والاستقلال الكافي حتى يتمكن هذا الجهاز من ممارسة مهامه للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
- 2- وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق إستراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام . وكذلك إعطاء الميزانية السنوية للأقاليم والمحافظات على شكل دفعات لا تسلم ألدفعه للاحقة حتى يسلم الحساب الختامي للدفعة السابقة.
- 3- ينبغي أن تكون المعالجة للفساد معالجة سياسية ، اقتصادية ، اجتماعية في آن واحد ، إلى جانب المعالجات القانونية والقضائية.
- 4- فصل القضاء عن المصالح السياسية المتناقضة ، وليتمكن القضاة من ممارسة دورهم الطبيعي في تكريس سيادة القانون وقيم العدالة في المجتمع.
- 5- اعتماد الكفاءة والنزاهة والمهنية في اختيار الأشخاص لشغل المناصب العامة أي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- 6- تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد وبناء قدراتها في هذا المجال حيث أن مثل هذه المنظمات غير الحكومية تتمكن من رصد حالات الفساد لحماية المجتمع وتمكنها من فضح ممارسات الفساد وتعبئة الرأي العام للضغط من أجل وضع سياسة قوية لمكافحة الفساد والعمل على إصدار قانون ينظم عملها ويحميها.

7- كان الأجر بالمشرع الموقر أن ينص في المادة (3) من قانون المكافأة المالية على أن يتم صرف المكافأة للمخبر حتى وإن لم يتم استعادة المال مادامت المعلومات صحيحة ومؤكدة على حدوث فساد وذلك إن أقران صرف المكافأة باستعادة المال بشكل عائقاً أمام إقدام الأفراد على الإبلاغ، ويفرغ النص من محتوى ، بالتالي من شأن ذلك أن يفوت الغرض من سن التشريع.

8- ضرورة تفعيل قانون الكسب غير المشروع رقم (58) لسنة 1958 كونه أصبح ضرورة ملحة تقف بوجه المفسدين .

المصادر

- 1 - منظمة الشفافية الدولية - تقرير الفساد العالمي لعام 2007 .
- 2- د . سيف راشد الجابري و د. كامل صكر القيسي ، كيف واجه الإسلام الفساد الإداري ، ص 28 .
- 3- ياسر خالد بركات الوائلي ، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه ، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية - www.annabaa.org - مجلة النبأ ، العدد 80 كانون الثاني ، 2006 .
- 4 - مايكل جونسون ، الفساد / نظرة عامة ، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية ، موقع يو اس انفو - <http://usinfo.state.gov> -
- 5 - د . جاسم محمد الذهبي - الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتصادية والاجتماعية - مقال متاح على الموقع الإلكتروني www.berc-iraq.com .
- 6 - الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية / لا فساد - كتاب الفساد- ط1 - 2005 - مطابع تكنويرس - لبنان .
- 7- ويكيبيديا / الموسوعة الحرة - ar.wikipedia.org -
- 8- د- احمد أبو دية : الفساد أسبابه وطرق معالجته ، ص 5 .
- 9- جمعة قادر صالح: الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون- جامعة تكريت، 1012، ص 65 .
- 10 - مؤيد عبد القادر - الفساد هو العدو التالي غير المرئي .. عليكم التهيؤ - مقال منشور في مجلة زهرة نيسان - العدد (11) / مواجهة تحديات الفساد الإداري في العراق - مركز قنديل للنشر والإعلام - www.qendil.net .
- 11- احمد السيد كردي : الفساد الإداري ، بلا دار نشر، ص 5 .
- 12- شابيير شوما : الفساد والحكم الرشيد ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم ، مكتب السياسات الإنمائية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، نيويورك ، 1997، ص 11 .
- 13- بلال أمين زين الدين : ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن ، ط2 ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2012 ، ص 488 .
- 14 - الفساد الإداري والآثار السلبية وإعاقة بناء الدولة الديمقراطية ، مقال منشور على موقع قناة الفيحاء الفضائية .

- 15- علي احمد فارس : حل الأزمات (الفساد الإداري نموذجاً) ،مركز المستقبل للدراسات والبحوث ، 2005، الموقع التالي للبحث : info @ mcsr. Net .
- 16- احمد بن عبد الرحمن الشميمري : أخلاقيات الموظف ، ط 4، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر،2006،ص21.
- 17- ياسر بركات الوائلي : الفساد الإداري(مفهومه،مظاهره،أسبابه)، مجلة النبأ،ع8،كانون الثاني،2006،ص4.
- 18- د- خالد العبيدي : الواقع التشريعي للجريمة المنظمة عبر الوطنية في العراق ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، undp ، مؤتمر وطني حول(الجريمة المنظمة عبر الوطنية)اسطنبول، 2008، ص24
- 19- د- سمير عبود عباس و صباح نوري عباس:الفساد الإداري والمالي في العراق، بحث مقدم إلى معهد الإدارة ، الرصافة، بغداد، 2008، ص11.
- 20- جمعة قادر صالح، مصدر سابق ،ص82.
- 21- قيس حسن عواد : المركز القانوني للمكلف الضريبي في ضريبة الدخل، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة الموصل،2002، ص 121
- 22- د- صالح يوسف عجينة : ضريبة الدخل في العراق ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1965، ص 24.
- 23- المادة (و34 و 35 و33) من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .
- 24- د- رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2012، ص175.
- 25- د- مدحت عباس أمين : ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي ، دراسة تحليلية لنصوص قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل النافذ ، ص235.