

مكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق والأردن

للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٨)

م.م. مصطفى حميد كزار

م.م. حسام علي كاظم

ان استشرء ظاهرة الفساد المالي والإداري في العراق جاءت نتيجة توافر المناخ والبيئة الملائمة، مما أدى لانتشاره بشكل سريع في جميع مؤسسات الدولة العراقية، خاصة بعد الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣، لذا هدف البحث إلى دراسة ظاهرة الفساد في العراق ودور المؤسسات المحلية في مكافحة هذه الظاهرة في الدوائر الحكومية، ضمن فرضية مفادها إن ضعف المؤسسات والهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد في أدى إلى استشرء ظاهرة الفساد بين الموظفين في الوحدات الادارية الحكومية في العراق. فعلى الرغم من محاولات القضاء على ظاهرة الفساد في العراق من خلال اتخاذ جملة من الاجراءات الرقابية والتشريعية والتنفيذية إلى جنب التشكيلات الحكومية كديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتش العام، ثم تشكيل المجلس المشترك لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٧ التابع لهيئة النزاهة العراقية، ليكون الاطار التنسيقي الجامع لكافة الاجهزة الرقابية على الصعيد المحلي والدولي لمكافحة الفساد في العراق، فإن هذه الظاهرة لازالت تسجل درجات مرتفعة حسب مؤشر المنظمات المحلية والدولية.الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري والمالي، منظمات مكافحة الفساد، مؤشر مدركات الفساد.

Abstract:

The widespread phenomenon of financial and administrative corruption in Iraq was the result of the availability of climate and the appropriate environment, which led to its rapid spread in all institutions of the Iraqi state, especially after the US occupation in 2003, so the aim of the research to study the phenomenon of corruption in Iraq and the role of local institutions in fighting this phenomenon in Government departments, within the hypothesis that the weakness of institutions and bodies responsible for fighting corruption led to the spread of corruption among employees in government administrative units in Iraq. Despite the attempts to eliminate the phenomenon of corruption in Iraq by taking a number of regulatory, legislative and executive measures, along with government formations such as the Office of Financial Supervision, and the offices of the Inspector General, and then the formation of the Joint Council for Fighting Corruption in 2007 of the Iraqi Integrity Commission, to be the coordinating framework Combining all supervisory departments at the local and international level to fight corruption in Iraq, this phenomenon is still scoring high according to the index of local and international organizations. Key Words: Administrative and Financial Corruption, Anti-Corruption Organizations, Corruption Perceptions Index.

المقدمة

أن ظاهرة الفساد توجد في جميع المجتمعات النامية والمتقدمة، ولها تداعيات واضرار اقتصادية على هذه المجتمعات التي تستشري فيه، وتؤدي هذه الظاهرة إلى تقويض التنمية الاقتصادية وعرقلتها، كما تعمل على زيادة معدلات البطالة والفقر، فضلاً عن دورها في تفاقم المشكلات الاجتماعية، وعدم الاستقرار السياسي. والفساد يعد سلوكاً منحرفاً غير قانوني ومخالف للتعاليم الدينية والقيم الاخلاقية، ويظهر هذه الظاهرة يعود لعدة أسباب منها سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، والتي قد يكون مصدرها داخلي أو خارجي للدول. لذا اتفقت التقارير للمنظمات الدولية والهيئات المحلية على مكافحة ظاهرة الفساد في تلك الدول وبضمنها العراق. فقد انتشر السلوك الفاسد في أغلب المؤسسات الحكومية العراقية بسبب ما مر به من حصار اقتصادي وحروب طويلة واحتلال امريكي، مما ترك آثار كبيرة على سلوكيات الموظفين الحكوميين على نحو خاص وعلى سلوك افراد المجتمع على نحو عام، الذي أضر بالاقتصاد العراقي فسبب انخفاض معدلات الاستثمار سواء المحلي أو الاجنبي، وهدر الموارد المالية والاقتصادية، وانتشار ظاهرة الفقر والبطالة، خاصة بعد عام ٢٠٠٣. فأدى ذلك إلى إيجاد مؤسسات حكومية محلية كهيئة النزاهة في محاولة للقضاء على ظاهرة الفساد في دوائر الدولة العراقية.

أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في تناول ظاهرة خطيرة استشرت في المجتمع العراقي وهي ظاهرة الفساد، التي لها تأثير كبير على جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ودور المؤسسات والهيئات المحلية في مكافحة هذه الظاهرة.

مشكلة البحث: تكمن المشكلة في ضعف أدوار الأجهزة الرقابية الحكومية في العراق بسبب انتشار المحسوبية والمحاباة والرشوة بين الموظفين فيها، أدى ذلك إلى رفع مستويات الفساد على مستوى البلد.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها ان " استشرء ظاهرة الفساد المالي والاداري في الوحدات الادارية الحكومية في العراق جاء نتيجة ضعف المؤسسات والهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد في هذه الوحدات ".

هدف البحث: دراسة ظاهرة الفساد في العراق ودور المؤسسات المحلية في مكافحة هذه الظاهرة في الدوائر الحكومية.

المبحث الأول مدخل مفاهيمي لظاهرة الفساد وأضرارها الاقتصادية المطلب الأول: مفهوم الفساد وخصائصه:

هناك عدد من التعاريف التي تحاول توضيح مفهوم الفساد من حيث طبيعته ولماذا يتم القيام بهذا العمل الفاسد، فقد عرف الفساد "بأنه خروج على القوانين والانظمة أي عدم الالتزام بهما أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية ومالية وتجارية أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة"^١. وعرف أيضاً "بأنه تخصيص الموارد وتوزيع العائد الاقتصادي، وفق اعتبارات المصلحة الخاصة وليس المصلحة العامة"^٢. كما عرفت منظمة الشفافية الدولية Transparency International Organization مفهوم الفساد "بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة لنفسه أو جماعته"^٣. واختارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ ان تعرف الفساد من حيث ما يترجم من ممارسات فعلية على ارض الواقع "فهو الرشوة بجميع وجوهها، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنقود، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والثراء غير المشروع وغيرها من أوجه الفساد الأخرى"^٤. وكان تعريف الفساد أكثر رواجاً من الناحية العملية بالنسبة للعاملين في حقول التنمية مثل البنك الدولي "على أنه سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية"^٥ من الناحية اللغوية لجذر كلمة الفساد فانه متأني: من الجذر (فسد) ضد صلح، (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، ونجده في صاحب لسان العرب قد ورد بالشكل الآتي: الفساد: نقيض الإصلاح، فَسَدَ يَقْسُدُ وَيَقْسُدُ وَفَسُدَ فَسَاداً وَفَسُوداً، فهو فاسد وفسيد فيهما، ولا يقال الفَسَدَ وفسدته أنا^٦. كما جاء الفساد في المعجم الوجيز على أنه الخلل والاضطراب^٧. وقد عرف بعض الاقتصاديون الفساد على "أنه سوء استخدام الموظف العام* لاجهزة السلطة والادارة وصلاحياته بهدف تحقيق الاغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع"^٨. مما سبق ممكن وضع تعريف شامل يتضمن البعد الاقتصادي والبعد الاخلاقي مع سلوكيات العامل بالجانب الاداري والمالي، على النحو الآتي (بأنه السلوك المنحرف للاداري بعيداً عن المبادئ والقيم الاخلاقية، من خلال استغلال المنصب الحكومي ادارياً ومالياً من أجل تحقيق منافع شخصية على حساب المجتمع، وبما يؤدي إلى هدر الموارد الاقتصادية وسوء توزيعها). بذلك فإن الفساد يتصف بعدد من الخصائص أهمها:^٩

- ١- **السرية:** عادةً ما تكون افعال وترتيبات ومفاوضات واتفاقات السلوك الفاسد تتم بشكل سري.
- ٢- **تعدد الاطراف:** يشترك اكثر من طرف في عملية الفساد، إذ يكون هناك مستفيد من فعل الفساد لمصلحة طرف آخر يستفيد في نفس الوقت من المخالفة القانونية والاخلاقية للحصول على منافع متبادلة تجمع اطراف عملية الفساد.
- ٣- **الالتزام المتبادل:** التزام اطراف الفساد بتحقيق ما تم الاتفاق عليه، حيث مقابل الفعل الفاسد الذي يلتزم به من بيده السلطة التزام آخر على طرف آخر بدفع مقابل هذا الفعل.
- ٤- **التناقض والشمول:** إذ يحدث تناقض بين الادوار في الحياة العامة والادوار في الحياة الخاصة لمرتكبي الفساد، أما **الشمول:** يتصف الفساد بأنه يشمل اولئك الباحثين عن مصالح أو موافقات أو قرارات محددة واولئك الذين يمكنهم التأثير على هذه القرارات والتي عادة ماتكون دون وجه حق أو بالمخالفة للقانون واللوائح والضوابط والقيم الخاصة بالعمل والمجتمع في نفس الوقت.
- ٥- **الخدبة والتحليل:** يتضمن الفساد افعال احتيالية ومخادعة من خلال اصطناع الاوراق والمستندات غير الحقيقية، والالتفاف حول الضوابط واللوائح لتحقيق مكسب غير شرعي.
- ٦- **تحقيق منفعة خاصة على حساب المنفعة العامة:** فمرتكب السلوك الفاسد يحصل على منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية أو ادبية على حساب المنفعة العامة للمجتمع، وهذا ما يسبب بالحاق اضرار اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، فالفساد يحدث اضرار بالاقتصاد الوطني مثل التلاعب بأسعار العملات الوطنية أو عجز الموازنة العامة أو عجز الدوائر والهيئات العامة عن اداء وظائفها، وقد تكون اجتماعية كانتشار السلوك المنحرف بالسرقة أو تعاطي المخدرات أو العنف المجتمعي، وقد تكون اضرار سياسية كتمويل الارهاب وزعزعة الاستقرار السياسي الداخلي وتزوير الانتخابات البرلمانية أو المحلية وغيرها.
- ٧- **استغلال السلطة العامة:** يعد الفساد اتفاق بين إرادتي صاحب السلطة العامة ومرتكبي الفساد الذين يضغطون و يرغبون الطرف الاول لاصدار قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية من خلال استغلال سلطات وصلاحيات صاحب السلطة.

المطلب الثاني: انواع الفساد واضرارها الاقتصادية:

هناك العديد من الانواع لمشكلة الفساد، يمكن اجمال اهمها كالآتي:^{١٠}

- ١- الرشوة **Bribery**: تتمثل هذه الظاهرة بصورة واضحة من خلال استغلال الموظف العام لوظيفته من أجل الحصول على منافع مادية أو معنوية نظير قيامه باداء أو الامتناع عن عمل يكون من صميم اختصاصه الوظيفي أو الاخلال بواجبات الوظيفة على نحو يضر المصلحة العامة وواجبات الوظيفة العامة واصول المهنة.
- ٢- المحاباة والمحسوبية **Favoritism & Nepotism**: يقصد بالمحاباة تفضيل جهة على أخرى في تقديم الخدمة بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار . أما المحسوبية فهي نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو اقليمية أو طائفية بعيدة عن الاخلاقيات الوظيفية التي تقضي بعدم التفضيل أو الانحياز لجهة معينة دون مبررة قانوني، وهذه الظاهرة منتشرة في الوطن العربي بشكل كبير .
- ٣- الوساطة: وهي توسط للغير لدى الموظف العام لمصلحة صاحب الحاجة، ويتم ذلك في صورة رجاء أو طلب من شخص ذو نفوذ وظيفي أو ذو مكانة اجتماعية أو سياسية، فيصبح قادراً على توجيه قرارات الموظف العام بأداء عمل منافي للانظمة والقوانين.
- ٤- التسبب في العمل **Negligence**: قد يأخذ سلوك بعض العاملين في المنشآت العامة سلوكاً غير سليم وفساد يتمثل بعدم الالتزام بقواعد وقوانين العمل كعدم التقيد باوقات الدوام أو الحضور الشكلي دون القيام بالمهام الوظيفية المطلوبة، ويترتب عليه عدم انضباط العمل وانخفاض انتاجية العاملين، وهذا الامر يعد هدراً للموارد البشرية والوقت والمال.
- ٥- اختلاس المال العام **Embezzlement**: وهي إحدى أنواع الفساد التي لها انعكاسات خطيرة على الاقتصاد الوطني من خلال قيام موظف أو بمساعدة عدد من الموظفين العموميين باختلاس اموال أو اوراق مالية أو أي ممتلكات أخرى عمومية ذات قيمة والتي عهدت اليهم بحكم موقع هؤلاء الموظفين في الوظيفة العامة.
كما يمكن تقسيم الفساد من حيث مظهره إلى: ^{١١}
- أ- الفساد الإداري **Managerial Corruption**: هو مجمل الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية والتي تصدر عن الموظف اثناء تاديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية، وتتمثل مظاهر هذا النوع من الفساد بعدم احترام مواعيد و اوقات العمل أو الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي.
- ب- الفساد المالي **Financial Corruption**: هو مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ويمكن ملاحظة مظاهر هذا النوع في الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي وغيرها من الأنواع.
- ت- الفساد الاقتصادي **Economical Corruption**: قد يكون هذا النوع من الفساد فردياً لبعض السياسيين أو الموظفين العموميين، أو قد يكون موجوداً في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى. وفي أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يعاني منها المجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته، وهذا ما يقصده (Johnston) بالفساد المنتظم أو الممتد، وهذا الفساد يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فالفساد تكلفة اقتصادية يتحملها المجتمع، حيث يترك بعض الآثار السلبية منها ارتفاع حجم التهرب الضريبي، ارتفاع تكلفة الخدمات العامة نتيجة التكاليف الإضافية الناجمة عن ممارسات الفساد، ارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي نتيجة العمولات التي تزيد من التكاليف الحقيقية للمشاريع الكبيرة، يقلل الفساد من نوعية المرافق العامة وكفاءتها ومن جودة السلع والخدمات المقدمة، كما يشوه الفساد سوق العمل من خلال اجراءات التوظيف والتعيين في الحكومة على أساس المحسوبية أو الرشوة، والمساهمة في الفقر وعدم المساواة في توزيع الدخل، ويخفض الفساد مستويات النمو.
- ث- الفساد السياسي **Political Corruption**: وهو المرادف للقوة التعسفية، أي يعني استعمال القوة التعسفية لتحقيق غرض يختلف عن الغرض الذي على أساسه منح هذه القوة، أو بعبارة أخرى هو مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم عمل النسق السياسي (المؤسسات السياسية في الدولة). إن الانواع المختلفة للفساد اضرار كثيرة على الجانب الاقتصادي، فهناك اجماع واسع بين الاقتصاديين على ان الفساد له تأثيرات سلبية على عمل وكفاءة السوق، ويشوه الفساد الإيرادات الضريبية كما يقلل الموارد المتاحة لاعادة توزيع الدخل، ويؤدي إلى ابطاء العملية التنموية نتيجة توجيه الموارد الاقتصادية إلى المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة. بشكل عام يمكن تناول اضرار الفساد على الجانب الاقتصادي كالآتي:

الدولة على انتاج السلع والخدمات التي يرغب بها المجتمع^{١٢}، بالتالي فان أي تأثير على النمو الاقتصادي يحدث من خلال الاستثمار، ففي البيئة التي تنتشر فيها ظاهرة الفساد في دوائره الإدارية تؤدي إلى تخفيض الاستثمارات، لان اصحاب المشاريع يدركون بأن المسؤولين الفاسدين لا يمنحون التصاريح الضرورية لاستثمارهم إلا بعد دفع الرشاوي، لذا فقد ينظر المستثمرون إلى الفساد على أنه ضريبة ذو طابع مؤذ بوجه خاص بالنظر إلى الحاجة للسرية وإلى الربح التي تصاحبها، لذا فأنها تقلل من حوافز الاستثمار^{١٣}. وقد قام الخبير الاقتصادي في صندوق النقد الدولي في واشنطن (بابلو ماورو) عام (١٩٩٥) بدراسة قياسية لـ (٦٧) دولة اثبتت فيها وجود علاقة وثيقة ما بين الاستثمار والفساد، فانخفاض مؤشر الفساد* من (٤) إلى (٦) يؤدي إلى زيادة قدرها (٤ %) في معدل الاستثمار و (٥ %) في النمو السنوي للدخل الفردي، هذا يعني ان الفساد يؤثر بشكل كبير في النمو الاقتصادي من خلال قناة الاستثمار^{١٤}.

ثانياً: الفساد يشوه الإنفاق الحكومي: يهدف الإنفاق الحكومي إلى تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة، بذلك فان انتشار ظاهرة الفساد في القطاع الحكومي له آثاراً على تخصيص النفقات من قبل الحكومة، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق وليس أقصى نفع ممكن منه. وعليه يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع ما، سوء تخصيص لموارد هذا المجتمع العامة، لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع، ومن ثم ستحظى الأنشطة الغير منتجة باهتمام بعض القائمين على تخصيص النفقات العامة وفي مقابل ذلك سيتم اغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة، أو يكون الانفاق عليها ليس بالدرجة الكافية، كالانفاق على القطاع الزراعي والصناعي، أو الانفاق على تحسين مستوى المناطق النائية^{١٥}. يرى بعض الباحثين ان ثلث ثروة الدول العربية قد نهبت وحجبت عن مشروعات التنمية نتيجة توجيه موارد هذه الدول نحو الانفاق العسكري العقيم، فيقدر الباحثين ان المتراكم من اجمالي الدخل القومي العربي (بثلاثة الاف مليار دولار) خلال المدة (١٩٥٠ - ٢٠٠٠)، وقد قدر ماصرف على برامج التسليح من هذا المبلغ بحدود (الف مليار دولار)، أما ماصرف على عملية اعمار البنى التحتية وما خصص للقطاعات الصناعية والزراعية والخدمية فقد كان بحدود (الف مليار دولار) أخرى في الفترة ذاتها، أما الالف الثالثة فيقدر أنها ذهبت إلى اشخاص ومؤسسات عملوا من أجل تسهيل وتسيير العمليات والاعمال المطلوبة للشقين الاولين من النفقات الحكومية^{١٦}.

ثالثاً: الفساد يزيد من حدة الفقر: بصفة عامة يكون البلد اكثر فقرا اذا كان مستوى الفساد فيه عالياً، فالفساد يهدد الناس ولا سيما الفقراء منهم، والدولة التي يتفشى فيها الفساد قد تواجه أفقر الفقراء ممن لا يملكون الموارد للتنافس مع الراغبين في تقديم الرشاوي، ويحرم الفقراء من نصيبهم حتى ولو كان هذا النصيب هزيباً، ويزيد من حدة الفقر بتحويله الموارد المخصصة لتخفيف حدة الفقر إلى جيوب عديمي النزاهة من المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال^{١٧}، فمثلاً في مصر بسبب وجود طبقة منتفعة من السياسيين ورجال الاعمال فقد ازدادت ثروتهم خلال مدة زمنية قصيرة لتبلغ مليارات الدولارات في حين ان تقديرات البنك الدولي لعام (٢٠٠٢) أشارت إلى ان (٢٣ %) من المصريين يعيشون تحت خط الفقر^{١٨}. كما ان الدراسات تشير إلى أنه على الرغم من وجود زيادات كبيرة في المعونات الغربية الرسمية للدول الفقيرة والتي تكون في الغالب الاكثر فساداً، فالدول الافريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى كانت تستلم في عام (٢٠٠٠) مامقداره (٨٠ مليار دولار) سنوياً كمعونات اجنبية قد ارتفعت هذه المعونات إلى (١٢٥ مليار دولار) سنوياً في عام (٢٠١٠) ولكن هذه الزيادة في المعونات لم يكد يستفيد منها أحد من الافارقة، بل ان معدلات الدخل قد انخفضت باستثناء القليل من الدول، وهذا الفشل في توجيه المعونات نحو تحسين المستوى المعاشي يعود إلى تقشي الفساد في منظمات الإغاثة وفي الحكومات الافريقية^{١٩}، وينجم عن ذلك ان توسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، من خلال تراجع مستويات المعيشة الامر الذي يؤدي لتراجع معدلات النمو الاقتصادي، فضلاً عن لضعف استجابة الحكومة لاحتياجات المجتمع، فتزداد كلفة الخدمات العامة كالتعليم والصحة والسكن وغيرها من الخدمات، وهذا بدوره ينعكس سلباً على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات^{٢٠}، بالتالي يؤدي إلى البقاء ضمن الحلقة المفرغة (الفساد - الفقر) .

رابعاً: الفساد يفاقم من مشكلة البطالة: ان مشكلة البطالة مشكلة تعاني منها دول العالم المتقدم والنامي، وتتفاقم هذه المشكلة عند وجود ظاهرة الفساد في المجتمع، حيث ان آثار هذه الظاهرة تمتد لتؤثر في حجم الاستثمارات المحلية والاجنبية، فاكثر الاضرار وضوحاً هي الزيادة المباشرة في تكلفة انتاج السلع، فاذا قلنا ان هناك مدفوعات غير القانونية للمسؤولين الحكوميين بذلك فان المنتج (أو المستثمر) سيتحمل تكلفة اضافية، هذا ما يؤدي إلى نتيجة مفادها النقص الحاصل في الموارد الموجه لتوليد وظائف جديدة في الاقتصاد^{٢١}، بذلك تكون عملية السيطرة على مستويات البطالة في غاية الصعوبة، فالعلاقة بين الفساد والبطالة هي علاقة متداخلة، حيث يعرقل الفساد اقامة مشاريع حقيقية تستوعب الآلاف من العاطلين عن العمل، كما أنه سيعمل بشكل أساسي على الترويج لمشاريع سطحية غير مفصلية، كذلك ستعاني المؤسسات الصناعية

والانتاجية من مشاكل في الانتاج والانتاجية، أما بالنسبة للمؤسسات الخدمية العامة ستكون غير قادرة على تلبية حاجات الناس، بسبب ان الكثير من المؤسسات الحكومية ستفقد انسيابية العمل الإداري، وكذلك عدم قدرة هذه المؤسسات على وضع آليات جديدة لمعالجة مشكلة البطالة.^{٢٢}

المبحث الثاني مستويات الفساد الإداري والمالي في العراق والأردن، ودور الأجهزة الرقابية للبلدين في مكافحته المطلب الأول : واقع الفساد في العراق للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٨):

شهد الاقتصاد العراقي تراجعاً خطيراً في الآونة الأخيرة بسبب الاوضاع السياسية وانتشار الفساد بشكل كبير أثر ذلك في كل مفاصل الدولة، فاحتل العراق بعد عام (٢٠٠٣) المراتب المتقدمة بالدول الأكثر فساداً بعد زوال النظام والأتان بالحرية والديمقراطية، وكم حجم الاموال المسروقة وفق صيغ القانون أو بدونه، كما عمل الاحتلال على نشر الفساد المالي والإداري من خلال تعيين مستشارين امريكان بصفة ممثلين لقطاعات مختلفة من التكنولوجيا، واصبحوا يديرون الوزارات والمؤسسات الرسمية واغلبهم هم من العاطلين عن العمل في اوربا وامريكا ويفتقدون إلى الخبرة والكفاءة، كما تعمدوا على تفكيك السلطة ومؤسساتها وحل الجيش وقوى الامن، والعمل على تفكيك المجتمع من خلال زرع الفتنة وزرع البذور الطائفية، والانتماء العصبي وتطميع البعض بالدولة المستقلة أو الاقاليم أو اشعارهم بالاغلبية وسعي بعض الدول المجاورة للسيطرة على العراق ودعمها لبعض القوى السياسية على حساب الأخرى. فضلاً عن التفكك الاخلاقي، وخلق التفاوت الطبقي بين افراد الشعب العراقي، وانتشار الفقر والبطالة بسبب الفساد المالي والإداري، مع هدر الموارد وعدم معرفة مصادرها أو جهات انفاقها أو طبيعة الأنشطة.^{٢٣} لذلك فان ظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة العراقية اصبحت أفة خطيرة تهدد المنظومة الاقتصادية وبمثابة حرب استنزافية مدمرة وهي تنبئ بكارث لا تقل فتكاً عن الاوبئة. وقد تم اعداد الجدول (١) من أجل توضيح ترتيب العراق عربياً وعالمياً حسب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٨):

السنوات	الترتيب عربياً	الترتيب عالمياً	مؤشر الفساد (درجة)
٢٠٠٣	١٦	١٢٥	2.2
٢٠٠٤	١٧	١٢٩	2.1
٢٠٠٥	١٧	١٣٧	2.2
٢٠٠٦	١٧	١٦٠	1.9
٢٠٠٧	١٨	١٧٨	1.3
٢٠٠٨	١٨	١٧٨	1.3
2009	١٨	١٧٦	1.5
2010	١٩	١٧٥	1.5
٢٠١١	١٨	١٧٥	1.8
٢٠١٢	١٨	١٦٩	1.8
٢٠١٣	١٧	١٧١	1.9
٢٠١٤	١٧	١٧١	١,٩
2015	١٨	١٦٩	١,٨
2016	١٦	١٢٥	٢,٢
2017	١٨	١٦٩	١,٨
٢٠١٨	١٨	١٦٩	١,٨

المصدر: تم اعداد الجدول من قبل الباحث بالاعتماد على بيانات منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٨)، والمنشورة على الموقع الالكتروني للمنظمة www.transparency.org يلاحظ من الجدول (١) ان العراق يحتل المراتب المتقدمة عربياً وعالمياً منذ عام (٢٠٠٣) ولغاية عام (٢٠١٨)، حسب تصنيف منظمة الشفافية الدولية في انتشار ظاهرة الفساد في دوائر الدولة. حيث احتل العراق بعد الاحتلال الامريكي لعام (٢٠٠٣) الترتيب (١٦) عربياً، وعلى الصعيد العالمي (١٢٥) وبدرجة فساد (٢.٢)، واستمرت

هذه الدرجة متقاربة بالنسبة للاعوام الاخرى مع زيادة درجة الفساد في بعضها وصولاً الى عامي (٢٠١٧ و ٢٠١٨) لتصبح درجة (١.٨) ، بالرغم من تعدد الاجهزة الرقابية في العراق بعد عام (٢٠٠٣) ورغم الجهود المبذولة في اكتشاف العديد من حالات الفساد المالي والاداري الى ان العراق يحتاج الى ارادة سياسية حقيقية وتعمل بقوة من اجل ضرب الفاسدين والعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية.

المطلب الثاني: دور المؤسسات والجهات المحلية في مكافحة الفساد ما بعد عام (٢٠٠٣):

ان من أبرز الاجراءات التنظيمية التي اتخذتها الحكومات العراقية انشاء مؤسسات مختصة في مكافحة الفساد بهدف القضاء على هذه الظاهرة في المؤسسات والدوائر الحكومية، ومن أجل تنفيذ برامج مكافحة كل اشكال الفساد، وارساء دعائم القانون في العراق، والعمل على التنسيق فيما بين هذه المؤسسات، لذا كان لا بد من الإشارة إلى هذه المؤسسات والدوائر من أجل معرفة حجمها ومسؤولياتها في مكافحة ظاهرة الفساد. وكما مبين في الفقرات الاتية:

أولاً: هيئة النزاهة العامة: النظام القانوني للنزاهة في العراق نظام استمد صياغته من أحدث الافكار القانونية في مجال مكافحة الفساد، ومنها المبادئ القانونية التي جاءت بها اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٤)، وهو نظام تكاملي يقوم على التعاون بين ثلاثة اجهزة وصولاً إلى القضاء. إذ اعتبار هيئة النزاهة الجهاز الرئيس في العراق لتنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد وبالتعاون مع كل من ديوان الرقابة المالية ومكتب المفتشين العموميين في الوزارات العراقية كافة. وتمارس الهيئة واجباتها القانونية باعتبارها مؤسسة دستورية وجهازاً مستقلاً في العراق لمكافحة الفساد يخضع لرقابة مجلس النواب العراقي، ومن واجبات الهيئة التحقيق في قضايا الفساد عند عرض القضية على قاضي التحقيق تصبح الهيئة طرفاً في الدعوى، وأشار القانون إلى ان الهيئة هي الجهاز الوحيد المخول بالاستعانة بالاجراءات الجنائية من أجل البت والفصل في القضايا المتعلقة بساءة التصرف. كما تتخذ الهيئة التدابير اللازمة لاستلام شكاوي المواطنين المتعلقة بالفساد والتحقيق فيها بواسطة محققين تحت اشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية^{٢٤}. ويمكن للهيئة ان تقترح على مجلس النواب تعديل أو سن تشريعات صممت للقضاء على الفساد وتنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع للمحاسبة والتعرض للاستجواب والتعامل المنصف في الحكومة، وتضع الهيئة تعليمات لقواعد السلوك لتوضيح معايير الخدمة العامة واخلاقياتها، التي يجب ان يلتزم بها موظفوا الحكومة العراقية والقطاع العام والخاص باعتبارها شرطاً للتعيين وللإستمرار بالخدمة الوظيفية، خصوصاً بعد انتشار الفساد الاخلاقي والمالي والإداري بعد عام (٢٠٠٣)، وأيضاً تضع الهيئة لوائح تنظيمية ملزمة وفقاً لقواعد الكسب غير المشروع ، تقتضي من كبار الموظفين في الدولة الكشف عن مصالحهم المالية، وكذلك لزوجاتهم واولادهم القصر من عقارات ومنقولات ودخل مالي وارصدة مالية في المصارف واسهم وسندات ... الخ، وان للهيئة مراجعة قانون انضباط موظفي الدولة واصدار التعديلات عليه وفقاً للمصلحة العامة.

ومن الممكن الإشارة إلى دور هيئة النزاهة في محاربة الفساد من خلال متابعة البلاغات والقضايا الجزائية خلال المدة (٢٠١٥ - ٢٠١٨)، وكما مبين في الجدول ادناه: جدول (٢) عدد البلاغات والقضايا المسجلة في هيئة النزاهة العراقية للمدة (٢٠١٥ - ٢٠١٨)

السنوات	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧ - ٢٠١٨	المجموع
الأعداد المسجلة	١٤١٨	٢٠٠١	٣٤٥٨	٥٨٧٧
الأعداد المنجزة	١٤١٨	٢٠٠١	٢٣٨٤	٥٨٠٣
نسبة الإنجاز %	%١٠٠	%١٠٠	%٩٦,٩٩	%٩٨,٧٤

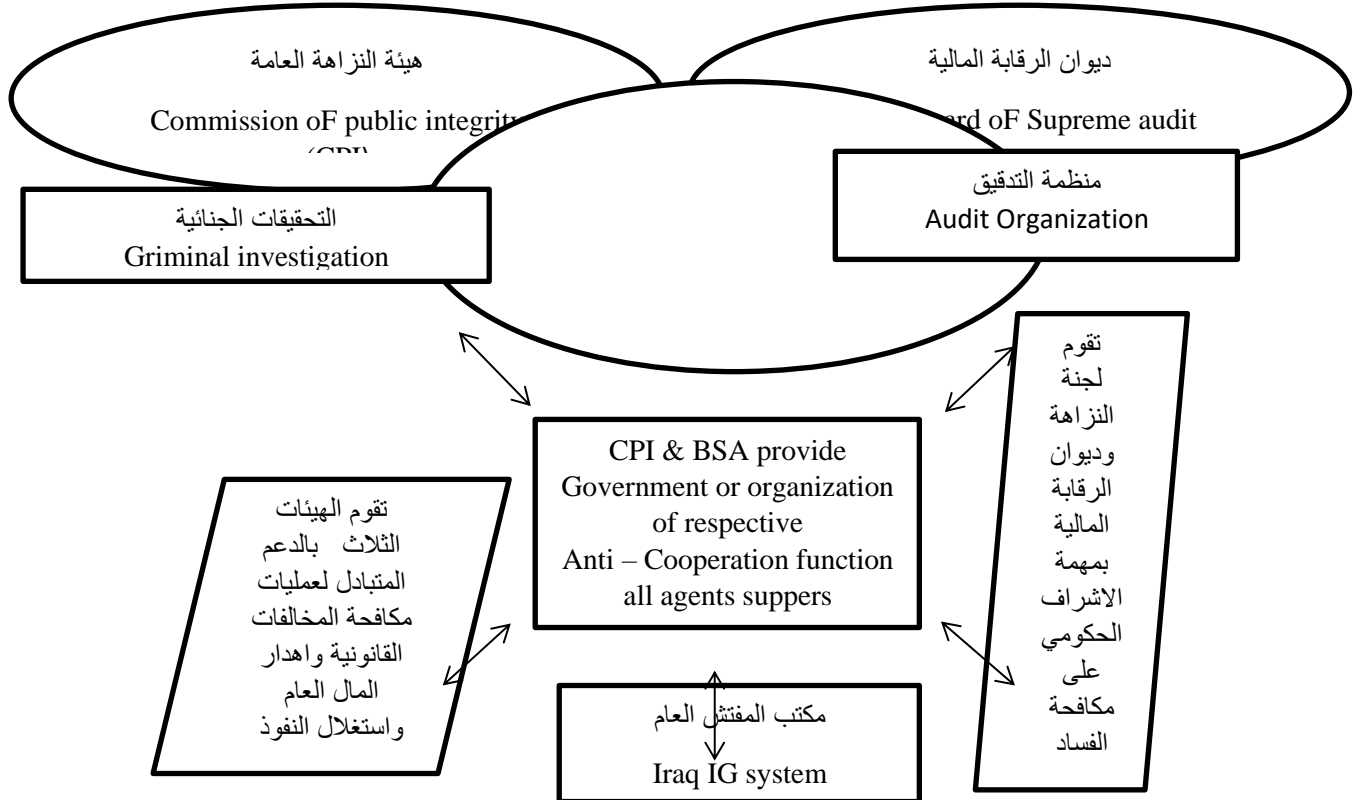
المصدر: الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على التقرير السنوي لهيئة النزاهة العراقية للمدة (٢٠١٥ - ٢٠١٨). يلاحظ من الجدول (٢) ان أعداد القضايا والبلاغات المنجزة خلال المدة المشار لها سابقاً قد بلغت (٥٨٠٣) بلاغاً، من اصل (٥٨٧٧) بلاغاً ونسبة انجاز بلغت (%٩٨.٧٤).

ثانياً: ديوان الرقابة المالية:^{٢٥} ان للديوان دوراً كبيراً في مكافحة الفساد إذ يعد أحد الأعمدة الثلاث إلى جانب هيئة النزاهة العامة ومكتب المفتشين العموميين، من خلال الكشف عن حالات الاختلاس والسرقة للمال العام في العراق منذ عام (١٩٩٠)، وهو بمثابة الحارس الامين لخزينة الدولة، ولضمان استقلال الديوان فقد صدر عام (٢٠٠٤) قرار يقضي بجعله مؤسسة مستقلة تساعد على تعزيز الاقتصاد وفاعلية ومصداقية الحكومة العراقية وقدرتها على ادارة مواردها، ومن أبرز واجبات الديوان:

- ١- اصدار اللوائح التنظيمية للمراجعة المالية والمحاسبية المبنية على المعايير المقبولة عالمياً وعلى افضل الممارسات.
- ٢- التعاون بين ديوان الرقابة المالية و هيئة النزاهة العامة لتحسين القواعد والمعايير المطبقة على الادارة وعلى عمليات المحاسبة والمراجعة المالية للاموال العامة وتبادل المعلومات من خلال وسائل الاتصال بينهما.

٣- لقيام بالمراجعة المالية وعمليات تقييم الأداء والكشف عن الفساد والتبذير وسوء الاستغلال وانعدام الفعالية في المسائل المتعلقة بتلقي الاموال العامة وصرفها واستعمالها.

- ٤- احالة جميع الادعاءات أو الادلة المتعلقة بالفساد إلى هيئة النزاهة أو مكاتب المفتش العام في الوزارة المعنية.
- ٥- اعداد ونشر التقرير السنوي لتنفيذ مهمته بصفة كونه المجلس الاعلى للمراجعة المالية في العراق التي تتضمن عمليات المراجعة المالية وتقييم الأداء كذلك مجالات التعاون مع هيئة النزاهة العامة.
- ٦- القيام بالتقييم المالي للعقود العامة وضمان اسخدام المنح والقروض الحكومية لتحقيق الاغراض التي تم من أجلها تم تقديم القروض أو المنح.
- ٧- احالة موضوع الخلاف مع دوائر الدولة إلى هيئة النزاهة التي تقوم باجراء تحقيق اضافي في الموضوع وتطبيق القوانين والانظمة بخصوصها.
- ٨- دور ديوان الرقابة المالية في تدقيق جميع المستندات والسجلات المحاسبية وسجلات الرواتب لجميع منتسبي الدوائر الحكومية وفقاً لقانون موظفي الدولة، والكشف عن التلاعب والتزوير خصوصاً عند نهاية كل سنة مالية والمطالبة لجميع الموظفين بجلب مستمسكات رسمية تثبت عدم استلام الزوج أو الزوجة للمخصصات الزوجية في وقت واحد مع الإبلاغ عن حالات التفرقة التي تحصل بينهما احياناً، او اكمال الاولاد مرحلة الدراسة والتوظيف في دوائر الدولة العراقية من اجل ايقاف صرف المخصصات وفقاً للقانون.
- ٩- التحقق من ان الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.
- ١٠- التحقق من ان الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الاموال العامة في الاغراض المخصصة لها دون اسراف او انحراف، يتضح من ذلك ان الديوان يهدف إلى المحافظة على المال العام من الهدر والتبذير وضمان كفاءة استخدامه، والمساهمة في استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره، فضلاً عن المساهمة في تطوير كفاءة اداء الجهات الخاضعة للرقابة للحد من الفساد المالي والإداري في العراق.
- ثالثاً: مكاتب المفتش العام:** ٦٦ انشأت مكاتب المفتشين بموجب الامر (٥٧) لعام (٢٠٠٤) في الوزارات كافة لاختصاصها لاجراءات المراجعة والتدقيق ولتحقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف على الوزارات، وكذلك منع وقوع حالات التبذير واساءة استخدام السلطة والحيولة دون وقوعها والتعرف على الاعمال المخالفة للقانون والتعاون مع هيئة النزاهة العامة عن طريق رفع تقارير حالات الفساد في الوزارة المعنية. ومن أبرز واجبات مكاتب المفتشين العموميين:
- ١- فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ماتقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها ولتوفير المعلومات لاتخاذ القرارات ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة لتحسين برامج الوزارة وعملها.
- ٢- تلقي الشكاوى المتعلقة باعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وسوء التبذير التي تؤثر على مصالح الوزارة واتخاذ الاجراءات الحازمة
- ٣- متابعة الأداء لضمان الاعمال التصحيحية المتخذة استجابة لملاحظات وتوصيات مكتب المفتش العام للمراد تحقيقه.
- ٤- اصدار التقارير من قبل المفتش إلى الوزير المعني والمسؤولين، وبيين فيه الملاحظات والتوصيات المستخلصة من تنفيذ مهام المكتب، حيث يصدر التقرير سنوياً قبل شهرين من نهاية كل سنة مالية يبين فيه (تقارير المراجعة، جهود التحقيق التي قام بها، التدقيق المالي).
- ٥- العمل على كشف الفساد، ومنع الغش والتبذير أو اساءة استخدام السلطة.
- ٦- تدريب منتسبي الوزارة على كافة اساليب كشف اعمال الفساد والغش والتبذير القيام بكل مايلزم لتكريس تقاليد وبيئة تنبذ الفساد.
- ٧- التعاون الكامل مع المحاكم وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمساعدتهم في تادية مهامهم. المخطط (١) يوضح التداخل بين المؤسسات الحكومية الهادفة لمكافحة الفساد، التي بمثابة اعمدة عراقية لمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق: مخطط (١) تداخل المؤسسات الحكومية العراقية في مكافحة الفساد



المصدر: هاشم الشمري، ايثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط ١، دار اليازوي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ١٧٦.

رابعاً: دور الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد: تعد الرقابة الداخلية في جميع دوائر الدولة هي الجهة المسؤولة عن تزويد المعلومات الدقيقة لديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين في حالات اكتشاف التزوير والاختلاس والهدر المالي، ويتم اعداد تقارير مفصلة عن ذلك. وتعرف الرقابة (بانها التاكد والتحقق من ان تنفيذ الاهداف المطلوب تحقيقها في المجال المالي والإداري تسير سيراً صحيحاً حسب الخطة والتوجيه المرسوم لها) وتتضمن عملية الرقابة ثلاثة امور رئيسية:

- تاكد سلطة الرقابة من انجاز الاهداف وفقاً للخطة الموضوعة، باستخدام اقل مايمكن من الوقت والجهد والمال.
- الاطمئنان لصحة التصرفات المالية والادارية اثناء التنفيذ، ومعالجة الاخطاء، ومعرفة الأسباب ومنع تكرارها في المستقبل.
ويلاحظ ان الرقابة الداخلية في العراق قد اصبح دورها ضعيفاً جداً بسبب العلاقات والمصالح بين افراد معينين والمدير العام لتحقيق منافع خاصة على حساب الآخرين، لذلك كان لا بد من وجود ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين وهيئة النزاهة لتصحيح الاخطاء وكل اشكال الفساد من خلال تدقيق كافة الامور المتعلقة بشعبة الحسابات والرقابة والتدقيق الداخلي واتخاذ الاجراءات الرادعة بحقها.

خامساً: دور الاعلام ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد:^{٢٧} تضطلع الاجهزة الاعلامية بوظائف بنوية تستخدم المنهج العلمي المعرفي لاداء مهمات مجتمعية استراتيجيه هادفة إلى توافق المجتمع ووحداته وتجانسه في كتلة واحدة تواجه الاخطار المترتبة بامن المجتمع واستقراره وفي مقدمتها خطر الفساد. حيث ان للصحافة دور في كشف الفساد من خلال كافة وسائل الاعلام في ظل الحكم الديمقراطي وخصوصاً كبار موظفي الدولة، واطلاع افراد المجتمع عليها من خلال ما يقوم به من وظيفة كشف المستور كون الفساد يحدث بالخفاء. فالمفسد بطبيعة الحال لا يستطيع ارتكاب جرائمه على الملأ ومهمة الاعلام هي اظهار الحقيقة وكشف ما يحدث بالخفاء من هنا ينشأ الصراع بين الاعلام والفساد، فالمفسدون غالباً بارعون في ارتكاب جرائم الفساد وعلى اطلاع واسع بالقوانين وعلى معرفة ودراية تامة بما يقومون به وكيف يقومون به ولديهم قدرة كبيرة على التمويه وإخفاء جرائمهم. فعلاقة الاعلام بالفساد علاقة مزدوجة فهي علاقة كشف وعلاقة وجود. ووسائل الاعلام (المقروءة والمسموعة والمرئية) بوصفها تمثل السلطة الرابعة، وبالتالي فهي تشكل سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه الوطنية وبذلك تقع عليها مسؤولية كبرى في مكافحة الفساد والتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة والتي لا بد في سبيل تحقيق هذه الغاية ان تتحلى بالموضوعية وحس المسؤولية لترصد وتكشف وتتابع اية مخالفات وممارسات فاسدة، بعيداً عن التشهير والتحيز وهذا يعطيها أهمية خاصة في قدرتها على التصدي للفساد ومحاربة المفسدين كون الإعلام يتوجه مباشرة لافراد المجتمع للوصول إلى مجتمع خالي من الفساد. ولا بد ان تمارس وظيفتها الرقابية في مواجهة أي خروج عن القانون أو أي خرق للقوانين أو أي توظيف شخصي للقانون يؤدي مصالح شخصية للمفسدين، وتكون عيون الاعلام منقطة لأي شبهة فساد، فالاعلام قد يكون عيون الحكومة التي تعكس حقيقة ما يجري على ارض الواقع في مجتمعاتها ولكن بإعطاء الاعلام قدر من الحرية حتى يستطيع التحرك وباحترام الاعلاميين لهذه الحرية واحترامهم للمهنة التي يمتنونها منطلقين للبحث عن الحقائق ومحاولة الوصول إلى مجتمع نظيف نوعاً ما بعيداً عن أي مصالح شخصية. أما منظمات المجتمع المدني هي الأخرى لها دور في الكشف عن قضايا الفساد المالي والإداري، وتعرف المنظمات بانها تقع خارج دائرة السلطة الدولة هي التي لا تهدف إلى الربح وتسعى لتحقيق المصلحة العامة والمبنية على المشاركة لمواطنين احرار من أجل الدفاع عن الطبقات المهمشة والضعيفة، جاءت بعد التغييرات الكبيرة التي حدثت في العراق عام (٢٠٠٣)، وهي تتطلب ارادة سياسية قوية مدعومة بارادة شعبية تضمن بناء منظومة مضادة تعزز قيم ومبادئ النزاهة من خلال استراتيجية وقائية شاملة يشارك فيها جميع الاطراف في المجتمع. كما شهدت تأسيس المئات من منظمات المجتمع المدني في عموم العراق ولا يخفى على أحد الدور الكبير الذي لعبته المنظمات الدولية من تقديم يد العون والمساعدة لاعداد كبيرة من المنظمات تمثلت بالتدريب واعداد كوادر المنظمات في دورات داخل وخارج البلد وتمويل البرامج والانشطة التي ساهمت كثيراً في بناء هذه المنظمات. لقد استطاعت منظمات المجتمع المدني وخلال مدة زمنية قصيرة من لعب ادوراً مهمة شملت تقديم المساعدات الانسانية لضحايا الحرب والاعمال الارهابية وتوفير الدعم القانوني للفئات المهمشة والمستضعفة ونشر وترسيخ مبادئ السلام والتعايش السلمي وثقافة حقوق الإنسان والمساواة في النوع

الاجتماعي وتمكين المرأة ، ومكافحة الفساد على الرغم من العقبات التي تواجهها وفي مقدمتها الدعم المالي، لذلك لا بد من تفعيل دورها في مجال تطبيق اتفاقية الامم المتحدة من خلال مساءلة القطاع العام من قبل جمهور المواطنين عبر هذه المنظمات.

المطلب الثالث: التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري والمالي:

سعى الأردن منذ الخمسينيات من القرن الماضي إلى بذل الجهود الهادفة إلى رفع كفاءة الاجهزة المالية والإدارية من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة، وذلك من منطلق الادراك لأهمية التطوير لهذه الاجهزة، التي تعد أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما في ذلك التنمية الشاملة المستدامة، فمرت عملية التطوير والاصلاح بمراحل متعددة، واتجهت نحو ارساء دعائم الجهاز الإداري الوطني من خلال تأسيس أجهزة مركزية تعنى بالاصلاح مروراً بتشكيل لجان مدعومة سياسياً للتقليل من الفساد وليس المعالجة نهائياً في الأردن. ويمكن تقسيم هذه المراحل حسب الفترات الزمنية بالشكل الآتي:^{٢٨} المرحلة الاولى (١٩٥٢ - ١٩٨٩). المرحلة الثانية (١٩٨٩ - ١٩٩٩). المرحلة الثالثة (١٩٩٩ - ٢٠١٣) والتي يمكن ايجازها كالآتي:

المرحلة الاولى: تميزت هذه المرحلة بأنها كانت بدايات تأسيس لفكرة وممارسة اصلاح الإدارة الحكومية، واعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول آخراج نظام خدمة مدنية جديد، وانشاء بعض الاجهزة مثل ديوان الموظفين ومن ملامح هذه المدة ايجاد عدد من لجان التطوير الحكومية أهمها: لجنة تحديث الادارة الحكومية عام (١٩٧٢)، ولجنة تطوير الإداري عام (١٩٧٢) واللجنة الملكية للتطوير الإداري عام (١٩٨٤) المرحلة الثانية: والتي تميزت بأيجاد مؤسسة الإصلاح الحكومي من خلال نهج ذاتية التطوير وذلك من خلال توجه نظام الخدمة المدنية رقم (١) لعام (١٩٨٠) باستحداث ماسمي بوحداث التطوير المالي والإداري للاجهزة الحكومية التي اصبحت جزءاً أساسياً من هيكل كل دائرة حكومية. المرحلة الثالثة: تميزت هذه المرحلة بتشكيل المجلس الاقتصادي الاستشاري، وتميزت بتوافر الارادة السياسية والدعم السياسي من اعلى المستويات والتزام الحكومة الجاد على درب الاصلاح والقضاء على الفساد، كما تميزت ببناء استراتيجية لتطوير التنمية الادارية وتفعيل الدور الرقابي والمساءلة في مكافحة الفساد، ولقد تم تطوير نظام الخدمة المدنية عام (٢٠٠٠) ثم عدل هذا أيضاً عام (٢٠٠٢)، وتم تطويره عام (٢٠٠٧) من خلال اعتماد الكفاءة والجدارة والاختبارات كأساس للتنافس للقبول في الوظيفة العامة، واعتماد اللامركزية في تفويض الصلاحيات والتوجه نحو المعلوماتية والحكومة الالكترونية، كما اصدرت هيئة مكافحة الفساد في الأردن عام (٢٠١١) تقرير يوضح التزام الأردن بتنفيذ الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.

يشار إلى ان أبرز المؤسسات الأردنية لمكافحة الفساد تتألف من المؤسسات الآتية:

١- **ديوان المحاسبة:** أنشئ بهدف التأكد من سلامة وصيانة المال العام والمحافظة عليه وفق القواعد القانونية والمالية والمحاسبية، حيث يقوم بمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلف والقروض الخ. ويهدف الديوان إلى محاربة كافة اشكال الفساد المالي والإداري واصلاح انظمة الادارة المالية العامة للدولة، وتعزيز مبادئ المشروعية والشفافية والمساواة في القرار الإداري الذي يتخذ داخل الادارات الحكومية، والعمل على تعزيز القيم الاخلاقية في تقديم الخدمات العامة. وقد استطاع الديوان تحقيق وفورات مالية (٣٥.٤) مليون دينار أردني عام (٢٠٠٨). ومن أهم المخرجات الرقابية الناشئة عن تنفيذ المهام من قبل الديوان لعامي (٢٠٠٧ و ٢٠٠٨) كما مبين في الجدول أدناه: **جدول (٣)**

عدد المخرجات الرقابية من ديوان المحاسبة الأردني لعامي (٢٠٠٧ و ٢٠٠٨)

المخرجات الرقابية	٢٠٠٧	٢٠٠٨
الاستيضاحات والكتب الرقابية	٩٠١	١١٣٤
مذكرات مراجعة ولوائح تدقيق	٣٨١٨	٣٣١٤
استشارات قانونية	٤١٣	٤٤٢
لجان تدقيق وتحقق	٩٥	١٤٥
المجموع	٥١٧٧	٥٠٣٥

المصدر: نعيم إبراهيم الظاهر إدارة الفساد (دراسة مقارنة بالإدارة النظيفية) ط ١ عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠١٣ ، ص ٢٢١ .

٢- **هيئة مكافحة الفساد:** ترتبط الهيئة برئيس الوزراء الأردني وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق الاهداف كمالها الحق ابرام العقود والتقاضى، كما تتمتع بالحرية والاستقلال دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كان

٣- **ديوان المظالم:** وهو أحد اركان منظومة النزاهة الوطنية ويتمتع ديوان المظالم بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها القيام بموجب الصفة القانونية تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها، والتعاقد مع الغير والتقاضي وله ان ينيب عنه الاجراءات القضائية المحامي العام المدني، كما يمتاز باستقلالية تامة ولايتلقى أي تعليمات من أي سلطة. كما إن الأردن وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للمدة (٢٠١٣ - ٢٠١٧)، التي كانت أهدافها:

١- **رفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها:** تؤثر ظاهرة الفساد بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني والبيئة الاستثمارية في البلاد، وتقع مسؤولية رفع مستوى التوعية والتثقيف بأشكال الفساد وآثاره السلبية على كافة الجهات الحكومية والقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني، كما ان هذه الجهات مسؤولة عن توفير المعلومات الصحيحة والدقيقة للمواطنين عن حجم هذه الظاهرة والاجراءات والسياسات والتشريعات المتخذة لمعالجتها.

٢- **تعزيز الوقاية من الفساد:** تتطلب جهود الوقاية من الفساد ترسيخ مبادئ النزاهة والحاكمية الرشيدة وتفعيل الرقابة الداخلية ووضع وتطبيق مدونات السلوك الوظيفي في مؤسسات القطاع العام من خلال وضع التشريعات والسياسات واجراءات العمل الكفؤة والفاعلة، كما ان مسؤولية الوقاية من الفساد تقع أيضا على مؤسسات القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني، سواء في مجال الممارسة أو في مراقبة التزام مؤسسات القطاع العام.

٣- **تعزيز قدرة هيئة مكافحة الفساد:** تتولى هيئة مكافحة الفساد مسؤولية رفع مستوى التوعية العامة حول ظاهرة الفساد، واتخاذ الاجراءات اللازمة للوقاية من هذه الظاهرة، والتحقيق في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه، وتعتبر مهام الهيئة بالغة الأهمية في ملاحقة الفاسدين، وتقديمهم للقضاء لملاحقهم. وهذا يتطلب امتلاك الهيئة للموارد البشرية والفنية، على ان تتسم إجراءات عملها بالكفاءة والشفافية، وآليات وظيفية للتعاون والتنسيق مع مؤسسات القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني.

٤- **تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة:** يؤثر الفساد سلباً على الحقوق الأساسية للمواطنين وانشطة الاعمال، ويتطلب مكافحة الفساد انشاء منظومة فاعلة لمكافحته تركز على تفعيل المشاركة المجتمعية في جهود الوقاية من الفساد ومكافحته بحيث يكون الجميع من افراد ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الربحية ومؤسسات القطاع الخاص ذات العلاقة جزءاً من عمليات صنع القرار ووضع التشريعات والإستراتيجيات والسياسات والمعايير والإجراءات المصممة لضمان النزاهة المجتمعية.

٥- **رفع كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه:** هناك العديد من الجهات المسؤولة عن التحقيق في قضايا الفساد، كما ان الاطار القانوني الذي يحدد مهامها وادوارها في مجال مكافحة الفساد غير واضح لكافة افراد المجتمع، وبالتالي فإنه من المهم ان يتم تنظيم التعاون وتبادل المعلومات وتنسيق الانشطة بين سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية والجهات الأخرى ذات العلاقة، كما انه من المهم ضمان امتلاك العاملين في هذه الجهات للمهارات والقدرات اللازمة للحفاظ على كفاءة منظومة مكافحة الفساد.

٦- **تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد:** تتطلب جهود مكافحة الفساد تعاوناً دولياً كفعولاً وفاعلاً للوقاية ومكافحة جرائم الفساد ومتصلاتها. ولتحقيق ذلك، يتطلب استمرار مشاركة الأردن في الجهود الاقليمية والدولية، في اطار الاتفاقيات والمنظمات الدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد، ويشمل ذلك التعاون وتبادل المعلومات في مجال التحقيق المشترك في قضايا الفساد واسترداد الموجودات، كما ان المسؤولية عن التحقيق في جرائم الفساد تحتاج إلى وجود آلية واضحة للمساعدة القانونية المتبادلة وتبادل المعلومات على المستوى الدولي. لذا فإن تقارير منظمة الشفافية العالمية الخاصة بدرجة الفساد في الأردن قد أشارت إلى انخفاض ترتيب الأردن في مستويات الفساد فيها، فكان أعلى ترتيب لها عربياً المرتبة السادسة في عام ٢٠٠٣ بدرجة ٤.٦، ودولياً المرتبة ٥٣ في عام ٢٠٠٧ بدرجة ٤.٧، لتتخض إلى المرتبة الثانية عربياً والمرتبة ٤٠ دولياً، وبدرجة ٤.٥، ذلك في عام ٢٠١٨، كما هو واضح في الجدول (٤) :جدول (٤) درجة الفساد في الاردن للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٨)

السنوات	درجة الفساد	الترتيب العربي	الترتيب الدولي
٢٠٠٣	٤,٦	٦	٤٣
٢٠٠٤	٥,٣	٤	٣٧
٢٠٠٥	٥,٧	٥	٣٧
٢٠٠٦	٥,٣	٥	٤٠
٢٠٠٧	٤,٧	٥	٥٣
٢٠٠٨	٥,١	٥	٤٧
٢٠٠٩	٥,٠	٥	٤٩
٢٠١٠	٤,٧	٥	٥٠

٤٩	٤	٥,٥	٢٠١١
٤٩	٤	٥,٥	٢٠١٢
٤٩	٤	٥,٥	٢٠١٣
٤٩	٤	٥,٥	٢٠١٤
٤٩	٤	٥,٥	٢٠١٥
٤٩	٤	٥,٥	٢٠١٦
٤٨	٣	٦,٢	٢٠١٧
٤٠	٢	٤,٥	٢٠١٨

المصدر: تم اعداد الجدول من قبل الباحث بالاعتماد على بيانات منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد للسنة (٢٠٠٣-٢٠١٨)، والمنشورة على الموقع الالكتروني للمنظمة www.transparency.org

الاستنتاجات والتوصيات الاستنتاجات:

- ١- ان الاجهزة الرقابية في العراق لم تحقق النجاح بعد المقارنة مع التجربة الاردنية في مكافحة الفساد، حيث لا توجد هناك ارادة حقيقية للتخلص من مظاهر الفساد في العراق، بل ان تعدد الاجهزة الرقابية قد يكون شجع الفاسدين في دوائر الدولة العراقية من خلال تمرير القضايا الخاصة بالفاسدين والتغطية عليهم. فعلى الرغم من تعدد وزيادة الاجهزة الرقابية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ عما كانت عليه قبل ذلك العام، لم يبعد العراق من إحتلاله المراتب الاولى في الفساد عربياً وعالمياً.
- ٢- نتيجة انتفاع بعض الأطراف السياسية من المناصب والمحاصصة وتحقيق المصلحة الخاصة على حساب الشعب العراقي، أدى عدم وجود رغبة حقيقية من قبل الحكومة العراقية في مكافحة الفساد المالي والاداري في دوائر الدولة.
- ٣- الهدر المالي في الرواتب المصروفة على كافة موظفي الاجهزة الرقابية وبدون جدوى واحتلال العراق مراكز متقدمة في الفساد، بينما نجد ان هناك جهاز رقابي وأحد وخطة مدروسة وضعت من قبل الاردن في الحد من حالات الفساد المالي والاداري.
- ٤- عدم توفر الملاك الرقابي من ذوي الخبرة والكفاءة في مكافحة الفساد نوعاً ما، مع تراجع البرامج التدريبية خصوصاً خارج العراق لدعم موظفي الاجهزة الرقابية، والاطلاع على التطورات والاساليب الحديثة في اكتشاف الفساد.

التوصيات:

- ١- توحيد الاجهزة الرقابية في العراق تحت عنوان (جهاز الرقابة العليا العراقي لحماية الاقتصاد والمال العام). وتوزيع الفرائض من الموظفين مابين القطاع العام والخاص مما يساهم في تقليل الضغط على الموازنة العراقية نتيجة رواتبهم والمخصصات المرتفعة وبدون جدوى.
- ٢- تفعيل دور الحكومة العراقية من خلال وجود الرغبة على مكافحة الفساد واحالة الفاسدين الى المحاكم المختصة وتفعيل قانون (من اين لك هذا) ويطبق اعتباراً من عام ٢٠٠٣.
- ٣- تغيير شاغلي المناصب العليا (كالمدرء والعمداء والمعاونيين ورؤساء الاقسام) في مؤسسات الدولة خلال مدة محددة وتكون مدروسة مع المسالة من قبل كافة الاجهزة الرقابية عن الانجازات التي تحققت اثناء تواجده في المنصب ومقدار الاموال التي انفقت من خزينة الدولة نحو سياسة الاستثمار والتشغيل.
- ٤- تدوير مدرء شعبة الحسابات والتدقيق الداخلي كل سنة في مؤسسات الدولة مع وضع جهاز متطور (يطبق على مستندات القيد والصرف) في شعبة الحسابات كونها المسؤولة عن صرف الاموال الطائلة وارهاق موازنة الدولة.
- ٥- الاستفادة من تجارب البلدان العربية والاجنبية من خلال التعاون الاقتصادي والرقابي وتبادل الخبرات وفتح دورات داخلية وخارجية واختيار جهاز رقابي من موظفين حسن السيرة والنزاهة والاستقلالية.

المصادر والهوامش

- ١- أحمد ابو دية، الفساد (أسبابه وطرق مكافحته)، ط ١، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمسالمة- امان، فلسطين، ٢٠٠٤، ص ٤.

- ٢- نزيه عبد المقصود محمد مبارك، الفساد الاقتصادي (أسبابه ، اشكاله، اثاره، اليات مكافحته، دراسة مقارنة بالفكر الاسلامي)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٣٠.
- 3- Transparency International Organization, Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, 6. Press officer Jana, Berlin, 2002, P
- ٤- عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: اطار لفهم الفساد في الوطن العربي ومعالجته، مجلة المستقبل العربي، السنة السابعة والعشرون، العدد ٣٠٩، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٩٥.
- 5- World Bank, development report, Oxford university press, Washington, 1997, P 102.
- ٦- معجم لسان العرب، طبعة بيروت، ١٩٦٦، ص ٢٨٣.
- ٧- مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم المصرية، مصر، ١٩٩٤، ص ٤٧١.
- * الموظف العام هو أي شخص يعين في عمل تديره الحكومة المركزية أو السلطات اللامركزية (الاشخاص العاميين العاملين ضمن المحافظات والاقضية والقرى) وذلك لتقديم خدمة عامة. للمزيد من التفاصيل راجع:
- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الاسلامية، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٧.
- ٨- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، بحث مقدم للندوة الموسومة بـ (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤.
- ٩- للاطلاع:
- عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ٢٠٠٣، ص ٥ - ٧.
- عز الدين بن تركي، ومنصف شرفي، الفساد الإداري (أسبابه، آثاره وطرق مكافحته - إشارة لتجارب بعض الدول)، مداخلة في الملتقى الوطني حول (حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير / جامعة محمد خضير، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٤.
- ١٠- للتفاصيل أنظر:
- نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته، ط ١، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٦ - ٨٨.
- مرتضى نوري محمود الشديدي، الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة حول (النزاهة أساس الأمن والتنمية) والمنعقد في ٣٠ / ٧ / ٢٠٠٨، العراق، ص ٩ - ١٦. البحث منشور على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة:
- <http://www.nazaha.iq/nashad-P3.htm>
- مدرس علي سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة القادسية، المجلد ١٢، العدد ١، سنة ٢٠١٠، ص ١٢١ - ١٢٤.
- ١١- لتفاصيل أكثر راجع:
- بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ٢٤ - ٢٥.
- طواهر محمد التهامي، تأثير الفساد الاقتصادي على النشاط التنموي في البلاد النامية، بحث مقدم للمؤتمر العلمي السادس حول (الحكم الراشد ودوره في التنمية المستدامة)، الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ١٢.
- ١٢- يحيى غني النجار، ومحمد رضا عبد العظيم، النمو الاقتصادي بين التحليل والقياس، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد ٧، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٨٩.
- ١٣- كيمبرلي آن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة: محمد جمال إمام، مكتبة الاسرة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٢٦.

** مؤشر الفساد هو المتوسط البسيط للمؤشرات القياسية ويمثل فيه (٠) أعلى معدل للفساد و (١٠) أقل معدل للفساد، وهذا المؤشر وضعته شركة خدمات المخاطر السياسية Political Risk Services Inc.، وتعد هذه الشركة من الرواد في عملية قياس وتصنيف المخاطر السياسية وبالاعتماد على اساتذة متخصصين في كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة / جامعة سيراكيز في الولايات المتحدة الأمريكية. راجع الموقع الإلكتروني للشركة:

<http://www.prsgroup.com/PRS.aspx>

- ١٤- كيمبرلي آن البيوت، الفساد والاقتصاد العالمي ، مصدر سابق، ص ١٣٣.
- ١٥- عبدالله بن حاسن الجابري، الفساد الاقتصادي (أنواعه، أسبابه آثاره وعلاجه)، بحث مقدم إلى المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي / جامعة أم القرى، بدون سنة نشر، ص ١٨ - ١٩.
- ١٦- أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، مصدر سابق، ص ٩١ - ٩٢.
- ١٧- وارث محمد، الفساد وأثره على الفقر: إشارة إلى حالة الجزائر، مصدر سابق، ص ٩٣ - ٩٤.
- ١٨- مؤسسة الرواد لشؤون المجتمع المسلم، الفساد في عالما العربي الإسلامي، ملخص وقائع الندوة العلمية التي عقدها مركز دراسات الوحدة العربية ببيروت في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ / ايلول ٢٠٠٤ وتحت عنوان " الفساد والحكم الصالح "، مصر، ٢٠٠٥، ص ٤٩ - ٥٠.
- ١٩- وولفغانغ كاسبر، معالجة الفساد للقضاء على الفقر، بحث مقدم إلى مركز الدراسات المستقلة / سلسلة (قضية وتحليل)، الاصدار ٦٧، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٨.
- 20- Tin, Corruption in Post War Reconstruction: Confronting the Vicious Cycle, The United Nations Program for Development (UNDP), Beirut, 2005, P 47
- ٢١- كامل علاوي كاظم، البطالة في العراق (الواقع، الآثار، آليات التوليد وسبل المعالجة)، بحث مقدم إلى كلية الادارة والاقتصاد / جامعة الكوفة، العراق، ٢٠١١، ص ١١.
- ٢٢- عبد الواحد مشعل، المخاطر الاجتماعية والاقتصادية للفساد الإداري والمالي، ورقة بحثية مقدمة إلى الندوة العلمية التي اقامتها بيت الحكمة بالتعاون مع كلية الاداب / جامعة بغداد حول (الآثار الاجتماعية للفساد)، عام ٢٠٠٧، ص ٧ - ٨.
- ٢٣- عبد الرضا فرج بدرابي، الفساد الإداري في العراق، مجلة كلية الادارة والاقتصاد / جامعة البصرة، العدد ٤١، ٢٠٠٦، ص ١٦٩.
- ٢٤- الجمهورية العراقية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٠ - ٢٠١٤)، المجلس المشترك لمكافحة الفساد، العراق، ص ٥.
- ٢٥- ميخايل حميد علي كاظم، تقويم كفاءة اداء هيئات ديوان الرقابة المالية من وجهة نظر المدراء الماليين في الوحدات الحكومية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ٤٧ - ٥٠.
- ٢٦- ابتهاج محمد رضا داود، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة إلى تجربة العراق في الفساد، مجلة الدراسات الدولية / جامعة بغداد، العدد ٤٨، ٢٠١٠، ص ٨١.
- ٢٧- المصدر:
- محسن ابو رمضان، دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٤٠٧٢، العراق، ٢٠١٣، ص ١ - ٣.
- صالح الطائي، دور الإعلام الرقابي في مكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، مركز أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، العراق، ٢٠٠٩، ص ١٨ - ٢٢. بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.adhwaa.org
- ٢٨- خليل، عطا الله، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي (تجربة الأردن)، ورقة عمل مقدمة في ندوة تطوير العلاقة بين القانونيين والإداريين بعنوان (القطاع العام ومكافحة الفساد المالي والإداري) والمنعقدة في الرباط، المغرب، ٢٠٠٩، ص ٣٤٢.