الدور الرقابي لهيئة النزاهة في رصد حالات الفساد الاداري والمالي [+]

دلال صادق احمد [*] صواش شاهين [*]

المستخلص :

تعتبر ظاهرة الفساد الاداري و المالي من الظواهر الخطيرة والتي ظهرت بصورلم تكن في الحسبان في العراق وخاصة بعد عام 2003وذلك بسبب غياب الرقابة وهدر المال وانتشار ظاهرة الارهاب بالاضافة الظهور الفساد السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي وما لها من تاثير كبير على عملية البناء و التنمية و تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والادارية وبالتالي اضعاف الدولة على مواجهة التحديات اللازمة للبناء ونشر ثقافة الديمقراطية و الشفافية .
لذلك تقع على عاتق الحكومات محاربة الفساد عن طريق خلق حصن من القوانين الحازمة والرادعة لهذه الظاهرة والتاكيد على سيادة القانون والنظام القضائي ونشر الثقافة الخاصة بالنزاهة والشفافية وبسيادة هذه العوامل يخلق لدى الحاكم والمحكوم الردع والعقاب والتخوف من المساءلة ،اما في حالة غياب القانون و النظام فان التعامل مع الفساد يصبح امرا مالوفا ومشروعا .

SUPERVISORY ROLE OF THE COMMISSION ON PUPLIC INTEGRITY IN REJECTING THE CASES OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL CORRUPTION

Abstract :

The phenomenon of financial and administrative corruption is a dangerous phenomena which appeared in a way not taken into account in Iraq, especially after 2003 because of the lack of control and waste of money and the spread of the phenomenon of terrorism as well as appearing political corruption and economic and social and its significant impact on the process of construction and development and the destruction of the economy and financial and administrative capacity and thus weaken the state necessary to meet the challenges of building and spreading the culture of democracy and transparency.
Financial and administrative corruption has become a global system and the states have to face those who made it even it differed from one country to another.

المقدمة :

تعد ظاهرة الفساد من الامراض الخطيرة التي تعيق تقدم الدول وتهدد امنها واستقرارها الاجتماعي والامن والاقتصادي وان تفشي الفساد في أي مجتمع من شأنه ان ينعكس سلباً على تقدم وتطور البلد ورفاهية الافراد، لذلك فقد

[+] تاريخ إستلام البحث 2013/11/4 ، تاريخ قبول النشر 2015/3/23
[*] مدرس مساعد / المعهد التقني / كركوك / الجامعة التقنية الشمالية

وجدت بعض الدول انه من الضروري استحداث مؤسسات متخصصة تأخذ على عاتقها العلاج لهذه الافة الخطيرة ومنها العراق من خلال تشكيل هيئة النزاهة ودخول العراق في عضوية منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد مما له الأثر في تجسيد مهمة علاج الفساد الإداري والمالي.

مشكلة البحث :

الفساد الإداري والمالي يعبر عن ظاهرة قديمة برزت بعد عام 2003 في العراق بحيث أثرت على أقتصاد العراق وبدأت بالأنتشار في مؤسسات الدولة بالأضافة الى الثغرات الحاصلة في السياسة الدولية وسرعة تعديل القوانين والأستثمارات والتنمية الحاصلة في العراق مما أدت الحاجة الى وضع حلول لمعالجة الفساد والقضاء عليها ومنها قانون النزاهة والأنتماء ألى منظمة الشفافية الدولية .

أهداف البحث :

1- بيان مفهوم الفساد الأداري والمالي في ظل قانون هيئة النزاهة ومنظمة الشفافية العالمية والمعوقات التي تواجهها.
2- التعرف على الدورالرقابي لمنظمة الشفافية الدولية للحد من ظاهرة الفساد من خلال نشر الوعي الأعلامي لمظاهر الفساد عالمياً.
3- التعرف على الدور الرقابي والقضائي لهيئة النزاهة والمهام المناطة بها في كشف حالات الفساد والحد منها.
4- دور الأجهزة الرقابية والقضائية الأخرى في دوائر الدولة واسهامها في كشف حالات الفساد الأداري والمالي.

هيكلية البحث :

يقسم البحث الى ثلاثة مباحث تطرقنا في المبحث الاول الى موضوع الاطار العام لمنظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة فقسمناه الى ثلاثة مطالب عرّفنا في الاول منه منظمة الشفافية العالمية وبحثنا في الثاني تعريف هيئة النزاهة اما المطلب الثالث فقد خصص للتعرف على الاجهزة الرقابية والقضائية الاخرى المناطة بها مهمة رصد الفساد.
في المبحث الثاني بحثنا عن الدور الرقابي والقضائي لهيئة النزاهة في كشف حالات الفساد الاداري والمالي مقسمين هذا المبحث الى المطلب الاول مفهوم الفساد والمطلب الثاني الدور الرقابي لهيئة النزاهة والثالث بيان انماط الفساد.
اما المبحث الثالث فقد خصصناه للرقابة المالية والادارية في العراق حيث تكلمنا في المطلب الاول عن الجهات المناطة بها مهام الرقابة المالية وفي المطلب الثاني بيان دور منظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة لارساء قواعد ومفاهيم الفساد وفي المطلب الثالث مقارنة بين الجهات المناطة بها مهام الرقابة القضائية والادارية والمالية.

المبحث الأول :

الاطار العام لمنظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة :

للتعرف على الاطار العام لمنظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة لما لهم من دور فعال للحد من الفساد لان الشفافية وسيلة من وسائل للحد من ظاهرة الفساد اماهيئة النزاهة فهي منظومة القيم الاخلاقية و الانسانية مسوؤلا عن تنفيذ و تطبيق القوانين لمكافحة الفساد لذا قمنا بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب أفردنا الاول لتعريف منظمة الشفافية العالمية وخصصنا الثاني للتعريف بهيئة النزاهة ، واخيرا خصصنا المطلب الثالث للتعرف على الاجهزة الرقابية والقضائية الاخرى في دوائر الدولة.

المطلب الأول :

تعريف منظمة الشفافية العالمية :

تعد منظمة الشفافية العالمية من المنظمات غير الحكومية أخذت على عاتقها مكافحة الفساد الاداري والمالي.
انشأت هذه المنظمة عام 1993 لتعمل بشكل اساسي على مكافحة الفساد والحد منهُ من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الأجراءات وأنسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة وفقاً للمتغيرات الأجتماعية والادارية ،وقد ارست منظمة الشفافية العالمية قواعد لمكافحة الفساد الاداري والمالي وبالتنسيق مع منظمة الامم المتحدة. [1]
تعد الشفافية التنظيمية وسيلة للاصلاح داخل المنظمات لايضاح الجوانب الفنية والسلوكية التي تساهم في عملية التنمية الادارية والاقتصادية والاجتماعية وتفرض بناء الدولة للقانون والعدالة وتأهيل افراد المجتمع للأستفادة من عملية البناء. [2]
لذلك فإن بناء الشفافية التنظيمية يتطلب قواعد واضحة تخدم المنظمة بالطرق المثلى وهذه القواعد متمثلة (بتحديد المهام،طرق،معايير قياس الاداء،اساليب المراجعة والتقييم) [3] ، فضلا عن كيفية استخدام المعلومات لتحقيق ابعاد الشفافية ويعمل بهذا المبدأ في كثير من الدول ولاسيما(استراليا،وبلجيكا،ودانمارك،فلندا،فرنسا،كندا)
إن المنظمة الشفافية الدولية Transparency international (TI)
تعد المرجع لنظام الشفافية لما تقوم به من بحوث ودراسات وتقصي الحقائق على المستوى الدولي فضلاًعن قيامها بوضع الأسس التي تعمل بها الشفافية وعلى وفق المحاور الأتية. [4]

1- تحديات الأصلاح The challenge of renovation
2- تحليل الفساد The Anatomy of corruption
3- متطلبات وتطوير الأستجابات Developing Responses
4- نظام النزاهة الوطني The National Integrity

أن منظمة الشفافية العالمية رائدة ومكرسة لمكافحة الفساد في جميع انحاء العالم ويعكس اراء رجال الاعمال والمحللي مخاطر داخل الدول وخارجها وقد قام بتنسيق العمل الأحصائي للكشف عن الفساد في الدول .لقد أكدت نائب رئيس منظمة الشفافية الدولية السيدة/روزا أدسنيا رويلبد،أن الدعم العالمي لهذه الدول والمصممة على مكافحة الفساد ضروري جداً لبلوغ

الشفافية في العقود مع القطاع العام وذلك من أجل أرساء أسس صلبة للقضاء على الفساد في الحكومة والخدمات العامة وأتخاذ الأجراءات لمنع الرشوة ،ولتحقيق ذلك تعاونت منظمة الشفافية العالمية على وضع مجموعة مبادئ خاصة لمكافحة الرشوة عن طريق عقد اتفاقات دولية لمنع الرشوة. [5]

المطلب الثاني :

تعريف هيئة النزاهة :

يعد قانون هيئة النزاهة طفرة نوعية في ميدان القوانين العراقية ،لما يمثله من تجسيد فعلي لمكافحة الفساد وقدحدد القانون نطاق التجريم ليشمل جميع المفسدين والهدف من ذلك اوجد لردع المفسدين الذين لا تقل خطورتهم عن الارهاب لان جريمة الفساد تتسم بطبيعتها بالسرية و التطور نظرا لانتشار مفاهيم العولمة. [6]

يقصد بهيئة النزاهة : بأنه جهاز مستقل مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق القوانين ومكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة وتثقيف الشعب بمفاهيم الشفافية والنزاهة بما تتسم مع المسؤولية ، [7] تخضع لرقابة مجلس النواب و لها شخصية معنوية و استقلال مالي و اداري. [7]

يشترط في من يرشح لرئاسة الهيئة ان يتسم باعلى معايير السلوك الاخلاقي والتحلي بسمعة النزاهة والامانة اضافة الى الشروط العامة لتولي الوظيفة. [7]

أنشأت هيئة النزاهة بموجب الامر (55) لسنة 2004 ونظرا لانضمام العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد استنادا الى المادة (6) من الاتفاقية والتي تنص على : (تكفل كل دولة طرف ، وفقا للمبادىء الاساسية لنظامها القانوني وجود هيئة او هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد) ، فقد صدر القانون رقم (35) لسنة 2007 والتي تضمن انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد واصبح العراق عضوا في الاتفاقية وملزم بتنفيذ احكامها لمحاربة الفساد. [8]

لذا فقد شرع قانون هيئة النزاهة المرقم (30) لسنة 2011 ،مهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والتمييز على الاساس العرقي والطائفي واستغلال السلطة لتحقيق اهداف شخصية او سوء استخدام الاموال العامة من خلال :

أ. وضع أسس ومعايير للأخلاق في لائحة السلوك والتي يستوجب على الموظفين الألتزام بها في جميع دوائر الدولة .

ب. عقد ندوات واعداد برامج توعية وبناء ثقافة مبني على الشفافية والشعور بالمسؤولية.

ج. تعزيز ثقة الشعب بالحكومة عن طريق كشف الذمة المالية.

ولهيئة النزاهة بموجب قانون هيئة النزاهة حق التحقيق في قضايا الفساد واحالتها الى المحاكم المختصة لتعزيز ثقة الشعب بالحكومة والعمل على برامج التوعية واصدار اللوائح التنظيمية لتحقيق اهداف النزاهة ، وتتمتع هيئة النزاهة بصلاحية التحقيق في اي (قضية فساد) بواسطة احد محققيها تحت اشراف قاضي التحقيق المختص وتكون الهيئة طرفا في كل قضية فساد لا يجري التحقيق فيها بواسطة احد محققي دائرة التحقيقات ، وتتخذ الهيئة جميع التدابيرالضرورية اللازمة للحد من الفساد والعمل دون تحيز والامتناع عن التعامل مع أي مؤسسة او شخص على نحو غير منصف والامتناع عن قبول الهدايا التي تتجاوز قيمتها ملبغاً رمزياً. [9]

المطلب الثالث :

الأجهزة الرقابية والقضائية الأخرى لدوائر الدولة :

من المعروف أن الدولة المعاصرة لا يستطيع الأفراد اقتضاء حقوقهم بأنفسهم بالطرق المباشرة أو الأمتناع عن تنفيذ أوامر السلطات العامة فهنا لابد أن يتدخل القانون لينظم المسألة بين الأفراد والدولة عن طريق مجموعة من الوسائل القانونية ولما لها من اهمية فظهرت انواع من الأجهزة الرقابية والقضائية والادارية. [10] ان هيئات مكافحة الفساد وهي (ديوان الرقابة المالية،هيئة النزاهة،منظمة الشفافية العالمية،هيئة الاشراف القضائي،مكتب المفتشين العموميين ... وغيرها) تقوم استراجياتها على اساس التنسيق والتعاون بين المنظمات المجتمع المدني ودوائر الدولة ومؤسساتها.

يعد جهاز ديوان الرقابة المالية من اولى الاجهزة الرقابية والتي كان لها الدور الفعال في مراقبة اعمال الادارة لكن بعد عام 2003 والتطورات التي شهدتها الساحة العراقية على صعيد الانفتاح العالمي والثقافي فكانت هناك حاجة ماسة الى اجهزة رقابية فعالة اخرى تساند عمل الرقابة المالية اضافة الى التعديلات التي جرت على قانون ديوان الرقابة المالية وتحديد مهام واهداف واستقلالية الديوان. [11] فقد اشارت المادة (3) من القانون الى المهام المناطة بديوان الرقابة المالية من خلال فحص المال العام وتدقيقه واخضاع جميع دوائر الدولة الى الرقابة ، اما المادة (4) فقد نصت على تحقيق الاهداف من خلال الحفاظ على المال العام من الهدر وسوء التصرف وزيادة الكفاءة ونشر الاستقلالية وتطوير الكادر المهني والمحاسبي والرقابي. [11]

يتألف ديوان الرقابة المالية من رئيس الديوان ونواب ومدير عام واعضاء ، يعقد الديوان المجلس جلسة مرة واحدة في الشهرويتخذ المجلس قرارته بالاغلبية ، الاعمال والمهام المناطة بالديوان تقدم تقرير سنوي الى مجلس النواب خلال (120) يوماً في نهاية كل سنة مالية يتضمن الجوانب الاساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية في ضوء المقترحات بالاضافة الى مراجعة تقارير الرقابة المالية وتوحيدها وتنسيق اليات عمل الديوان واجراء التحقيق الاداري في المخالفة المالية المكتشفة بشكل مباشر في الجهات التي لاتوجد فيها مكتب للمفتش العام. [11]

مما تقدم يتضح لنا دور ديوان الرقابة المالية هو اعلى جهة تدقيق حسابي ومالي للدولة من حيث التصرف بالموازنة المالية التي تُصرف سنوياً لجميع أجهزة الدولة وفقاً لقواعد المحاسبة القانونية والمعايير المهنية والوظيفية اضافة الى رفع المحاضر عن كل مخالفة قانونية في أي تصرف مالي الى مكتب المفتش العام في الوزارات وحيث نجد ان وظيفة الرقابة المالية تتشابه الى حد مع هيئة النزاهة ومكتب المفتش العام وهو حماية المال العام والأصلاح. [12]

اما الرقابة القضائية لها حق الرقابة يتمثل بشكوى مقدمة الى القضاء حيث يقوم المحقق من هيئة النزاهة مع محقق قضائي التحقيق في أي موضوع وفق احكام المادة (54) من قانون اصول محاكمات جزائية رقم (32) لسنة 1971 باجراء التحقيق فيها. [13]

اضافة لوجود كل هذه الهيئات القائمة على مكافحة الفساد لابد من الاشارة الى هيئة اخرى لاتقل وظيفتها عن غيرها من الهيئات العاملة للحد من ظاهرة الفساد الا وهو هيئة الاشراف القضائي وهو جهاز قضائي قائم على متابعة حالات الفساد الاداري والتحقيق فيها والمقدمة بشكوى ادارية بصورة مباشرة من قبل المواطنين الى الهيئة لغرض البت فيها ومحاسبة المقصرين من القضاة والعاملين في وزارة العدل. [14]

من خلال ما تم عرضه من تعريف لهيئة النزاهة وبيان دور الاجهزة المناطة بها مهمة مكافحة الفساد الاداري والمالي نلاحظ ان اجراء عملية الأصلاح ومواجهة الفساد تحتاج الى العمل في اطار قانون لتقليل فرص الفساد والعمل بمبدأ القانون فوق كل شيئ من خلال اخضاع جميع ذمم المسؤولين في البلاد الى هيئة النزاهة وترسيخ ثقافة الأنفتاح والتأكيد على الحقوق ودعم الدول للعمل بقرارات الأمم المتحدة ودعم الشفافية والأصلاح مع الأهتمام بالسلطة الرابعة (الأعلام) واعتماد برامج لتطوير العاملين لوضع أسس الشفافية في العمل والأستفادة من خبرات الدول التي سبقنا في مجال الشفافية .

المبحث الثاني :

الدور الرقابي والقضائي لهيئة النزاهة في رصد حالات الفساد الاداري والمالي :

أفردنا هذا المبحث للتعرف على الدور الرقابي والقضائي لهيئة النزاهة بأعتبارها جهة مستقلة في كشف ملفات الفساد ولبلوغ هذه الغاية خصصنا المطلب الاول لمفهوم الفساد الاداري والمالي ، وفي المطلب الثاني بيان الدورالرقابي والاداري لهيئة النزاهة اما المطلب الثالث فقد تطرقنا الى معرفة انماط الفساد الاداري والمالي.

المطلب الاول :

مفهوم الفساد الاداري والمالي :

ان مصطلح (الفساد) يعني الكثير من المفاهيم التي تدور في ذلك المفهوم ومنها الأنحراف عن القيم والمبادئ الأخلاقية العامة وببساطة ان مفهوم الفساد هو إساءة للثقة واعتداء على النزاهة التي يقصد به النخر في جسد المجتمع وسقوط القيم الأخلاقية فيه الناجمة عن تفكيك وسائل السيطرة للنظم السياسية الفاقدة للمصداقية في ممارستها والمتجاوزة عن استغلال الحق العام للنفع الخاص. [15]

فقد نص دستور العراق النافذ لسنة 2005 على موضوع مكافحة االفساد الاداري والمالي في مواضع مختلفة ضمن المواد الدستورية (103 ، 102 ، 106 ، 108) لتشكيل هيئات وتنظيمها بقانون كون الفساد منتشرة في العديد من الدول مع تفاوت نسبة الفساد الاداري والمالي والبحث في ظاهرة الفساد لها سمات وتتصف بخصوصية خاصة ولها جذورها التاريخية تنمو وتتطور من خلال الظروف الاجتماعية والاقتصادية رغم وجود قاسم مشترك للظاهرة في المنظومة القانونية. [16]

ان اصطلاح الفساد شامل يغطي الجوانب المالية والادارية والسياسية والقضائية واكثر القوانين شملت على محاربة قضايا الفساد واجراءاتها ومنها القانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969المعدل تنص في المواد (233 ، 234 ، 271 ، 275 ، 276 ، 290 ، 293 ، 296) على جرائم المخلة بالوظيفة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم واية جريمة اخرى المنصوص عليها في الفقرات (5 ، 6 ، 7) من المادة 135 من قانون العقوبات النافذ المعدلة بالقسم (6) من القانون التنظيمي و الصادر عن مجلس الحكم بالامر رقم (55) لسنة 2004 عن سلطة الائتلاف المنحلة. [17]

تعرف المنظمة الشفافية العالمية الفساد بأنه (استغلال)السلطة للمنفعة الخاصة ووضع البنك الدولي الانشطة التي يمكن ان تندرج تحت تعريف الفساد مثل (اساءة استعمال السلطة العامة للكسب الخاص)،فالفساد يحدث عادةً عندما يقوم موظف بقبول اوطلب او ابتزاز رشوة لتسهيل عقد او اجراء لمنافسة عامة،كما يتم بعرض وكلاء او وسطاء لشركات اواعمال خاصة

تقدم رشوة لتسهيل اجراء منافسين وتحقيق ارباح خارج القوانين المرعية،وكما يمكن ان يحصل الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة او سرقة الاموال الدولة. [18]

وهناك اليات للفساد الاداري والمالي منها : [8]

1- الية دفع الرشوة او العمولة الى الموظفين والمسؤولين في الحكومة للقطاع العام والخاص لغرض تسهيل الصفقات.
2- الرشوة او (العينية) في شكل وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأقارب وهو اخطر اليات الفساد السائدة ويقسم الفساد الى انواع منها:
   أ. فساد صغير (ضمن حدود درجات الدنيا)
   ب. فساد كبير (ضمن حدود درجات العليا للموظفين)
   ج. فساد الاخرين تجاوز الموظفين على قوانين واموال الدولة.

وقد حدد اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في فصل الثالث واشارة الى المواد (15-25) يمكن حصرها كالأتي : (رشوة المواطنين ، رشوة الموظفين ، اختلاس ، متاجرة بالنفوذ إساءة استغلال الوظائف ، الاثراء غير المشروع ، الاختلاس الاخفاء ، اعاقة سير العدالة).

المطلب الثاني :

الدور الرقابي والاداري لهيئة النزاهة :

تعتبر مؤشرات النزاهة و الشفافية قياس لمكافحة الفساد و معيارا مهما لديمومة الاصلاح للمجتمعات التي تعاني من الفساد ، ولتعزيز هذه المعايير واعداد منظومة قانونية و تشريعية ومنهجية يتطلب جهودا ضمن اطار محلي ودولي ، وادراكا لاهمية الدور الرقابي والقضائي لهيئة النزاهة في كشف ملفات الفساد والتي يتضح من خلال دورين احدهما تلقائي تمنع الفساد والاخر رقابي موضوعي وتكون بناءً على ابلاغ او اخبار بشكوى من احد الافراد او دوائر الدولة وتكمن دور الهيئة الرقابي بالتحقيق في قضايا الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والتمييز على اساس العرقي اوالطائفي واستغلال السلطة لتحقيق اهداف شخصية او سوء استخدام الاموال العامة. [19]

ان قانون هيئة النزاهة المرقم (30) والصادرة في 2011/10/27 قد وضع هدفاً لها هو مكافحة الفساد وحدد الوسائل التي تحقق لها ذلك الهدف استنادا للمادة (3) من القانون وذلك من خلال :

1- التحقيق في قضايا الفساد طبقا لاحكام هذا القانون
2- خلق وتنمية ثقافة النزاهة والشفافية في القطاعين العام والخاص بحيث تحترم اخلاقيات الخدمة العامة و النزاهة الشخصية و تقدر الاستقامة.
3- اعداد مشروعات القوانين التي يساهم في منع الفساد.
4- الزام القادة بالافصاح عن مصالحهم المالية لتعزيز ثقة الشعب بالحكومة..
5- اصدار اللوائح التنظيمية التي يجيزها القانون.
6- القيام باي عمل يساهم في مكافحة الفساد والوقاية منه.

ان دور الرقابي لهيئة النزاهة هو البحث عن الافعال والتصرفات التي وقعت في الماضي فاذا وجدت خللاً او خرقاً او جريمة عرضها على الجهات القضائية والادارية والقانونية التي لها سلطات التصحيح او الحكم طبقاً لاحكام القانون والقضاء.

اما الدور القضائي لهيئة النزاهة هو تطبيق القوانين مكافحة الفساد و بعدة وسائل والتحقيق في جرائم الفساد وقد حصّر القانون اختصاصها في مجال (التحقيق) وفقا للمادة (3) الفقرة (اولا) والملاحقة الجزائية بما يؤمن احترام اختصاصات الجهات الاخرى التي تعمل في نفس الميدان كالادعاء العام والمحققين التابعين لمجلس القضاء الاعلى حتى لايكون هناك تداخل في الصلاحيات والاختصاصات الموظفيين القانونيين في الوزارت ومحققي هيئة النزاهة والا تؤثر سلبا على اعمال وواجبات الوظيفية لهولاء الموظفيين. [7]

ان اختصاص هيئة النزاهة في مجال التحقيق الجزائي محددة في الفصل الثالث من قانون هيئة النزاهة (الاجراءات التحقيقية) في المواد (11 ، 12 ، 13 ، 14 ، 15) والتي يرجح فيها اختصاص الهيئة التحقيقي في قضايا الفساد على اختصاص الجهات التحقيقة الاخرى. [7]

فضلا عن كون هيئة النزاهة طرفا في كل قضية فساد لا يجري التحقيق بواسطة محققي هيئة النزاهة و لهم حق المتابعة والطعن في الاحكام والقرارات الصادرة من المحاكم المختصة ، ويتميز بالاتي :

1- **بانه اختصاص استثنائي** : أي جاء استثناءاً من القواعد العامة.
2- **اختصاص مشترك** : أي انه اختصاص غير حصري وان القانون يعطيها سلطة تلقي الاخبار والتحقيق.
3- **اختصاص حصري** : انه محدد بما نص عليه القانون أي ان اختصاص القضائي لهيئة النزاهة محددة وفق النظام القانون بما يتفق مع القوانين العقابية (العقوبات ، اصول محكامات الجزائية) والتحقيق مع السلطات القضائية ومكاتب المفتشين العموميين. [20]

المطلب الثالث :

انماط الفساد الاداري والمالي :

يعرف الصندوق الدولي (IMF) في مفهومه للفساد (علاقة الايدي الطويلة المعتمدة التي تهدف بانتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد او مجموعة اشخاص ذات علاقة مع الافراد). [21]

اما منظمة الشفافية الدولية تعرف الفساد: تحريف السلطة ما لفائدة خدمة مصالح سواء تعلق الامر بسلطة سياسية او قضائية او ادارية او اقتصادية. [22]

حدد الباحثون انماط الفساد ولغرض معرفتها والعمل على اصلاحها مثل (الفساد الاجتماعي ، الاداري ، الاقتصادي ، السياسي) ونأتي على بيان اصطلاح ماتم ذكره اعلاه وكالأتي :

اولاً – الفساد الاجتماعي : يعد الفساد الاجتماعي من اخطر انواع لانه آفة المجتمع وله اشكالاً وابعاداً ومحاورها محددة بظهور شبكات الرقيق واستغلال الاطفال في الاعمال اللااخلاقية.

ثانياً – الفساد الاداري : ويكون متمثلاً بالرشوة عندما يريد الموظف استغلال سلطته والرشوة طبقاً للقانون هي (جريمة) توجد طرفان فيها (الراشي والمرتشي) بالاضافة الى ان الدافع وراء الفساد الاداري هو وجود نية فاسدة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً يحتوي على سوء التنظيم وتضارب اختصاصاتهم. [23]

اما بالنسبة الى استغلال المناصب وتضخيم الجهاز الوظيفي يؤدي الى التأثير على السلطة ولها انعكاس خطير على المجتمع مثل (جريمة الاحتيال والنصب) والهدف منها الحصول على منافع شخصية تدر على مرتكبيها كسباً مالياً ومعنوياً.

ثالثاً – الفساد الاقتصادي : أن تدهور الاقتصادي في ظل الفساد وانتشار آفة الفقر ادت الى انعدام مبادئ العدالة والاخلاق وتفاقم الرشوة ومن اكثر الجرائم تأثيراً على الدولة جريمة (غسيل الاموال) وسادت بشكل واضح وبصورة منتظمة. [24]

رابعاً – الفساد السياسي : يعني الفساد السياسي ممارسة السلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية الا ان الغرض من هذه الممارسة ليس لتحقيق ما نصت عليه القانون اي المصلحة العامة وانما تحقيق المصلحة الخاصة للقائم بها اي استعمال القوة لتحقيق غرض معين والفساد السياسي يعد الوسيلة لقياس مدى غياب مؤسسات السياسية الفاعلة او السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام. [25]

بعدما ان تطرقنا الى مفهوم الفساد وبيان انماطه والدور الرقابي والقضائي للاجهزة الرقابية واستخدامها للاصلاح والشفافية في عملها لانه يؤدي الى تحسين مستوى الادائي وتعزيز الاجراءات الادارية وخلق علاقات انسانية بين العاملين بما يؤمن خلق قاعدة من الثقة والانصاف والعدالة في تحسين الجوانب الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لبناء مجتمع خالي من الفساد وخدمة المجتمع دون ان يكون هناك استثناءات سياسية ومالية واجتماعية لذا يظهر لنا اهمية الاجهزة الرقابية والقضائية التي تعمل بشكل قانوني بين هذه الانماط من الفساد ومكافحتها.

المبحث الثالث :

الرقابة المالية والإدارية في العراق :

يتضمن هذا المبحث ثلاث مطالب نتناول في الأول منه الجهات المناطة بها مهام الرقابة المالية والإدارية وخصصنا المطلب الثاني لبيان دور هيئة النزاهة ومنظمة الشفافية في إرساء مفاهيم الفساد الإداري والمالي وفي الثالث مقارنة بين الجهات المناطة بها مهام الرقابة القضائية والإدارية .

المطلب الأول :

الجهات المناطة بها مهام الرقابة المالية :

يعد ديوان الرقابة المالية من الاجهزة الفاعلة والمناطة بها مهام الرقابة المالية في العراق إضافة لوجود أجهزة أخرى الى جانبها مثل مكاتب المفتشين العمومين وهيئة النزاهة وهيئة الاشراف القضائي الا اننا نختص في بحثنا الى الأجهزة الأساسية للدولة في مكافحة الفساد المالي والإداري لذلك سنتطرق الى بيان ديوان الرقابة المالية لما لها اهمية في التدقيق المالي والاداري :

ديوان الرقابة المالية : يمثل اعلى جهة تدقيق مالي وحسابي في الدولة ومهمتها اعداد تقارير عن سير الاعمال في دوائر الدولة المراقبة الفعالة لتنفيذ الموازنة وفق القواعد المالية والمحاسبية والإدارية وان التنظيم الرقابي في العراق يشبه الى حد

كبير التنظيم في العصر العباسي في سيطرته على بيت المال و الانفاق لانه مبني على احكام الدين الإسلامي الحنيف ، فنجد القاضي الاندلسي محمد بن احمد بن عبدون يلخص قواعد و مبادئ الرقابة المالية ببلاغة في القسم الخاص ببيت (المال و ابوابه) والاتي : [26]

أولاً : وجب للقاضي ان لا يمكن في بيت المال المسلمين أحدا .

ثانياً : يحافظ على الأموال ولا يتصرف في ابوابه الا رجل غني وعدل .

ثالثاً : لا يترك أحدا يتصرف في شيء من الأموال الا برأي القاضي .

رابعاً : اصلاح موضع النفوذ .

خامسا : اصلاح أمور المسلمين .

سادسا : القاضي يحاسب يوم القيامة .

اذن قواعد الرقابة المالية ووسائلها قد تطورت بصورة تدريجية وموافقة للانشطة الاقتصادية التي تتولاها الدولة ولها معايير تؤثر على أنشطتها ومن هذه المعايير : (معايير توافق الأنظمة والتعليمات وفقا للقانون الأساسي ومعايير توافق الأنشطة واهداف الخطط الاقتصادية ، ومعايير توافق انشطة الرقابة المالية مع مبدأ ترشيد الاقتصاد و الانفاق ، و معايير توافق الحالة المستديمة من فحص الوثائق و السجلات). [27] من هنا نلاحظ ان ديوان الرقابة المالية مناطة بها مهام الرقابة المالية لجميع دوائر الدولة وقطاعي العام والخاص وفق معايير محددة من خلال رفع تقارير دورية وسنوية لبيان الأداء الواجبات من حيث مدى تطابق الإجراءات المنصوص عليها في القانون إضافة الى التقارير الإدارية لبيان مدى كفاءة الأجهزة الإدارية ومستوى أدائها وبما ان ديوان الرقابة المالية لها الأثر الفعال في الرقابة وبيان كفاءة إدارة أجهزة الدولة فان الدور الرقابي الإداري يعد جزءا من مهام الداخلي للديوان .

و بصدور قانون رقم (31) لسنة 2011 المعدل لقانون ديوان الرقابة المالية تم تحديد المهام والأهداف واستقلالية الديوان الرقابة المالية والحفاظ على المال العام وضمان كفاءة الأداء ونشر الأنظمة المحاسبية وفقا للمعايير الدولية وخضوع جميع دوائر الدولة لدوان الرقابة المالية باستثناء السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصها القضائي استنادا الى المادة (9) من القانون. [11]

يتولى ديوان الرقابة المالية اجراء التحقيق الإداري للمخالفات المالية المستكشفة من قبل تشكيلاته بصورة مباشرة في الجهات التي لا توجد فيها مكتب مفتش العام. [11] حيث ان الاصل ان يتم إحالة الحالات الفساد المكتشفة الى مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة لاجراء التحقيق والبت فيه. لكن التعديل الأخير للقانون اعطى صلاحية اجراء التحقيق وفق المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل.

المطلب الثاني :

دور هيئة النزاهة و منظمة الشفافية العالمية لارساء مفاهيم الفساد الإداري والمالي :

لهيئة النزاهة ومنظمة الشفافية العالمية دور مهم لارساء مفاهيم الفساد الإداري والمالي واطلاع العالم على حالات الفساد من خلال نشر الوعي الإعلامي والقانوني وبيان الحالات بتقارير تنشر في الاعلام (تلفاز ، انترنت ، مواقع المنظمة ، هيئة النزاهة) نظر لاستقلاليتها لذلك سنقسم هذا المطلب الى نقطتين و كالاتي : [28]

أولاً – هيئة النزاهة :

تعد هيئة النزاهة من الأجهزة الفعالة لارساء مفاهيم وقواعد مكافحة الفساد الإداري والمالي من خلال اعتماد معايير الشفافية لكشف المصالح المالية لكبار المسؤولين ووضع أسس ومعايير للاخلاق الواردة في لائحة السلوك لجميع موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي و القيام باعداد برامج و ندوات واسعة لتثقيف الشعب للمطالبة بحكومة عادلة و بناء ثقافة مبنية على النزاهة و الشفافية [29] لذا اتجهت الكثير من الدول لمعالجة الفساد عن طريق تشريع قوانين (هيئة النزاهة) ونخص هيئة النزاهة لانها تدرج ضمن اختصاصها صلاحية التحقيق في عمليات الفساد اما بصورة مباشرة او عن طريق تقارير او اخبار .

ان قانون هيئة النزاهة المرقم (30) لسنة 2011 يعد جهاز حكومي مستقل. وضعت معايير ولائحة سلوك وبرامج توعية وبناء الشفافية والنزاهة وثقافة الدستور والشعور بالمسؤولية وعدم استغلال السلطة او سوء استخدام الاموال العامة لذلك رسخت مفاهيم أساسية في مكافحة الفساد وأهمها : [30]

1- اتخاذ إجراءات قانونية لمكافحة الفساد مبني على النزاهة و الشفافية و الشعور بالمسؤولية الوطنية .
2- اجراء التحقيق في حالات الفساد لردع القائمين بها .
3- وضع معايير و أسس و برامج لمعالجة الفساد و معالجة القوانين النافذة لتعزيز الشفافية في بناء دولة القانون .

ثانيا – منظمة الشفافية العالمية :

ان منظمة الشفافية العالمية كانت لها بصمات واضحة لكشف حالات الفساد الحاصلة في الدول وبشفافية تامة من خلال وضوح في التشريعات والمرونة في بيان تقاريرها لذا فقد سمحت بعض الدول و منها (نيجيريا) بفتح فروع للمنظمة لغرض الاطلاع على المعلومات و المساهمة الفعالة لمنع الفساد. [31]

وتقوم منظمة الشفافية الدولية (TI) وضع المحاور الاتية لغرض الإصلاح.

1- **تحديات الإصلاح** : أي ان السيطرة على الفساد وهي غاية بحد ذاتها وليست أداة.
2- **تحليل الفساد** : من خلال اعداد بيانات عن سلوك الموظفين وادائهم.
3- **متطلبات وتطوير الاستجابات** : أي وضع استراتيجيات للتعامل مع ما يورث عن الأنظمة السابقة وإيجاد البديل له.
4- **نظام النزاهة الوطني** : اي اعداد نظام لنزاهة وتحسين ادامة العلاقات المتكاملة النزيهة بين الحكومة والقطاع الخاص لضمان النزاهة .
5- إضافة الى هذه المحاور فان التقارير التي ترفقها منظمة الشفافية العالمية عن الفساد الحاصل في الدول يوضح لنا الأسباب التي يستند اليها الفساد ومنها غياب سلطة القانون وانتشار الفساد في القضاء وضعفها وتعزيزها للفساد والتحريض على الفساد مما يزيد بالوعي لدى الفرد لمحاربة الفساد ومقاومته. [32]

المطلب الثالث :

مقارنة بين الجهات المناطة بها مهام الرقابة القضائية والإدارية والمالية ومنظمة الشفافية العالمية لمكافحة الفساد :

تعد منظمة الشفافية العالمية والأجهزة الرقابية في الدول من الجهات المكافحة للفساد الإداري والمالي ومن هذه الأجهزة الداخلية للدول (هيئة النزاهة ، مكتب المفتش العام ، ديوان الرقابة المالية ، هيئة الاشراف القضائي ، شبكة الاعلام ، لجنة النزاهة النيابية ، مجلس المشترك لمكافحة الفساد) اما عالميا (منظمة الشفافية الدولية ، منظمة الأمم المتحدة ، البنك الدولي ، صندوق النقد الدولي ، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد). [33]

ان كثرة هذه الأجهزة وتعددها الا ان أهدافها واحدة في مكافحة الفساد ولذلك تطرقنا في بحثنا للمقارنة بين جهات فعالة للرقابة المالية والإدارية والقضائية ومنظمة الشفافية العالمية ودورهم الفعال في رصد حالات الفساد الإداري والمالي وتوصلنا الى جملة من النقاط وكالآتي :

1- منظمة الشفافية العالمية غير حكومية رائدة في كشف حالات الفساد من خلال اعداد تقاريرها وإرساء قواعد الشفافية الدولية وبكل نزاهة نظرا لعدم ارتباطها باي جهة وزادت من الوعي الشفافي لنشر مفاهيم وقواعد النزاهة .
2- الأجهزة الرقابية الحكومية لها ارتباط بالحكومة ولكل جهاز قانونها الخاص وتعليماتها وطرق اتباع قواعد الرقابة بالرغم من انه يتم الذكر في القوانين ان بعض هذه الهيئات مستقلة الا انها لم تحدد طبيعة استقلاليتها لوجود نقص في القانون .
3- هناك عوائق لعملية مكافحة الفساد منها غياب الدولة ومؤسساتها والإرادة الشعبية أي ان الدولة تحاول محاربة الفساد عن طريق إيجاد قوانين شفافة لكن السرعة في اصدار القوانين وإعادة النظر فيها قد تدفع بالمواطنين للفساد واستخدام الأساليب الحديثة في الاعمال الحكومية .
4- من خلال تقارير منظمة الشفافية الدولية يتضح لنا حجم الفساد في العراق ليتسنى لنا ممارسة نوع من الرقابة الدولية الفعالة على مؤسسات الدولة والتأثير على ضرورة رفع تقارير لبيان مستويات الفساد ومكافحتها في العراق والشعور بالمسؤولية لاخضاعها لاعلى جهة للمسائلة والعدالة .
5- ان كشف حالات الفساد المالي والإداري من قبل الأجهزة الرقابية وهيئة النزاهة وسيلة للحد من الفساد داخليا بينما تقارير منظمة الشفافية الدولية يبين حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلة والخارجة ومن خلالها يتم رصد نتائج الفساد وحجمها .

من خلال ما تم عرضه في هذا المبحث لاحظنا ان هناك جهات عديدة مناطة بها مهام الرقابة المالية والقضائية لمكافحة الفساد ولكن الالية تختلف حسب كل جهاز وعند عرض القوانين ومقارنتها بعضها مع بعض لكل جهاز نلاحظ وجود ثغرات قانونية من خلالها يستطيع الفساد ان ينمو ولو بطريقة قانونية فكان من الاجدر الاستعانة بالخبرات وتقارير منظمة الشفافية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة واستحداث هيئة موحدة تربط كل هذه الجهات المناطة بها مهام الرقابة لغرض القضاء على الفساد وخلق أرضية واحدة بمستوى يؤدي الى التقليل من فرص الفساد ومكافحتها .

الخاتمة :

في ختام بحثنا توصلنا الى جملة من الاستنتاجات و التوصيات نود الإشارة اليها :

الاستنتاجات :

1- يعد الفساد ظاهرة متعددة الأوجه وبدرجات متفاوتة وذات ابعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية.
2- الفساد يرتبط بعدد من المفاهيم وأهمها الشفافية والنزاهة والتي نقصد بها إيجاد السبل والنظم والقوانين لكافة المواطنين.
3- الفساد يلحق الضرر بالدول ويظهر إعاقة التنمية الاقتصادية واهدار للمال العام.
4- اتباع الدول نهجا لمحاربة الفساد من خلال اتباع سياسات للحد من ظاهرة الفساد ووضع تشريعات وطنية وتطبيق المواثيق الدولية للحد من معدلات الفساد و مكافحتها.

التوصيات :

نوصي في خاتمة بحثنا بما يأتي :

1- على هيئة النزاهة معالجة مواضع الخلل والثغرات الموجودة في القوانين العقابية والخاصة بالعقود الحكومية عن طريق رفع توصياتها الى الجهات التشريعية لفرض عقوبات انضباطية وجنائية للمتعاقدين باسم الحكومة من خلال ما تم اكتشافه من هدر للمال العام والفساد بها .
2- نوصي باستحداث ثقافة الشفافية والنزاهة وذلك بادراجها ضمن مادة الثقافة للطلبة الجامعيين لانهم شباب الوطن ولتنمية روح النزاهة وليكونوا حريصين على وطنهم .
3- اتباع مبدأ (الثواب والعقاب) لمحاربة الفساد بالنسبة للهيئات القائمة على محاربة الفساد في الدولة كونهم هيئات مستقلة من خلال اخضاع هذه الهيئات لزيارات ميدانية مفاجئة للجان يعد لهذا الغرض لتحقيق مبدا الشفافية في العمل ولملاحقة ومقاضاة ومن يتجاوز حدود وظيفته الرسمية هذا من جانب العقاب اما من جانب الثواب تقدير الجهود الفعالة للهيئات لمحاربتها الفساد.
4- تفعيل دور القضاء وديوان الرقابة المالية بالرغم من وجود قوانين لمحاربة الفساد الا انها ليست بذلك المستوى فمثلا على هيئة الاشراف القضائي القيام بزيارات ميدانية دورية لمحاكم الاستئناف في المحافظات للوقوف على نزاهة القضاة وعدم استغلالهم للسلطة التقديرية لان القضاء هو مؤشر الدولة في عدالتها للحد من ظاهرة الفساد او انتشارها .

المصادر :

1. احمد رفعت خفاجي ، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن ، القاهرة ، دار قفا للنشر ، سنة 1999.
2. د. أسامة إبراهيم عبد الله ، الرقابة و التدقيق في وزارة الشباب ، دائرة المفتش العام ، متاح على الموقع الالكتروني http//:www.lgmoys.gov.iq/articleprint.dspx2/d=14-2-2011
3. اليزابيث ارلسون ، عملية روسية لغسيل الأموال صحيفة الشرق الأوسط في 2000/11/7 .
4. تقرير لجنة الشفافية والنزاهة (أولويات العمل والياته) لعام 2008 ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مصر .

5. د.علي عبد الحسين محسن الخزعلي ، شرح قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.
6. ت – راباسكاد القانون الإداري للعلاقات الاقتصادية ، المطبعة العالمية ، دارشد بورتان ، 1978 .
7. تابع الموقع : http//:av-wikipedad-org.
8. جلال معوض ، الفساد السياسي في الدول النامية ، مجلة الدراسات العربية ، عدد 4 ، سنة 1987 .
9. جاسم محمد الذهبي ، الفساد الإداري في العراق في تكلفته الاقتصادية والاجتماعية ، جامعة بغداد ، سنة 2005 .
10. حافظ حديدي ، (فضائح الفساد العراق) ، العربي ، القاهرة ، العدد 956 ، سنة 2000 .
11. خالد عطا النقشبندي ، مكافحة الفساد الإداري والمالي ، مركز المرشد للتنمية الاقتصادية والانماء ، سنة 2007 .
12. رجائي الطحلاوي ، إبراهيم يحيى عبد الحميد ، رؤية في الإدارة الجامعية وقيادتها ، دار التحرير للطبع والنشر ، القاهرة ، سنة 1995 .
13. زهير عبد الكريم ، الحكانية قضايا وتطبيقات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، سنة 2003 .
14. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، الفساد والإصلاح ، دمشق ، بلانة طبع.
15. د. عبد الله النقشبندي ، الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الاشراف والتنظيم – بغداد ، سنة 1964 .
16. قانون هيئة النزاهة المرقم (30) لسنة 2011 .
17. قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 وتعديلاته المكتبية القانونية ، بغداد ، 2011 .
18. قانون أصول محاكمات الجزائية رقم (32) لسنة 1971 .
19. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل ينظر تقرير الشفافية الدولية ، موسوعة حرة ، 2007 .
20. الامر الصادر عن سلطة الائتلاف لهيئة النزاهة رقم (55) لسنة 2004.
21. دستور العراق الدائم لسنة 2005.
22. قانون رقم (35) لسنة 2007 انضمام العراق لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.
23. القاضي كاظم الزبيدي ، المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة ، بحث عن المعالجة القانونية للفساد في القانون العراقي سنة 2012 .
24. مروان الفش ، الشفافية والفساد متاح على الموقع الالكتروني
http//:www.arabtopics.com//modle/hens/print.php?soryid=230.2004
25. منظمة الشفافية الدولية و نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ، كتاب المرجعية اللبنانية للدراسات ، سنة 2005 .
26. د. ماهر موسى العبيدي ، مبادئ الرقابة المالية ، جامعة بغداد ، دار الكتب الجامعية ، ط2 ، سنة 1986 .
27. منظمة الشفافية العالمية عمل الموقع : http//www.transparency.org.
28. د. نبيل محمد الختان ، الشفافية التنظيمية ، بغداد ، مطبعة الرفاه ، 2006 .
29. أ. د. هشام الشمري ، د. ايثار الفنلي ، الفساد الإداري والمالي واثاره الاقتصادية والاجتماعية ، عمان ، البازوري ، سنة 2011 .
30. الوقائع العراقية العدد (217 ع) قانون ديوان الرقابة المالية المعدل رقم (31) لسنة 2011 في 2011/11/14 .
31. يوسف خليفة ، دراسة حالة الامارات العربية في كتاب الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، سنة 2004 .
32. Global / corruption report, Transpurency in international. Plato prass, London. ann arborms , p. 235, 2005.
33. IMF, corruption around the world, Washington. ImF working paper, 1996.