الفساد الإداري والمالي في العراق
دراسة اجتماعية ـ سياسية

الدكتورة رهبة أسودي حسين

المقدمة :

تناول الكثيرون مسائل الفساد الاداري والمالي في العراق في دراسات وبحوث ومحاور وندوات حملتها الصحف والمجلات ذات الاختصاصات المختلفة ، فضلا عن ما نشر على مواقع (النت) المختلفة ، لقد جاءت هذه الدراسات بإحصائيات مخيفة عما يجري في العراق من مظاهر الفساد الاداري والمالي بعد ٩/ ٤/ ٢٠٠٣.

لقد كانت غاية البحوث والدراسات المنشورة البحث في ظواهر الفساد دون البحث عن أسباب هذه الظاهرة التي (تعد) ظاهرة جديدة لم يألفها المجتمع العراقي .

يحاول البحث التعرف على ماهية الفساد الاداري والمالي في ثلاثة مباحث خصص المبحث الاول مفاهيم الفساد المالي والاداري ،اما المبحث الثاني فقد كرس لتناول دراسة اسباب الفساد الاداري والمالي في العراق، وجاء المبحث الثالث طرح الوسائل الممكنة التي تعالج هذه الظاهرة. واخيراً جاءت الخاتمة متضمنةً عدداً من الاستنتاجات الاساسية .

المبحث الأول
ماهية الفساد الإداري والمالي

الفساد لغةً هو في (فسد) ضد (صَلُحَ) والفساد لغة البطلان نقيض الصلاح.أما اصطلاحاً فلا تختلف المصادر في تحديد هذه المفردة التي لاتخرج عن اطارلفظة (corruption) الذي يدل على السلوك الذي يفتقر الى الصدق والشرف فضلاعن الافتقار الى الممارسة الشرعية (القانونية) في السلوك الوظيفي للافراد الذين يتبؤون مناصب رسمية [1] وذهبت موسوعة العلوم

الاجتماعية في تعريف الفساد انه سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق ارباح خاصة[٢] كما ذهبت منظمة الشفافية العالمية في تعريفها للفساد انه السلوك الذي يتضمن اساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق كسب خاص لصالح فرد اومجموعة افراد .[٣] اما تعريف صندوق النقد الدولي للفساد فهو توظيف النفوذ لاجل استحصال الفوائد المختلفة لصالح شخص او مجموعة افراد ذات مصالح مشتركة [٤] فالمحور الاساسي في النقاط اعلاه هو (الفرد) اكان فرد واحد اومجموعة من الافراد ، فتعريف هذا (الفرد) في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد " هو موظف عمومي اي شخص يشغل منصبا تشريعيا او تنفذيا او قضائيا سواء اكان معينا ام منتخبا دائما ام مؤقتا مدفوع الاجر ام غير مدفوع الاجر بصرف النظر عن اقدمية ذلك الشخص اي شخص يؤدي وظيفة عمومية "[٥]

تؤكد المفاهيم أعلاه على أن الفساد المقصود تناوله ياتي ضمن المفهوم الاداري والمالي للفساد Administrative and Financial (Corruption) فنحن امام مؤشرات واضحة تتضمن مايأتي: -

١. فرد اومجموعة من الافراد .
٢. يحتلون مناصب رسمية عامة .
٣. يمتلكون نفوذاً سياسياً او ادارياً او اجتماعياً .
٤. يخرجون عن القانون والنظام العام للسلوك الوظيفي .
٥. يحققون مصالح اقتصادية وسياسية واجتماعية لصالح فرد ما او جماعة معينة.

أما أنواع الفساد فهو[٦]: -

- الفساد السياسي:- ويتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل النسق السياسي لـ (المؤسسات السياسية) في الدولة.
- الفساد المالي:- ويتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي

والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية.

- الفساد الإداري:- ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام إثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية اوإفشاء أسرار الوظيفة .
- الفساد الأخلاقي:- والمتمثل بمجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته. و أن يستغل السلطة لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى (المحاباة الشخصية) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة.

وعليه فانواع الفساد الذي يمكن تأشيره من النقاط اعلاه تتلخص في ماياتي : -

١. فساد يقوم به فرد واحد او مجموعة صغيرة من الافراد يحتلون مناصب ادارية صغيرة دون تنسيق(منظم) لصالح فرد اومجموعة من الافراد ، وغالبا ما يفتقر عملهم الى (حماية) او غطاء مدعوم من اصحاب النفوذ السياسي او الاداري الكبير. ويتمثل نشاط هؤلاد الافراد في (الرشاوى) التي يتقاضونها من الموطنيين البسطاء لتمشية معاملاتهم المختلفة .
٢. فساد يمارس تحت غطاء سياسي واداري كبير ، فهو فساد (منظم) لصالح مجموعة من الافراد يتميز نشاطهم بنطاق واسع يشمل مختلف جوانب صور الحياة المتعددة السياسية والاقتصادية والثقافية .وغالبا ما تكون المنفعة المالية هي الغاية من هذا النشاط . وقد يمتد صور هذا النشاط خارج الدولة الواحدة ليشمل دولا متعددة فهو بشكل اوأخر لايختلف عن انواع الجريمة المنظمة (المافيا).ويتمثل في صفقات السلاح والعقود الاقتصادية بمختلف اشكالها . فشراء الذمم المحلية والدولية الاساس في استمرار هذا النشاط .

المبحث الثاني
أسباب الفساد الإداري والمالي في العراق

لم تكن ظاهرة الفساد المالي والاداري في العراق وليدة التغيير العنيف للسلطة السياسية بعد٩/ ٤/ ٢٠٠٣.

لقد عرف تاريخ العراق الحديث صور متعددة من انواع الفساد المالي والاداري اختلفت فيه مسميات الفساد وتوحدت ممارساته على مستويات متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية فمن الضروري التعرف على اسباب الفساد لوضع الحلول الممكنة لمعالجة هذه الظاهرة.

ولعل من اهم اسباب الفساد هي :-

الواقع السياسي:

لم يعرف تاريخ العراق الحديث سلطة سياسية يمكن أن يطلق عليها باللغة المعاصرة " الحكم الراشد او"الحكم الصالح" او " الجيد" او " الرشيد" والذي شاع استخدامه في السنوات الأخيرة. ففي ظل الاحتلال العثماني كان الوالي العثماني (دكتاتوراً) يهيمن على جميع قضايا الولاية ويفرض مايريد فان "كان صالحا ـ وما أقل الصالح ـ استقامت شؤون البلاد . و ان كان فاسدا ، وهو الاكثر ، عم البلاد الفساد والانحلال والفوضى والاضطراب "[٧].

فانتشار التفسخ وانتهاك حرمة العدالة الذي لايخرج عن نطاق شراء الذمم بالنفوذ والمال التي يعترف بها الجميع فضلا عن تلاشي الخدمات العامة من مهام الحراسة والحماية وتنظيف الشوارع وتجهيز الماء والضياء واصلاحات الجسور.[٨] فالموظفون لاهم لهم سوى جمع المال وشراء المناصب ونهب الناس وسرقة اموال الدولة دون رادع اوعقاب ، فالمناصب تعهد لمن يقدم ويدفع اكثر من غيره ولو كان جاهلا اميا .[٩] فلم تقاس قدرة الوالي العثماني في اعمال الاصلاح وتوفير الخدمات العامة على (بساطتها) للناس، وانما تقاس قدرته في (تأديب) القبائل الثائرة أو المدن المتمردة ، وجمع أكبر مبلغ من المال بمختلف الوسائل ، عن طريق الضرائب أو الغرامات والمصادرات من اجل ارسالها الى البيت العالي في استنابول[١٠] وبعد احتلال عثماني دام اربعة قرون (١٥٣٤ ـ ١٩١٧) لم يتعرف المجتمع العراقي بمختلف ولاياته على ادنى صورالخدمات العامة من السلطة الحاكمة سوى الضرائب التي تشكل عبئا ثقيلا على الافراد

واعباء الجندية المقيتة حيث يساق اليها ابناء الولايات العراقية لحروب السلطة العثمانية المتعددة.

لم يتغير حال السلطة كثيرا بعد قيام العهد الملكي سنة ١٩٢١ ، فعلى الرغم من ان العهد الملكي شهد ولادة التجربة البرلمانية التي (يعدها) الكثيرون انها تجربة (ديمقراطية) ، فقد شهدت الحياة البرلمانية قصورا كبيرا ، فكانت قوائم السلطة هي الفائزة فضلا عن ترشيح الاسماء الاخرى بالتزكية .فلم تنبثق عملية تشكيل الوزارات من البرلمان ، فغالبا مايتم تشكيلها بموافقات شخصية بين الملك او الوصي ونوري السعيد الذي يعد القاسم الاكبر في جميع الوزارات العراقية في العهد الملكي.فقد تمسكت القيادات التقليدية بالعمل على وفق الذهنية العثمانية ، فقد كانوا بعيدين عن منطق الخدمات الاجتماعية التي ينبغي للسلطة ان تقدمها للشعب فالمواطن العراقي البسيط "لايعرف معنى الحكومة سوى انها اشخاص يمثلون الجباية والتجنيد فقط ". [١١] فالسلطة السياسية تعمل على خدمة الاقطاعيين من شيوخ العشائر وافندية المدن ، فلم تسعى السلطة الى خدمة المجتمع العراقي (وهذا ماسنبحثه في الواقع الاقتصادي).

لم يحمل العهد الجمهوري عام (١٩٥٨) معه سلطة (رشيدة) فقد ساد الاضطراب سنوات عمره (المديدة) ، فبين الانقلابات والاغتيالات واعمال العنف الحزبية وتصفية الخصوم اهملت مشكلات المجتمع العراقي الذي عانى الفقر والامية والامراض وغيرها الكثير من المشكلات . فلم تكن للدساتير الكثيرة (المؤقتة) حياة ملموسة على ارض الواقع ،لقد كان خاتمة العهد الجمهوري سلطة(شمولية) مضطربة جعلت العراق يتأرجح بين اوضاع خلفتها مشكلات داخلية (اقتصادية ، واجتماعية ، وثقافية) ، ومشكلات خارجية خلفتها السلطة من جراء (حروب كثيرة أعقبها عقوبات دولية متعددة) دفع ثمنها المجتمع العراقي .

لقد كان التغيير الذي حصل في العراق بعد ٩/٤/ ٢٠٠٣ ،متوقعا وذلك لان العراق عاش الخصائص الاتية[١٢]: -

أ- سيطرة سمات النظام الشمولي مثل : الاقتصاد المركزي الموجه والحزب الواحد وهيمنة الدولة على المجالين العام والخاص .

ب- ان العراق دولة ريعية نفطية حيث يشكل الريع النفطي الاقتصاد

السياسي للنظام التسلطي شديد المركزية . كما ان الريعية النفطية هي الاقتصاد السياسي لنظام التبعية الشخصية .

ت- ان العراق يمثل حالة دولة منهارة ذات مجتمع متعدد الاعراق والثقافات وقوى اجتماعية قائمة على اساس تنظيم اجتماعي حديث وتقليدي ومختلط .

لقد تعثرت خطوات التحول الديمقراطي بعد التغيير بفعل محددات خارجية وداخلية كثيرة ولعل المحددات الداخلية هي الاهم في موضوعنا لان الاية الكريمة اكدت على(ان الله لايغير ما بقوم حتى يغيروا ما بانفسهم) ، فالاحزاب السياسية ليست اكثر من مجموعات من الموالين تتحلق حول شخصية قيادية ولا وجود لهيكل تنظيمي حقيقي للأحزاب الكثيرة ، وضعف الوسط الديمقراطي لعدم امتلاك القدرةالتنظيمية على ممارسة متطلبات العملية الديمقراطية ، وضعف مؤسسات المجتمع المدني الداعمة لعملية التحول الديمقراطي،كما ان نظام المحاصصة القائم على الطائفة والعرق يقوض الامل بانجاز مواطنة عراقية عامة بتاكيد الهوية الطائفية والقومية (العرقية) على حساب الهوية العراقية[١٣].

وبهذا يكون ارث الواقع السياسي العامل الاول في خلق وضع تقل فيه فرصة سلطة سياسية قوية يحتل القانون فيها سيادة تامة لمراقبة عمل مختلف سير مفاصل الدولة ومؤسساتها. فضلاً عن تمتع رجالات السلطة في مختلف مؤسسات الدولة بحماية يوفرها الغطاء (المذهبي والعرقي) للاحزاب السياسية . فنحن امام شخصيات لاتبحث عن (مجد) يخلد اعمالهم بقدر ما نحن امام شخصيات تبحث اولا واخيرا عن فرصة لاقتناص اكبر قدر ممكن من المنفعة الخاصة .

الواقع الاقتصادي:

لم يكن الوضع الاقتصادي افضل من الوضع السياسي ، فالضرائب تؤلف نسبة عالية من ايرادات الخزينة في العهد العثماني ، فقد بلغت مختلف انواعها ما لايقل عن (٧٢٪)من مجموع ايراد الخزينة في العراق [١٤] لقد كانت الوسيلة التي يجبى بها الضرائب هي الالتزام وتعتمد على تفويض موظفين صغار يقومون بجباية ضريبة خاصة من الضرائب ، لقد كانت التقديرات غير

ثابتة ، فهي تعتمد على التقدير او بتعدد الاشياء كل سنة ،وكانت الضرائب تجبى عن الحيوانات والمزروعات ولم يكن هناك موظف دائم مسؤول عن نزاهة الجابي في كل منطقة من المناطق ، فقد كان الجهاز يغري العاملين فيه بالاختلاس والفساد .[١٥] وان سنين القحط من الظواهر المألوفة في العراق فغالبا مايعم القحط سنين متعاقبة بسبب قلة الامطار وبروز المحتكرين الذين يتحكمون بالناس .وعلى الرغم من الاوضاع الاقتصادية السيئة التي يعيشها المجتمع العراقي ، فالوالي العثماني في العراق كان يفاخر "ان ميزانيته ليس فيها باب للمصروفات مطلقا وانما تحتوي على المقبوضات فقط ." [١٦]

لقد حمل العهد الملكي (الخير الوفير) لفئات محددة من المجتمع العراقي ، فقد تمكنت هذه الفئات بفضل حماية السلطة لها من خلال القوانين والتشريعات ان توفر الغطاء القانوني لها لامتلاك الاراضي الواسعة ، فقد مهدت قوانين مثل قانون (اللزمة) الصادر في ١٩٣٢ الذي يخول بموجبه للمتصرف بالارض الحقوق المخولة في نظام الملكية (الطابو)، وقانون (التسوية) الصادر في ١٩٣٨ وهو نظام تؤجر بموجبه الاراضي الاميرية ليعطي المستثمرين القادرين حق الاستفادة منها .[١٧] فقد شكل تطبيق مثل هذه القوانين حرمان الفلاحين من الاراضي حرمانا يكاد ان يكون تاما فضلا عن مقاومة الشيوخ والمتنفذين المستفيدين من هذا القانون في ابطال اية جهود لتعديله .اما عن تغيير صنف الارض من اراضي اميرية تعود ملكيتها للدولة ممنوحة باللزمة للتصرف بها لاغراض زراعية فقط الى ارض مملوكة تعود للمالك يتصرف كما يشاء ، وبهذا تحولت هذه الاراضي الى ملك صرف باسعار واطئة جدا فقد كانت قيمة المتر المربع الواحد بين (ثلاثة فلوس الى خمسة فلوس) لتحويلها فيما بعد الى اراض سكنية تباع بأسعار (خيالية) .[١٨] فهذه احدى الصور للفساد المركب (السياسي - الاداري - المالي) .فالغطاء السياسي في حماية المتنفذين كانت ترجمته الواضحة في صيغة ووضع القوانين التي تخدم فئات معينة من المجتمع .

اما خطوات العهد الجمهوري، فكانت قراراتة متخبطة انية بعيدة عن دراسة الحلول الواقعية فالاهداف السياسية طغت على دراسة الواقع الاقتصادي السليم، ،فضلا عن

الانغماس في (ادلجة) جميع نشاطات المجتمع المختلفة فالغطاء السياسي يرمي بظلاله على حماية (المفسدين)وان اختلفت مسمياتهم فتارة هم (وزراء) وتارة اخرى هم (رفاق) ،لقد كان مسك ختام (عهدنا) الجمهوري حصار اقتصادي وغياب الموارد النفطية ، حيث لجأت السلطة الى تمويل" العجز في الموزانة العامة عن طريق الاصدار النقدي مما ادى الى ارتفاع حاد في المستوى العام للاسعار بلغت ذروته في عام ١٩٩٥ ، حيث ارتفعت ٧٠٠ مرة عما كانت عليه عام ١٩٨٨ لقد ادت مستويات التضخم العالية الى اعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية وافتقار الطبقات المتوسطة ، حيث اصبح راتب الموظف الذي كان بحدود ٣٠٠ دينار عراقي يعادل دولارا امريكيا"[١٩].

عانى الاقتصاد العراقي من احتكار الدولة وانعدام المنافسة الاقتصادية ، وندرة الكفاءة الاقتصادية والفنية وغياب دافع تحقيق الربح وبالتالي قلة تحقيق الكفاءة الاقتصادية والفنية وان انعدام دافع الربح الذي يقود بدوره في معظم الحالات الى تحقيق خسارة في المشروع الاقتصادي الذي تسيطر عليه الدولة . فضلا عن فقدان التوازن الاقتصادي الكلي الذي يقود الى حدوث اختلالات هيكلية تتمثل في اختلال ميزان المدفوعات بسبب زيادة الاستيرادات على الصادرات وحصول عجز في الميزانية العامة وانتشر البطالة والتضخم . كما ان سيادة السعر الاداري يحل محل اسعار السوق الحقيقية . وبهذا فان سيطرة الدولة على النشاط الاقتصادي تقود الى سيطرة ادارات غير كفؤة ونزيهة على ادارة تلك المشاريع تقوم باستغلال المال لمنافع خاصة وبذلك يكون (الفساد الاداري والمالي) هو النتيجة الحتمية للسياسات الاقتصادية المذكورة اعلاه [٢٠].

الواقع الاجتماعي :

إن من أهم سمات المجتمع العراقي تعدد المكونات العرقية والقومية والدينية، العرب و الاكراد والتركمان والفرس والاشوريون والارمن والكلدانيون واليهود واليزيديين والصابئة، فالعرب أنفسهم يؤلفون أكثرية سكان العراق يتشكلون من مجتمعات " متميزة ومختلفة فيما بينها ومنغلقة على ذاتها على الرغم من تمتعهم بسمات مشتركة "[٢١] لقد صاحب هذا التعدد في المكونات الاجتماعية سياسة الاستبعاد التي مارستها السلطات

المختلفة التي حكمت العراق ،فالمساواة هي اندماج الافراد في مجتمعاتهم على اصعدة الانتاج والاستهلاك والعمل السياسي، والتفاعل الاجتماعي، واللامساواة هي الحرمان والاقصاء عن هذه المشاركة، فالاستبعاد الاجتماعي يتعارض مع مبدأ الفرص المتكافئة من ناحيتين في الأقل، فمن الناحية الاولى أن الاستبعاد يؤدي الى وجود فرص تعليمية ومهنية غير متكافئة، والناحية الثانية أن الاستبعاد بشكل واقعي انكار للفرص المتكافئة على صعيد المشاركة السياسية [٢٢] وبذلك خلق الاستبعاد الاجتماعي الحرمان من الفرص المتساوية للحقوق التعليمية والمهنية فضلاً عن الحرمان التام لفرص المشاركة السياسية . وهذا بدوره يقود الى فقدان (المواطنة) للفرد في المجتمع. فالمواطنة هي "علاقة بين الفرد والدولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة "[٢٣] والمواطنة فى الدولة الحديثة تتمثل فى علاقة المواطن بالارض، أى بالجنسية التى يحملها سواء كانت جنسية أصيلة أو مكتسبة والتى تتقرر بناء عليها حقوق الفرد وواجباته في أطار منظومة قانونية ودستورية منبثقة اساسا من مصلحة الفرد ورفاهيته والتى لا تتعارض مع مصلحة الدولة الحديثة قائمة على قاعدة المواطنة والتي هي مناط الحقوق والواجبات، فالمواطنة في الدولة الحديثة علاقتها بالارض وهى محايدة تجاه الاديان والاجناس والوان البشرواعراقهم. والنظام السياسي القائم على هذه المواطنة هو نظام عقدي بين الحاكم والمحكومين كما يقرر ذلك روسو ولوك وفولتير وغيرهم، فهنا نحن إزاء علاقة سياسية يقوم خلالها الفرد بتبديل حكامه إذا أخلوا بشروط العقد عن طريق النظام الديموقراطى، فالفرد هنا هو سيد قراره، وهو الوحدة الاسأسية التى تقوم عليها مصالح المجتمع، وهو طرف العقد الأساسى مع الدولة.

فلم تكن الأحوال السياسية والاقتصادية ضمن الاطر المطروحة في هذا البحث ان تخلق بيئة صحية لنمو مبدأ المواطنة، فلم يتعرف (الانسان) العراقي على السلطة السياسية الامن خلال قوانين الجندية والضرائب، ولعل مثال حنا بطاطو واضحا جدا في هذه الناحية حين يستشهد بقول احد الفلاحين (الجنود) المتذمرين من قانون التجنيد الاجباري الذي لايجد ان لاقيمة للوطن اذا لم يوفر مطلبا بسيطا "(عمي شنو وطن ؟) ليس عندي كوخ

اعيش فيه، ولا احد يسمح لي برعي جاموستي حتى في الاهوار ".[٢٤] أو أن يتعرف (الإنسان) العراقي على قوانين بعيدة عن ابسط القيم الانسانية من خلال (القرار المرقم ١١٥) في (٨/٢٥/ ١٩٩٤) الذي يقضي " بقطع صوان الاذن لكل من ارتكب (جريمة) التخلف عن اداء الخدمة العسكرية او الهرب منها او ايواء المتخلف او الهارب او التستر عليه وبوشم جبهة كل من قطع صوان اذنه بخط افقي مستقيم بطول
لايقل عن ثلاثة سنتمترات ولا يزيد عن خمسة سنتمترات "[٢٥]. وقرار رقم (١١٧) في ١٩٩٤/٨/٢٥ "بمعاقبة كل من قام او ساعد على إزالة علامة الوشم او اجري عملية تجميل لليد او الإذن المقطوعة بعقوبة قطع اليد او الاذن مع الوشم وحسب الاحوال".[٢٦] فمع هذه القرارات هل يمكن خلق مواطنة صالحة؟ ولماذا تتكرر ظاهرة النهب والسلب (الفرهود) للمال العام في تاريخ العراق المعاصر ؟ يجد الدكتور قاسم حسين صالح ان هذه الظاهرة تقع ضمن تبريرات متعددة منها[٢٧]:

- ثروة هرب سراقها وتركوها .
- استرداد لحق مسلوب .
- حق عام لا توجد له سلطة تحميه او توزعه .
- اشفاء لغليل .
- حاجة أو عوز.

وعلى الرغم من ارجحية هذه النقاط في تناول مسألة مهمة الا أن النقطة الرئيسة هي ضعف (المواطنة) العراقية تجاه المال العام ،وتمرد (الانسان) العراقي على انماط السلطة التي لم تمثله في وقت من الاوقات فالسلطة (الحكومة) تطالب الفرد بواجبات كثيرة دون ان تكلف نفسها بالسؤال عن ادنى الحقوق لهذا الفرد الذي هوموضع انتقاد (فالكل ينتقد الكل) وبهذا يكون المال العام هو (مال) السلطة او لنقل (مال) (الحكومة) ،فهذه الحكومات هي حسب تعبير احدى شخصيات الروائي العراقي غائب طعمة فرمان في روايته (النخلة والجيران) التي تحاور شخصية اخرى " حكومتج مثل (طولة حاج احمد اغا) ( )جايفة يراد لها شلع من الاساس "[٢٨] . فالطالب يسرق (الرحلة) التي يجلس ويدرس عليها ويحطم اثاث المدرسة ،ويسرق الفرد الدائرة الحكومية التي اذلته عند مراجعة طلب رسمي والذي لايسرق ويمر على احد البنايات الحكومية ويجدها مسروقة مهدمة يشفي غليله

برؤية هذا المنظر المؤلم والمفرح فاكثر من مرة راجع هذه الدائرة وهدرت كرامته فيها على جميع المستويات من استعلامات الدائرة الى أعلى مسؤول فيها، فـ (نقصان) المواطنة عند هذه الفئات قد تختلف عن فئات (السراق) الاخرى التي تتميز بـ (الفقدان التام) للمواطنة، وان كبر (مقام) هذه االفئة وكثرت (سرقتها) بين الدينار والمليار يهدر المال العام تحت تسميات مختلفة، فتارة يهدر المال العام بنعت (عقود وهمية) و(مشاريع خيالية) وغيرها من التسميات الاخرى.

المبحث الثالث
وسائل معالجة الفساد المالي والإداري

تعتمد معالجة الفساد المالي والاداري على اصلاح منظومة القيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

اولاً : القيم السياسية : -

يلعب العامل السياسي الدور الاكبرفي تحديد جميع سياسات الدولة في البلدان المتخلفة ، فجميع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والفنية تخضع خضوعا تاما للسياسة الخاصة للنظام السياسي ،وغالبا مايتم اختزال النظام السياسي باجمعه بشخصية (القائد) او(الزعيم) او(الملهم) الذي تختلف (صفاته) عن صفات رعيته، لقد حدد البنك الدولي طبيعة هذه الانظمة السياسية من خلال النقاط الاتية :-[٢٩]

١ - عدم تطبيق مبدأ سيادة القانون أو حكم القانون و Rule of law .

٢- الاندغام بين المال العام والمال الخاص وعدم الفصل الواضح والصريح بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

٣- الحكم الذي لا توجد فيه قاعدة شفافة للمعلومات وعلى العكس من ذلك قاعدة ضيقة لصنع القرار.

٤- استشراء الفساد والرشوة وانتشار آليتهما وثقافتهما وقيمهما.

٥- ضعف شرعية الحكام وتفشي ظاهرة القمع وهدر حقوق الانسان.

٦- الحكم الذي لا يشجع على الاستثمار خصوصاً في الجوانب الانتاجية ويدفع الى الربح الريعي والمضاربات .

لقد طرحت المنظمات الدولية جملة من الحلول التي تتضمن الاصلاح السياسي في هذه الدول منها منظمة

التعاون الاقتصادي والتنمية التي اكدت على اربعة معايير هي : -
١ - دولة القانون ٢ـ ادارة القطاع العام ٣ـ السيطرة على الفساد ٤ـ خفض النفقات العسكرية.
في حين ان البرنامج الانمائي للامم المتحدة UNDP ركز على تسعة معايير وهي :
١- المشاركة ٢- حكم القانون ٣- الشفافية ٤- حُسن الاستجابة ٥- التوافق ٦- المساواة ٧- الفعالية .[٣٠]
ولكن هذه المعايير النظرية المطروحة هل من وسائل لها ليتسنى تطبيقها على ارض الواقع في العراق ؟ اولنقل هل هناك اذن صاغية لهذه المبادىء يمكن تقبلها ولاسيما ونحن نعيش تجربة ديمقراطية تواجهها اشكاليات متعددة خارجية وداخلية؟ .
ان النظر الى الحلول المطروحة من قبل المنظمات الدولية يمكن تلخيصها بوسائل عملية يمكن توظيفها لمحاربة الفساد الاداري والمالي من خلال :

١. مبدأ سيادة القانون يتلخص بفصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهذا الفصل يؤدي الى فقدان (المفسدين) العباءة التي يتسترون بها تحت تسمية الحصانة (الحزبية) او(البرلمانية) او غيرها من الحصانات الاخرى .
٢. دقة المعلومات التي يعتمد عليها صانع القرار وان تكون بعيدة عن التستر على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، فجميع المشاكل بسيطة وسهلة ولاتحتاج الى (الكثير من العناء) و(الوضع تحت السيطرة) كما يصورها البعض .
٣. عدم تسييس جميع قضايا المجتمع الاقتصادية والثقافية والاجتماعية ،اي فصل عالم (السلطة) وتداعياتها عن مشكلات المجتمع الاخرى .
٤. ابعاد المجتمع عن حالة (الطوارئ) المستمرة التي تخيم على جميع نشاطاته ، فحالة الطوارئ العامة ، تكون وسيلة لهدر حقوق الانسان بل تصبح حالة دائمة (يذل) الانسان فيها .

ثانيا : القيم الاقتصادية :

يعد مفهوم التنمية من أهم المفاهيم العالمية ، حيث أُطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة فيما يُسمى بـ "عملية التنمية"، وتبرز أهمية مفهوم التنمية في تعدد أبعاده

ومستوياته، وتشابكه مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط والإنتاج والتقدم. وقد برز مفهوم التنمية Development بداية في علم الاقتصاد حيث استُخدم للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين؛ بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه؛ بالصورة التي تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات؛ عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال(٣١).

لقد اسهم "التراكم الريعي" في بعض البلدان تحقيق تنمية محدودة، كما حققت انظمة شمولية تنمية محدودة ايضاً في بدايات توجهها، لكنها وصلت الى طريق مسدود، بل عانت من اختناقات حقيقية بسبب فسحة الحريات الشحيحة وأساليب الاستبداد والتفرد في الحكم، وهكذا تهيأت تربة خصبة لعرقلة التنمية ،وقد ركزت تقارير برنامج الامم المتحدة الانمائي منذ العام ١٩٩٠، على مفهوم نوعية الحياة وعلى محورية الانسان في التنمية، وأصبح النمو الاقتصادي ليس غاية بحد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التنمية، ومن واجب الحكم الصالح ان يتأكد من تحقيق المؤشرات النوعية، لتحسين حياة السكان وهذه المؤشرات تتعدى الجوانب المادية ليندرج فيها العلم والصحة والثقافة والكرامة الانسانية ولا يمكن اذن الجزم بعلاقة شرطية مطلقة بين التنمية والحرية، لكن انعدام أو شحّة الاخيرة سيؤدي الى تقليص حجم التنمية ويؤثر مستقبلا على استمرارها، إنْ لم يكن تراجعها وهو ما بيّنته التجربة التاريخية للانظمة الشمولية(٣٢).

ويمكن تلخيص طروحات المنظمات الاقتصادية لمعالجة الاوضاع الاقتصادية في جملة من النقاط منها :

أ- عدم تغليب المضامين المعيارية على المضامين الموضوعية من خلال فقدان القدرة على ايجاد الاليات المثلى لتنسيق وتخصيص الموارد الاقتصادية في الخطط الاقتصادية و الابتعاد عن الممارسات الدكتاتورية في اتخاد القرارات الاقتصادية .

ب- الفصل التام بين المال العام والمال الخاص لرجالات

الادارات الحكومية ، وعدم التصرف في المال العام على وفق (الكرم الحاتمي) المتمثل في هبات وهدايا (رشوة) للحصول على رضى من هم اعلى منهم في المناصب ، وليحافظ على المنصب الذي يحتله او الطموح بمنصب اعلى .

ت- الدراسات العملية لخصخصة الاقتصاد العراقي والاخذ بمبدأ الكفاءة التنافسية في ادارة المشاريع الاقتصادية والابتعاد عن مبدأ(الدعم) الذي يشكل فرصة سانحة لسرقة المال العام .

ثالثا : القيم الاجتماعية :

إن النقطة المهمة في ايجاد قيم اجتماعية تخدم محاربة الفساد هي تعزيز المواطنة العراقية ، وخلق هوية وطنية لانقل عنها واحدة وانما هي موحدة . من خلال النقاط الاتية : -

١. الموازنة بين الحقوق والواجبات ،والافضل تغليب الحقوق على الواجبات ، لان الفرد العراقي طالما دفع ضريبة الواجبات امام حقوق مهدورة من قبل السلطات المختلفة على مختلف مراحل تاريخ العراق . ولعل ضريبة (الدم) احدى هذه الواجبات التي خلفت مشاكل اجتماعية كثيرة من الارامل ، والايتام .

٢. تعزيز قيم المواطنة بتغيير المناهج الدراسية ، فالطالب العراقي لايعرف عن تاريخ بلده بقدر مايعرف عن تاريخ البلاد العربية . ولاسيما مناهج التاريخ واللغة العربية والجغرافية .

٣. التركيز على الرموز الوطنية التي خدمت العراق من مختلف المكونات العراقية وفي مختلف الاختصاصات في تسمية الشوارع والمدارس .فالطالب العراقي يدرس في مدارس تحمل تسميات (الكرنك ، اسوان ، انطاكية ، ساطع الحصري) وغيرها من الاسماء ويمشي في شوارع وساحات تحمل تسميات (فلسطين ، المغرب ، تونس ،بيروت) وغيرها من الاسماء الاخرى . ويطلب منه أن ينتمي الى العراق (وجدانيا) .

٤. الابتعاد عن سياسة الاستبعاد الاجتماعي في مجالات التعليم ، والمهن ،و المشاركة السياسية . لجميع المكونات المجتمعية في العراق .

٥. ان يتحمل المثقف العراقي المسؤولية في جميع الوسائل الاعلامية ، في طرح المسائل التي لابد ان يكون اطر طرحها في مجالات محددة وضيقة لان هذه الوسائل اصبحت في متناول الجميع ولمختلف المستويات .

الاستنتاجات

على الرغم من دراسة اسباب الفساد الاداري والمالي في العراق من خلال البحوث التاريخية (Historical research) فان لهذه البحوث طبيعتها الوصفية فهي تصف وتسجل الأحداث والوقائع التي جرت وتمت في الماضي، ولكنها لا تقف عند مجرد الوصف ودراسة التأريخ لمعرفة الماضي فحسب، وإنما تتضمن تحليلاً وتفسيراً للماضي بغية اكتشاف تعميمات تساعدنا على فهم الحاضر بل والتنبؤ بأشياء وأحداث في المستقبل. ومن ذلك نستنتج مایاتي :

١. على الرغم من تعدد مفاهيم الفساد بـ (السياسي ـ الاداري ـ المالي ـ الاخلاقي) يمكن تحديد مفهوم واحد للفساد ، وهو سرقة المال العام بمختلف الصور.
٢. هيمنة العامل السياسي على جميع نشاطات المجتمع شكل غطاء في ممارسة الفساد على مختلف المستويات .فحماية المفسدين يكون تارة تحت غطاء قوانين (شرعية) تسهم في سرقة المال العام .وتارة اخرى (حصانة) حزبية او برلمانية .
٣. ان سياسة الاستبعاد الاجتماعي خلق فجوة بين مختلف السلطات والفرد العراقي ، فالسلطة (غريبة) عنه ولاتمثله فافعال السلطة تنحصر بـ (امجاد) خيالية يدفع ثمنها الفرد العراقي .
٤. المال العام في نظر الفرد العراقي مال السلطة (الحكومة) التي يعرفها من خلال واجبات تخرج عن اطر المعقول .في حين لايتعرف الفرد على ادنى الحقوق . ولكي لانجافي الحقيقة مطلقا فله الحق في (الدفن) بعد حياة مريرة .
٥. ان البيئة المناسبة للفساد هي ضعف (المواطنة) العراقية ، فالفساد اصبح (شطارة) للحصول على (حق) يتمتع به الغير . فلايمكن محاربة الفساد

الامــن خــلال تعزيــز المواطنــة العراقية .

هـوامش البحـث

انظر :ابـن منظـور ، لسـان العـرب ، المجلـد السـابع ، دار الحـديث ، القـاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠٠ومابعدها .

(١) Oxford word power, Oxford University Press, third impression, 2000 ,p 168- 169.

(٢) David L.Silis: International Encyclopedia of Social Science, N.y, 1968, P 679.

(٣) وثائق

. www.docs.ksu.edu

(٤) المصدر السابق نفسه .

(٥) اتفاقيـة الامـم المتحـدة لمكافحـة الفسـاد www.afte.com

(٦) مجموعة باحثين ،الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ط١، ٢٠٠٥، ص٩٧-١٠٧.

(٧) د. يوسف عزالدين : داود باشا ونهاية المماليك في العراق ، مطبعة الشعب ط٢ ، ١٩٦٨، ص ١١.

(٨) ستيفن همسلي لونكريك : اربعة قرون من تاريخ العراق الحديث ، ترجمة جعفر الخياط ، مطبعة التفيض الاهلية ، بغداد ، ١٩٤٧ ، ٣٤١ - ٣٤٢.

(٩) مدحت باشا : مذكرات مدحت باشا ، ترجمة يوسف كمال ، مطبعة امين ، القاهرة ، ط١ ، د. ت ، ص ٢٣٣-٢٣٤.

(١٠) د. علـي الـوردي : دراسـة في طبيعـة المجتمع العراقي ، مكتبة السيدة المعصومة ، قم ، ط١ ، ٢٠٠٤، ص ١٣١.

(١١) محاضر مجلس النواب ، محضر الاجتماع الاعتيادي ، لسنة ٣١/ ٥/ ١٩٣٧، ص ٢٦٤.

(١٢) د. فـالح عبـد الجبـار ، عـراق مابعـد الحـرب .... سـباق مـن اجـل الاسـتقرار واعـادة البنـاء والشـرعية ، جريـدة الان ، العدد ٢٨، ٣/ ٥/ ٢٠٠٥، ص ٢٠ .

(١٣) رنـــد رحـــيم فرانكـــي ، مراقبـــة الديمقراطية في العراق ، تقرير رقم واحد عن الوضـع في العـراق ، مجلـة المسـتقبل العربـي ،العدد ٢٠٠، ٢٠٠٥، ص ٨٠ - ٨١.

(١٤) د. صـالح يوسـف عجينـة ،ضـريبة الـدخل في العـراق مـن الوجهـة الفنيـة والاقتصادية ، القاهرة ، ١٩٦٥، ص ٥-٦.

(١٥) المس بيل ، فصول من تاريخ العراق القريب، ترجمة جعفر الخياط ، مطبعة دار الكتب ، بيروت ، ١٩٧١، ص ٢١.

(١٦) فليـب ويـلارد ايرلانـد ، العـراق .... دراسة في تطوره السياسي ، ترجمة جعفر الخيـاط ، دار الكشـاف ، بـيروت ، ١٩٤٩، ص١٧٣.

(١٧) طلعت الشباني ، واقعة الملكية في العراق ، بغداد ، ١٩٥٨، ص٤٣- ٤٥.
(١٨) اليسد عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ،ج ٩، دار الشؤون الثقافية العامة ،بغداد ، ١٩٨٨، ص١٠٦.
(١٩) باسل جودت الحسيني ، السياسات الاقتصادية في العراق والتطلعات والسياسات الاجتماعية ، من كتاب العراق والمنطقة بعد الحرب ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ط١ ، ٢٠٠٤' ص ٢١٣ - ٢١٤.
(٢٠) د. عبد الستار عبد الجبار موسى ، الاصلاح الاقتصادي والخصخصة في بلدان التحول الريعية العراق نموذجا ،من كتاب اشكاليات التحول الديمقراطي في العراق ، الجمعية العراقية للعلوم السياسية ،بغداد ، ص ١٨٧- ١٨٨.
(٢١) حنا بطاطو ، العراق : الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية في العهد الجمهوري حتى قيام الجمهورية ، ترجمة عفيف الرزاز ، مكتبة الغدير ، قم ، ط١ ، ٢٠٠٥ ، ص٣٦.
(٢٢) جون هيلز واخرون ، الاستبعاد الاجتماعي ..... محاولة للفهم ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، الكويت ، ٢٠٠٧، ٧٠ - ٧١.
(٢٣)
Oxford word power, opid, p126.
(٢٤) حنا بطاطو : مصدر سابق ، ص ١٧٥.
(٢٥) لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان في العراق ، قرارات تفضح انتهاكات حقوق الانسان في العراف ، دمشق ، ط١ ، ص٢٣.
(٢٦) المصدر السابق نفسه ، ص ٣٢.
(٢٧) د.قاسم حسين صالح ، ظاهرة النهب والسلب (الفرهود) لمدينة بغداد معالجة سيكلوجية .شبكة النبأ المعلوماتية
www.annabaaorg
(❖) مكان مبيت الخيول التي تستخدم في جرعربات النقل .
(٢٨) غائب طعمة فرمان ، النخلة والجيران ،بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ٨٨.
(٢٩) world bank ,Washington,1992,p.92.
Governments and development,
(٣٠) تقرير التنمية في الشرق الاوسط وشمال افريقيا ، الحكم الجيد لاجل التنمية في الشرق الاوسط وشمال افريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة .
www.docs.ksu.edu .
(٣١) د. نصرعارف ، مفهوم التنمية ، منتدى الحوارات.
www.hewraat.com. .
(٣٢) د. عبد الحسين شعبان ، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٤... نحو الحرية في الوطن العربي .