

الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي : دراسة تحليلية

ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد

طالب دكتوراه، جامعة كربلاء، كلية القانون، موظف في وزارة الإتصالات، الدائرة الإدارية والمالية، تدريسي في كلية المستقبل الجامعة الأهلية، العراق

حيدر حسين كاظم الشمري

أستاذ دكتور،

كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق

قبول البحث: 04/06/2021

مراجعة البحث: 31/05/2021

استلام البحث: 19/04/2021

ملخص الدراسة:

تتعدد الهيئات الرقابية والتنقيشية التي تقوم بواجبات الرقابة والتنقيش والتدقيق ، كما إن دورها يختلف باختلاف نوع العمل الذي تقوم به ، وفقاً لتخصصاتها ، فهناك هيئات تقوم بدورٍ وقائي سابقٍ ، وهناك هيئات تقوم بدورٍ علاجي لاحقٍ ، وهناك من الهيئات ما هو متخصصٌ بمجال الرقابة الداخلية ، ومنها ما هو متخصص في مجال الرقابة الخارجية ، ورغم تعدد مؤسسات الهيئات الرقابية في العراق ، إلا إن هدفها واحد وهو مكافحة الفساد ، ومحاولة إرساء قيم النزاهة، والشفافية، والعدالة، والمساواة، والمساءلة، والموضوعية، وسنحاول خلال هذا البحث تحديد مفهوم الفساد، وأنواعه ومراحل تطوره ، والتأصيل التاريخي لمكافحته، مع تجربة بعض الدول في مكافحته ، كما سنبين مفهوم الرقابة وأنواعها ، والجهات التي تتولى مهمة الرقابة والتنقيش وفقاً لأحكام القوانين العراقية النافذة ، ومهمتها التي تتمخض كما أشرنا مسبقاً في مكافحة الفساد .

الكلمات المفتاحية: دور الرقابة ، الفساد الإداري ، الفساد المالي ، الشفافية ، مكافحة الفساد ، الهيئات الرقابية .

Oversight and its role in combating administrative and financial corruption: an analytical study

Abstract

There are many supervisory and inspection bodies that carry out the duties of supervision, inspection and auditing, and their role varies according to the type of work they do, according to their specialties. There are bodies that play a preventive role before. There are bodies that play a later therapeutic role, and there are some bodies specialized in the field of internal control, What is specialized in the field of external oversight, and despite the multiplicity of institutions of the regulatory bodies in Iraq, but the one goal is to combat corruption and try to establish the values of integrity, transparency, justice, equality, accountability and objectivity, and we will try during this research to identify the concept of corruption, As well as the experience of some countries in combating it, as we will explain the concept of control and types, and the bodies that assume the task of oversight and inspection in accordance with the provisions of Iraqi laws in force, and its task, which result, as we have already mentioned in the fight against corruption.

Keywords: the role of oversight, corruption, corruption, justice, justice, anti-corruption task force, oversight.

مقدمة

أولاً: موضوع البحث :

تحتاج مكافحة الفساد المالي والإداري إلى أجهزة رقابية متخصصة لتحقيق النزاهة والشفافية ، ومحاولة فرض سيطرة الدولة وهيبتها ؛ إذ إن مكافحة الفساد ينبغي أن تكون عملية متكاملة ما بين الدولة بمؤسساتها من جهة، والمجتمع مع مؤسساته من جهة أخرى ؛ إذ إن مكافحة الفساد تتطلب إرادة حكومية وشعبية ، تشترك فيها المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ، مع فئات الشعب المختلفة؛ في إرساء قيم النزاهة، والشفافية، ومكافحة الفساد، كما وتتعدد المظاهر السلوكية للفساد، فأشكاله وأنماطه وأساليبه متنوعة، ومنها الرشوة، والإختلاس والإبتزاز، وإستغلال النفوذ، وهدر المال العام، وإنفاق المال العام خلافاً لأوجه الإنفاق المخصصة له، والتهرب من الضرائب، والوساطة، والمحسوبية ، والمحاباة، وتسريب المعلومات، والمزاجية في إصدار القرارات الإدارية، وإحالة المناقصات والعقود الحكومية مقابل فائدة ، وتجاوز الموظف لحدود السلطات المخول بها ، ونهب المال العام، وتشريع القوانين ، والأنظمة ، والتعليمات ، لفائدة ، أو مصلحة تخص فئة محدودة من أبناء الشعب دون غيرهم.

ثانياً : أهمية البحث :

نظراً لأهمية وجود أجهزة رقابية من قبل الحكومة ؛ لغرض الحد من الفساد المالي والإداري، ودعمها بشتى الوسائل والسبل ؛ لأجل الوصول إلى تحقيق وسيلة سليمة ، وصائبة في التعامل السياسي والحكومي داخل إقليم الدولة ؛ إذ من الملاحظ إنانتشار

الفساد الإداري والمالي ، تترتب عليه العديد من الآثار السلبية ، التي تستشري في جميع مرافق الدولة والتعاملات اليومية للأفراد ، والمؤسسات ، والشركات .

رابعاً : منهجية البحث :

تحتاج الدراسة إلى معطياتٍ و منهجٍ علميٍّ ؛ لضبط بُنيتهَا ، لذلك سيكون منهج الدراسة ، هو المنهج الوصفي والتحليلي، وذلك بوصف وتحليل النصوص القانونية ، النافذة في التشريع العراقي الحالي ، ومناقشة الآراء الفقهية ، والإتجاهات القانونية .

خامساً : إشكالية البحث :

تبدو إشكالية البحث من خلال دراسة الإجراءات المعقدة والشكلية للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة للدول، في الوقت الذي تتمتع دول أخرى متقدمة بإجراءات سهلة ، بعيداً عن التعقيد في الروتين الإداري ، فضلاً عن الواقع الإداري المتمثل بكثرة الأجهزة الرقابية الخارجية اللاحقة والعلاجية في المنظومة الحكومية الإدارية ، وعدم وجود رقابة إستباقية وداخلية ومتخصصة .

سادساً : خطة البحث :

تم تقسيم بحثنا الموسوم (الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي) ضمن مبحثين ولكل مبحث مطلبين ، ولكل مطلبٍ فرعين ، ونختتم بحثنا بخاتمةٍ تتضمن أهم الإستنتاجات والمقترحات . نتناول في المبحث الأول مفهوم الفساد ، وسنتناول هذا المبحث ضمن مطلبين ، نبين في المطلب الأول ماهية الفساد ، أما المطلب الثاني فنبحث فيه الفساد في العصر الحديث . نتناول في المبحث الثاني مفهوم الرقابة و سنتناول هذا المبحث ضمن مطلبين نبحث في المطلب الأول ماهية الرقابة ، ونتناول في المطلب الثاني دور الهيئات الرقابية في العراق .

المبحث الأول

مفهوم الفساد

كرم الله سبحانه وتعالى بني آدم على جميع مخلوقاته⁽¹⁾؛ إذ منحه العقل الذي يميزه من باقي المخلوقات، والذي على أساسه يثيبه، أو يعاقبه ؛ إذ خلقه في هذه الدنيا ليزرع فيها ما يشاء ؛ ليحصد في دنياه وآخرته ما زرعته يده⁽²⁾؛ ولأن الله سبحانه وتعالى عادلٌ، فقد جعل الإنسان مخيراً وحرّاً في تصرفاته، إلا إنه أعلمه بأن الكثير من العباد سينهج طريق الهلاك والفساد، وبيتعد عن

(1) قال تعالى في سورة الإسراء / الآية 70 : ((وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا)).

(2) قال تعالى في سورة الشمس /الآيات 7-10: ((وَنَفْسٍ وَمَا سَوَّاهَا فَأَلْهَمَهَا فُجُورَهَا وَتَقْوَاهَا قَدْ أَفْلَحَ مَنْ زَكَّاهَا وَقَدْ خَابَ مَنْ دَسَّاهَا)).

نهج الأنبياء والصالحين⁽³⁾، وبذلك يظلمون أنفسهم أولاً قبل أن يظلموا غيرهم⁽⁴⁾، ولبيان مفهوم الفساد سنتناول هذا المبحث ضمن مطلبين ، نبين في المطلب الأول ماهية الفساد ، أما المطلب الثاني فنبحث فيه الفساد في العصر الحديث .

المطلب الأول

ماهية الفساد

خلق الله الإنسان من جسدٍ ونفسٍ، ومثلما يحتاج الجسد إلى عوامل البقاء كالغذاء، والماء، والملبس، والمسكن ، فإن للنفس ، أيضاً ، حاجاتٌ لبقائها في طريق العدل والإستقرار، والعزة، والكرامة، والنزاهة، والصلاح، وإن إنعدام حاجات النفس يؤدي بالإنسان إلى الشقاء في الدنيا والآخرة ، وقد قسم العلماء النفس إلى ثلاثة أنواع⁽⁵⁾، والنفس الأمانة بالسوء منهن هي التي تتلوث بالفساد ، وتتأثر به ، وللبحث في ماهية الفساد سنتناول هذا الموضوع ضمن الفرعين التاليين.

الفرع الأول

التعريف بالفساد

لبيان تعريفٍ محددٍ للفساد ينبغي لنا أن نتناول هذا الموضوع ضمن الفقرتين التاليتين :

أولاً : تعريف الفساد

يعد الفساد تحدياً حقيقياً للتنمية بكل أشكالها ؛ إذ إنه يقوض حكم القانون والديمقراطية ، وإنعدام الإحترام للدستور والسلطات المنبثقة منه ، ويؤدي إلى زعزعة ثقة الشعب بالحكومة ، وقد تنازعت ثلاث مدارسٍ فكريةٍ في تحديد مفهومه⁽⁶⁾، وقد تعددت

⁽³⁾ قال تعالى في سورة البقرة / الآية 30 : ((وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قُلْ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ)).

⁽⁴⁾ روي عن الإمام علي بن الحسين السجاد عليه وعلى آباءه السلام إنه قال: ((وأما حقّ نفسك عليك فإن تستعملها بطاعة الله عزّ وجلّ)) ، ينظر بذلك : الصحيفة السجادية ورسالة الحقوق للإمام زين العابدين ، تقديم محمد مهدي الخرسان ، دار البصرة ، بغداد ، العراق ، ط1 ، 2013 ، ص194 .

⁽⁵⁾ قسم العلماء النفس إلى ثلاثة أنواع :

1- **النفس الأمانة بالسوء** : وهي النفس التي تدعو صاحبها إلى إتباع الشهوات ، والركض لاهناً وراء النزوات ، والإنغماس في الحرام ، والتمتع بدنيا الماديات بعيداً عن الأخلاق والشرع ، وتدفع صاحبها إلى فعل الرذائل ، وأخذ الرشوة ، بل وربما تخريبها من باب شرعي ، فهي نفسٌ فاسدةٌ ، لا تتمتع بالنزاهة وتتصف بالسوء .

2- **النفس اللوامة** : وهي النفس التي تخلط العمل الصالح بالعمل السيء ، وبعد ذلك تنتدم على ما فعلت ، وبعد أن يتوب صاحبها ، ربما قد تشملها الرحمة الإلهية بالصفح والعفو والغفران .

3- **النفس المطمئنة** : وهي النفس التي عرفت ربها فخضعت لأوامره وأحكامه ، وخضعت لنواهيها ، وتأديت بأداب الإسلام ، ومارست دورها في الحياة الدنيا وفقاً لما يريد الله جل وعلا ، وأدت الجهاد الأكبر . ينظر بذلك :

- جبار جاسم مكاري ، مائة مبحث ومبحث في دعاء أبي حمزة الثمالي ، طباعة مكتب عدن ، بابل ، العراق ، ج3 ، بدون سنة طبع ، ص153 .

⁽⁶⁾ تنقسم المدارس التي تتنازع لبيان مفهوم الفساد وتعريفه إلى ثلاثة مدارس ، وهي :

1- **المدرسة القيمية** : والتي تؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعدّه مرضاً فردياً هداماً للشخص .
2- **المدرسة الوظيفية** : والتي إستندت إلى المنهج البيوي الوظيفي ، وعدت الفساد ظاهرةً طبيعيةً مصاحبةً للنمو ، وثمناً لا بد من دفعه ؛ لدفع عجلة التنمية .

التعريف التي تحدد هذا المفهوم⁽⁷⁾، فقد عرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سنة 1998 بأنه ((إساءة إستعمال القوة الرسمية، أو المنصب، أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواءً عن طريق الرشوة، أو الإبتزاز، أو إستغلال النفوذ، أو المحسوبية، أو الغش، أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات، أو عن طريق الإختلاس))، كما عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه ((إستغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة)) وعرفه البنك الدولي بأنه ((إساءة إستعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص)) ويلاحظ على التعاريف السابقة جميعها، إنها حصرت الفساد في نطاق القطاع العام فقط، والذي يشمل الحكومة وموظفي الدولة، دون القطاع الخاص، وبذلك يمكن تعريف الفساد بأنه ((كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الإستغلال الأمثل للموارد، ليشمل القطاعين العام والخاص، والذي يترتب عليه إهدارٌ للموارد الإقتصادية في المجتمع، سواءً أكان السبب تحقيق منفعةٍ خاصةٍ أم مجرد إهمال))⁽⁸⁾.

ثانيًا : خصائص الفساد⁽⁹⁾

تأسيسًا لما تقدم ذكره يمكن لنا القول بأن الفساد يتسم بالخصائص التالية⁽¹⁰⁾:

- 1- يشترك في ارتكاب الفساد أكثر من طرفٍ واحدٍ ؛ إذ من المستحيل إرتكابه بشكلٍ منفردٍ .
- 2- يتصف ممارسة الفساد بسريةٍ تامةٍ ؛ حتى لا يتم إطلاع باقي الأفراد عليه .
- 3- يجسد الفساد واقعا المصالح الخاصة ، والمنافع المتبادلة لمرتكبيه .
- 4- يعبر الفساد عن إتفاقٍ بين إرادتي صانع القرار ، ومرتكبي الفساد ، الذين يضغطون على الطرف الأول ؛ لإصدار قراراتٍ محددةٍ تخدم مصالحهم الشخصية .

3- مدرسة ما بعد الوظيفة : وتعرف ، أيضًا ، بالمدرسة اللاتعديلية ، والتي ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين ، كرد فعل على تزايد الفساد ، وإنتشاره من جهةٍ ، وعلى عيوب الفلسفة النزاعية ، التي إستندت إليها المدرسة الوظيفية من جهةٍ أخرى . للمزيد حول الموضوع ينظر بذلك :

- منقذ محمد داغر ، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية للإمارات العربية المتحدة ، ع 60 ، ص 9. نقلًا عن : حسن فارس عيود طيرة ، تقييم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية من وجهة نظر تدريسي الجامعات ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، ع 7، 2014 ، ص 162 .

(7) ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد ، دور المؤسسات الأكاديمية العراقية في إرساء قيم النزاهة ومكافحة الفساد ، بحث ألقى في المؤتمر العلمي الدولي السابع لضمان الجودة والإعتماد الأكاديمي ، المنعقد للفترة 27-28 آذار 2019 ، العراق ، النجف الأشرف ، جامعة الكوفة ، ص 1-2 .

(8) سمر عادل حسين ، الفساد الإداري : أسبابه ، آثاره ، وطرق مكافحته ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحته ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، ع 7، 2014 ، ص 128 .

(9) ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد ، مصدر سابق ، ص 2 .

(10) سمر عادل حسين ، مصدر سابق ، ص 128 .

الفرع الثاني

التأصيل التاريخي لمكافحة الفساد

الفساد هو ظاهرة إجتماعية متوغلة منذ القدم من حيث ظهوره⁽¹¹⁾، ويودون تاريخ العراق القديم شواهداً كثيرةً لحالاتٍ من الفساد وسبل مكافحته، وسنورد هنا الفساد خلال الحقب التاريخية التالية:

أولاً : الفساد في العراق القديم

أكتشفت حالاتٌ من الفساد في العراق القديم مع إكتشاف أولى الحضارات ؛ إذ صدرت تشريعاتٌ تجرمه في قوانين أوروكاجينا⁽¹²⁾، وقانون أورنمو⁽¹³⁾ ، و أشنونا⁽¹⁴⁾، وقانون لبت عشتار⁽¹⁵⁾، و قانون حمورابي⁽¹⁶⁾، والقوانين الآشورية⁽¹⁷⁾، والقوانين البابلية الحديثة⁽¹⁸⁾.

ويذكر العلماء المتخصصون في تاريخ العراق القديم إن السومريين سكان العراق الأصليين ، الذين أنشأوا أول دولةٍ وإخترعوا الكتابة المسمارية ، ووضعوا أولى التشريعات القانونية ، قد أنشأوا محكمةً ملكيةً تنتظر في قضايا الفساد (كإستغلال النفوذ ، وقبول الرشوة ، وإستغلال الوظيفة العامة ، وإنكار العدالة)، وكانت تصل بعض أحكامها للجرائم إلى الإعدام، وإن حمورابي قد

(11) قال الله تعالى : ((ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)) سورة الروم ، الآية 41 .
(12) حاكم دولة مدينة لكش (2350 – 2353 ق. م) وتعد الإصلاحات التي قام بها من أقدم الإصلاحات الإجتماعية والإقتصادية المعروفة في التاريخ ، وقد عُثِرَ على أربع نسخ من هذه الإصلاحات مدونة على رقم الطين باللغة السومرية وبالخط المسماري ينظر :
- د. بهنام أبو الصوف ، الشرائع العراقية القديمة ومضمونها القانوني بحث منشور على الأنترنت وعلى الرابط التالي الذي تمت زيارته بتاريخ 2021/6/4:

<file:///C:/Users/USER/Desktop>

(13) هذا القانون يعود للملك أورنمو مؤسس سلالة أور الثالثة (2111- 2003 ق. م) ؛ إذ سبق قانون حمورابي بثلاثة قرون تقريباً ، وقد وجدت ألواح هذا القانون في مدينتي نفر ، وأور ، و يبلغ عدد مواد هذا القانون حوالي 31 مادة ، للمزيد حول الموضوع ، ينظر :
- د. صاحب عبيد الفتلاوي ، تاريخ القانون ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان ، 1998 ، ط1 ، ص 76-77 .
(14) يعود هذا القانون إلى ملك من ملوك مملكة أشنونا – بلالاما- في العهد البابلي القديم (1930 ق. م) ، أي إنه يسبق قانون حمورابي بحوالي خمسين سنة تقريباً ، وقد عُثِرَ عليه المؤسسة العامة للآثار في تل حرمل قرب العاصمة بغداد ، المصدر ذاته ، ص 78 - 79 .
(15) لبت عشتار وهو الملك الخامس من ملوك سلالة أيسن (2017 – 1794 ق . م) ، وجدت في مدينة نفر ، وكتبت باللغة السومرية الذي وضع قانونه الذي يتجلى فيها المقدمة و 37 ولعله كان يتكون من قرابة مايزيد على مائة مادة ، للمزيد حول الموضوع ينظر: المصدر ذاته ، ص 77- 78 .
(16) وهي أعظم إكتشاف قانوني في تاريخ البشر ، وجدت مسلة حمورابي في مدينة سوسة عاصمة العيلاميين ، ومنقوشة على حجر الديوريت الأسود ، بارترفاع مترين وربع ، وتحنوي على مقدمة ، ثم من بعدها 282 مادة قانونية ، تعقبها خاتمة ، وفي أعلى المسلة نقشت صورة الملك البابلي حمورابي واقف أمام آلهة الشمس بملايس الكهنة وهو يتلقى أدوات القياس ، حمورابي هو سادس ملوك بابل وحكم (1792 – 1750 ق. م) ، للمزيد حول الموضوع ينظر : المصدر ذاته ، ص 81 – 82 .

(17) جائت هذه القوانين من العهد الآشوري القديم (2000 – 1350 ق.م) ، وأكتشفت في قلعة الشراقات (أشور القديمة) ، وتم التعرف على تسعة ألواح مسمارية تعود إلى العهد الآشوري الوسيط ، والرأي الراجح بأنها كانت أحكاماً قضائية ومجموعة من الأعراف ، إعتمدت في صياغتها إسلوباً قانونياً ، وإكتسبت قوة القانون من تواتر إستعمالها من قبل الأفراد آنذاك ، للمزيد حول الموضوع ينظر : المصدر ذاته ، ص 86- 87 .

(18) تمثلت بإكتشاف رقيم طيني عام 1883 ، يعود للعهد البابلي الحديث (حوالي 900 – 539 ق.م) ، ويضم اللوح ثلاثة حقول من الكتابة المسمارية الدقيقة على الوجه ، وثلاثة حقول على الخلف ، للمزيد حول الموضوع ينظر: المصدر ذاته ، ص 88 .

سن في مسلته شريعةً موحدةً لكل البلاد البابلية ، وقد تضمنت موادًا قانونيةً إصلاحيةً تكافح الفساد مثل المادة 4 منها والتي تشير إلى فصل القاضي الذي يقوم بتغيير الحكم أو يتلاعب به⁽¹⁹⁾، و شدد على جريمة الرشوة وإن حمورابي يحقق مع المتهم ويقاضيه بنفسه، ومن الجدير بالذكر إن الملك حمورابي عندما قام بالصياغة القانونية لشريعته ؛ فإنه أراد أن يقلل من زخم القضايا القانونية المعروضة أمامه، ومنع التلاعب بتشريعاته القانونية ؛ إذ غالبًا ما يعيد الملك بعض القضايا؛ ليحيلها إلى المحاكم، وهو ما يُعد إحترامًا لمهنة القضاء ، وتدعيمًا لوجودها النامي⁽²⁰⁾.

ثانيًا : الفساد في العهد العثماني

كانت الوظيفة العامة تباع وتؤجر في زمن الإحتلال العثماني للعراق، وكان سعر الوظيفة يزداد مع أهميتها وما قد يعود فيه المنصب من عوائدٍ على شاغله ، وغالبًا ما يتم شراء المنصب بالمزايدة ؛ إذ كان المزايد الفائز يعوض ما دفعه مقابل المنصب مع الفائدة التي يحصل عليها من فسادهِ الإداري والمالي ، ولم يكن حينها يتم حساب الضرائب للمحاسبين الماليين في زمن الوالي محسوبًا على أساس مصلحة الدولة⁽²¹⁾، وتم رصد حالاتٍ من الفساد تعود الى عام 1911 كان فيها المسؤولين المحاسبين قد إمتلكوا لأنفسهم بشكلٍ غير قانوني ، قطع أراضي ، وكانوا لا يهتمون أبدًا بحسابات الجباية والعائدات المالية لخزينة الدولة ، فكانوا يسرقون أموال الجباية والعائدات وحسابات خزينة الدولة ويتلاعبون بالأرقام ، وحصروا بأنفسهم حق المزايدة على جباية الضرائب من الناس⁽²²⁾.

ثالثًا : الفساد في العهد الملكي

كان الفساد في العهد الملكي مستشري في الطبقات السياسية الحاكمة ومسؤولي الدولة آنذاك ، فقد إستولى رجالات الحكم على أراضي الدولة بطريقةٍ إحتياليةٍ ومشكوكٍ بها ، وكانت أغلب الأراضي والأموال التي حصلوا عليها من حسابات وواردات الجباية من أموال الأوقاف الذرية والخيرية ، وكان البعض منهم يقوم بالتواطؤ مع التجار ، ويقوم بتسريب قرارات حكومية تتعلق بزيادة الرسوم الكمركية على بعض السلع قبل إعلانها ؛ ليتسنى للتجار شراؤها وإحتكارها قبل مدّة ، مقابل مبالغٍ ماليةٍ ورشاوى ، وقد وجدت بعض الشركات الألمانية في ثلاثينيات القرن الماضي أسواقًا لها في العراق عن طريق العمولات ، والرشاوى ، والتي كانت

(19) بينت المادة 5 من شريعة حمورابي ((إذا أعطى قاضي حكمًا وأصدر قرارًا وثبت على رقيم مختوم ثم غير حمه بعدئذ فعليهم أن يثبتوا إن القاضي قد غير الحكم الذي أعطاه وعليه أن يدفع إثنا عشر مثل الشكوى التي رفعت في تلك الدعوى وزيادة على ذلك عليهم أن يطرده أمام الجميع من فوق كرسية للقضاء وعليه أن لا يجلس ثانية أبدًا مع القضاة في دعوى)) ينظر: سهيل قاشا ، شريعة حمورابي ، ترجمة د. محمود الأمين ، دار الوراق للنشر المحدودة ، ط1 ، لندن ، 2007 ، ص14 .

(20) د. طالب منعم حبيب الشمري ، عدي أحمد عبد الرزاق ، القضاء في العراق القديم ، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة واسط ، العراق ، واسط ، ع11 ، ص198 .
(21) رعد عبد الستار إبراهيم ، نحو فاعلية أكثر للصحافة المقروءة في ممارسة الدور الرقابي وتطبيق النزاهة ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، ع7 ، 2014 ، ص89 .

(22) حنا بطاطو ، العراق ، الكتاب الأول، الطبقات الإجتماعية والحركات الثورية في العهد العثماني حتى قيام الجمهورية ، ترجمة عفيف الرزاز ، منشورات فرصاد ، ط1 ، 2005 ، ص328-329 .

تدفعها لمسؤولين ، وموظفين ، ومحاسبين ماليين في الدولة ، وكان الفساد في ذلك العهد يتوسع مع توسع أجهزة الدولة الإدارية ، والإقتصادية ، والاجتماعية ، والسياسية ، الأمر الذي دفع الغالبية العظمى من الموظفين إلى الحصول على الأموال بطرق غير قانونية⁽²³⁾.

رابعاً: الفساد في العهد الجمهوري

سيطر البعثيون على الإقتصاد من خلال إعتقاد الدولة على إجراءاتٍ أحكمت السيطرة فيها على الإقتصاد والمجتمع معاً ، إذ كان المكتب المهني للحزب هو من يقوم بترشيح كبار الموظفين، وإستخدام الرشوة إسلوباً؛ لضمان الولاء وشراء ذمم رؤساء العشائر، وكبار قادة الجيش، والمسؤوليين في الحزب والدولة؛ إذ تم إيداع نظام توزيع الثروات عليهم عبر أساليبٍ متعددة، كتوزيع الأراضي، ومنحهم حقّ حصريّ لإجازات الإستيراد والتصدير، والعقود الحكومية ، والمزايدات والمناقصات، وتنفيذ المشاريع الصناعية، مقابل دعمهم للنظام الحاكم وقد مر الفساد في تلك الفترة بمرحلتين هما⁽²⁴⁾ :

- 1- بدأت هذه المرحلة بعد تأمين النفط عام 1972 ؛ إذ قرر حزب البعث الإحتفاظ ب5% من عائدات النفط تودع في حسابٍ مالي مستقلٍ خارج العراق ؛ لتمويل الحزب، وكان للحروب التي خاضها العراق آثاراً إقتصاديةً، وماليةً سلبيةً مدمرةً على كل مفاصل الدولة، الأمر الذي إنعكس سلبيّاً على مؤسساتها الإقتصادية والإدارية ، وساعدت على إنتشار الفساد بكل صوره وأشكاله ، دونما أي نوعٍ من أنواع الرقابة ، ودونما أي حسابٍ.
- 2- بدأت هذه المرحلة من عام 1990 ؛ إذ فرض الحصار الإقتصادي على العراق ، مع عقوباتٍ إقتصاديةٍ فرضها مجلس الأمن الدولي؛ نتيجةً للفساد المستشري حينها ؛ إذ أمسى الفساد بكل صوره ، سياقاً عرفياً إعتاد عليه الناس ؛ إذ إن النظام الإقتصادي للدولة لم يكن يلبي إحتياجات الأفراد الأساسية ، بسبب تدني مستويات الأجور، وجموح التضخم ، وإنخفاض مستوى رواتب العاملين والموظفين في الدولة ؛ إذ لم يكن يكفي راتب الموظف لسد متطلبات معيشته ، فإنتشرت ظاهرة الرشوة ، والإبتزاز في جميع مفاصل، ودوائر الدولة الإدارية، والإقتصادية، وكانت جميع المعاملات فيها لا تقضى إلا بعد قبض الموظفين لمبالغٍ ماليةٍ قد تكون كبيرةً في بعض الأحيان ، كإصدار جواز السفر، كما تبين تورط كبار المسؤولين آنذاك بصفقات فسادٍ في مذكرة التفاهم (النفط مقابل الغذاء والدواء) ؛ إذ كان النفط ومازال يشكل قناةً مهمةً لرفد عمليات الفساد الكبيرة، والتي أدت إلى ظهور عصاباتٍ تقوم بتهريبه بعيداً عن رقابة الأمم المتحدة .

(23) رغد عبد الستار إبراهيم ، مصدر سابق ، ص93-94 .

(24) المصدر ذاته ، ص94-97 .

المطلب الثاني

الفساد في العصر الحديث

بعد أن بحثنا التأصيل التاريخي للفساد ، نتناول في هذا المطلب الفساد في العصر الحديث ما بعد عام 2003 ؛ لأجل مد جسرٍ من التواصل ، ومحاولةٍ لربط الماضي بالحاضر ؛ إذ مر الفساد بمراحل متعددة حتى تطور ووصل إلى ما نراه اليوم من آفةٍ غزت المجتمع ولا زالت تتخرف في أساسه وبنائه ، رغم وجود منظوماتٍ تشريعيةٍ قد تكون ناقصةً ومتهالكةً ، ومنظوماتٍ تنفيذيةٍ قاصرةٍ على الرقابة ومتابعة حالات الفساد وكشفها ، ومنظوماتٍ قضائيةٍ فاسدةٍ لاتقوم بحاسبة ما يتم كشفه من حالات فسادٍ مالي أو إداري ، ونبين ذلك ضمن الفرعين التاليين .

الفرع الأول

مداخل الفساد الإداري والمالي

يشير البعض إلى إن الفساد ظهر إبتداءً كممارساتٍ سلوكيةٍ لا تخضع لضوابطٍ ومعاييرٍ فنيةٍ محددةٍ ، وخاصةً المعايير التنظيمية في عمل مؤسسات الدولة ، وبهذا المعنى فهو سلوكٌ مرادفٌ للانحراف ؛ إذ إنه ظاهرةٌ تنتشر في المجتمعات بشكلٍ واسعٍ ؛ وسبب إنتشاره الرئيسي الظروف والمعطيات الموجودة في مجتمعٍ ما في زمنٍ ما ، ومع تطور الفساد الإداري والمالي ، وإنتشاره فقد تعددت الآراء والأفكار التي تناقش مفهوم الفساد، وبذلك ظهرت مداخلٌ عديدةٌ لتحديد الفساد، ويمكن إجمالها بما يأتي (25) :

- 1- **المدخل الأخلاقي:** يعد الفساد وفقاً لهذا المدخل ظاهرةً قيميةً وسلوكيةً تتجسد بحالاتٍ سلبيةٍ وممارساتٍ ضارةٍ ، يتطلب الأمر الوقاية منها ،ومعالجتها ،ومكافحتها بشتى الطرق ،والأساليب .
- 2- **المدخل الوظيفي:** أو المدخل العملي ،أو التبريري ، ووفقاً لهذا المدخل فإن الفساد الإداري والمالي ، هو إنحرافٌ عن قواعد العمل ، وإجراءاته ، وشروطه ، وتعليماته ، وضوابطه ، وتشريعاته ، وقوانينه ، ويأتي نتيجةً لأسبابٍ عديدةٍ تشكل في النهاية خرقاً واضحاً للنظام القانوني الإداري ، والمالي في الدولة .
- 3- **المدخل الثقافي :** ووفقاً لهذا المدخل فإن الفساد الإداري والمالي يمكن أن يشكل ظاهرةً متعددة الأبعاد والأسباب والنتائج؛ إذ إن هذه الظاهرة يمكن أن تأخذ طابعاً منظماً له القدرة على الإستمرار والبقاء، وتؤدي إلى نشوء مجاميعٍ كبيرةٍ من النظم الفرعية الفاسدة سواءً أكان ذلك وفقاً للمعايير القيمية أم الوظيفية .

(25) سمر عادل حسين ، مصدر سابق ، ص 128-130 .

4- المدخل الحضاري : يرتبط مفهوم الفساد عمومًا بمنظور حضاري بكل مكوناته السياسية والثقافية والأخلاقية والاجتماعية والسلوكية ؛ إذ يفترض إن الفساد الإداري والمالي هو ظاهرة مركبةً تتكسر من خلال التخلف بشكلٍ واسعٍ ، وإن جميع الممارسات الفردية والجماعية للفساد يشوبها النقص .

5- عدم الإستقرار الوظيفي : هنالك مدخل من مداخل الفساد الإداري والمالي ، يقوم على أساس حصر الفساد الإداري والمالي بالوظيفة العامة العليا فقط ، وإستغلال المناصب الرفيعة في الدولة ؛ بهدف تحقيق المكاسب المادية والوجاهة الاجتماعية ، وإيصال المنافع المالية إلى فئة واحدة تنحصر بالأقارب والحاشية ، بدون إعتبارات ووزاع أخلاقي، وتنفيذًا لقناعة قائمة على أساس إن هذا المنصب مؤقتٌ وزائلٌ، لا يستمر لفترةٍ طويلةٍ ؛ لذلك ينبغي إستغلاله بشكلٍ سلبي بعيدًا عن أي منطق عقلاني وقانوني.

الفرع الثاني

مكافحة الفساد في بعض الدول

خاضت بعض الدول تجاربٍ مهمةً في مكافحة الفساد المالي والإداري، وإستطاعت بأساليبٍ مختلفةٍ ومتعددةٍ القضاء عليه أو التقليل منه، وسنتناول بعضٌ منها في الفقرات التالية⁽²⁶⁾:

أولاً : الصين : إنتشر الفساد في الصين وبلغ ذروته في الأعوام 2003 إلى 2008 ، وكانت مؤشرات الفساد في هذه السنوات تتراوح بين (3,4 - 3,6) ضمن مؤشر درجات (10 = نظيف جدًا)، وأقل قيمة للمؤشر هي (0 = فاسد جدًا) ، وقد قامت ببعض الإجراءات التي تحاول فيها تقليل الفساد الإداري والمالي ، ومكافحته ومقاومته ، ومن هذه الإجراءات :

- 1- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد ، تصل إلى الحكم بالإعدام على بعض المرتشين .
 - 2- وضعت الدولة نظامًا ماليًا ، يوفر حوافزًا مالية للموظفين ؛ تدفعهم إلى الإبتعاد عن الرشوة ، من خلال رفع دخل الموظف وتحسين مستوى المعيشة .
- ثانيًا : سنغافورة :** تعد تجربة سنغافورة فريدةً من نوعها في مكافحة الفساد المالي والإداري؛ إذ نجحت هذه الدولة في إزالتها ومكافحته، وتربعت بذلك على عرش الدول التي تتمتع بمستوى عالي من الشفافية والنزاهة ونظيف من الفساد، إذ بلغ مؤشر مدركات الفساد فيها 9,4 للأعوام من 2005-2013 ، ورغم إنها كانت من الدول التي إنتشر فيها الفساد إلا إنها قضت عليه بإستخدام الإجراءات التالية :

- 1- تخفيض عدد القوانين والتشريعات ، وتبسيطها وتوضيحها ، على نحوٍ لا تسمح فيه لأي خرقٍ أو خروجٍ على قوانين الدولة .

(26) المصدر ذاته ، ص 141- 142 .

2- رفع رواتب وأجور الموظفين؛ لكي لا يلجأوا للفساد والرشاوي، ويعد راتب الوزير السنغافوري أعلى راتب وزير في العالم، وإن أي محاولة لإرتكاب الفساد ستؤدي إلى حرمانه من وظيفته ودخلها المرتفع، فضلاً عن حرمانه من الحصول على أي وظيفة أخرى .

ثالثاً : هونغ كونغ : بلغ مؤشر مدركات الفساد في هونغ كونغ 9,3 درجات للأعوام من 2003 - 2013 ؛ نتيجةً للجهود التي تبذلها في محاربة الفساد الإداري والمالي، وقد شكلت لجائناً لمكافحة الفساد الإداري والمالي، ووفرت لها ميزانيةً ماليةً ضخمةً ، ووظفت في هذه اللجان نحو ألف موظفٍ يتقاضون رواتباً مرتفعةً ، ومهمة هذه اللجان متابعة الفساد الإداري والمالي ؛ لأجل القضاء عليه بأشكاله المختلفة .

رابعاً : تشيلي: بلغ مؤشر مدركات الفساد في تشيلي 7,4 درجات للأعوام من 2003 - 2013 ؛ إذ قامت هذه الدولة بخطواتٍ مهمةٍ في مكافحة الفساد، الأمر الذي جعلها من أنظف دول أمريكا اللاتينية في مكافحة الفساد الإداري والمالي ؛ إذ قامت بإجراءين مهمين، أولاهما: تبسيط الإجراءات واللوائح والقوانين، وثانيهما: إعلان مبدأ الشفافية بالنسبة لكل الهيئات الحكومية بدون إستثناء .

المبحث الثاني

مفهوم الرقابة

إن مكافحة الفساد ينبغي أن تكون عمليةً متكاملةً ما بين الدولة بمؤسساتها من جهةٍ، والمجتمع مع مؤسساته من جهةٍ أخرى ؛ إذ إن مكافحة الفساد تتطلب إرادةً حكوميةً وشعبيةً ، تشترك فيها المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ، مع فئات الشعب المختلفة؛ في إرساء قيم النزاهة، والشفافية، ومكافحة الفساد، كما وتتعدد المظاهر السلوكية للفساد، فأشكاله وأنماطه وأساليبه متنوعة، ومنها الرشوة، والإختلاس والإبتزاز، وإستغلال النفوذ، وهدر المال العام، وإنفاق المال العام خلافاً لأوجه الإنفاق المخصصة له، والتهرب من الضرائب، والوساطة، والمحسوبية ، والمحاباة، وتسريب المعلومات، والمزاجية في إصدار القرارات الإدارية، وإحالة المناقصات والعقود الحكومية مقابل فائدة ، وتجاوز الموظف لحدود السلطات المخول بها ، ونهب المال العام، وتشريع القوانين ، والأنظمة ، والتعليمات ، لفائدةٍ ، أو مصلحةٍ تخص فئةً محدودةً من أبناء الشعب دون غيرهم⁽²⁷⁾، لذلك سنتناول هذا المبحث ضمن مطلبين نبحث في المطلب الأول ماهية الرقابة ، ونتناول في المطلب الثاني دور الهيئات الرقابية في العراق .

(27) حسن فارس عبود طبرة ، تقييم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية من وجهة نظر تدريسي الجامعات ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، 7ع ، 2014 ، ص163 .

المطلب الأول

ماهية الرقابة

تتعدد الرقابة في العراق وفقاً لأموورٍ عدّة ، ولبيان ماهية الرقابة ، سنبحث هذا المطلب ضمن فرعين ، نتناول في الفرع الأول تعريف الرقابة ، أما الفرع الثاني نتناول فيه أنواع الرقابة .

الفرع الأول

تعريف الرقابة

تُعرف الرقابة على أنها عملية يتم من خلالها التأكد من أنّ كل شيء يسير في مؤسسات الدولة وفقاً لمجموعةٍ من الخطط والتعليمات الموضوعة والصادرة، فضلاً عن المبادئ المعتمدة، تكون موجودةً بطريقةٍ تمكن المواطن من الكشف عن مواضع الضعف فيها، وكذلك تصحيحها؛ إذ أنّها وظيفةٌ إداريةٌ تهتم بقياس أداء وأسلوب الرقابة المثالية في المؤسسات ، من خلال التنبؤ بالمشاكل التي ستحدث قبل وقوعها ومحاولة تحديدها وتجنبها، بيد إن الرقابة تكون على ثلاثة أنواع، الأولى هي الإدارية والثانية هي القضائية فضلاً عن الرقابة السياسية ، ويقوم كل واحدٍ منها، بمراقبة وجهاتٍ معينةٍ مختلفةٍ، كما وتختص الرقابة بمتابعة جانبين رئيسيين مهمين أولهما : متابعة النتائج وتقييمها ، وثانيهما : رقابة أداء الأفراد وتقييم أعمالهم وتأسيساً على ما تقدم تمثل الرقابة قياساً فعلياً لأداء الأفراد وتقييم مدى إلتزامهم بالقرارات ، والتعليمات ، والتوجيهات ، والقوانين بشكلٍ تفصيلي، بحسب ما هي مبررةٌ وموجودةٌ في الخطة ، بشرط أن تكون هذه القوانين ، والتوجيهات ضمن معاييرٍ معينةٍ ومعقولةٍ (28).

عرفها البعض بأنها ((التحقيق كما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وإن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء، بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما إنها تطبق على كل شيء الأشياء والناس والأفعال)) (29)، وعرفها آخر بأنها ((أداة يمكن من خلالها التحقق من إن البرنامج والأهداف قد تحققت بالإسلوب المعين وبدرجة الكفاءة المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ أي وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ)) (30)، وعرفها آخر بأنها ((الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطةٍ أعلى، لها الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل التنظيم؛ للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها ، ومن إن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها ، وللتأكد من مدى تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءةٍ بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال

(28) دانة الوهادين ، مفهوم الرقابة ، بحث منشور على الأنترنت موجود على الرابط التالي الذي تمت زيارته بتاريخ 2021/6/4:

- <https://mawdoo3.com>

(29) عبد الكريم أبو مصطفى ، الإدارة والتنظيم (المفاهيم – الوظائف – العمليات) ، مصر ، دار المعارف للنشر والتوزيع ، 2001، ص246 .

(30) محمد مهنا العلي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الرياض ، السعودية ، دار السعودية للنشر والتوزيع ، 1984، ص193.

المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات والانحرافات والبحث في الأسباب التي أدت إلى حدوثها وإقترح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً⁽³¹⁾.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة

تتعدد أنواع الرقابة وفقاً لتعدد المعطيات والحيثيات التي تلازمها إلى الأنواع التالية :

أولاً : من حيث الجهة التي تتولى الرقابة تنقسم إلى

أ- الرقابة الداخلية : وهي نوعٌ من أنواع الرقابة الوقائية تتضمنها مجموعةٌ من الإجراءات والقواعد ومنهجيات العمل، والتي تهدف إلى ضمان وحسن تطبيق القوانين والأنظمة الداخلية داخل العمل ، والحد من مخاطر الخطأ ، والحفاظ على أصول المؤسسة المالية ، وضمان تنفيذ الأهداف الإقتصادية بفعالية وكفاءة ، كما تهدف لتأمين نظامٍ محاسبي ومالي يضمن تسجيل الحركة المالية دون خللٍ، وتأمين إخراج البيانات المالية الصحيحة في الوقت المناسب ، وبذلك فإن هذا النوع من الرقابة تضمن ضبطاً للإجراءات المالية والإدارية في مجالات الموازنة والمحاسبة وإدارة المال العام، كما تضمن تحقيق أهداف المؤسسة وفقاً لمعايير جودة الأداء ، وقد تتم هذه الرقابة على مستويين هما⁽³²⁾ :

1- الرقابة المالية على كافة الوزارات والهيئات العمومية والجماعات المحلية .

2- الرقابة المالية على الأجهزة المالية ذاتها .

وتشمل الرقابة الداخلية ثلاث أنواعٍ من الرقابات هي⁽³³⁾:

1- الرقابة السابقة تتم لغرض تدقيق صحة الأنشطة ومطابقتها مع القوانين والأنظمة النافذة والتي إستندت عليها عمليات الصرف المالي، وتهدف إلى تلافي الخطأ، ومنع وقوعه وهي بمثابة رقابة وقائية، ومن سلبياتها إنها قد تؤدي إلى تأخير تنفيذ الأعمال بما ينعكس على أداء الإدارة وإنتاجياتها وكفاءتها، وقد أكد قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940 المعدل على مديري الحسابات ورؤساء وملاحظي الحسابات والمحاسبين ومديري الخزائن الإمتناع عن قبول صرف المبالغ ما لم تستكمل شروط الصرف المحددة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة .

(31) ألك هاجر ، الرقابة على النفقات العمومية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، الجزائر ، 2016 ، ص 11 .

(32) جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ط1 ، ص 219 .

(33) د. عوض خلف دلف العيساوي ، دور الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد المالي ، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول والمنعقد في 15-16-نيسان 2009 في جامعة تكريت ، كلية الإدارة والإقتصاد ، تكريت ، العراق ، 2009 ، ص 12-13 .

2- الرقابة اللاحقة؛ إذ لا تكفي الرقابة السابقة ما لم تكن مصحوبة بنوعٍ آخرٍ من الرقابة العلاجية، وتتجسد في مجموعةٍ من القوانين والأنظمة والتي تتضمن عقوباتٍ رادعةً للفساد، وتتمثل الرقابة اللاحقة بأنها رقابةٌ تتم بعد الانتهاء من عملية الصرف المالي، أي إنها تكشف الخطأ بعد وقوعه وإرتكابه، وفي بعض الحالات يكون من العسير معالجة الخطأ أو إزالة أثره ، ولكن هذه الرقابة قد تتطلبها طبيعة بعض الأنشطة مثل عمليات التجهيز والمقاولات والإستيراد بفتح الإعتمادات المستندية عندما تكون شروط الدفع في الميناء أو في الكمارك .

3- الرقابة المستمرة أو الجارية أو الآنية ، وهي رقابةٌ تتزامن مع الأنشطة اليومية والدائمة لمؤسسات الدولة، وتتوافق مع تنفيذ البرامج من حيث إنها توشح الأخطاء أولاً بأول ومعالجتها من خلال عملية التنفيذ ، وهذا النوع من الرقابة يجمع محاسن النوعين السابقين ، ولكن يعاب عليه إنه يتطلب كادرًا رقابيًا كبيرًا .

ب- الرقابة الخارجية: هي رقابةٌ تقوم بها هيئاتٌ مستقلةٌ وغير خاضعةٍ للسلطة التنفيذية وتنقسم إلى الأنواع التالية⁽³⁴⁾ :

1- الرقابة القضائية؛ إذ تحتل هذه الرقابة مكانةً هامةً في مجال الرقابة المالية العامة ، وذلك من خلال سلطتها الواسعة في مجال التأكد من تطبيقها للقوانين؛ إذ تستطيع الهيئة القضائية الإدارية مراقبة تنفيذ القوانين المالية ، وإتخاذ الإجراءات الصائبة؛ لتصحيح أي إنحرافاتٍ ماليةٍ ، وقد أشار الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على ضرورة إستقلال القضاء وفقًا لمبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁵⁾، كما نص قانون الإدعاء العام العراقي النافذ رقم 49 لسنة 2017 على إن مهام الإدعاء العام في العراق إقامة الدعاوى التي تتعلق بالحقوق العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها⁽³⁶⁾.

2- الرقابة التشريعية؛ إذ تتولاها السلطة التشريعية، بموجب سلطتها المطلقة في الرقابة المالية، وتباشر هذه المهمة بطرقٍ مختلفة؛ إذ قد تتم عن طريق الهيئة التشريعية أثناء السنة المالية أو بعد فحصها للحساب الختامي وتقوم بذلك من خلال اللجان الرقابية المتخصصة والتي تقوم بالإستفسار وإستجواب، والسؤال للوزارات كافة ، كما ويتولى مجلس النواب الرقابة المالية والسياسية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة ؛ للتأكد من صحة وسلامة تنفيذها .

(34) ألك هاجر ، مصدر سابق ، ص17 .

(35) نصت المادة 87 من الدستور العراقي النافذ على ((السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون)) كما نصت المادة 88 منه على ((القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)).

(36) نصت المادة 5/ أولاً من قانون الإدعاء العام العراقي رقم 49 لسنة 2017 على ((إقامة الدعوى بالحقوق العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها استناداً الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل)) كما نصت الفقرتين ثاني عشر وثالث عشر من المادة ذاتها على ((ثاني عشر : التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) طبقاً لاحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل على ان يحيل الدعوى خلال (٢٤) اربع وعشرين ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم. ثالث عشر : تستحدث دائرة في رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الاداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (١٥) خمس عشرة سنة تتولى الاشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والاداري في دوائر الدولة.

ثانياً : من حيث نوعية الرقابة تنقسم إلى⁽³⁷⁾

- 1- الرقابة الحسابية ، وتتمثل بالرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية ؛ للتأكد من إن الموارد المالية صرفت وفقاً للتعليمات ، وتم إنفاقها في حدود الإعتمادات المخصصة لها ، والتأكد من صحة الوثائق ومدى مطابقتها لما موجود في السجلات ، وهي قد تكون رقابة سابقة للصرف أو لاحقة له .
- 2- الرقابة التقييمية ؛ إذ بموجبها يتم تقييم النشاط الحكومي أو المؤسسي ، فهذا النوع من الرقابة يبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية ومدى تحقيقها للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، كما وتهدف هذه الرقابة إلى تحديد مدى كفاءة الوحدات الإدارية ، وتقوم بوضع المقترحات الكفيلة برفع مستوى الأداء ، وقد زادت الحاجة لهذا النوع من الرقابة نتيجة لتبني الدول المتقدمة لإسلوب التخطيط الإستراتيجي المستقبلي للمؤسسات؛ إذ تعد هذه الرقابة لها أسلوباً أساسياً في تنفيذ ورسم الخطط الفاعلة للسنوات القادمة.

المطلب الثاني

الهيئات الرقابية المتخصصة بمكافحة الفساد في العراق

لبيان دور الهيئات الرقابية في العراق سنقوم ببحث هذا المطلب ضمن الفقرات التالية :

أولاً : ديوان الرقابة المالية : يعد ديوان الرقابة المالية من أقدم الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق ؛ إذ تم إنشائه بموجب قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم 17 لسنة 1927، ثم بعدها صدرت بعض القوانين التي نظمت عمل هذا الجهاز الرقابي ، وكان آخرها قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011، ويقوم ديوان الرقابة المالية بالرقابة الخارجية اللاحقة؛ إذ تتمثل رقابته كونه جهازاً رقابياً خارجياً عن مؤسسات ومفاصل الدولة جميعها، ويقوم بتدقيق الرقابة المالية لجميع الأنشطة للدوائر والجهات الخاضعة لرقابته؛ للتحقق من مدى مطابقة ما تقوم به من أعمال إدارية ومالية مع القانون، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة البعدية؛ إذ لا يتم تقويم التصرفات والقرارات والإجراءات التي تقوم بها الدوائر الإدارية إلا بعد حدوث هذه التصرفات، بمعنى هي رقابة لاحقة كما أشرنا ؛ لذلك فإنها رقابة ذات طابع تقويمي، ويؤخذ على رقابة ديوان الرقابة المالية ، إنها تكون متأخرة ؛ إذ تحدث بعد وقوع الخطأ ، أو التجاوز على المال العام، ويقوم هذا الجهاز بإصدار تقرير سنوي عن أداء الوزارات ومؤسسات الدولة يرفع إلى مجلس النواب، ويتضمن الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية والقانونية⁽³⁸⁾، كما يقوم بإصدار تقريرٍ وزاري سنوي يرفع إلى الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير

(37) ألك هاجر ، مصدر سابق ، ص 19-20 .

(38) ينظر نص المادة 28/ أولاً أ / ب من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم 31 لسنة 2011 والتي نصت على ((أ- يقدم المجلس تقرير سنوياً الى مجلس النواب خلال (120) يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الأساسية التي أفرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والإدارية والاقتصادية و القانونية وتقييم فاعلية وكفاية إجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وأنفاق الأموال العامة .

المرتبطة بوزارة ، يحدد بموجبه كافة التصرفات والأداءات السلبية والمخالفة لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة⁽³⁹⁾، كما أنه يقوم بإصدار تقرير يتضمن الرقابة على تقويم أداء الموظفين ، وغيرها من المهام التي يقوم بها وفقاً للقانون⁽⁴⁰⁾، ولديوان الرقابة المالية صلاحيات واسعة جداً نص عليها القانون⁽⁴¹⁾.

ثانياً : مكاتب المفتشين العموميين

أنشأت مكاتب المفتشين العموميين بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 57 لسنة 2004؛ لأجل إخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق المالي والإداري والتحقيق؛ والهدف من ذلك هو إرساء قيم النزاهة والشفافية ورفع مستوى العدالة والمساءلة والموضوعية ، ومنع وقوع أعمال التبذير بالمال العام وإساءة استخدام السلطة، والغش، والتبذير، وكل ما يعد مخالفاً لأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة ، ويمثل مكتب المفتش العام الجهاز الوحيد في العراق المتخصص بالرقابة الداخلية لكل مؤسسة أو مفصلٍ يتعلق بالوزارات العراقية ، أو المؤسسات غير المرتبطة بوزارة ؛ إذ هنالك مكتب مفتشٍ عامٍ في كل وزارةٍ من الوزارات العراقية، أو المؤسسات غير المرتبطة بوزارة، وجميع موظفي هذا المكاتب تم إختيارهم من الوزارات التي يمارسون العمل فيها ، وهم متخصصون في مجالات عمل كل وزارة يعملون بها، ويمتلكون من الخبرة والدربة والدراية ما يختلّفون فيه عن غيرهم من موظفي الدولة، وقد تم إخضاعهم للعديد من الدورات والندوات والمؤتمرات وورش العمل وغيرها، واكتسبوا خبراتٍ عمليةً وعلميةً واقعيةً في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي، وتمثل رقابتهم النوع الوحيد من الرقابة الوقائية المانعة في العراق ، ويمارس مكتب المفتش العام مهامه بثلاث أنواعٍ من الرقابات والتي سبق وأن أشرنا إليها في المطلب السابق؛ إذ يمارس الرقابة

ب- للمجلس ان يقدم تقريراً إلى مجلس النواب بكل أمر هام في مجال الرقابة وتقويم الأداء المالي والإداري والاقتصادي و له نشر ما يراه ضرورياً بموافقة مجلس النواب .

(39) المؤتمر السنوي السابع عشر لديوان الرقابة المالية والمنعقد للفترة 29-30 كانون الأول 2001 ، نشرة الرقابة المالية ، ع 7 ، 202 ، ص 3 .

(40) نصت المادة 6 من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم 31 لسنة 2011النافذ على ((قوم الديوان بالمهام التالية :

أولاً : رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك :

أ- فحص وتدقيق معاملات الأنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها .

ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها .

ج- أداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية .

ثانياً : رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

ثالثاً : تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية .

رابعاً : تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها .

خامساً : إجراء التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التدقيق بها .

(41) نصت المادة 13 من القانون ذاته على ((لديوان الصلاحيات الآتية :

أولاً : الإطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الأشراف عليه والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات من المستويات الإدارية والفنية المعنية في حدود ما هو لازم لأداء مهامه

ثانياً : تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لأجراء التدقيق وأعداد التقارير المتعلقة به .

ثالثاً : القيام بعمليات الفحص أستناداً لقرار من المجلس للمنع والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة للأغراض التي قدمت من أجلها

السابقة واللاحقة والآنية، ويعد عمله مساعداً لعمل ديوان الرقابة المالية وسبباً في نجاحه⁽⁴²⁾، ويمتلك مكتب المفتش العام من الموارد البشرية والموارد الفنية ما يساعد الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرقابية في سير العمل الإداري والمالي للدولة وفقاً لسياساتها؛ فهو العين الرقابية الداخلية الوحيدة في داخل مفاصل الوزارات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة، وليس هنالك أي تعارض في عمل هذه المكاتب مع الهيئات الرقابية المتعددة في العراق⁽⁴³⁾.

ثالثاً : هيئة النزاهة العامة : أنشأت هيئة النزاهة العامة بموجب القانون رقم 30 لسنة 2011 ، وتختص هذه الهيئة في التحقيق بقضايا الفساد بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، كما تقوم بإقتراح التشريعات التي تصب في ميدان مكافحة الفساد الإداري والمالي، كما وتلزم المسؤولين في الدولة بالكشف عن مصالحهم المالية ؛ لأجل مكافحة الكسب غير المشروع للأموال ، فضلاً عن إصدار مدونة السلوك الوظيفي للموظفين في دوائر الدولة ، كما وتختص هيئة النزاهة العامة في تنمية ثقافة الإستقامة والنزاهة والشفافية من خلال القيام بالبحوث والدراسات والندوات والحملات الدعائية والمؤتمرات وبرامج التدريب وورش العمل وأي نشاط آخر يصب في هذا المضمار⁽⁴⁴⁾، كما لها أن تقوم بإعداد الدراسات والبحوث وتدريب العاملين في دوائر الدولة في مجال مكافحة الفساد ، وتم إنشاء الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد وفقاً لأحكام قانون هيئة النزاهة للقيام بهذا الواجب⁽⁴⁵⁾، وتصدر هذه الهيئة تقريراً سنوياً يبين دورها الثقافي، وتمارس هذه الهيئة نوعاً واحداً من الرقابة ألا وهي الرقابة اللاحقة الخارجية⁽⁴⁶⁾.

رابعاً: المؤسسات القضائية: القضاء العراقي مستقلٌ وحياديٌ ، ويخضع لرقابة المجلس الأعلى للقضاء الأعلى، وشرعت العديد من القوانين التي تجرم الفساد الإداري والمالي، وتحاسب مرتكبيه ؛ إذ تساهم المحاكم القضائية في إيجاد بيئة إجتماعية وإدارية نزيهة ، وإن التطور المستمر في إداء القضاء يؤمن توفير قضاة أكفاء يمتلكون علميةً يعتد بها ، ومسلحين بسلاح العلم والمعرفة والحكمة والمهنية ، ولا يخافون في الله لومة لائم، وقد يكون القضاء ملزماً بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة أو لرئيس السلطة التشريعية أو الإثنين معاً، يذكر فيه ما تم إكتشافه من مخالفات تتعلق بالمال العام ، والغش والرشوة، والكسب غير المشروع ،

(42) نصت المادة 14 من القانون ذاته على ((لديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وإزالة المخالفة وأثرها)).

(43) د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي ، التنظيم القانوني للهيئات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي ، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الأول لمكافحة الفساد والنقود في 2017/12/18 في جامعة بابل ، العراق ، بابل ، 2017 ، ص 11.

(44) نصت المادة 10/ رابعاً من قانون هيئة النزاهة العامة العراقي رقم 30 لسنة 2011النافذ على ((رابعاً : دائرة التعليم والعلاقات العامة :- يرأسها مدير عام حاصل في الأقل على الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية او الإعلامية ، وتتولى القيام بما هو ضروري ومناسب لتنمية ثقافة النزاهة والاستقامة والشفافية والخضوع للمساءلة وإشاعة التعامل المنصف ، واحترام القانون ، من خلال إعداد مناهج تعليمية لتعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة بالتعاون مع المؤسسات التعليمية ، ومن خلال الدراسات والندوات والحملات الإعلامية والمؤتمرات وبرامج التدريب او أي نشاط آخر يصب في تحقيق هدف إشاعة ثقافة النزاهة ونبذ ومحاربة الفساد .))

(45) نصت المادة 10/تاسعاً من القانون ذاته على ((تاسعاً : الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد:- يديرها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خبرة في ميدان اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تهدف الى التدريب وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة والخضوع للمحاسبة وإعداد البحوث والدراسات وتنظيم تشكيلاتها ومهامها وأهدافها ووسائلها وطرق إدارتها والشهادات التي تمنحها وأجور المحاضرات فيها بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة.

(46) خلدون فاضل علي المولى ، النظام القانوني لهيئة النزاهة ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، مصر ، ط 1 ، 2019 ، ص 141 وما بعدها .

وتقديم ما أمكن من مقترحاتٍ للحد من هذه الجرائم ومنعها⁽⁴⁷⁾، ناهيك عن دور الإِدعاء العام والذي أشرنا إليه في المطلب السابق.

خامساً : مكتب منسق رئيس الوزراء للشؤون الرقابية : يعمل هذا المكتب على إعتام مجموعة من البرامج الفنية ، والمهنية بالتنسيق مع مكاتب المفتشين العموميين ؛ لغرض تطوير البيئات التنظيمية لهذه المكاتب ، وخاصةً في مجال بناء الهيكل التنظيمي، وتحديد الوصف الوظيفي للعاملين في دوائر الدولة ، وتوزيع المهام ، وتطوير البرامج والأدلة في مجال التفتيش ، والرقابة ، وتقويم الأداء ، والتحقق الإداري⁽⁴⁸⁾ .

سادساً : لجنة النزاهة في مجلس النواب : أنشأت هذه اللجنة بموجب المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ؛ إذ تختص هذه اللجنة بما يأتي :

أولاً : متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة .

ثانياً : متابعة ومراقبة عمل هيئات ومؤسسات النزاهة : هيئة النزاهة ، دائرة المفتش العام ، ديوان الرقابة المالية وغيرها من الهيئات المستقلة.

ثالثاً: إقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالنزاهة.

سابعاً : المجلس الأعلى لمكافحة الفساد: أنشأ هذا المجلس بموجب الأمر الديواني رقم 70 لسنة 2019 ؛ ضمن مساعي الحكومة لتفعيل إجراءاتها الخاصة بمكافحة الفساد، ولمنح الأجهزة الرقابية زخماً معنوياً وسياسياً للسير في جهودها الرامية إلى الوقوف بوجه الفساد والفاستين، ومن المعروف إن أي تشكيل أو إجراء إداري أو قانوني، كي ينال صفة المشروعية، لابد من أن يكون مستنداً إلى نص قانوني نافذ، يحدد الإطار الخاص بذلك الاجراءات، فهياًة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين، تستند الى قوانين نافذة، مشرعة من قبل مجلس النواب، أما المجلس الاعلى لمكافحة الفساد، فهو كيان إداري أنشأ استناداً للسلطة التقديرية التي منحها الدستور للحكومة، وقد ورد في هذا الأمر إنه تم تشكيله ستناداً للصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء بموجب المادة 78 من الدستور، فقد تم تشكيل المجلس الاعلى لمكافحة الفساد، وبالعودة إلى نص المادة 78 نجد إنها تنص على: رئيس مجلس الوزراء، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب، ومهام المجلس تتضمن القيام بما يأتي:

1- إعداد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومتابعتها تنفيذها .

2- الإشراف على إستكمال الأطر القانونية وإعادة المنظومة التشريعية وسد الثغرات التي ينفذ منها الفساد .

(47) مصطفى الفار ، الإدارة المالية العامة ، دار السلامة للطباعة والنشر والتوزيع ، الأردن ، 2008، ط1، ص89.

(48) الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014، المجلس المشترك لمكافحة الفساد في العراق ، ص8 .

- 3- الإشراف على إستكمال الأطراف المؤسساتية لمنظومة مكافحة الفساد .
- 4- توحيد وتنسيق ودعم جهود مكافحة الفساد .
- 5- مناقشة الصعوبات والمشكلات والمعوقات التي تواجه مكافحة الفساد ويجاد الحلول لها وتقييم مكافحة الفساد ومتابعة أعمال الجهات المكلفة بذلك.

ثامناً : وسائل الصحافة والإعلام: هنالك علاقة وثيقة بين الإعلام والصحافة من جهة وبين النزاهة ومكافحة الفساد من جهة أخرى ، وهذه العلاقة تجعل كل منهما مكماً للآخر؛ إذ تعمل هذه الوسائل على مراقبة الأداء الحكومي وفضح أي ممارسات فاسدة تتناقض وطموحات وآمال الشعب ، فالإعلام الهادف والجاد والنزيه والمتابع لشؤون المواطنين ؛ يهدف للإصلاح ولقت نظر الجهات المسؤولة ، لمعالجة الظواهر السلبية ، فمتى ما تمتعت هذه الوسائل بحرية التعبير وحرية الوصول للمعلومات ، فإنها ستأخذ دورها الرقابي في فضح الفساد الإداري والمالي الذي يؤخر ويعرقل التنمية الإقتصادية للبلد ويستنزف مواردها المالية ومحاولة مكافحته ومنعه⁽⁴⁹⁾.

تاسعاً: منظمات المجتمع المدني : يتم إنشاء هذه المنظمات وفقاً لأحكام قانون المنظمات غير الحكومية العراقي النافذ رقم 12 لسنة 2010 ، تهدف هذه المنظمات إلى تقديم المساعدات الإنسانية والإغاثية ومناصرة قضايا حقوق الإنسان ، وتقوم بتقديم الأنشطة التعليمية والصحية والفنية والثقافية والترويج للممارسات الديمقراطية ، وأي نشاطٍ آخر غير ربحي ، كما تعمل بعضها في مجال محو الأمية ومكافحة الفساد والتعريف بالقوانين وحقوق والتزامات المواطنين ، وتثقيف الشعب، والإعتناء بالمرورث الثقافي والتراثي⁽⁵⁰⁾.

الخاتمة :

بعد الإنتهاء من هذا البحث توصلنا إلى بعض الإستنتاجات والمقترحات عسى أن ينظر إليها المشرع العراقي بعين الإعتبار، نوردها ضمن الفقرتين التاليتين :

أولاً : الإستنتاجات

- 1- إن الفساد هو ليس وليد اللحظة بل ظهر مع نشوء أولى الحضارات الإنسانية ، وهو يختلف باختلاف الزمان والمكان والمعطيات، ومدى جدية الدولة في مكافحته والحد منه.

(49) رعد عبد الستار إبراهيم ، مصدر سابق ، ص114-115.

(50) نصت المادة 2 م قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لسنة 2010 النافذ على ((اولا- تعزيز دور منظمات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها وفق القانون.

ثانياً- تعزيز حرية المواطنين في تأسيس المنظمات غير الحكومية والانضمام اليها.

ثالثاً- ايجاد الية مركزية لتنظيم عملية تسجيل المنظمات غير الحكومية العراقية والاجنبية.))

- 2- تجتمع العديد من العوامل التي تدفع بالموظفين إلى ارتكاب الفساد المالي والإداري، ومنها إنعدام الوازع الأخلاقي ، والديني ، وإنعدام الرقابة والتفتيش ، أو روتينية القيام بهما ، أو عدم تطبيق القوانين والأنظمة النافذة على المفسدين .
- 3- تتعدد أنواع الرقابات والتي تعنى بمكافحة الفساد الإداري والمالي ، وتتنوع بتنوع المعطيات والحيثيات التي تحيط بها ، فهناك رقابة من داخل المؤسسة وخارجها ، وهناك رقابة سابقة للصرف ولاحقة بعد الصرف ورقابة أثناء التنفيذ ، وهناك رقابة وقائية قبل وقوع الفساد ، وهناك رقابة علاجية بعد وقوعه .
- 4- هنالك العديد من الأجهزة الرقابية التي تتولى مهمة مكافحة الفساد في العراق ، سواءً أكانت أجهزةً مؤسسيةً حكوميةً ، أم أجهزةً غير حكوميةً .

ثانياً: المقترحات

- 1- تبسيط الإجراءات الشكلية للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة ، على نحو يؤدي إلى التقليل من الروتين الإداري ، الأمر الذي يسهم في الحد والتقليل من حالات الفساد الإداري والمالي ، وتضمن القوانين لعقوبات صارمة تبال كل من يرتكب الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة.
- 2- تقليص أجهزة الرقابة الخارجية اللاحقة والعلاجية ؛ إذ كما لاحظنا وجود العديد من الأجهزة التي تختص بمكافحة الفساد، وإن تعددها ساعد على إستشراء الفساد داخل البلد، ومحاولة دمجها بهيئةً واحدةً أو هيأتين متخصصتين في الرقابة الخارجية العلاجية لتساعد في مكافحة الفساد الإداري والمالي أو الحد والتقليل من إنتشاره .
- 3- سن قانون مكاتب المفتشين العموميين ، ومحاولة فصل مرجعية هذه المكاتب بالوزارات التي يعملون فيها ، وإعطائهم إستقلاليةً ، ودعمهم ؛ لكونهم الجهاز الرقابي الوحيد داخل المنظومة المؤسساتية في العراق، والذي يمتلك كوادراً وظيفيةً كثيرةً ، تمتلك من الخبرة والدربة والدراسة في تفاصيل الأروقة والملفات في كل وزارة على حدة ، ما يجعلها مؤهلةً للقيام بواجباتها الرقابية والتفتيشية ، وفقاً للقانون ؛ إذ تمارس هذه المكاتب ثلاثة أنواع من الرقابات وخصوصاً الرقابة السابقة للصرف ، والرقابة أثناء التنفيذ ، وبذلك تمثل الأجهزة الرقابية الداخلية الوقائية الوحيدة في العراق ، التي تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي قبل وقوعه وتحققه.

المراجع

أولاً : القرآن الكريم .

ثانياً: الكتب

- 1- الصحيفة السجادية ورسالة الحقوق للإمام زين العابدين ، تقديم محمد مهدي الخرسان ، دار البصرة ، بغداد ، العراق ، ط 1 ، 2013.
- 2- جبار جاسم كاوي ، مائة مبحث ومبحث في دعاء أبي حمزة الثمالي ، طباعة مكتب عدن ، بابل ، العراق ، ج 3 ، بدون سنة طبع.

- 3- جمال لعمارة ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004، ط1.
- 4- حنا بطاطو ، العراق ، الكتاب الأول، الطبقات الإجتماعية والحركات الثورية في العهد العثماني حتى قيام الجمهورية ، ترجمة عفيف الرزاز، منشورات فرصاد ، ط1 ، 2005.
- 5- خلدون فاضل علي المولى ، النظام القانوني لهيأة النزاهة ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، مصر ، ط1 ، 2019.
- 6- سهيل قاشا ، شريعة حمورابي ، ترجمة د. محمود الأمين ، دار الوراق للنشر المحدودة ، ط1 ، لندن ، 2007.
- 7- د. صاحب عبيد الفتلاوي ، تاريخ القانون ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، عمان ، 1998 ، ط1 .
- 8- عبد الكريم أبو مصطفى ، الإدارة والتنظيم (المفاهيم – الوظائف – العمليات) ، مصر ، دار المعارف للنشر والتوزيع ، 2001 .
- 9- محمد مهنا العلي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الرياض ، السعودية ، الدار السعودية للنشر والتوزيع ، 1984.
- 10- مصطفى الفار ، الإدارة المالية العامة ، دار السلامة للطباعة والنشر والتوزيع ، الأردن ، 2008، ط1.

ثالثاً : الرسائل والبحوث والمؤتمرات

- 1- ألك هاجر ، الرقابة على النفقات العمومية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد خيضر – بسكرة - ، الجزائر ، 2016.
- 2- د. بهنام أبو الصوف ، الشرائع العراقية القديمة ومضمونها القانوني بحث منشور على الأنترنت وعلى الرابط التالي الذي تمت زيارته بتاريخ 2021/6/4 <file:///C:/Users/USER/Desktop:2021/6/4>
- 3- ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيد ، دور المؤسسات الأكاديمية العراقية في إرساء قيم النزاهة ومكافحة الفساد ، بحث ألقى في المؤتمر العلمي الدولي السابع لضمان الجودة والإعتماد الأكاديمي ، المنعقد للفترة 27-28 آذار 2019 ، العراق ، النجف الأشرف ، جامعة الكوفة .
- 4- حسن فارس عبود طبرة ، تقييم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية من وجهة نظر تدريسي الجامعات ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، 7ع ، 2014.
- 5- دانة الوهادين ، مفهوم الرقابة ، بحث منشور على الأنترنت موجود على الرابط التالي الذي تمت زيارته بتاريخ 2021/6/4 <https://mawdoo3.com>
- 6- د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي ، التنظيم القانوني للهيئات الرقابية المختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي ، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الأول لمكافحة الفساد والمنعقد في 2017/12/18 في جامعة بابل ، العراق ، بابل ، 2017.

- 7- سمر عادل حسين ، الفساد الإداري : أسبابه ، آثاره ، وطرق مكافحته ودور المنظمات العالمية والعربية في مكافحته ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، بغداد ، العراق ، ع7، 2014 .
- 8- د. طالب منعم حبيب الشمري ، عدي أحمد عبد الرزاق ، القضاء في العراق القديم ، بحث منشور في مجلة كلية التربية جامعة واسط ، العراق ، واسط ، ع11.
- 9- د. عوض خلف دلف العيساوي ، دور الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد المالي ، بحث منشور في المؤتمر العلمي الأول والمنعقد في 15-16-نيسان 2009 في جامعة تكريت ، كلية الإدارة والإقتصاد ، تكريت ، العراق ، 2009 .
- 10- منقذ محمد داغر ، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية الإمارات العربية المتحدة ، ع60.
- 11- المؤتمر السنوي السابع عشر لديوان الرقابة المالية والمنعقد للفترة 29-30/ كانون الأول 2001 ، نشرة الرقابة المالية ، ع7 ، 202.
- 12- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014، المجلس المشترك لمكافحة الفساد في العراق .

رابعاً : القوانين والأنظمة

- 1- الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
- 2- قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لسنة 2010 النافذ .
- 3- قانون هيئة النزاهة العامة العراقي رقم 30 لسنة 2011 النافذ .
- 4- قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي العراقي رقم 31 لسنة 2011 النافذ.
- 5- قانون الإدعاء العام العراقي رقم 49 لسنة 2017 النافذ.