مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في العراق

علي المولوي – هاشم الركابي – حيدر الخفاجي

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2018

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في العراق

علي المولوي – هاشم الركابي – حيدر الخفاجي *

الرؤية

إن انتشار ظاهرة الفساد وتجذرها في مؤسسات الدولة وسلوكيات المواطن –نتيجة إرث النظام الدكتاتوري السابق من حروب وحصار، فضلاً عن انعدام العدالة الاجتماعية من جانب، وعدم الاستقرار الأمني والسياسي بعد عام ٢٠٠٣ وما رافقه من غياب الشفافية وانتشار المحسوبية والمحاصصة الطائفية من جانب آخر– يهدد شرعية النظام الديمقراطي ووجوده في العراق، ولعل آخر تهديد وجودي للعراق الذي تمثل بإرهاب داعش قد استغل الفساد لاختراق العديد من المؤسسات وتجنيد الأنصار؛ لذا بات لزاماً الحد من بعض أوجه الفساد التي تلامس حياة المواطن اليومية وتنخر بنية الدولة العراقية.

وإن نجاح جهود مكافحة الفساد في العديد من الدول التي كانت تعاني أوجه الفساد نفسها التي تعانيها الدولة العراقية اليوم، فضلاً عن بعض قصص النجاح التي شهدها العراق بعد عام 2003 كتيسير إجراءات الجوازات، والشفافية في نظام ابتعاث اللجنة العليا لتطوير التعليم في العراق، والحد من هدر المال العام عبر جباية أجور الكهرباء، تبشر بإمكانية الحد من الفساد؛ وهذا الأمر سيؤدي بدوره إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية الآتية: الحفاظ على الأمن الوطني، والنهوض بعملية إعادة بناء العراق وواقع الخدمات العامة، وإعادة ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة.

وسيؤدي الحد من الفساد أيضاً إلى الارتقاء بالمستوى الأمني، إذ تؤكد الخبيرة في مجال الديمقراطية وحكم القانون في معهد كارنيغي سارة جايس وجود علاقة سببية بين الفساد والإرهاب، فالفساد يمتهن كرامة الإنسان مما يدفعه إلى التطرف، فضلاً عن غياب وسائل استعادة الحقوق، واتساع شبكات الفساد وتعقيدها، وحجم الأموال التي تهدر نتيجة الفساد، كلها تساعد على انتشار الإرهاب، إذ إن كثيراً من الدراسات تشير إلى أن الفساد المنتشر في مؤسسة القوات المسلحة حينها من جنود وهميين (فضائيين) ومحسوبية ساعد على احتلال داعش للعراق.

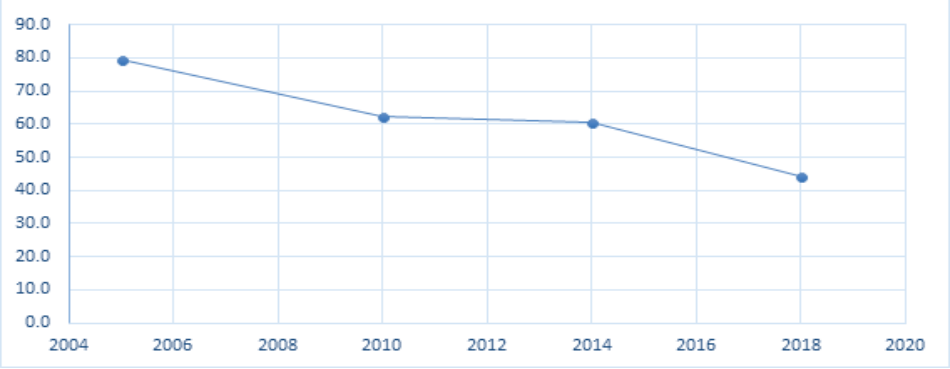
* باحثون في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

لقد أدى إرهاب داعش وأساليبه الهمجية إلى خسائر جمة للبنى التحتية والاقتصاد العراقي بنحوٍ عام، إذ يقدر عدد المنازل التي دمرها داعش بما يقارب 147 ألف منزل، فضلاً عن الخسائر الأمنية التي تقدر بـ 14 مليار دولار، والخسائر غير المباشرة الناجمة عن الإضرار بالاقتصاد العراقي وحرمانه من النمو لعدة أعوام؛ لذا قدرت وزارة التخطيط أن كلفة إعادة الإعمار تصل إلى ما يقارب 88 مليار دولار، وأن السبيل الأنجع هو الاستثمار؛ ومن هنا صار لزاما الحد من الفساد لتوفير بيئة استثمارية جاذبة؛ مما يمكن العراق من الارتقاء بالواقع الخدمي وإعادة الإعمار.

لقد منح سقوط الحكم الدكتاتوري وقيام نظام ديمقراطي في عام 2003 العراقيين أملاً للعيش الكريم بعد سنين من الحروب والحصار، بيد أن توالي الهجمات الإرهابية، وتلكؤ الخدمات، وانتشار الفساد تقوض آمالهم، ولعل هذا يبدو جلياً في عزوفهم عن المشاركة الانتخابية، التي أخذت تتناقص تدريجياً مع كل دورة انتخابية، كما يظهر في الشكل رقم (1).

وإن الحد من الفساد في العراق سيساعد على الارتقاء بالواقع الأمني والخدمي؛ مما يعيد ثقة المواطن بالنظام الديمقراطي ومؤسساته وآلياته.

شكل رقم (1) نسبة المشاركة الانتخابية في الانتخابات النيابية العراقية



الإطار المنهجي

اتخذت التجارب الدولية مناهج متنوعة لمكافحة الفساد، منها مناهج سياسية، وهيكلية، ومؤسساتية، أو قطاعية، وإن بعضها يركز في جانب القمع والمساءلة القانونية، وبعضها يركز في الردع وتقليل فرص الفساد، وإن بعض الدراسات تعدُّ الفساد خياراً للأفراد بناءً على حسابات الربح والخسارة، في حين أن دراسات أخرى تعدها جزءاً من النظام السياسي.

وفي العراق يعدُّ الفساد جزءاً من النظام السياسي، بحيث تسعى بعض الكيانات السياسية إلى السيطرة على موارد الدولة لديمومة شبكات المحسوبية المرتبطة بها، وكذلك خياراً فردياً للملاكات العاملة في القطاع العام والخاص، إذ إن المنافع المترتبة على الممارسات الفاسدة أعلى بكثير من المخاطر المحتملة؛ وعلى ذلك تكون عملية قمع الممارسات الفاسدة صعبة جداً لضعف مؤسسات مكافحة الفساد وضعف الإجراءات الخاصة بالسيطرة عليه.

لقد برهنت تجربة جورجيا أهمية تبني سياسة عدم التسامح مع الفساد (فوراً)، مع إظهار نتائج سريعة وواضحة لبناء المصداقية، وإبقاء النافذة مفتوحة لمدة كافية؛ بغية تحقيق أهداف طويلة الأجل، فقد أمر رئيس الوزراء الأسبق (لادو جورجنيدزه) ضرورة تبني إصلاحات «سريعة، وثنائية، وسهلة، وبراغماتية وملموسة في تحسين حياة أعداد كبيرة من المواطنين»، وقد عمل القادة في جورجيا على تطوير «الدورة الفاضلة» التي تتضمن الإرادة السياسية القوية والرؤية الواضحة المدعومة باستراتيجية مرنة، والبراغماتية، والتنفيذ السريع، كما يظهر بالشكل رقم (2)، إذ إن هذه المنهجية أدت إلى نتائج سريعة وملموسة عبر تقليل فرص الفساد، وتعزيز الإرادة السياسية لمكافحته.

الشكل رقم (2) الدورة الفاضلة لمكافحة الفساد في جورجيا

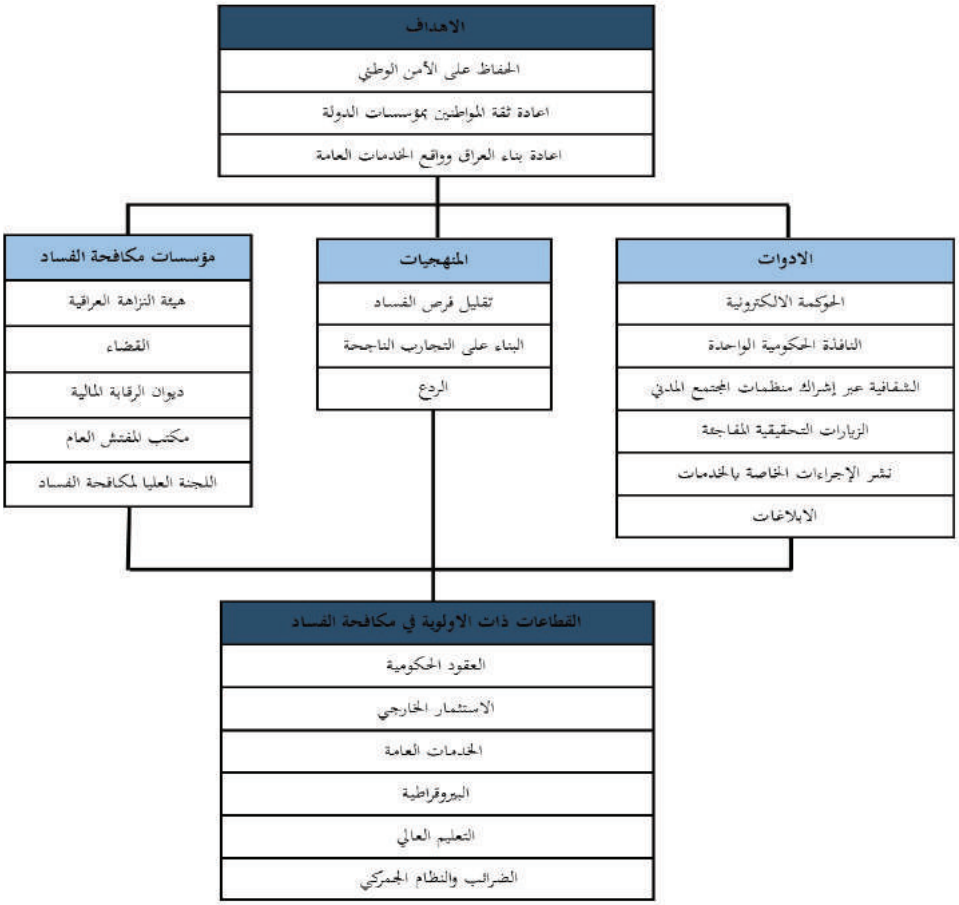
وقد تبنى صنّاع القرار في جورجيا استراتيجية شاملة، إذ أدرك المصلحون أن مهاجمة الفساد عبر عدة جبهات وفي وقت واحد هو السبيل الأمثل لمكافحته، إذ إن الإصلاحات الجزئية لا تجدي نفعاً، فستكون المصالح الخاصة قادرة على إيقافهم، وكان من الضروري اعتماد نهج الحرب الخاطفة وجعل المعارضة غير متوازنة لمنع المعارضين من الوقوف بوجه الإصلاحات. وأدرك صناع القرار السياسي أيضاً أن كثيراً من الإصلاحات مترابطة مع بعضها بعضاً وأن النجاح في أحدها سيحتاج إلى النجاح في مجال آخر. وعلى سبيل المثال: فإن تحقيق النجاح في إصلاحات مكافحة الفساد في قطاع الطاقة الكهربائية استوجب على الدولة تحسين توافر تجهيز الطاقة والثقة بتواجدها؛ الأمر الذي تطلّب استثمارات مباشرة في مجال توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها ولكن الموارد العامة كانت شحيحة؛ لذا كان من الضروري تحسين جباية الضرائب بغية تمويل هذه الاستثمارات.

وحينما يحتاج كل شيء إلى الإصلاح، فمن هنا ينبثق السؤال الآتي: من أين نبدأ؟ اعتقد القادة الجورجيون أن الخطوات الأولى تكمن في استعادة سيادة القانون، وتحسين جباية الضرائب. ويعزى ترتيب الإصلاحات الأخرى إلى الرغبة لإفادة أكبر عدد ممكن من المواطنين من هذه الإصلاحات في أقصر وقت ممكن. وليس من الغريب أن تحظى استعادة إمدادات الطاقة الكهربائية على الأولوية في عام 2004 كما هو الحال في تحرير وإعادة تنظيم قطاع الأعمال والشركات، وتخليص التعليم العالي من الفساد. وبعض الإصلاحات حملت مخاطر كامنة، وكان على السكان أن يتقاسموا بعض العبء لإجراء التغييرات في العمل. وعلى سبيل المثال: فإن استعادة الطاقة، استوجب تعريفات أعلى للطاقة، وصرامة أكبر في عمليات الجباية. وعلى وفق ما قاله (زوراب نوجايديلي) –رئيس الوزراء السابق– فإن قادة الحكومة كانوا يراهنون على تجهيز الطاقة الكهربائية على مدار الساعة. وهذا التغيير كان واضحاً ومرحباً به، وكان من شأنه أن يتفوق على المخاوف بصدد التعريفات الأعلى.

واستغرقت مؤسسات الخدمات العامة وقتاً أطول للتطور والتأقلم مع احتياجات المجتمع، ولكن الإدارة الفعالة للدولة ساعدت في إنتاج العديد من المؤسسات الجديدة للخدمات العامة. وعلى وفق ما صرح به (جيجا بوكيريا) –رئيس مجلس الأمن القومي– فإن التحديات المنتظرة تشمل تقوية المؤسسات والموارد البشرية لإقامة بيروقراطية مهنية بدرجة عالية من الكفاءة. وتشير تصريحات الحكومة وإجراءاتها الأخيرة إلى أن مثل هذا التحوّل ما يزال جارياً، وإن الدور التنفيذي القوي هو المحرك الوحيد والأكبر للتغييرات. وفي حقيقة الحال يعزى غالبية النجاح في إصلاحات مكافحة

الفساد إلى الفريق التنفيذي الصغير في حكومة جورجيا، الذي كان يستمد قوته من رئيس الجمهورية الذي كان يتابع ويشرف بنفسه على أداء الحكومة يومياً.

لذا فإن المنهجية المقترحة للحد من الفساد في العراق تقوم على تبني استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد مع إعطاء الأولوية للقطاعات ذات الأهمية لتعظيم موارد الدولة الاقتصادية والنهوض بالواقع العلمي والخدمي، وذلك عبر استثمار أدوات متنوعة أثبتت التجارب الدولية فاعليتها في مكافحة الفساد، فضلاً عن أهمية إيجاد فريق عمل حكومي يعمل على تنفيذ الإجراءات المقترحة.



أدوات مكافحة الفساد

هنالك العديد من أدوات مكافحة الفساد التي أثبتت قدرتها على الحد منه، ولعل أهمها الآتي:

أولاً: الحوكمة الإلكترونية (E-Governance)

تعرّف الحوكمة الالكترونية تعرف على أنها استعمال تقنيات المعلومات والاتصالات في المؤسسات الحكومية والخاصة لتنفيذ مهامها بكفاءة، فضلاً عن إمكانية تقييم الخدمات، وضمان الرقابة والشفافية ونشر المعلومات؛ وبذلك هي تغطي مشاركة المعلومات وإجراء التعاملات بين المؤسسات الحكومية (G2G)، والحكومة والقطاع الخاص (G2B)، وبين الحكومة والمواطن (G2C). وقد برهنت التجارب الدولية أهمية الحوكمة الإلكترونية في الحد من الفساد عبر تقليل التعامل مع الموظفين، وتسريع حسم المعاملات، وتقليل الأخطاء البشرية، فضلاً عن تقليص دور التقديرات الشخصية للموظف في سير الإجراءات أو إلغائه؛ لذا فإن هنالك علاقةً عكسيةً بين الحوكمة الإلكترونية والفساد.

تسخير التكنولوجيا – تجربة جورجيا

لقد استثمرت جورجيا العديد من التقنيات التكنولوجية لتيسير الإجراءات وإيصال الخدمات العامة وجعلها أسهل للمراقبة، مع تيسير معاملات المواطنين، إذ قُضِي على العديد من الاتصالات المباشرة بين المسؤولين الحكوميين والمواطنين، وهذا بدوره أدى إلى خفض فرص تعاطي الرشوة، وخير دليل على ذلك هو إصدار جواز السفر، فقد كانت عملية الحصول على جواز السفر تستغرق وقتاً طويلاً جداً وتتطلب دفع الرشى، أما اليوم فإن المواطن يقدم الوثائق الضرورية ويدفع الرسوم (التي تختلف من حالة إلى أخرى سواء أكان إصدار جواز السفر بالطريقة الاعتيادية أم بالطريقة العاجلة). ويتسلّم بعدها المواطن رسالة على هاتفه الخلوي تخبره بأن جواز سفره جاهز للاستلام. وتستغرق الإجراءات بالطريقة الاعتيادية لإصدار جواز السفر (10) عشرة أيام فقط، أما إصدار الجواز بالطريقة العاجلة فلا يستغرق سوى (24) ساعة فقط. وأصبح بإمكان المواطنين الجورجيين الذين يعيشون خارج جورجيا تقديم طلباتهم للحصول على جواز السفر بواسطة الإنترنيت، والتعريف عن وثائقهم عبر مكالمة هاتفية مع موظفي السجل العام عن طريق موقع خدمات سكايب. وهناك العديد من الأمثلة على استخدام التكنولوجيا في هذه المجالات، تبدأ من المكاتب اللا ورقية في دوائر الشرطة، إلى قاعدة البيانات في تسجيل الأراضي، وإلى التوسع الأخير في الإيداع الإلكتروني لضرائب الدخل التي كانت تمثل حوالي (80 %) من العائدات في عام 2010.

ثانياً: النافذة الحكومية الواحدة (One-Stop-Shop)

تقوم هذه النافذة على توفير جميع الخدمات للمراجعين في مكان واحد وتقديم التسهيلات لهم من خلال جمع ممثلين عن الدوائر الحكومية المعنية بالخدمة تحت سقف واحد، بما يكفل سهولة وسرعة لتقديم الخدمات؛ وبالتالي خفض التكلفة، وتقليل الحاجة إلى مطابقة المعلومات.

تجربة النافذة الحكومية الواحدة في أذربيجان

استحدثت أذربيجان مراكز خدمية تضم كلّ الخدمات الحكومية والأهلية، فضلاً عن خدمات نقالة للمناطق البعيدة، بحيث وصل عدد الخدمات المقدمة من هذه المراكز المنتشرة في عموم أذربيجان إلى 232 خدمة من ضمنها 9 خدمات حكومية أساسية كالماء والكهرباء، وإن مشروع النافذة الحكومية الواحدة سرعان ما لاقى استحسان المواطنين، إذ عبر 89-99 % منهم عن رضاهم عن تقديم الخدمات من قبل الحكومة.

ثالثاً: مشاركة منظمات المجتمع المدني (Civil Society Participation)

تشير التجارب الدولية إلى أهمية مشاركة منظمات المجتمع المدني في تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد؛ وذلك لأهميتها في التبليغ عن الفساد، ومراقبة الأداء، ونشر الوعي عن أهمية الشفافية والمساءلة القانونية، فضلاً عن المشاركة في تنفيذ مبادرات الشفافية الدولية والإقليمية والمحلية عبر بناء التحالفات الداعمة للإجراءات الرادعة للفساد.

مشاركة منظمات المجتمع المدني بإعداد الموازنة وتنفيذها

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تؤدي دوراً إيجابياً في إعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها، إذ بالإمكان استثمار علاقاتهم مع المواطنين، والقطاعات المختلفة لمعرفة الاحتياجات والأولويات؛ مما يساعد بالحد من هدر المال العام، وتبني سياسات أكثر صلابة، فضلاً عن الإشراف على تنفيذ الموازنة عبر متابعة أداء المؤسسات ذات العلاقة.

رابعاً: الزيارات التحقيقية المفاجئة (Random Inspections)

تساعد الزيارات التحقيقية المفاجئة على ردع الفساد عبر زيادة احتمالات ضبط المخالفات، ولاسيما إذا كانت إمكانات الردع ضعيفة، وفرص الفساد عالية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تُستَخدم الجولات التفتيشية غير المعلنة على نطاق واسع من قبل السلطات الفدرالية والسلطات المحلية، غير أن كفاءة هذا الإجراء يتوقف على الموارد المتاحة والأطر القانونية والدستورية التي تنظمه.

التجارب العملية

تنصُّ القوانين الفدرالية والمحلية في الولايات المتحدة الأمريكية على ضرورة أن تكون الجولات التفتيشية متكررة لدور المسنين، ونظراً للضغوط من قبل المستفيدين، فتُخصّص موارد بشرية ومادية كافية للجولات التفتيشية للمؤسسات الصحية للحكومة الفدرالية، إذ إن الجولات التفتيشية تتم بنحو منتظم ولعدة مرات في السنة؛ لزيادة احتمال ضبط المخالفات، وتطبيق العقوبات المرنة التي تتناسب مع حجم المخالفة، على سبيل المثال: إيقاف قبول مرضى جدد، ورفض الإجازة الصحية، وتفعيل المساءلة الجنائية؛ لذا فإن الردع في المؤسسات الصحية الأمريكية حقيقي وضمني.

وإن تجربة جورجيا في مكافحة الفساد في قطاع الشرطة تؤكد أهمية الجولات التفتيشية المفاجئة، إذ كُلّف بعض الضباط السريين بمهام مراقبة أفراد الشرطة والتأكد من اتباعهم للقوانين، وقد يشارك ضابط اعتيادي أحد الضباط السريين ولكنه لا يعرفه أبداً ما لم يقم هو أو هي بخرق القانون. وإن تنفيذ عمليات تفتيش مفاجأة يأتي للتأكد من أن الشرطة يقومون باتباع البروتوكول، إذ قدم عميل سري شكوى عن العنف المنزلي في مركز للشرطة لرؤية فيما إذا كانت هذه الشكاوى يتم متابعتها قانونياً. وقام عميل سري آخر بقيادة سيارة ليلاً وكان هناك خلل في أحد مصابيحها وعند إيقافه قال إنه كان ذاهباً لإصلاح المصباح وعرض مبلغ (20) لاري جورجي كرشوة. أما ضابط الشرطة الذي قبض عليه متلبساً باستلام الرشوة فقد فُصِل. وكانت هكذا إجراءات رسائل قوية إلى المجندين الجدد بأن الوزارة جادة بتطبيق مدونة قواعد السلوك الأخلاقية وممارستها مع أفراد الشرطة.

خامساً: البلاغات (Whistleblowing)

تحتل البلاغات أهمية كبيرة في الكشف عن الفساد، والمخالفات، وسوء الإدارة، إذ إن الإفصاح المبكر عن المخالفة يؤدي إلى حماية حقوق الإنسان وضمان تطبيق القانون، فالطبيعة السرية للفساد تجعل من الصعب اكتشافه إلا من قبل أولئك ممن هم على تماس مباشر معه؛ لذا فإن العديد من الدول تتبنى تشريع قانون لحماية وتشجيع المستفيدين للإفصاح عن الفساد، وتغطي هذه التشريعات عادةً كلا القطاعين العام والخاص، فضلاً عن نطاق واسع من المخالفات، وتمنح ضمانات قانونية لسرية الإبلاغ والتحقيق، وفي بعض الحالات تتضمن إنشاء وكالة خاصة بالبلاغات لضمان معالجتها بسرعة وحيادية وعدالة.

الإطار القانوني والمؤسساتي

يتوقف نجاح جهود مكافحة الفساد على توفر إرادة سياسية قوية، وجهود لتعزيز مؤسسات مكافحة الفساد، والحد من فرصه[1]. وإذا افترضنا توافر الإرادة السياسية القوية، فإن الدراسات الأكاديمية تؤكد أن معظم مؤسسات مكافحة الفساد تكون عادة ضعيفة وغير قادرة على الحد من

1. هاشم الركابي، نحو إطار نظري لمكافحة الفساد في العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط https://bit.ly/2Izcfmv.

الفساد، ولكن هيئة القضاء على الفساد في إندونيسيا تمكنت من قطع أشواط مهمة في مكافحة الفساد وخلال مدة قياسية؛ وذلك لاتساع نطاق صلاحياتها، وتنوع أدواتها والدعم السياسي والشعبي الذي تحظى به[2]. وطالما أن هيئة النزاهة هي الجهة المناطة بملف مكافحة الفساد في العراق، صار لزاماً مراجعة أدائها والارتقاء به؛ مما يمكنها من النهوض بمسؤولياتها، فضلاً عن القضاء، وديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين.

أما بشأن الإطار القانوني، فإن أول حراك مهم ضد الفساد في العراق حدث في المدة 2007–2008 بعد اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ تبنى العراق أول استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد (NACS 2010–2014) تشمل الوزارات والمؤسسات المستقلة كافة بدعم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعلى إثر ذلك تدفقت سلسلة من الإصلاحات منها:

- إلغاء المادة 136 (ب) من القانون الجنائي مؤخراً، التي تتيح للوزراء حماية موظفيهم من الملاحقة القضائية لجرائم الفساد، وقد استُخدمت هذه المادة مراراً وتكراراً لإيواء المجرمين.
- مشاركة العراق في سلسلة من المبادرات الدولية مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية التي أُعلن انضمام العراق فيها كعضوٍ ممثل في كانون الأول عام 2012، فضلاً عن مشاركته في مختلف برامج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مثل مبادرة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الحوكمة والاستثمار من أجل التنمية.
- بدأت السلطات العراقية بسلسلة من الإجراءات لاسترداد الموجودات من أجل الحصول على عوائد الأموال المختلسة في ظل نظام البعث (مبادرة استرداد الموجودات المسروقة عام 2013). وقد شرعت السلطات بدعاوى قضائية ضد شركات النفط الكبرى متعددة الجنسيات التي يزعم تورطها في قضايا احتيال على الشعب العراقي في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء التابع للأمم المتحدة.

2. "An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't." U4. https://bit.ly/2x8ka4X

يجرم القانون العراقي مختلف أشكال الفساد بما في ذلك الرشوة في القطاع العام (القانون 111 لعام 1969)، وغسيل الأموال (القانون 93 لعام 2004)، والاختلاس (المواد 315 و316 و320 من القانون الجنائي). وفضلاً عن ذلك، يتضمن القانون رقم (30) لعام 2011 إجراءات الإفصاح المالي الإلزامي لكبار المسؤولين الحكوميين. ويجرم التشريع العراقي إعاقة سير العدالة ونصَّ على منح مكافآت للمبلغين عن حالات الفساد، إلا أن هنالك أوجه قصور رئيسة تتمثل في عدم وجود تشريعات تتناول الرشوة في القطاع الخاص أو للمسؤولين الأجانب والمتاجرة بالنفوذ، فضلاً عن عدم تزويد الشهود والمبلغين عن حالات الفساد بالحماية الكافية.

هيئة النزاهة

أُنشئت هيئة النزاهة من قبل سلطة التحالف المؤقتة (CPA) في أوائل عام 2004 عبر الأمر الصادر عن السلطة ذي الرقم (55) الذي يؤكد أن هيئة النزاهة هي الهيئة الرئيسة المعنية بمكافحة الفساد في العراق. وقد عُدّلت آخر وثيقة للهيئة في عام 2011 حول القانون الاتحادي رقم (30). وتتراوح مهام الهيئة من التحقيق في قضايا الفساد إلى تطوير ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاعين العام والخاص. وإنها مسؤولة عن إعداد مشاريع القوانين لمنع ومكافحة الفساد، وإصدار قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي، والإشراف على الإفصاح المالي للمسؤولين الحكوميين، وإصدار إحصائيات عن قضايا الفساد والرشوة.

إن هيئة النزاهة «تعمل على المشاركة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات»، على وفق قانون رقم (30) لسنة 2011، فهي الجهة ذات النطاق القانوني الأوسع في ما يخصُّ مكافحة الفساد، وقد تمكنت الهيئة وخلال الثلاث سنوات الماضية من إحالة 29 ألف قضية إلى محاكم التحقيق، إذ اقتنعت محاكم التحقيق بقرابة 7 آلاف قضية وأحالتهم على محاكم الجنح والجنايات، وبلغ مجموع الأموال المحافظ عليها أو المسترجعة أكثر من خمسة تريليونات ومئتين وخمسين مليار دينار عراقي؛ ومع ذلك فإن الفساد ما يزال مستشرياً في كثير من القطاعات الحكومية، ولعل ذلك يعزى إلى بعض المشكلات الهيكلية التي تعاني منها الهيئة، وهي:

أولاً: النطاق القانوني: يحق لهيئة النزاهة التحقيق في قضايا الفساد الخاصّة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية على وفق قانون رقم (30) لسنة 2011. أما بشأن السلطة القضائية، فإن

هيئة الإشراف القضائي هي الجهة ذات الاختصاص لتقييم عمل القضاة واستلام الشكوى والبت فيها، لكن من الضروري أن يتسع النطاق القانوني لهيئة النزاهة ليشمل القضاة، إذ أثبتت الدراسات أن من الأفضل أن تكون الجهة التحقيقية من خارج المؤسسة ذات العلاقة؛ لضمان حيادية التحقيق، فضلاً عن أن بعض أوجه الفساد معقدة وذات جوانب تنفيذية وتشريعية وقضائية؛ لذا إن حصرها في جهة واحدة يتلاءم ومبدأ التخصص، ولعل هذا ما معمول به في إندونيسيا، على الرغم من أن فلسفة النظام الرئاسي المعتمد في هذه الدولة قائم على مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: التنسيق: إن جميع تحقيقات هيئة النزاهة تتم بإشراف قاضي التحقيق، بل لا يمكن لمحققي النزاهة اللجوء لبعض الإجراءات التحقيقية كالتنصت، أو الإجراءات الرادعة كتجميد الأموال على ذمة التحقيق إلا بموافقة قاضي التحقيق، ولعل ضعف التنسيق بين المحققين وقاضي التحقيق يبدو جلياً؛ إذ إن 7009 قضايا فساد فقط من أصل 29 ألفاً أُحيلت من قبل الهيئة للقضاء تم كسبها لصالح الهيئة عبر إحالتها على محاكم الجنح والجنايات. ولضمان سرعة إنجاز التحقيق وسريته والتأكد من كفاية الأدلة، فينبغي تحقيق القرب المكاني بين المحققين والقضاة، وفي الأنموذج المتبع في إندونيسيا، فكلا المحققين والقضاة يعملون في بناية واحدة؛ مما يسهل عملية التنسيق وتقديم المنشورة.

ثالثاً: قلة الموارد البشرية: إن عدد المحققين في هيئة النزاهة هو 482 محققاً فقط؛ وقلة العدد هذا ينعكس سلباً على أداء الهيئة، فعلى سبيل المثال: إن معدل إنجاز الاخبارات التي ترد للهيئة تقدر بـ 73.24 % سنوياً، إذ أُنجز 6593 من أصل 9002 إخبار خلال السنوات الثلاث الماضية، فضلاً عن محدودية الجولات التفتيشية، إذ أُجريت 87 جولة فقط في عام 2017[3] في حين أن عدد القطاعات الحكومية تبلغ حوالي 41 قطاعاً وبواقع ما يقارب 5000 درجة خاصة؛ لذا من الضروري رفد هيئة النزاهة بعدد أكبر من المحققين، ونظراً للصعوبات المالية التي يمر بها البلد، فبالإمكان تبني الأنموذج المتبع في إندونيسيا القائم على تكليف المحققين العاملين في القطاع الحكومي، بعد مراجعة خلفياتهم ومقابلتهم واختيار ذوي الكفاءة والنزاهة على وفق مدد زمنية ثابتة تتراوح بين 5-7 سنوات.

رابعاً: رئاسة الهيئة: تتكون رئاسة الهيئة من رئيس هيئة بدرجة وزير يُصوّت عليه في مجلس

3. هيئة النزاهة، "إنجازات هيئة النزاهة للمدة من 1/1/ 2015 حتى 31/12/2017.
http://nazaha.iq/pdf_up/4592/t3y.pdf.

النواب العراقي بالأغلبية المطلقة، على وفق قانون هيئة النزاهة المرقم (30) لسنة 2011، لكّن التجارب العملية أثبتت أن امتلاك مجلس رئاسة أفضل للتقليل من مخاطر رئاسة الهيئة، وإمكانات استغلال الهيئة لتصفية الخصوم، وتوزيع أعباء العمل، فضلاً عن خلق أدوات التوازن والرقابة الداخلية، ولعل هذا هو ما معمول به في كل من إندونيسيا وهونك كونك.

ديوان الرقابة المالية

يعدُّ ديوان الرقابة المالية من أقدم المؤسسات في جمهورية العراق ومن المؤسسات الراسخة. وقد اختلف النص القانوني الذي يعتمد عليه الديوان على مدار تأريخه وعُدّل آخر مرة في عامي 1990 و2011 (وهو القانون الاتحادي رقم 31). ويعدُّ الديوان مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً تقدم تقاريرها إلى البرلمان، وهي مؤسسة رقابية قوية على الرغم من القيود التي تتعرض لها مثل عدم القدرة على إجراء عمليات مراجعة الحسابات الخاصة بها. ومن بين المسؤوليات الأخرى، يُعهد إليها حماية الأموال العامة، وضمان استخدامها بكفاءة، وزيادة كفاءة المؤسسات، وإجراء عمليات مراجعة الحسابات لمختلف القطاعات العامة، وتحسين معايير المراجعة والمحاسبة والإدارة باستمرار؛ حتى تتوافق مع المعايير الدولية، فضلاً عن تطويرها مهن المحاسبة، والمراجعة، وأنظمة المحاسبة، فضلاً عن أنها تحيل الانتهاكات المحتملة للمفتش العام أو هيئة النزاهة.

المفتشون العامون

أُنشئت مكاتب للمفتشين العامين عام 2004 بموجب أمر صدر عن سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (57)، وقد شكل هذا الأمر عنصر حداثة داخل الإطار المؤسسي في العراق. وعلى غرار الأنموذج الأمريكي، يُعيّن المفتشون العامون داخل كل وزارة من الوزارات العراقية لتوفير رقابة داخلية مستقلة. ويجرون تحريات حول عمليات مراجعة الحسابات وعمليات استعراض الأداء من أجل زيادة المساءلة، والنزاهة، ومنع حالات الاحتيال والإهدار، وغيرها من المخالفات الأخرى، وهذا بدوره يؤدي دوراً قوياً في مكافحة الفساد. ويمكن للمفتشين العامين إحالة القضايا إلى سلطات تطبيق القانون لإجراء مزيدٍ من التحقيق والمقاضاة. ولم تُقبل فكرة تواجد المفتشين العامين بسهولة من قبل الوزارات العراقية، فضلاً عن ذلك، فقد واجهت الوزارات العديد من المسائل المتعلقة بالتمويل والموارد والتدريب مما يضرّ بكفاءتها. أخيراً، مُنعت بعض التحركات التي هدفت إلى حلّ مكاتب المفتشين العامين عام 2012 إلا أنها سعت بعد ذلك إلى قمع مقدار قليل منهم فقط.

اللجنة العليا لمكافحة الفساد

أُنشئت اللجنة العليا لمكافحة الفساد في عام 2008 وهي تعنى بتنسيق إطار مكافحة الفساد، وتبادل المعلومات، والإشراف على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ويرأس اللجنة الأمين العام لمجلس الوزراء، وتتكون من ممثلين عن هيئة النزاهة والمجلس الأعلى لمراجعة الحسابات المالية والمفتشين العامين. وتتيح اللجنة البرلمانية المسؤولة عن قضايا الفساد سبل الرصد والمراقبة لمختلف هيئات مكافحة الفساد.

القضاء

يعاني القضاء العراقي من التعمد في تأخير حسم بعض القضايا؛ وذلك لابتزاز أصحابها أو مساومتهم من أجل إغلاق قضاياهم أو إطلاق سراحهم؛ لذا فإن من الضروري توظيف التقنيات الحديثة لتسجيل الدعوى ومتابعتها، وأرشفة جميع الأحكام الصادرة وإتاحتها للمواطنين، ولعل الأجراءين السابقين مفعلان في محكمة التمييز الاتحادية، إذ يمكن الاستعلام إلكترونياً عن قرارات محكمة التمييز[4]، فضلاً عن ضرورة نشر الإجراءات الخاصة أو المسار المفترض لكل قضية ومددها الزمنية، وإن التجارب الدولية تشير إلى أهمية تشكيل مجلس رقابي تطوعي في كل محكمة يضم محامين ووجهاء وأكاديميين لتعزيز جانب الرقابة عبر إصدار تقارير بشأن سير الأداء.

نظام إدارة للمحاكم (Synergy Case Management System (CMS)

إن هذا النظام مصمم خصيصاً لتلبية متطلبات المحاكم، إذ يمكن الحكومة من الارتقاء بواقع المحاكم عبر أتمتة إجراءات المحكمة، والإشراف على القضايا، ودعم صناع القرار من خلال تحليل البيانات، ولعل من مميزات هذا النظام:

1- تقديم القضايا إلكترونياً.

2- تحديد مسارات كل محكمة أو قضية حسب طبيعتها.

3- تحديد موعد الجلسة، وذلك بالاعتماد على معدل الوقت بين تقديم القضية وحسمها.

4- متابعة سير القضايا؛ مما يزيد من جانب الرقابة والثقة في المؤسسات القضائية.

5- إحالة القضايا بطريقة عشوائية للقاضي، وبناءً على عدد القضايا التي يعمل عليها كل قاضي وحجمها.

4. يمكن الاطلاع على الاستعلامات الإلكترونية لمحكمة التمييز على الرابط الآتي: http://www.iraqcas.iq/فضلاً عن الاطلاع على أرشيف قرارات محكمة التمييز على الرابط الآتي: http://iraqja.iq/qanoun/index.php

القطاعات ذات الأولوية في مكافحة الفساد

العقود الحكومية

تعاني الدولة العراقية مما يمكن أن يصطلح عليه بالفوضى التعاقدية، إذ إن كل وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة صلاحية التعاقد، وإحالة المشاريع، ومتابعة تنفيذها مع إشراف يسير وغير مباشر لوزارة التخطيط؛ مما أدى إلى عدد كبير من المشاريع المتلكئة، فضلاً عن إقامة مشاريع غير مجدية، فعلى سبيل المثال هنالك 265 مشروعاً لإنشاء مدرسة و49 مشروعَ ماءٍ متلكئاً، وقد أحيلت بعض هذه المشاريع على القضاء؛ لذا فإن الحد من فساد العقود الحكومية يمكن عبر إنشاء مرجعية موحدة لإبرام تنفيذ العقود الحكومية ومتابعتها، على أن تكون خاضعة لمجلس إدارة مرتبط ارتباطاً مباشراً بمجلس الوزراء، إذ إن تعدد الجهات التعاقدية أدى إلى عدة مشكلات منها:

1. تفتيت الموازنة العامة للدولة إلى موازنات صغيرة موزعة على عدد كبير جداً من دوائر الدولة؛ وبالتالي تحوّل المشاريع الكبيرة إلى مشاريع صغيرة تُنفّذُ من قبل مقاولين محليين صغار وبمواصفات رديئة، مع سيطرة مديري الدوائر التنفيذيين على هذا النوع من العقود.

2. ضياع الخبرة التعاقدية لموظفي العقود الحكومية، إذ يلاحظ وجود عدد كبير جداً من أقسام العقود الحكومية تتعرض لتغيير مستمر للموظفين؛ وذلك إما بسبب المشكلات القانونية الناجمة عن عمل أقسام العقود الحكومية، وإما بسبب تغيّر المسؤول الحكومي المشرف على هذا النوع من الأقسام كالوزير، أو المحافظ، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو غيره؛ مما يترتب على ذلك هدرٌ بالطاقات المعرفية للموظفين المختصين بإجراءات العقود الحكومية ولاسيما أن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية عُدّلت لأكثر من مرة، وأُصدرت أكثر من تعليمات سواها؛ مما أدّى إلى تعقيد إجراءات التعاقد، ومتابعة التنفيذ، وكثرة الأخطاء الإدارية في الإجراءات التعاقدية.

3. ليس بمقدور الدولة أن تراقب أداء جميع الموظفين الحكوميين المختصين بالعقود الحكومية لأنهم بالمئات –إن لم يكونوا بالآلاف– في عموم الدولة العراقية؛ مما يسهل التلاعب بالإجراءات وحصول الفساد المالي والإداري في إبرام العقود.

تتمثّل آلية عمل هذه المرجعية الموحدة للعقود باستلام طلبات الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والجامعات، وغيرها من المؤسسات الحكومية بشأن المشاريع المراد إنجازها، وإعداد

خطة تعاقدات موحدة وشاملة لعموم الدولة العراقية، ولسقف زمني محدد (سنة فأكثر)، مع توحيد العقود المتناظرة بعقد موحد على المستوى الوطني، وتتولى جميع الإجراءات من قبيل تحديد المواصفات، والإعلان، والتعاقد، والإشراف على التنفيذ، وصولاً إلى استلام المشروع بنحوٍ متكامل وتسليمه نهائياً إلى الجهة ذات العلاقة، ولعل لهذا الأسلوب عدّة مميزات منها:

1. توحيد الجهة المختصة بالتعاقد؛ مما يسهل عملية المراقبة، وتقييم الأداء، وكشف الفساد، ويكون أسهل بكثير من مراقبة أداء المئات من المديريات العامة التي تمتلك صلاحية التعاقد في الوقت الراهن.

2. تراكم الخبرة في هذه المؤسسة على مرّ الزمن، وزيادة الكفاءة التعاقدية.

3. توحيد –الميزانية الاستشارية– لجميع دوائر الدولة، ودمجها في ميزانية هذه المؤسسة التعاقدية؛ مما يمكنها من التعاقد مع –شركات كبيرة وعالمية– بدلاً من المقاولين المحليين.

4. تركيز الوزارات المختصة على أعمالها الفنية كالتعليم، أو التربية، أو الصحة، وإبعادها عن الانشغال بإجراءات التعاقد الروتينية المعقدة، وجداول الكميات، وغيرها.

5. قطع دابر الفتنة والشبهات عن موظفي الوزارات بإبعاد العقود عنهم، وتركيزهم على أداء مهامهم التخصصية، وتقاضي رواتبهم فقط من دون أن تكون لهم أي علاقة بأي أحد.

لقد أثبتت التجارب الدولية نجاح اللجوء للتقنيات الحديثة في العقود الحكومية، إذ تم أُستُخدمت المزادات الإلكترونية في مدينة (شالا) الواقعة في جنوب غرب سلوفاكيا، واتسعت لعدة مجالات، منها: السلع (الورق، آلة النسخ، الحواسيب، والزي الرسمي للعمل)، والخدمات (تصريف النفايات، تقطيع العشب، الخدمات الأمنية)، وأيضاً أعمال البناء (الطرق، تعمير المكتبات، وسطح العشب الاصطناعي في ملاعب كرة القدم)، وإن نجاح هذه التجربة كان واضحاً، فعلى سبيل المثال: إن تصريف النفايات كان يكلف المدينة 900 ألف يورو سنوياً حتى عام 2008، أما بعد اعتماد المزاد الإلكتروني فقد انخفض السعر إلى 600 ألف يورو، وأصبحت هذه الممارسة مصدر إلهام للحكومة الوطنية في سلوفاكيا التي وافقت على المزادات الإلكترونية الإلزامية في القطاع العام بأكمله في عام 2011.

وإن من الضروري ضمان شفافية العقود عبر نشرها على الشبكة العنكبوتية، فعلى سبيل المثال: أصدرت الحكومة السلوفاكية في عام 2010 تعديلاً على قانون حرية المعلومات الذي ركز على نشر عقودها وعائداتها تلقائياً عبر الإنترنت، بحيث لن يفعّل أي عقد حكومي ما لم ينشر عبر الإنترنت، وينصُّ القانون على أن مثل هذا العقد لا يصلح بعد ثلاثة أشهر من توقيعه في حال عدم نشره؛ لذا فإن إنشاء مرجعية تعاقدية موحدة، واستخدام التقنيات الحديثة، ونشر العقود وتفاصيلها على الشبكة العنكبوتية يؤدي إلى ضمان شفافية عملية التعاقد وسرعة إنجاز المشاريع.

التعليم العالي

على الرغم من أن الحكومات المتعاقبة بعد عام 2003 أولت اهتماماً ملحوظاً بالواقع التعليمي، الذي ترجم إلى استحداث عدد كبير من الجامعات الحكومية، بيد أن هذا التوسع الأفقي لم يعالج ظواهر الفساد، ومنها الغش، وتسريب الأسئلة في الامتحانات، والمحسوبية في التعيينات.

إن حالات الغش، وتسريب الأسئلة، وعدم الالتزام بحقوق الطباعة في كتابة البحوث تعد سبباً مهماً لتراجع التعليم في العراق، ويمكن القضاء على الظواهر سابقة الذكر عبر استخدام التقنيات الحديثة، إذ أُسْتُخدمت المراكز الامتحانية الافتراضية في أذربيجان للحد من الغش وتسريب الأسئلة. وينبغي معالجة الدوافع التي تكمن وراء لجوء الطلبة لهذه الأساليب غير المشروعة من خلال تبني الإجراءات الآتية:

أولاً: اعتماد المستوى الدراسي في التعيينات الحكومية، إذ إن تضاؤل أهمية المستوى الدراسي في التعيينات الحكومية –أو غيابها– يدعو الطلبة لعدم تركيز جهودهم على الدراسة، فعلى سبيل المثال: إن قانون رقم 67 لسنة 2017 الخاص بتعيين الطلبة الأوائل ما يزال معطلاً لعدم صدور تعليمات تنفيذه حتى الآن.

ثانياً: صرف مكافآت شهرية لذوي الدخل المحدود، انطلاقاً من ضرورة الحفاظ على مبدأ مجانية التعليم، وإتاحته لكل الطبقات المجتمعية؛ مما يمكن الطلبة من تخصيص وقت للدراسة والمطالعة دون انشغالهم بالعمل؛ بغية توفير مستلزمات الحياة الجامعية.

ثالثاً: تطويع فرق من الطلبة المتميزين في كل مادة، وذلك لشرح المفردات العلمية لزميلاتهم وزملائهم الذين يواجهون صعوبة في استيعابها، على أن يتم تزويدهم بشهادات تقديرية ومكافآت رمزية.

رابعاً: الارتقاء بالمستوى التعليمي للأساتذة الأكاديميين، وحثهم على اعتماد طرائق التدريس الحديثة دون الاقتصار على التلقين في تغطية مفردات المادة العلمية.

تجربة جورجيا – ضمان نظام امتحانات آمنة وشفافة

من أجل القضاء على الفساد، وبناء الثقة العامة، وحشد الدعم الجديد فقد أعطى الإصلاحيون أعلى درجات الأولوية للحالة الأمنية؛ إذ طُبِعت امتحانات القبول في مطبعة جامعة كامبريدج في إنجلترا، ثم أرسلت هذه الامتحانات المختومة إلى جورجيا بحماية سيارات الشرطة إلى خزينة البنك الوطني. وخُزنت الامتحانات في الخزينة لغاية موعد الاختبار. وخُصّصَ بحدود (700) من المراقبين المحليين مع (72) مراقباً جورجياً، و(20) مراقباً أجنبياً لمراقبة الامتحانات، ورصدت المنظمات الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية العملية برمتها. وفضلاً عن ذلك قد وُضع (470) ضابط شرطة مع (34) طبيباً على أهبة الاستعداد لضمان الحماية والصحة اللازمتين للطلبة. ودُربَ المراقبون لمراقبة الامتحانات ورصد من يغشون فوراً. وتم تعريف أوراق الامتحانات بموجب (رموز–باركود) بدلاً من كتابة اسم الطالب عليها للقضاء على التحيز في أثناء وضع الدرجات. ونصبت كاميرات تلفزيونية ذات نظام مغلق في قاعات الاختبار كافة، حتى يتسنى لأولياء الأمور مشاهدة العملية في غرف انتظار خارجية. وأُجري المسح الضوئي (Scanning) للاختبارات المنجزة وإتاحتها على مواقع الإنترنيت لزيادة الشفافية، وخصص كذلك موقعٌ للطعن والاعتراض في مكان الامتحان.

إن التعيينات في قطاع التعليم تخضع للمحسوبية، لذا صار لزاماً اتباع بعض الإجراءات التي تضمن الشفافية، ومنها مراقبة منظمات المجتمع المدني للمقابلات، وتسجيلها، والاحتفاظ بها لمدة سنة، فضلاً عن الاستمرار في الإعلان عن الوظائف الأكاديمية والإدارية على الموقع الإلكتروني، إذ تم تبني نظام مماثل في أذربيجان للتصنيفات الوظيفية الدنيا (7–4) أما التصنيفات العليا (3–1) فقد تركت لتقديرات المسؤولين.

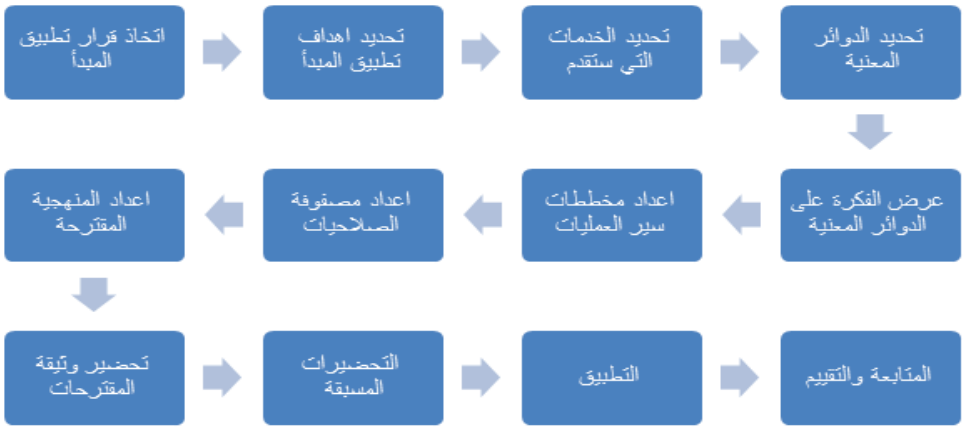
الفساد البيروقراطي

يعاني المواطنون كثيراً من تعقيد الإجراءات الحكومية في المؤسسات الخدمية، ولاسيما دوائر العقاري والبلديات، لذا صار لزاماً تيسير الإجراءات، واستخدام التقنيات الحديثة، فضلاً عن تطبيق فكرة النافذة الحكومية الواحدة (One–Stop–Shop)؛ إذ ينعكس استخدام التقنيات الحديثة إيجاباً على سهولة الحصول على الخدمات وسرعته، وعلى الرغم من تبني الدولة العراقية للتقديم الإلكتروني للحصول على القروض وغيرها من الخدمات، لكنّ استخدام التقنيات الحديثة يتوقف عند هذا الحد ويضطر المواطن للخوض في الإجراءات البيروقراطية المعقدة والتعرض لابتزاز شبكات الفساد؛ لذا فإن مفهوم تبني التقنيات الحديثة ينبغي ألّا يقتصر على التقديم الإلكتروني بل يجب أن يشمل جميع الإجراءات وصولاً إلى الحصول على الخدمة، وخير مثال على ذلك القطاع المصرفي في الدول المتقدمة، إذ يمكن للمستفيد الاستعلام عن الرصيد، وإرسال حوالات داخلية وخارجية، وغيرها من الخدمات المصرفية إلكترونياً.

إن الهياكل البيروقراطية للدولة معقدة ومتناقضة في بعض الأحيان، فعلى سبيل المثال يمكن للمواطن شراء قطعة أرض مناصفة مع شريك آخر، لكن لا يمكن الحصول على إجازة بناء لكلٍّ منهما؛ مما يضطرهم لدفع غرامات مالية، فضلاً عن حرمان أحدهما من فرصة الحصول على قروض مصرف الإسكان، ولذلك ينبغي مراجعة الإجراءات البيروقراطية، وضمان انسيابية الإجراءات، وتحقيق القرب المكاني عبر تطبيق فكرة النافذة الواحدة، وهي تقوم على توفير جميع الخدمات للمراجعين في مكان واحد، وتقديم التسهيلات لهم من خلال جمع ممثلين عن الدائرة أو الدوائر الحكومية المعنية بالخدمة تحت سقف واحد، بما يكفل سهولة تقديم الخدمات وسرعته؛ وبالتالي خفض الكلفة وتقليل الحاجة إلى مطابقة المعلومات، وينبغي في تطبيق مشروع النافذة الواحدة، إعداد منهجية واضحة تشتمل الهيكل التنظيمي المقترح، ومصفوفة الصلاحيات الجديدة، ومخططات سير العمليات المقترحة، وإجراءات توزيع العمل، وتحديد آليات التعاون بين الدوائر المشتركة في النافذة الواحدة.

ففي الإمارات العربية المتحدة –مثلاً– نجد أن وزارة تطوير القطاع العام أعدت منهجية واضحة لتبني مشروع النافذة الواحدة، إذ إن اتخاذ قرار بتطبيق مبدأ النافذة الواحدة ينبغي أن يكون قائماً على زيادة عدد الشكاوى في الدوائر المعنية من صعوبة الإجراءات للحصول على خدمة ما، أو الخدمات ذات الإقبال العالي، أو الخدمات ذات الأهمية بدفع عجلة الاستثمار، ومن ثم تحديد الخدمات التي ستقدم في النافذة، وعدد الدوائر المشاركة، وعدد المستفيدين والوقت المستغرق للحصول على الخدمة، وأهمية الخدمة ومشاركتها في الاقتصاد، بعدها يتم إعداد مخططات سير العمليات، ومصفوفة الصلاحيات، وغيرها من الخطوات اللاحقة، التي تظهر في الشكل رقم (3).

الشكل رقم (3) منهجية تطبيق مبدأ النافذة الواحدة



الضرائب

تحتل الضرائب أهمية كبيرة في العديد من دول العالم كونها أحد مصادر الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة في رسم سياستها المالية، ويقاس نجاح النظام الضريبي بمدى قدرته على تحقيق أكبر حصيلة مالية ممكنة تكفل للدولة القيام بأهدافها التنموية، إلا أن الفساد في العراق يتعارض مع هذا التوجه ويخفض من الإيرادات الضريبية عن طريق التهرب الضريبي أو الرشاوى التي يتقاضاها موظفو الضرائب؛ وعليه لا بدّ من إصلاح النظام الضريبي في العراق من خلال التصدي للفساد والتهرب الضريبي في إطار منظومة متكاملة من إدارة ضريبية فعالة وحديثة، ويكون الإصلاح بالآتي:

1- إعادة النظر في سعر الضريبة التصاعدي الذي ورد في المادة (13) من الفقرة (1) من قانون ضريبة الدخل المرقم (113) لسنة 1982 المعدل عام 2004؛ كونه يعد من أهم الدوافع على التهرب الضريبي، وتقليل شرائح الضريبة وبدرجة محسوسة أصحاب الدخل العالي.

2- استبدال بعض الأحكام الخاصة بالعقوبات كالمادة (56 الفقرة (1) و57 و58) من قانون ضريبة الدخل المرقم (113) لسنة 1982 المعدل عام 2004، التي ثبت عدم جدواها في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي بعقوبات شديدة بما يخصُّ السجن والغرامة المالية.

3- تحقيق السهولة والوضوح في القوانين الضريبية على نحو يمكن فهمها بكل جوانبها حتى على مستوى المكلف الاعتيادي، وأن تكون الأحكام كافة واضحة ومعلومة تمكن المكلف من حساب ضريبته، وأن تحد من قدرة الموظفين في استخدام اجتهادهم في تطبيق تلك القوانين.

4- ضرورة نشر الوعي الضريبي كونه من الوسائل الجوهرية لإنجاح السياسة الضريبية في مكافحة الفساد، من خلال شعور كل مواطن بأن مشاركته بدفع الضريبة تسعد في بناء مجتمعه وتنميته وازدهاره.

5- إعادة النظر في رواتب موظفي دوائر الضرائب في العراق، وبعكسه تكون الوظيفة عرضة للفساد، والعمل بنظام الحوافز والمكافآت بشرط أن تكون على وفق معيار النزاهة.

6- العمل بالبند (ثانياً) من المادة (28) في الدستور العراقي المتضمنة إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى لمستوى معيشتهم ولتحقيق التوازن والمساواة بين شرائح المجتمع.

7- فتح دورات تدريبية للمكلفين بدفع الضريبة وموظفي الضريبة، تظهر أهمية المال العام والضرائب ودفعها وجبايتها، وتأثير الوضع المالي بالبلد في الاستقرار الاقتصادي.

تغيير حوافز الموظفين – تجربة جورجيا

وُضِعت عدة إجراءات رادعة وعقابية بغية الحد من الفساد في القطاع الضريبي في جورجيا، إذ إن الاعتقالات والأحكام القاسية الصادرة بحق جباة الضرائب والمفتشين قلصت مستوى الفساد، فضلاً عن نصب الكاميرات في مكاتب الضريبة لردع الفساد، وتجهيز غرفة بالوزارة بشاشات الفيديو على جدرانها تظهر كل مكاتب الضرائب في البلاد. وإن مثل هذا الفحص الدقيق كان من شأنه تقليل إمكانية قيام موظفي الضرائب بعقد صفقات جانبية مع دافعي الضرائب. وقد حُدِّدَ حجم الهدف لتحصيل الضرائب وجرى مراقبتها بعناية. وإن الفشل في تحقيق الأهداف لم يتم التعامل معه بنحو يسير. وكلما ازدادت الإيرادات ارتفعت الرواتب بنحو كبير؛ مما أدى لاحقاً إلى تخفيض حافز تعاطي الرشوة. وتدريجياً وعلى مدى سنتين عيّن موظفون جدد أفضل تعليماً وأقل فساداً. وفي نهاية المطاف استبدل ملاك النظام السابق، إذ فُصل (80 %) من موظفي الجمارك في النهاية، وأُستبدلوا بموظفين شباب لا يمتلكون الخبرة، وذلك بعد إدخال الموظفين الجدد في دورة تدريبية مكثفة لمدة ستة أشهر، وفي نهاية الدورة أُختُبِر الموظفون، وأُختير أفضلهم للعمل في نقاط التفتيش الجمركي. وإن تعيين النخبة الجيدة من الموظفين أصبح أسهل بعد زيادة رواتب موظفي الجمارك من (30) لاري جورجي إلى (800) لاري جورجي شهرياً خلال المدة 2003-2005.

إصلاح الإدارة الضريبية – تجربة جورجيا

فضلاً عن تيسير قانون الضرائب سعت الحكومة إلى تسهيل دفع الضرائب وتقديمه من أجل تحسين بيئة الأعمال التجارية والحد من الفساد. وسُهّل تقديم الإقرارات الضريبية وذلك بتغيير مواعيد التقديم للتصاريح الشهرية إلى اليوم الخامس عشر من كل شهر. وقد ألغى القانون الجديد شرط وجود كشف حساب سنوي، وألغى قانون التصريح عن الذمم الدائنة الحالية إن لم تكن هناك أرباح في العام الماضي. وإلى جانب ذلك فقد دمجت ضرائب الدخل والضرائب الاجتماعية وسهلت عملية دفع ضريبة الأملاك، وألغيت ضريبة تحويل الملكية البالغة (2 %) المفروضة على المشترين.

وقد أدخلت الحكومة أيضاً إدارة قاعدة المخاطر للمراجعة الضريبية. في إطار هذا النهج، وبدلاً من استهداف الأفراد والشركات تعسفياً، استهدفت السلطات الكيانات على أساس معايير محدودة. إذ تم تخفيض نسبة المراجعات غير القائمة على المخاطر من (70%) في عام 2009 إلى (35%) في عام 2010، ثم خفضت إلى الصفر في عام 2011. وأدركت بأنها تفتقر إلى قدرة التدقيق الكافية داخل المؤسسة. وفي عام 2011 قررت الحكومة السماح للشركات باستخدام محاسبين خصوصيين لإجراء التدقيق الضريبي.

وقد قدمت آلية حل النزاع الإداري ذات المرحلتين للتعامل مع الطعون المقدمة من قبل دافعي الضرائب الذين يبلغ عددهم الآن أكثر من (2000) شخص سنوياً. وقد حُلَّت نحو (30 %) من حالات الطعون في المرحلة الأولى من العملية، وقد استعرض استعراض داخلي لهذه القضية من مجلس النزاع، ضمن قسم الخدمات القانونية في مقرات إدارة الإيرادات. وإن النزاعات التي لا تُحل في هذه المرحلة يمكن إحالتها أما إلى مجلس تسوية المنازعات برئاسة وزير المالية، وإما تقديمها إلى المحكمة. ولا ينبغي على دافعي الضرائب تسديد مبلغ الضريبة المتنازع عليها لحين صدور القرار بشأن القضية.

دعم أنظمة الحوكمة الإلكترونية

تعدُّ الحكومة الإلكترونية من الوسائل المتطورة في مكافحة الفساد، إذ تستخدم تكنولوجيا الاتصالات –كالإنترنت– لتطوير سير أعمال الحكومة وتمكين أكبر عدد من المواطنين في حيازة المعلومات، ومثل هذه التكنولوجيا تساعد في الانطلاق نحو شفافية أكبر وفساد إداري أقل؛ لأنها تحد من بعض الفرص السانحة للأعمال الاجتهادية التي تولد الفساد، وإنها من فرص الكشف عن الفساد من خلال الاحتفاظ بمعلومات مفصلة بشأن الصفقات المالية مما يمكن من ملاحقة المفسدين، ومتابعتهم والربط بينهم وبين تصرفاتهم وأعمالهم الخاطئة، وإنها تمكن المواطنين على كشف الفساد والاعتراض على السياسات الاقتصادية غير الرشيدة في إدارة المشاريع، وغيرها بما يخدم تصحيح مسارها في تحقيق أهدافها التنموية.

حوكمة الضرائب – تجربة جورجيا

الإيداع الإلكتروني هو أول الأنظمة الإلكترونية المقدمة لمجتمع رجال الأعمال. أما الإيداع اليدوي (ذو النسخة الورقية) سابقاً فقد كان يستخدم في تسجيل الضرائب إلى مكاتب ضريبية مختلفة لزيادة فرص الحصول على الرشاوى. ومن أجل منع مثل هذه الفرص طبقّت الحكومة نظام إيداع إلكتروني في عام 2007 مما قلل من التفاعل المباشر ما بين دافعي الضرائب ومأموري الجباية.

واجه التحوّل إلى النظام الإلكتروني مقاومة من الشركات التي كانت ما تزال تستعمل أسلوب مسك الدفاتر المزدوج، ومن المحاسبين الذين كانوا يخشون فقدان وظائفهم، وغيرهم من الذين يقاومون الخروج عن المألوف والحاجة إلى تعلم شيء جديد. ولكن الحكومة لم تأبه لهم، واستمرت بالمضي قدماً في مساعيها. وفي تشرين الثاني 2009 توقفت الوزارة بنحوٍ غير رسمي –ومثير للجدل– عن قبول النسخ الورقية من التصاريح الضريبية؛ ونتيجة لذلك ارتفع عدد المدونين الإلكترونيين بسرعة في العام 2010 بنحو (80 %) من دافعي الضرائب الممتثلين للقواعد الجديدة، وفي غضون أشهر قليلة قدمت الحكومة تطبيقات التسجيل والتصاريح على شبكة الإنترنت.

واعتمدت الحكومة نظام تسجيل ضريبي إلكتروني سهل، مع الوثائق المطلوبة المسيرة للمدفوعات الضريبية على القيمة المضافة (TAV). وتسليم مدفوعات الضرائب الميسرة عن طريق البنوك لضمان تسليم النقد بأسرع وقت إلى الخزينة، وضمان التسجيل الدقيق في قاعدة البيانات الخاصة بدائرة الإيرادات، والسماح لدافعي الضرائب المسجلين إلكترونياً بالدخول إلى حساباتهم على شبكة الإنترنت. وقد أحرزت تقدماً كبيراً في إصلاح المتطلبات المحاسبية للشركات.

إصلاح النظام الجمركي

تعدُّ إدارة الجمارك أحد العناصر الرئيسة التي تساعد في عملية التنمية؛ كونها تتعامل مباشرة مع التجارة الخارجية، ولذلك ينبغي أن تسعى الحكومة العراقية إلى إصلاح المؤسسات الجمركية من أجل الحد من الفساد الذي يؤدي إلى تخفيض الرسوم الجمركية من جهة، وتهريب البضائع من جهة أخرى، إذ إجتاح الفساد هذه المؤسسة الاقتصادية المهمة لعدة أسباب، أهمها: عدم قدرة الدولة على السيطرة في المناطق الساخنة، فاستغلت عصابات منظمة هذا الضعف ولاسيما في المنطقة الغربية، وبالتحديد على الحدود السورية والأردنية، ففرضت سيطرتها على هذه المراكز الحيوية، في حين غدت سيطرة الهيئة العامة للجمارك شكلية مما سمح للسلع بالدخول والخروج من دون النظر إلى ضوابط وسياقات العمل المقررة، فضلاً عن التلاعب في الأوزان والمقاييس. ومن وسائل إصلاح هذه المؤسسة الحيوية للحد من الفساد ما يأتي:

أ– إعادة النظر في بعض المواد التي يشوبها الضعف في قانون الجمارك المرقم (23) لسنة

1984 المعدل إلى قرارات الائتلاف رقم (38) لسنة 2003 ، وأيضاً القانون (54) لسنة 2004، ولاسيما الفقرات التي تمنح الموظف الاجتهاد غير المبرر الذي يضرّ بالاقتصاد الوطني.

ب- الشفافية في المعلومات والقوانين، فلا بد من إدارة جمركية تشعر التجار ووكلاء الإخراج والمواطنين بالإجراءات الجمركية في ضوء الشفافية والمشاركة؛ لتمنحهم معرفة واسعة بما هو مطلوب منهم، ومراحل إنجاز المعاملة؛ لتجنب حالات الفساد.

ج- تطبيق هيئة الجمارك لنظام آلية المخاطر ، وهي آلية تمكن الإدارة الجمركية من تأسيس نظام مبكر وشبكة دفاعية لحماية الاقتصاد والأسواق من مخاطر الجرائم الاقتصادية المختلفة.

د- تنسيق عمل الجمارك مع المؤسسات الحكومية الساندة لها؛ لضمان الحد من الفساد كحرس الحدود وخفر السواحل، مع تفعيل التنسيق وبصورة جدية مع وزارة الصحة بما يخص التقييس والسيطرة النوعية لأهميتها في كشف البضائع الملوثة كالأدوية وغيرها من المواد الغذائية التي لها ضرر على صحة المواطنين.

هـ- تفعيل دور المحكمة الجمركية في مكافحة التهريب، وتزويدهم بأجهزة حديثة للكشف عن الغش والتلاعب الحاصل في البضائع العابرة للحدود.

الخاتمة

إن انتشار الفساد أفقياً وعمودياً في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص، بل حتى في المنظمات الدولية العاملة في العراق يتطلب جهوداً حثيثة وشاملة لمكافحته، وإن التجارب الدولية برهنت أهمية توافر ثلاثة عوامل أساسية لنجاح جهود مكافحة الفساد، هي: إرادة سياسية قوية، ودعم مؤسسات مكافحة الفساد، وتقليل فرص الفساد.

وقد ركزت هذه الورقة في استعراض الإطار القانوني والمؤسساتي وآليات تدعيمه، ومن ثم كيفية تقليل فرص الفساد في بعض القطاعات الحيوية؛ مما يساعد على الارتقاء بالواقع الخدمي والأمني، وتعزيز ثقة المواطن بالنظام الديمقراطي ومؤسساته وآلياته، وذلك عبر ما يأتي:

أولاً: مراجعة آليات التعاقد الحكومي، وتقليل فرص الفساد من خلال إنشاء مرجعية تعاقدية موحدة، واعتماد التقنيات الحديثة (المزادات الإلكترونية)، فضلاً عن نشر العقود وعائداتها على

الشبكة العنكبوتية.

ثانياً: الحد من الفساد البيروقراطي عبر استخدام التقنيات الحديثة، وتطبيق فكرة النافذة الحكومية الواحدة، بعد مراجعة شاملة للهياكل البيروقراطية؛ مما يضمن سهولة وسرعة الحصول على الخدمات.

ثالثاً: الارتقاء بالمستوى التعليمي عبر القضاء على ظاهرة الغش وتسريب الأسئلة والمحسوبية في التعيينات، وذلك باستخدام التقنيات الحديثة (المراكز الامتحانية الافتراضية)، وإشراك منظمات المجتمع المدني في عمليات التوظيف الحكومي، مما يساعد برفد سوق العمل بملاكات كفوءة ونزيهة.

رابعاً: إعادة النظر بالقوانين الضريبية وضمان عدالتها، فضلاً عن شفافية التطبيق عبر تحفيز الموظفين، وتدريبهم، ومحاسبة المتورطين بشبهات فساد، فضلاً عن اعتماد التقنيات الحديثة لإجراء التحاسب الضريبي.

خامساً: إصلاح النظام الجمركي، وذلك عبر اعتماد معايير واضحة دون التعويل على تقديرات الموظفين، وشفافية الإجراءات ووضوحها، ووالتنسيق مع المؤسسات الحكومية والمستفيدين (رجال أعمال ومنظمات مجتمع مدني)، تفعيل دور المحكمة الجمركية في مكافحة التهريب.

إن تبني الإجراءات المذكورة آنفاً دون تدعيم مؤسسات مكافحة الفساد والارتقاء بمستوى التنسيق بينها ستكون محدودة التأثير؛ لذا فإن من الضروري العمل على أتمتة إجراءات المحاكم لمنع التعمد في التأخر في حسم القضايا، وتقوية هيئة النزاهة عبر توسعة نطاقها القانوني وتحقيق القرب المكاني بين المحققين والقضاة، ورفدها بالموارد البشرية، وجعل إدارتها من قبل هيئة الرئاسة.