



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

آليات عملية لمكافحة الفساد في العراق

غزوان رفيق عويد



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

آليات عملية لمكافحة الفساد في العراق

غزوان رفيق عويد *

المقدمة:

تُعَدُّ الإرادة السياسية الركيزة الأساس في مكافحة الفساد والحدّ من آثاره المدمرة على مقدرات الشعب، ولو افترضنا توافر هذه الإرادة بنسبة ما، فالتساؤل الذي يطرح ههنا هو: ما الآليات أو الخطوات التي يجب القيام بها على المدى القريب، والبعيد لمكافحة الفساد في العراق؛ وبمعنى آخر لو أردنا مكافحة الفساد في العراق بنحو عملي ستكون لآليات مكافحة نتائج واضحة للجمهور، والإعلام، والمجتمع المدني، وستحكي مصلحة المواطن وتحقيق تطلعاته.

كيف؟ ومن أين نبدأ؟ وإلى أين نريد أن نصل في المرحلة الحالية للحكومة (2018 - 2022)؟ هذه التساؤلات وسواها ستستعرضها الورقة البحثية من منظور استراتيجي لمكافحة الفساد في العراق، وستكون مبنية على تشخيص موضوعي تقدم إلى من لديهم الإرادة السياسية لمكافحة الفساد من سلطة تشريعية ممثلة بمجلس النواب وتنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء.

المحور الأول: المنظومة الرقابية (هيكل الرقابة في العراق)

تتعدد الجهات الرقابية في العراق بنحو كبير، إذ هناك جهات ترتبط بالسلطة التنفيذية، وأخرى بالسلطة التشريعية، وأخرى مستقلة -تعمل تحت إشراف مجلس الوزراء-، ولو تفحصنا هذه الجهات لوجدناها تتمثل بالآتي:

- تشكيلات التدقيق والرقابة الداخلية المرتبطة بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وتتولى إجراءات الرقابة السابقة للصرف في الوزارة.

- مكاتب المفتشين العموميين المرتبطة بالوزير أو رئيس المؤسسة غير المرتبطة بوزارة، وتتولى أعمال التفتيش، والتدقيق، والتحقيق، وتقوم الأداء في الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة؛ والجدير بالذكر أنها تصنف بكونها رقابة لاحقة لكنها في الوقت نفسه تقوم ببعض الرقابة السابقة، مثل: تدقيق العقد قبل إبرامه، وتعدّ عينَ الوزير في الرقابة على أعمال الوزارة.

* خبير في مكافحة الفساد.

- ديوان الرقابة المالية الاتحادي المرتبط بمجلس النواب، ومسؤوليته الرقابة اللاحقة على أعمال السلطة التنفيذية، وهو مسؤول أيضاً عن أعمال التدقيق على المال العام أينما وجد، فضلاً عن مهامه في تقويم الأداء في الجهات الخاضعة لرقابته، ويعدُّ أعلى مستوى للرقابة في الدولة (الدور الرقابي لمجلس النواب).

- هيئة النزاهة، وهي من الهيئات المستقلة التي نصَّ عليها الدستور صراحة، وأخضعتها المحكمة الاتحادية العليا إلى إشراف مجلس الوزراء، وتتولى التحقيق في قضايا الفساد تحت إشراف القضاء، ولها بعض الأدوار الوقائية المتمثلة بملاحقة الكسب غير المشروع، والتثقيفية المتمثلة بنشر ثقافة النزاهة، والشفافية، والمساءلة.

- مجالس المحافظات، ولها دور رقابي على عمل المحافظ، والتشكيلات المرتبطة به، وعمل التشكيلات التي تعمل في حدود المحافظة.

ومما تقدم ذكره بات جلياً عدم وجود أي دور لمجلس الوزراء في أداء رقابته على أعمال الوزارات، والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي يشرف على أعمالها بموجب الدستور، فمكتب المفتش العام لوزارة ما -مثلاً- يكون مرتبطاً بالوزير كأى تشكيلات التدقيق والرقابة الداخلية الأخرى، فلا يمكن اتخاذ أي إجراء فاعل لمكافحة الفساد إلا بمصادقة الوزير، فضلاً عن سلطة الوزير على موظفي مكتب المفتش العام فإبامكانه نقل الموظفين من وإلى المكتب؛ وبهذا فمن أجل تفعيل الدور الرقابي لرئيس مجلس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ودعم مجلس الوزراء الذي يمارس صلاحية تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، وتمكين مكتب المفتش العام من أداء مهامه بكل استقلالية ومهنية تقترح ورقة البحث ربط منظومة المفتشين العموميين برئيس مجلس الوزراء؛ ليشكل رقابة إدارية لاحقة على الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بأكملها -بما فيها الوزير-، ويكون عين رئيس مجلس الوزراء، ومعيناً له في تشخيص مواطن الخلل في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

وتقترح الورقة أيضاً تقسيم عمل مكاتب المفتشين العموميين على أساس قطاعي بما يناظر العمل القطاعي لديوان الرقابة المالية الاتحادي، إذ يوجد في العراق (22) وزارة جميعها فيها مكاتب مفتشين عموميين، و(35) جهة غير مرتبطة بوزارة يوجد في (14) منها فقط تشكيل لمكاتب المفتشين العموميين، والمتبقي البالغ (21) جهة غير مرتبطة بوزارة لا يوجد فيها مكتب

مفتش عام أهمها: (البنك المركزي، والهيئة الوطنية للاستثمار، وجهاز الأمن الوطني، وهيئة المنافذ الحدودية، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، وهيئة النزاهة)، فضلاً عن عدم وجود مكاتب للمفتشين العموميين في المحافظات؛ ليشمل بذلك تمكين منظومة المفتشين العموميين من أداء دورها الرقابي على الحكومات المحلية في المحافظات؛ الأمر الذي يستدعي قيام مجلس النواب بتشريع قانون مكاتب المفتشين العموميين على أن يتضمن ربط المفتش العام برئيس مجلس الوزراء وإعادة هيكلتها إلى (16) مكتباً مفتشاً عاماً بما يناظر العمل القطاعي لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

المحور الثاني: اختيار القيادات الإدارية العليا (مدير عام فأعلى)

لا يمكن الحديث عن إصلاح، أو خطط استراتيجية، أو برامج، أو مشاريع من دون اختيار قيادات تمتاز بصفتي (النزاهة والكفاءة)، فضلاً عن محاسبة المسؤولين ومساءلتهم على الخطط والأهداف المكلفة بها التشكيلات التي تديرها شريطة أن تكون هذه الأهداف موضوعية: (أهداف ذكية محددة، وقابلة للتحقيق وطموحة، وقابلة للقياس، ومحددة بوقت). وقد شخّصت مسألتان في موضوع اختيار القيادات الإدارية: الأولى: عدم وجود معايير واضحة ومحددة لاختيار القيادات العليا في العراق، إذ يوجد أكثر من (5.000) خمسة آلاف مسؤول بمنصب قيادي -درجة عليا- مدير عام، أو وكيل وزارة، أو من هم بدرجتهم، إذ لا توجد آلية واضحة لاختيار هذه القيادات، وأما المسألة الثانية فهي خاصّة بتقييم هذه القيادات، إذ إن المنهج المتبع حالياً يعتمد كون المسؤول غير فاسد، ولا تثبت عليه قضية فساد من قبل القضاء، أو لا يثار الرأي العام عن شبهات فساد تدور حوله؛ وهذا معيار غير دقيق إذ يجب أن يُحاسب المسؤول عن الأهداف التي يتعهد بتحقيقها وتكون معياراً لتقييمه؛ لذلك نقترح تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي شرّع قانونه منذ العام (2009) -ولم يُشكّل حتى الآن-، والإسراع بوضع معايير مهنية ومحددة لاختيار القيادات الإدارية العليا من قبل مجلس الوزراء، وإعلانها إلى الجمهور، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني، فضلاً عن إلزام الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والمحافظات بتطبيقها خلال مدة زمنية محددة.

المحور الثالث: المنهاج الوزاري للحكومة

يُفترض أن تكون لدى الحكومة رؤية واضحة عمّا تريد القيام به، وفي العادة تقوم الحكومات بوضع مناهج عامة وبرامج تنفيذية لتحقيق رؤيتها؛ وفي هذا السياق نجد أن الدستور العراقي قد فرض على رئيس مجلس الوزراء، تقديم المنهاج الوزاري للحكومة إلى مجلس النواب للمصادقة عليه، وقد دأبت الحكومات المتعاقبة للمدة من (2006 - 2018) على تقديم المنهاج الوزاري لها، ولكنه كان عبارة عن رؤى تتسم بالعمومية والتنظير، ولم تترجم إلى برامج عملية، وجرت العادة على تسمية المنهاج الوزاري بالبرنامج الحكومي؛ وهذا أمر غير دقيق، إذ إن المنهاج الوزاري هو الإطار العام لما ستقوم به الحكومة - خارطة الطريق للحكومة-.

أما البرنامج الحكومي فهو المشاريع التي تلتزم الحكومة بتنفيذها لتحقيق المنهاج الوزاري، وإن الحكومة الحالية للمدة (2018 - 2022) قد فصلت بين هذين المصطلحين، وقدمت المنهاج الوزاري مع ملحق (مسودة أولية لتفاصيل برامج الوزارات) إلى مجلس النواب الذي صوّت عليه بالموافقة، ووضعت برنامجاً حكومياً يترجم المنهاج الوزاري إلى مشاريع موزعة على الوزارات والهيئات، والجهات غير المرتبطة بوزارة وحددت معها الجهة المسؤولة عن التنفيذ، والمدة الزمنية للإنجاز على شكل جداول قابلة للقياس والمتابعة، ويمكن معها مساءلة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة؛ وهذا أمر إيجابي شريطة أن يحظى بالمتابعة من قبل رئيس مجلس الوزراء.

والأمر الإيجابي الآخر هو تشكيل مجلس النواب لجنة برلمانية دائمة (لجنة التخطيط الاستراتيجي ومتابعة البرنامج الحكومي)، وهذه الخطوة ستوجد نوعاً من المتابعة والتقييم لتنفيذ البرنامج الحكومي شريطة توافر المهنية في تنفيذ الدور الرقابي لمجلس النواب، ولو تفحصنا المنهاج الوزاري لوجدنا أنه احتوى خمسة محاور شملت: (الأمن والديمقراطية، والمال والاقتصاد، والتنمية والخدمات الاجتماعية، والإعمار والبنى التحتية، والأداء الحكومي والإصلاح الإداري)، وقد شخصت عدة ملحوظات، أهمها: اختلاف محاور المنهاج الوزاري في المتن عمّا موجود في الملحق ولاسيما المحور الخامس فكان في متن المنهاج بعنوان: (الخدمات والتنمية البشرية والمجتمعية).

أما في الملحق فكان عنوانه: (الأداء الحكومي والإصلاح الإداري)، ولم يكن الاختلاف في العنوان فقط، وإنما يختلف اختلافاً جذرياً في الموضوع أيضاً، وقد يكون بسبب ضيق الوقت لدى رئيس مجلس الوزراء؛ لكثرة الضغوط التي يتعرض لها، إذ يتزامن وضع المنهاج الوزاري مع

اختيار أعضاء حكومته - أعضاء مجلس الوزراء- لعرضهم على مجلس النواب للتصويت عليهم. وبشأن موضوع مكافحة الفساد فقد احتوى المحور الأول الخاص بموضوع الأمن والديمقراطية فقرة خاصة بمكافحة الفساد كانت أغلبها عبارة عن أمور عامة كدعم أجهزة الرقابة وتقويتها. وبما أن الدولة تجاوزت بنجاح العديد من المشكلات الأمنية كالقضاء على تنظيم داعش، وتحسن الوضع الأمني بنحو ملحوظ فكان من الأفضل أن يكون المحور الأول من المنهاج الوزاري بعنوان: (مكافحة الفساد)؛ كونه أولوية قصوى تؤثر في قطاعات الدولة كافة، فضلاً عن أن المحور الخامس المعنون: (الأداء الحكومي والإصلاح الإداري) لم يتضمن أي رؤية واضحة لمكافحة الفساد، وإنما تضمن خمسة أولويات خاصة بموضوعات الحوكمة الإلكترونية، وتحسين الأداء المؤسسي، والإصلاح التشريعي (اختصرت هذه الأولوية على تشريعات قوانين تخص وزارة التعليم العالي والبحث العلمي)، وتحسين موقع العراق في تصنيف شفافية الموازنة، ووضع سياسة لترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية، وهذه ليست رؤية حقيقية لمكافحة الفساد، والمشكلة الأكبر أنه عند إصدار البرنامج الحكومي بعد (100) مئة يوم من المصادقة على المنهاج الوزاري لم تتلاف الحكومة الأخطاء التي أشير إليها آنفاً.

وإشارة إلى ما ذكر نستنتج عدم وجود رؤية واضحة لمكافحة الفساد في العراق؛ لذلك نوصي بالإسراع بإقرار استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للمدة (2019 - 2022)؛ كونها تعدّ السياسة التنفيذية لمكافحة الفساد من قبل السلطة التنفيذية، ونقترح أيضاً وضع منهجية واضحة ومحددة في إعداد المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي للحكومات المقبلة، والاستفادة من التجارب الإيجابية والسلبية التي مرت بها الحكومات السابقة في تحديد أولويات العمل الحكومي من أجل تحقيق رضا المواطن.

المحور الرابع: الخطط الاستراتيجية الوطنية وخطط الوزارات والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة

تعمل الوزارات والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة بموجب القوانين المنظمة لعملها، وتشارك في إنجاز بعض المهام المشتركة قطاعياً فيتكامل عملها أفقياً وعمودياً، وتقسم الخطط الاستراتيجية على نوعين: الأول: الخطط الوطنية، وهي الخطط التي تشارك فيها أكثر من جهة لتحقيق أهدافها، وتكون خططاً قطاعية؛ أي: تشارك فيها أكثر من جهة من قطاع واحد أو عدة قطاعات، مثل: خطة التنمية الوطنية، أو خطة التنمية المستدامة، أو رؤية الدولة. والثاني: هي الخطط الاستراتيجية للوزارات، والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وهي خطط داخلية لهذه الجهات الهدف منها:

تحقيق أهدافها المرسومة لها بموجب التشريعات النافذة، وبعد الاطلاع على تجربة العراق نلاحظ عدم وجود جهة مركزية لمتابعة الخطط الاستراتيجية الوطنية القطاعية، أو خطط الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وأن أغلب الخطط الاستراتيجية سواء الخطط الوطنية أو خطط الوزارات الاستراتيجية تصدر لسنوات خارج مدة عمل الحكومة؛ ومنها: (خطة التنمية الوطنية، وخطة التربية والتعليم العالي، وخطة تطوير القطاع الخاص، وغيرها).

وتختلف فلسفة إدارة المؤسسات من مسؤول إلى آخر؛ وعليه يجب أن تراعى مسألة التوقيتات؛ ونقترح أن تقرر الخطط الاستراتيجية بعمر الحكومة، ونقترح أيضاً تشكيل فريق يرتبط برئيس مجلس الوزراء، أو تكليف جهة محددة ترتبط برئيس مجلس الوزراء بمتابعة الخطط الوطنية والخطط الاستراتيجية للمؤسسات، وتعد تقارير إنجاز بشأنها وتعرضها على رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن تفعيل الدور الرقابي للأجهزة الرقابية (هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين) بإعداد تقارير تقييمية عن الخطط الاستراتيجية بنوعها الوطنية والخاصة، وعرضها لمناقشتها في مجلس الوزراء، واتخاذ قرارات حاسمة بشأنها.