

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرُ ربحيٍّ، 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 مستقلٍ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2019

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

تقييم نظام النزاهة في العراق (خارطة طريق عملية)

إعداد: غزوان المنهلوي *

المقدمة:

تعمل العديد من الحكومات والمنظمات الدولية على وضع آليات لتشخيص الفساد وتحديد أسبابه؛ بهدف وضع الخطط، والبرامج المناسبة لمكافحته، أو الوقاية منه في قطاعات الدولة المختلفة، وانسجاماً مع ذلك وضعت منظمة الشفافية الدولية أتمودجاً لقياس مدى قدرة الدولة على مكافحة الفساد عبر تقييم نظام النزاهة الوطني فيها، واعتماده أداةً عملية لتقويم منظومة مكافحة الفساد عبر تحديد نقاط القوة والضعف في الدولة من الناحيتين التشريعية والعملية؛ بهدف وضع الحلول المناسبة لتقوية نظام الدولة على مواجهة الفساد، تهدف هذه الورقة البحثية إلى وضع خارطة طريق عملية لتقييم نظام النزاهة في العراق من قبل الحكومة العراقية من طريق التعريف بأتمودج نظام النزاهة الوطني، وبيان مكوناته والمنهج المتبع في تقييمه، ووضع الإطار العام عملياً لتقييم مدى قدرة منظومة مكافحة الفساد في العراق على مواجهة الفساد أو الحد منه.

أولاً: تعريف عام لنظام النزاهة الوطني

وهو أتمودج لتقييم قدرة نظام الدولة على مواجهة الفساد -تقييم نظام مكافحة الفساد- وضع من قبل منظمة الشفافية الدولية⁽¹⁾ في العام (2001)، بهدف تقييم قدرات مؤسسات الحكم الرئيسية وهيئات القطاع الحكومي والجهات الفاعلة غير الحكومية في الدولة، بتقدير مدى قيامها بأدوارها الخاصة بمكافحة الفساد، وتعزيز الحكم الرشيد على المستوى القانوني -قوانين ونصوص

1. منظمة الشفافية الدولية: منظمة دولية غير حكومية (منظمة مجتمع مدني) تأسست عام (1993) من قبل المدير السابق للبنك الدولي المحامي الألماني بيتر إيغن، لها أمانة عامة في برلين في ألمانيا وتضم فروعاً في أكثر من (100) دولة اكتسبت شهرة في إنتاج مؤشرات لقياس الفساد تشمل (مؤشر مدركات الفساد، المقياس العالمي للفساد، مؤشر دافعي الرشوة)، وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "سوء استغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة"، قامت المنظمة بتقييم نظام النزاهة الوطني لأكثر من (100) دولة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني في تلك الدول.

* ناشط مدني وخبير في مكافحة الفساد.

تنظيمية-، وعلى المستوى العملي -التطبيق الفعلي-، وتحديد نقاط القوة والضعف فيها. ويعد تقييم نظام النزاهة الوطني أداة قياس مهمة كونه منهجاً متكاملًا لتشخيص الفساد، ويعبّر عن رؤية عملية شاملة لمواجهة الفساد⁽²⁾، فهو نظام تقييم شمولي لجميع القضايا والمجالات المتصلة بالحكم، ويشمل ذلك كلاً من:

- الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية).
- الإطار القانوني (التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة، وتمنع انتشار الفساد).
- السياسات العامة (استراتيجيات وخطط تنمية تأخذ بالحسبان مصالح المواطنين بكل فئاتهم).

وفضلاً عن الإعلام والمجتمع المدني والقطاع الخاص، يعمل نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية كي لا تكون السلطة في يد واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله، ويخضع للمساءلة، بحيث يقوم كل طرف من أطراف النظام بدور المراقب والرقيب، وهو نظام يعني الانتقال من نظام المساءلة العمودية القائم في ظل النظم الاستبدادية التي يحكمها طاغية أو حزب واحد إلى نظام المحاسبة الأفقية الذي يقوم على تعدد مؤسسات الرقابة والمحاسبة التي تحول دون إساءة استعمال السلطة.

ويتكوّن نظام النزاهة الوطني من ثلاث مكونات وكما مبين في أدناه⁽³⁾:

1. القاعدة: تمثل الأساس الذي يقوم عليها النظام، وهي الوعي العام، وقيم المجتمع.
2. الأعمدة: وهي عناصر نظام النزاهة الوطني التي يقوم عليها سطح النظام، وعلى الرغم من الاختلاف بين مجتمع وآخر في نوع الأعمدة التي تمثل أركان البناء في النظام فإن هناك عدداً محددًا من الأعمدة المتعارف عليها التي تمثل أمودجاً لمختلف الدول يشمل (13) عموداً، وتمثل أعمدة نظام النزاهة قلب النظام، وهي التي تخضع لعملية التقييم بثلاث فئات هي:

- مؤسسات الحكم الرئيسية: وهي السلطات الثلاث في الدولة: (التشريعية، والتنفيذية،

2. مجموعة مؤلفين، "نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد (كتاب المرجعية)"، إصدار منظمة الشفافية الدولية والمركز اللبناني للدراسات، (2009).

3. تقييم نظام النزاهة الوطني لكل من (مصر، ولبنان، والأردن، وليبيا، والمغرب، وتونس)، إصدار منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، ومنظمات مجتمع مدني محلية تعمل في هذه الدول.

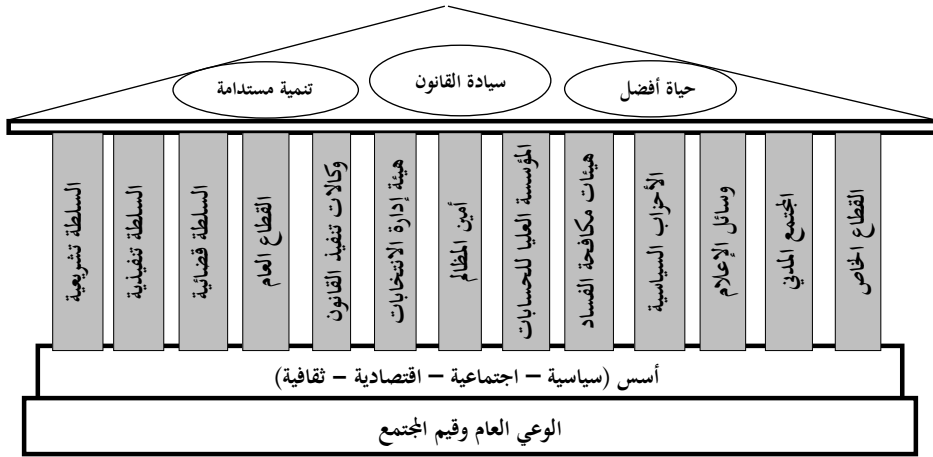
والقضائية).

- هيئات القطاع الحكومي: تمثل المؤسسات الحكومية الأساسية التي لها أدوار أساسية ومهمة في مكافحة الفساد والوقاية منه في الدولة، وتشمل: (القطاع العام، ووكالات تنفيذ القانون، وهيئة إدارة الانتخابات، وأمين المظالم، والمؤسسة العليا للحسابات، وهيئات مكافحة الفساد).

- الأطراف الفاعلة غير الحكومية: وهي الجهات ذات التأثير في نظام الدولة وتشمل: (الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص).

3. سطح النزاهة: ويمثل أهداف نظام النزاهة الوطني التي تشمل ضمان حياة أفضل، وسيادة للقانون، وتنمية مستدامة للمجتمع، إذ تكون ثلاثة قبة تستقر على السطح.

وبجمع هذه المكونات ينتج الشكل الآتي:



إن الوعي العام وقيم المجتمع تشكل القاعدة الأساسية التي تستقر عليها الأعمدة التي تستقر فوقها، وتمنحها قوة إضافية؛ وعند غياب الوعي وضعف القيم الصالحة، يكون أساس البناء ضعيفاً وتصبح الأعمدة واهنة، وغير قادرة على حمل السطح الذي يمثل النزاهة الوطنية، إن كل عمود من الأعمدة مستقل عن الآخر، وله قوة تختلف عن قوة بقية الأعمدة، وضعف أحد الأعمدة سيزيد من الثقل، والضغط، والواقع على الأعمدة الأخرى، وإذا ضعفت عدة أعمدة يميل السطح، وتسقط

أهداف نظام النزاهة الوطني.

ثانياً: كيف يتم تقييم نظام النزاهة الوطني للدول

يتم تقييم نظام النزاهة للدولة بتقييم كل عمود من أعمدة النظام الـ (13) بالاعتماد على ثلاثة أبعاد، وكل بُعد يحتوي على مجموعة من المؤشرات⁽⁴⁾، وعلى وفق الجدول الآتي:

المؤشرات (القانون والممارسة)	الأبعاد
الموارد	القدرة
الاستقلالية	
الشفافية	الحوكمة
المساءلة	
النزاهة	
مؤشرات خاصة بكل عمود بحسب مهامها	الدور في سياق نظام النزاهة

يمنح كل مؤشر درجة بحدود (0-100) من حيث الإطار القانوني-نصوص قانونية تنظيمية تم إقرارها-، ومثلها من حيث الممارسة العملية-الواقع الفعلي المطبق-، إذ يُحدّد سؤال واحد لكل مؤشر مدعوم بعدد من الأسئلة التوجيهية، أو الاسترشادية.

يطلب تقييم من شخصين بالحد الأدنى لكل عمود أحدهم على الأقل يمثل العمود الذي، يتم تقييمه؛ أي يعمل داخل العمود والآخر خبير في الموضوع من خارج العمود، ويكون التقييم على وفق نظام درجات بتدرج من (0-100) درجة تُحسب تراكمياً بزيادة مقدارها (25) درجة، أي إن هناك خمس قيم محتملة للتقدير، هي: (0، 25، 50، 75، 100)، وبعدها يتم حساب درجة كل عمود من أعمدة النزاهة لغرض بيان قوة العمود في النظام، ويتم تصنيف قوة العمود على وفق الدرجة الحاصل عليها، فيصنف العمود بأنه قوي جداً إذا كانت الدرجة بحدود (81-100)، وقوي إذا كانت بحدود (61-80)، ومتوسط حال كونها (60-41)، وضعيف عند

4. دراسات حول نظام النزاهة الوطني (مصر، ولبنان، والأردن، وليبيا، والمغرب، وتونس)، إصدار منظمة الشفافية بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، ومنظمات مجتمع مدني محلية تعمل في هذه الدول.

(21-40)، وضعيف جداً عند (0-20).

ثالثاً: الإطار العام لتقييم نظام النزاهة في العراق

في هذه الفقرة سيتم تكييف نموذج نظام النزاهة الوطني على وفق حالة الدولة العراقية؛ بما يوافق الدستور العراقي، والتشريعات النافذة، وطبيعة عمل المؤسسات العراقية بتحديد ما يقابل كل عمود من أعمدة نظام النزاهة الوطني - الأعمدة التي لها دور في مكافحة الفساد - على وفق النظام العراقي الحالي، وتحديد دور كل عمود من الأعمدة موضوع التقييم كون مؤشرات التقييم تختلف من عمود إلى آخر بحسب المهام، وكما في أدناه:

1. السلطة التشريعية (مجلس النواب العراقي، ومجالس المحافظات والأقاليم).

- التشريع (الإصلاحات القانونية لمكافحة الفساد).

- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

2. السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية، ومجلس الوزراء، والمحافظون).

- إدارة دوائر الدولة والقطاع العام (ممارسة الأنشطة الإدارية والحكومية).

- المشاركة في مكافحة الفساد (رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد).

3. السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية،

وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي).

- مراقبة أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية.

- التحقيق والملاحقة القضائية في قضايا الفساد.

4. القطاع العام (دوائر الدولة، ووزارات، وجهات غير مرتبطة بوزارة).

- التعاون مع المؤسسات الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص لمنع الفساد.

- توعية الأفراد وتعريفهم بدورهم في مكافحة الفساد.

- ممارسة الرقابة الإدارية الداخلية.

- تقليل مخاطر الفساد عبر النزاهة في المشتريات.
- 5. وكالات تنفيذ القانون (المؤسسات الأمنية).
 - ملاحقة الفاسدين، وتنفيذ الأحكام القضائية بحقهم.
 - التعاون مع الجهات المعنية بمكافحة الفساد.
- 6. هيئة إدارة الانتخابات (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات).
 - تنظيم الحملات الانتخابية.
 - إدارة الانتخابات.
 - إعلان نتائج الانتخابات.
- 7. أمين المظالم (لا توجد في العراق مؤسسة باسم أمين المظالم، إنما توجد مؤسسة تقوم بمهمة مشابهة لمهمة أمين المظالم؛ وهي المفوضية العليا لحقوق الإنسان).
 - التحقيق في الشكاوى وتقديم التوصيات بشأنها.
 - دعم الممارسات الجيدة والترويج لها.
- 8. المؤسسة العليا للحسابات (ديوان الرقابة المالية الاتحادي).
 - تدقيق مالي فعال، ومراقبة إنفاق المال العام أينما وجد.
 - اكتشاف حالات الفساد والإبلاغ عنها.
 - تقويم الإداء المؤسسي.
 - تحسين الإدارة المالية.
- 9. هيئات مكافحة الفساد (هيئة النزاهة، ومكاتب المفتشين العموميين).
 - دور هيئة النزاهة:

- التحقيق في قضايا الفساد تحت إشراف القضاء.
- الوقاية من الفساد (ملاحقة الكسب غير المشروع).
- نشر ثقافة النزاهة والشفافية والمساءلة.
- دور مكاتب المفتشين العموميين:
 - المراجعة والتدقيق على أعمال الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.
 - تلقي الشكاوى والتحريري عنها.
 - إجراء التحقيق الإداري.
 - إحالة المخالفات إلى جهات التحقيق الجزائي.
- 10. الأحزاب السياسية
 - تمثيل المجتمع.
 - الالتزام بمكافحة الفساد.
- 11. وسائل الإعلام (شبكة الإعلام العراقي، ووسائل الإعلام الأخرى).
 - التقصي عن حالات الفساد وكشفها للرأي العام.
 - تعريف المواطن بمخاطر الفساد.
 - تثقيف المواطن بمتطلبات الحكم الرشيد.
- 12. المجتمع المدني: (المنظمات غير الحكومية، والجمعيات العلمية، والاتحادات، والنقابات المهنية).
 - مساءلة الحكومة.
 - تقويم السياسات، والخطط والبرامج.

- توعية المجتمع بآثار الفساد.

13. القطاع الخاص

- الالتزام بمحاربة الفساد والمشاركة في سياسة مكافحته.

- دعم المجتمع المدني.

الخاتمة:

لغرض تبني منهج إصلاحي شامل على مستوى الدولة بما ينسجم مع التجارب الدولية نقترح أن يتم تقييم نظام النزاهة في العراق؛ كونه من الأدوات التشخيصية ذات الطابع العملي، التي تعمل كجهاز إنذار لمتخذي القرار في تحديد نقاط الضعف، والقوة في نظام الحكم، وتقديم الحلول؛ لتحسينه ضد الفساد، ونقترح أن تكون على وفق الخطوات الآتية:

1. تبني نظام النزاهة الوطني من قبل أعلى سلطة إدارية في الدولة متمثلة بمجلس الوزراء؛ بغية تقييم نظام النزاهة في العراق عبر النموذج المعد في هذه الدراسة، على أن يكلف فريق عمل مستقل يعمل بالتعاون مع المتخصصين والمجتمع المدني؛ من أجل ضمان الحصول على نتائج موضوعية، وتهيئة المتطلبات لتطبيق مخرجاته كسياسات عملية لمكافحة الفساد -على سبيل المثال: إعداد مشروعات القوانين اللازمة، وإرسالها إلى مجلس النواب، أو تحديد القوانين الصادرة، ولم يتم تطبيقها-، فضلاً عن اعتماد مخرجات التقييم كمدخلات لإعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للسنوات المقبلة؛ كونها الأداة العملية للحكومة لمكافحة الفساد.

2. قيام مجلس النواب بتشريع جميع القوانين التي نصّ عليها الدستور العراقي لغرض إكمال الإطار القانوني للدولة، والقيام بالإصلاح القانوني ولاسيما التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد التي ستنتج من مخرجات تقييم نظام النزاهة الوطني للعراق، فضلاً عن تعزيز مجلس النواب لدوره الرقابي على أعمدة النزاهة ولاسيما مؤسسات الحكم الرئسية وهيئات القطاع الحكومي.

3. وضع التوصيات الناتجة عن تقييم نظام النزاهة الوطني للعراق موضع التنفيذ العملي ضمن الخطط والاستراتيجيات الخاصة بمؤسسات الدولة.