



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

# لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد

فراس طارق مكية



23

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط





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

# لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد

فراس طارق مكية

23

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، 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 مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## مقدمة المركز

تنوع اشكال الفساد الإداري والمالي في العراق بتعدد القطاعات المتفشية فيه. وعلى الرغم من المساعي التشريعية والمؤسسية في هذا المضمار الا ان طبيعة التغيير السياسي والتحديات التي واجهها نظام ما بعد 2003 فتح خزّانا من التساؤلات عن أسباب وسبل مواجهة اشكال الفساد التي وضعت العراق في سلّم أسوأ البلدان في هذه الظاهرة. ولعل الباحث عن تلك الوجوه لن يجد صعوبة في تحديد مظاهر الفساد تلك التي يمكن تعدادها على سبيل الإشارة لا الحصر في: نافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي، ومفردات البطاقة التموينية عقودا وتوزيعا، والمنافذ الحدودية، ودائرة الضريبة والجمارك، والتسجيل العقاري، ومعاشات الجنود وازقهم في الداخلية والدفاع، والتهرب الوظيفي، ومراكز الشرطة، وشرطة المرور، والمصارف الحكومية والأهلية، والمدارس الأهلية والحكومية، والجامعات والكليات الأهلية والحكومية، والبعثات ومعادلة الشهادات، ورواتب شبكة الحماية الاجتماعية، والقضاء، والعقود الجانبية في قطاع النفط والغاز، ومحطات الوقود داخل وخارج المدن، والمصانع التابعة لوزارة الصناعة، والمبادرة الزراعية، وامتلاك الأراضي من دون زراعة، والحصول على القروض من دون انجاز فعلي، وهيئات الاستثمار والنافذة الواحدة غير المفعلة فيها، ومؤسسات العدالة الانتقالية (الشهداء، السجناء، المساءلة والعدالة)، بالإضافة الى جميع المعاملات الإدارية والمالية في مؤسسات الدولة التي يمكن ان تخضع للفساد ومعاداته.

وتشير جميع التجارب الناجحة في مكافحة الفساد في العالم، أن الفساد ليس ثقافة، كما انه ليس قدرا للشعوب، وانما بيئة يمكن تخفيفها بتبسيط الإجراءات وتأسيس المؤسسات الرقابية اللازمة.

ويستلزم هذا الامر حولا سريعة مدعومة من قرار سياسي حكومي وضمن برامج قصيرة ومتوسطة المدى تشمل تشريعات حاسمة لمكافحة الفساد، ومواجهة صارمة للمفسدين، فضلا عن انهاء البيروقراطية من خلال انجاز الحكومة الالكترونية.

ان العراق بحاجة أيضا الى إقرار التشريعات الخاصة بالشفافية التي تضمن الرقابة الشعبية ومنظمات المجتمع المدني على أداء المؤسسات العامة، كما انه مطالب بالتخلص من القوانين المتراكمة منذ العهد الملكي لحد اللحظة والتي أغلقت الاقتصاد، ووجهته نحو اقتصاد اشتراكي اوامري ريعي.

ان التواصل المكثف مع الاعلام والناشطين ومنظمات المجتمع المدني من اجل توضيح التفاصيل المتعلقة بإجراءات مكافحة الفساد، وترسيخ مبادئ النزاهة من خلال المناهج الدراسية يمثل جانبا آخر من الحملة المطلوبة لمكافحة الفساد بدل انتظار ردود أفعال شعبية تتمثل في الشارع تظاهرات احتجاجية، او غضب جماهيري يطالب بالإصلاح والتغيير.

بين يدي القارئ الكريم مسعى جديد لمركز البيان للدراسات والتخطيط من اجل المساهمة في الاعمال الفكرية والمقترحات السياسية لمكافحة الفساد وترسيخ قيم النزاهة في البلاد، عسى ان يكون هذا الجهد مفيدا لصناع القرار والباحثين في هذا المضمار.

## لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد

### فراس طارق مكية \*

”كل إنسان قابل للرشوة“ لويس الرابع عشر<sup>1</sup>

”حيثما يوجد مال، يوجد فساد“

### مؤشرات الفساد في العراق

الفساد الإداري والمالي: هو ”إساءة استغلال السلطة المخولة لتحقيق كسب خاص“<sup>2</sup>، أو كما ورد في بعض التعاريف ”خرق القانون أو تجاوز المساواة والشفافية في تطبيقه بهدف تقديم الخدمة العامة لمصلحة فرد أو مجموعة محددة اعتماداً على معايير شخصية غير مشروعة“. والفساد يمكن أن يكون تقصيراً في أداء الخدمة العامة (إداري) أو سوء استغلال سلطة للتربح غير المشروع (مالي) أو إدامة نفوذ أو سلطة (سياسي). وبالمقابل فإن الإصلاح الإداري: هو ”تلك الجهود الإدارية المبذولة التي يتم تصميمها لإحداث تغييرات في كل من هياكل الجهاز البيروقراطي والإجراءات المتبعة فيها، وفي اتجاهات وسلوكيات العاملين والإداريين المعنيين بهدف إلى تحسين الفعالية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية“<sup>3</sup>.

1. الفساد الإداري: أسبابه، آثاره، وطرق مكافحته – إشارة لتجارب بعض الدول، د.عز الدين بن تركي ومنصف شرفي، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، الجزائر 6-2102/5/7، ص4
2. «The abuse of entrusted power for private gain», International Transparency <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
3. استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، د.عبد الرحمن أحمد الهيجان، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب مجلد 12 مايو 1997 ص239، نقلاً عن تقرير هيئة الأمم المتحدة «الفساد في الحكومة»: تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، لاهاي 15/12/1989-11، ترجمة الدكتور أحمد أبو شيخة المنظمة العربية للتنمية الإدارية – عمان 1993، ص62

\* باحث سياسي.

إن ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة طبيعية في المجتمعات عموماً، ولكنها تتباين في درجاتها تبعاً لمدى قوة مؤسسات الدولة وفاعلية المؤسسات الرقابية وانتشار الوعي الأخلاقي والقانوني في الدولة وتشتد في الدول التي تشهد اضطرابات أو عدم استقرار أو الخارجه من الصراعات أو حالات تغيير الأنظمة، وأصبحت ظاهرة في الدول التي تنتقل من أنظمة دكتاتورية إلى ديمقراطية وغالباً ما ترافقها طفرة في الموارد أكبر من أن تستوعبها قدرات مؤسسات الدولة الناشئة كما في طفرة الموارد في العراق بعد 2003 والتي رافقها رفع الحصار الاقتصادي ومساعدات دولية كانت أكبر من أن تستوعبه إمكانات الدولة المنهكة والمنهارة أصلاً في الصرف والإدارة والرقابة، ما أدى إلى طفرة غير مسبوقة بمستويات الفساد. احتل العراق في 2003 المرتبة 113 من 133 دولة بدرجة 2.2 من 10 في مؤشر مقياس الفساد (Corruption Perceptions Index CPI) لمنظمة الشفافية العالمية (TRANSPARENCY INTERNATIONAL TI)<sup>4</sup>، وفي 2006 تراجع إلى المرتبة 160 من 163 دولة بدرجة 1.9، وفي 2010 تراجع إلى المرتبة 175 من 178 دولة بدرجة 1.5، وفي 2014 احتل العراق المرتبة 170 من 174 دولة بدرجة 16 من 100، وفي عام 2019 تقدم بالكاد إلى المرتبة 162 من 180 دولة وبدرجة 20 من 100، وهكذا تراجع العراق عبر حوالي عقد ونصف من المراتب العشرين الأخيرة ضمن تصنيف دول العالم في الفساد وهي مرتبة سيئة جداً إلى المراتب الثلاث الأخيرة وبالكاد عاد في السنوات الأخيرة إلى نفس الموقع الذي بدأ منه أو أقل قليلاً. واحتل العراق في العام 2006 المرتبة الرابعة من أصل 178 دولة وبدرجة 109 من 120 درجة كدولة مشتتة ومنقسمة حسب مؤشر الدول المنقسمة (FRAGILE STATES INDEX FSI) لصندوق الدعم من أجل السلام (THE FUND FOR PEACE FFP)<sup>5</sup>، واحتل في 2010 المرتبة السابعة وبدرجة 107.3، ثم ارتفع في 2014 إلى المرتبة 13 وبدرجة 102.2، واستقر في 2018 في المرتبة 11 بنفس الدرجة، ثم ارتفع في 2020 إلى المرتبة 17 وبدرجة 95.9، وهكذا انتقل من المراتب العشر الأخيرة في العقد الأول بعد التغيير وهي مرتبة كارثية أيضاً إلى

4. Corruption Perception Index CPI, International Transparency <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/irq>

5. Fragile States Index FSI, The Fund For Peace FFP <http://fragilestatesindex.org/country-data/>



المراتب العشرين الأخيرة في العقد الثاني وهي مرتبة لا تزال متأخرة جداً لا تدعم الاستقرار ولا التنمية. كما اعتبر العراق من ضمن الـ 4.31% الدول الأوطأ في السيطرة على الفساد بحسب مؤشرات الحوكمة العالمية (WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS WGI) للبنك الدولي (WORLD BANK) <sup>6</sup> في 2009 والـ 5.77% في 2014 ولم يرتفع إلا إلى 8.65% في 2019 وهو تحسن غير محسوس أصلاً خلال عقد كامل. وكأمثلة على حجم الفساد في العراق، تقدر الأموال المهربة بصورة غير شرعية لخارج العراق بحوالي 65 مليار دولار فقط للفترة 2001 - 2010 <sup>7</sup>، ويخمن المراقب العام في الولايات المتحدة لإعادة إعمار العراق أن 9 مليارات دولار من أصل 60 مليار دولار التي خصصتها الولايات المتحدة لإعادة إعمار العراق قد تبذرت وذهبت في منافذ الفساد <sup>8</sup>. جدول هيئة النزاهة حول الأموال المهدورة في 2005 - 2006 يقدرها بـ 7.5 مليار دولار منها 4 مليارات دولار في وزارة الدفاع، ومليار دولار في وزارة الكهرباء، ونصف مليار دولار في وزارة النفط <sup>9</sup>. وفي 2013 قدر ديوان الرقابة المالية حجم غسل الأموال سنوياً عبر البنك المركزي بـ 40 مليار دولار <sup>10</sup>. إن هذه الأرقام تجعل من المحتم رسم استراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد والمباشرة بعملية الإصلاح الإداري.

6. Worldwide Governance Indicators WGI, World Bank <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

7. Iraq: overview of corruption and anti-corruption, Anti-Corruption Resource Center <https://www.u4.no/publications/iraq-overview-of-corruption-and-anti-corruption/pdf>

8. الجهات المكلفة بمكافحة الفساد في العراق، زيد مجبل عبد النبي وصالح حسن كاظم، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة، ص 23 [https://nazaha.iq/body.asp?field=news\\_arabic&id=1547](https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=1547)

9. الفساد المالي والإداري في العراق وسبل معالجته، محمد غالي راهي، مجلة الكوفة ع2، ص 212-213

10. Iraq: overview of corruption and anti-corruption, op. cit.

## أسباب الفساد الرئيسية في العراق

1. تبعة النظام الشمولي السابق الذي شكّل الأساس لمعظم النقاط التالية.
2. "تعوّل الدولة" وتمدّد مسؤوليتها لتشمل معظم مرافق الحياة واحتكار معظم الخدمات الأساسية، مركزية الإدارة المفرطة وسيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة.
3. التعقيد الروتيني وطول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن، وعدم تحديد الأنظمة والتعليمات بصورة دقيقة بحيث يبقى المجال واسعاً أمام تفسيرات واجتهادات الموظفين الشخصية أو تخويلهم صلاحيات التفسير والتخمين أو تخويلهم صلاحيات بصورة منفردة.
4. ضعف المساءلة العامة وأجهزة الرقابة وآليات مكافحة الفساد لضعف أجهزة ومؤسسات الدولة ومنظومتها الإدارية، وانعدام الأمن وتشتت وضعف النظام السياسي، وضعف إمكانات وموارد مؤسسات الرقابة والنزاهة وعدم كفاءتها والتنسيق بين أجهزتها المختلفة وافتقاد الخبرة.
5. تسييس أجهزة مكافحة الفساد وخضوعها بالكامل للتوازنات السياسية والمحاصصات الحزبية، وتسييس قضايا الفساد والتدخل السياسي فيها وضبابية الحصانة القانونية وتشابكها مع الحصانة الفعلية.
6. غياب التشريعات الضرورية لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى ارتباك وتضارب القوانين والنصوص المتلبسة والثغرات القانونية، فضلاً عن تحبّط تنظيم توزيع السلطات بين فروع السلطة وبين الجهات الرقابية.
7. الترهّل الوظيفي والبطالة المقنّعة وتحبّط الهياكل التنظيمية وعدم وضوح الصلاحيات والمسؤوليات.

8. بقاء القيادات ومدد طويلة في المؤسسات؛ مما يؤدي إلى نمو شبكة المصالح والتحايل على دورات العمل، وكذا بقاء الموظفين في مواقعهم دونما اعتبار لكفاءتهم وأدائهم أو سلبيتهم وتقصيرهم، واعتماد القَدَم أساساً للترقية. عدم محاسبة أو التساهل في العقوبات الرادعة للفاستدين وغياب فلسفة الثواب والعقاب تماماً.

9. الطفرة في الموارد والتمويل الدولي بحيث لا تستوعبها أجهزة الدولة التنفيذية والرقابية.

10. الانهيار القيمي لمبادئ الأمانة والشرف.

11. ضعف الرقابة المجتمعية: الفردية والإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

## تجارب عالمية<sup>11</sup>

### التجربة السنغافورية

ويتراوح مؤشر الفساد فيها 9.2 - 9.4، فهي دولة "خالية" من الفساد في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين بعد أن كانت من أفسد الدول قبلها بثلاثين عاماً، والمفاتيح كانت في: قانون مكافحة الفساد 1959، ومكتب التحقيق في ممارسة الفساد، ورئيس الوزراء لي كوان يو.

- تبسيط القوانين والإجراءات الإدارية والحد من المستندات المطلوبة للحصول على الخدمة مع وضع مدونة إجراءات إدارية واضحة.
- التضييق من سلطة الموظف التقديرية بوضع معايير دقيقة يستند إليها في أدائه لعمله.
- الحد لأكبر قدر من تعامل الموظفين بالمال (الموظف لا يرى المال وإنما يرى الأرقام)، فالرسوم والغرامات تدفع إلكترونياً، وقد تم إنشاء إدارة تولّت تعليم المواطنين كيفية الدفع الإلكتروني.
- التوسّع في تقديم الخدمات بالطريق الإلكتروني، لتقليل الاتصال المباشر بين الموظف وطالب الخدمة.
- وضع أنظمة شفافة تؤدي إلى التقليل إلى حد كبير من الأسرار التي يملكها الموظف العام بسبب وظيفته.
- الحد من نشر ثقافة الفساد في سنغافورة، ومنع نشر إشاعات عن حالات فساد دون وجود أدلة واضحة، واعتبار ذلك جريمة في حد ذاته.

11. مقتبس عن محاضرة «الفساد في العراق ... الأسباب والمعالجة»، صادق الطائي، مؤسسة الحوار الإنساني - لندن 2016  
الفساد في العراق ... الأسباب وسبل المعالجة - مؤسسة الحوار الإنساني - لندن (HDF-IQ.ORG)

- حظر استعمال الصفة للقضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين العموم كافة في الأماكن التي تقدم خدمات عامة.
- إعطاء سلطات واسعة لأعضاء هيئة مكافحة الفساد في الكشف عن الجرائم ومن ذلك مراقبة التغييرات التي تطرأ على حياة الموظفين.
- عند التحقيق في قضية من قضايا الفساد يجب أن يتعدّد المحققون، بحيث لا يجوز أن يتولّى القضية محقق واحد.
- رفع سلم الرواتب بدرجة مغرية جداً مقابل تشديد العقوبة بالطرده من الوظيفة المغربية والحرمان من أية وظيفة أخرى مستقبلاً، بحيث لا يمكن المجازفة بممارسة الفساد.

### التجربة النيجيرية

- فاز رئيس المعارضة محمد بخاري بالرئاسة النيجيرية في 2015، وكانت حملته الانتخابية تركز على مكافحة الفساد، بعدما صنفت دولته في الترتيب 136 بمؤشر الفساد العالمي. وتعد نيجيريا من أكبر مصدري النفط في أفريقيا، لكن تفشّي الفساد أدى إلى انتشار الفقر الذي وصلت نسبته إلى 70%. ومنذ عام 2009 تحارب نيجيريا مجاميع إرهابية ومنتشدة وجماعة بوكو حرام التابعة لتنظيم "داعش" التي احتلت مساحات واسعة من شمال البلاد ووقعت تحت سيطرتها أهم المدن الكبرى (وهي أوضاع تقارب إلى حد كبير الحالة العراقية). وعندما تسلّم الرئيس الجديد اتخذ عدة إجراءات لمكافحة الفساد وتحسين الوضع العام رغم اتهامه بالتحيز في حملته والجدل حول حياديتها إلا أن التجربة النيجيرية تبقى جديرة بالاعتبار.
- كشف عن كامل ذمته المالية وألزم نائبه بذلك، حيث تبين أنه أفقر رئيس أفريقي.

- عمل على تطبيق نظام المحاسبة المالية الحكومي الموحد بإشراف البنك المركزي النيجيري.
- أطلقت الحكومة ”النظام الموحد للمعلومات الشخصية والمالية“ للموظفين، لربط الرواتب والمخصصات المالية بالبيانات الشخصية بنظام بنكي متطور، مما جعلهم يكتشفون 24 ألف وظيفة وهمية وفرت 11.5 مليون دولار شهرياً.
- شكل الرئيس الجديد لجنة من الخبراء والأكاديميين لمراجعة عمل مؤسسات مكافحة الفساد، التي عملت على دمج جمع الجهات الرقابية تحت مظلة تنسيقية واحدة.
- تم وضع مشروع قانون لحماية الشهود والمبلغين عن قضايا الفساد.
- عملت الحكومة النيجيرية الجديدة على إلغاء 102 وكالة ولجنة حكومية من أصل 541، ودمجت 52 منها ببقية الوكالات.
- اعتمدت الحكومة النيجيرية على موازنة مالية جديدة لهذا العام بطريقة اسمها ”الموازنة الصفرية“، وهي من الخطوات التي تتخذها الحكومات لمكافحة الفساد وإهدار المال العام.
- غيرت الحكومة جميع الوزراء بلا استثناء، ومسؤولي الهيئات الحكومية وكل مساعديهم.
- أعلنت الحكومة التحقيق مع 55 شخصاً اختلسوا 6.8 مليار دولار عبر 7 سنوات، منهم 4 وزراء سابقين وحكام ولايات ورجال بنوك وشركات ووزير الدفاع الأسبق، ورئيس مفوضية الجرائم المالية والاقتصادية، ورئيس الشركة الوطنية للنفط ورئيس مجلس الشيوخ الأسبق، في حين أُلقي القبض على مستشار الرئيس السابق للأمن القومي، بسبب وجود عجز ٢ مليار دولار في الأموال المخصصة لتسليح الجيش لحرب ضد جماعة ”بوكو حرام“.

- بعد تسلمه للرئاسة بشهرين اصدر مرسوم حكومي يقضي بأقالة وزير الدفاع ورئيس الأركان وقادة القوات البرية والبحرية والجوية، وقادة الجيش بسبب اخفاقهم في الحرب ضد جماعة ”بوكو حرام“، وحذر القادة الجدد من الفشل. وأعلن الرئيس التحقيق مع 38 من قادة الجيش السابقين بكل المستويات لاتهامهم بالفساد والتلاعب بعقود التسليح.
- حل الرئيس مجلس إدارة شركة النفط الوطنية بالكامل، وعين مدير جديد لها، وهو من خريجي جامعة هارفارد الأمريكية، وعندما باشر المدير الجديد أقال ٣٨ موظف من مناصبهم.
- منع الرئيس ناقلات النفط من دخول المياه الإقليمية النيجرية لحين مراجعة اجراءات تسليم الشحنات؛ بسبب ظاهرة شحنات النفط الوهمية.

### تصنيف الفساد

**الفساد الصغير Corruption Minor**: الذي يتعلق بأداء الوظائف الروتينية وبصورة فردية.

**الفساد الكبير Corruption Gross**: الذي يتعلق بالتشريعات أو الصفقات من قبل المسؤولين بدرجات عليا وبصورة جريمة منظّمة عادة أو غير فردية.

يمكن رصد الفساد الصغير واكتشافه بسهولة نسبياً حيث يكون محل التعامل اليومي والاحتكاك المستمر ولكن الفساد الحقيقي هو الفساد الكبير الذي يتسم بالغموض والتعقيد لغير المتعاطين به وهذا ما ينعكس بالضرورة على المعالجات المطروحة.

كانت ثورات الربيع العربي بدرجة كبيرة احتجاجاً على الفساد الصغير الذي يستشعره المواطن البسيط ويئن منه بصورة مباشرة أكثر من الفساد الكبير، فلا ينبغي إهمال حجم الفساد الصغير ودوره والاستجابة للحاجة الجماهيرية بمعالجته على الرغم من خطورة الفساد الكبير وأولويته.

## مظاهر الفساد الإداري<sup>12</sup>

من الضروري تعريف الفساد وتحديد مظاهره التي تصنّف كجرائم وتعريفها تعريفاً قانونياً دقيقاً كيلا يستغل التقصير في ذلك للإفلات من العقوبات القانونية لجرائم لا تندرج ضمن التعريف القانوني أو غير منصوص عليها ضمن تصنيف جرائم الفساد، أو بالعكس كيلا يستغل التوصيف غير الدقيق لتجريم موظفين أبرياء لأغراض التسقيط السياسي أو لتجريم موظفي النزاهة أو غيرهم لأغراض كيدية، وما تزال بعض مظاهر الفساد غير معرّفة كجرائم، فضلاً عن أصناف الجرائم المستحدثة ويبدو أن تجريم الفساد أو بعض مظاهره المهمة ما زال محل نقاش.

### أولاً: الفساد التشريعي

1. الفساد المقتنّ بسلم رواتب لوغارثمي وامتيازات مفرطة (الحمايات والسكن والثرثيات والاتصالات والنقل)، ومن المفيد حساب نسبة معدل مجموع رواتب ومخصصات الدرجات الخاصة لكل منصب مقابل حصة الفرد من مجموع الميزانية العامة.
2. السياسات والتشريعات الشعبوية لأغراض الكسب الانتخابي والتي تخل بكفاءة أداء الدولة لوظائفها أو تصب بالضد من المصلحة العامة (سياسات التوظيف المفتوح، إيجار و/أو تمليك العشوائيات للمتجاوزين، توزيع إيرادات النفط مباشرة على المواطنين، الدور الثالث في الامتحانات ومنح الدرجات الإضافية لبعض الفئات بدون استحقاق علمي أو أكاديمي، توزيع أراضي أو منح مالية أو زيادة رواتب غير مبرّرة أو غير مدروسة، استحداث الوزارات أو الهيئات والمناصب عموماً لأغراض الصفقات الحزبية وتوزيع السلطة، والمحاصصة المحافظانية في الكابينة الوزارية).

12. تمت الاستفادة في هذا البند من: مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، سوجيت شودري، ريتشارد ستيسي وآخرون، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2014، 25-28 الفساد الإداري، د.عز الدين بن تركي ومنصف شرقي، مصدر سابق، ص 5-7



## ثانياً: الفساد التنفيذي

1. سرقة المال العام والاختلاس وقبض العمولات: باستخدام الصلاحيات الممنوحة للموظف أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة من غير وجه حق سواء لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، في العقود والصفقات وفي المشتريات والنثريات (التقدير بأكثر من القيمة الحقيقية أو التلاعب بالمواصفات المطلوبة)، وفي الممتلكات (إما بيع أو تاجير أو استعمال ممتلكات الدولة بأسعار رمزية أو بأقل من قيمتها أو بالعكس شراء أو استئجار أو استعمال ممتلكات أو الانتفاع بخدمات بأجور أكبر من قيمتها الحقيقية).
2. الرشوة: وعد أو منح موظف عمومي منافع غير مستحقة له أو لشخص أو كيان آخر، بقصد التأثير عليه لكي يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما بهدف الحصول على منفعة أو خدمة أو تفضيل أو التملّص من واجب أو التزام قانوني أو مالي أو عقوبة من دون استحقاق أو من دون مرر بتجاوز الأنظمة والتعليمات أو تجاوز العدالة في التطبيق، وتشمل الرشوة طيفاً واسعاً من المزايا كالأموال العينية أو الأسهم أو معلومات أو خدمات أو منافع متقابلة أو حظوة أو نفوذ أو توظيف.
3. الابتزاز: عرقلة تمرير المعاملات القانونية، أو تقديم الخدمات العامة المشروعة، أو منح العقود باستحقاق أو تأخيرها، لغرض الحصول على المال غالباً أو أية منفعة غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو جهة تخصه مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين. يختلف الابتزاز عن الرشوة في تضمينه جانباً من التهديد أو الإكراه باستغلال السلطة الوظيفية، بينما تكون الرشوة عادة بالتوافق كما أن المبادر بجريمة الابتزاز عادةً ما يكون الموظف بينما في الرشوة المواطن، وقد يكون الابتزاز بالاتجاه المعاكس أي ضد الموظف، وعادة ضد موظفي النزاهة، والفساد في الشرق الاوسط وشمال افريقيا معظمه ابتزاز أكثر منه رشوة.

4. الغش والتزوير في الوثائق، والمستمسكات أو البيانات سواء الثبوتية كالهويات والجوازات، أو المالية كالعقارية والمصرفية والضريبية، أو التي تثبت مؤهلات ما كاستيفاء المواصفات، أو المعايير المطلوبة في المعاملات، أو في العقود، أو تزوير الشهادة الدراسية.
5. المحسوبة والزبائنية: المنح الانتقائي لمزايا رسمية (مثلاً في التعيينات أو في تمرير معاملات أو عقود أو مقاولات) لأفراد أو جماعات اعتماداً على الصلات الحزبية، أو المناطقية، أو الأقليمية، أو العشائرية، أو العائلية من دون استحقاق لقاء استمرار ولائهم. وتمثل الزبائنية درجة مستفحلة من المحسوبة عندما تصبح سياسة عامة للدولة تتمحور حولها العلاقة بين المواطن والمسؤول.
6. المحاباة: المعاملة التفضيلية للمعارف والأقرباء - سواء كانوا مستحقين أصلاً أم لا - بغير وجه حق وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية كما في التعيينات وفي الوظائف الوهمية، وفي منح المقاولات والعطاءات، أو عقود الاستئجار والاستثمار أو في منح وتوزيع الأراضي، أو في توزيع الرواتب والمخصصات أو حتى في تقديم خدمات إدارية أو خدمات عامة من دون مبرر؛ للتفضيل وتقديمهم على غيرهم.
7. المتاجرة في النفوذ (الوساطة): تدخّل وتأثير شخص ذي نفوذ (عائلي أو عشائري أو مناطقي أو وظيفي أو حزبي) لدى موظف عام بهدف تقديم منفعة غير مستحقة لطرف ثالث أو تفضيله بدون مبرر.
8. التواطؤ و/أو التباطؤ أو الإهمال في استحصال مستحقات وواردات الدولة من ضرائب ورسوم وجبايات وكمارك وغرامات، والمقصود كجريمة فساد التواطؤ على التهرب الضريبي أو التهرب الكمركي من قبل موظفي الضرائب أو موظفي المنافذ الحدودية وليس التهرب الضريبي أو التهرب الكمركي الذي هو بالطبع جريمة قانونية على المواطن، وكذا التواطؤ على تهريب الموارد والأصول كالنفط أو العملة الصعبة.

9. الإثراء غير المشروع: زيادة موجودات الموظف أو المسؤول العمومي زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً الى دخله المشروع. وهو أسهل الاتهامات إثباتاً ويُلبجأ إليه في حالة العجز عن إثبات التهم الأخرى كالرشوة والابتزاز وغيرها التي قد يشترط القانون أدلة مادية معقّدة لإثباتها.

10. غسيل الأموال: تحويل أو إخفاء الإيرادات المتأتية عن الجريمة بما في ذلك فعل الفساد أو تبديل طبيعتها الحقيقية أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بأنها عائدات إجرامية لغرض تمويه أو إخفاء الأصول غير المشروعة للإيرادات أو المساعدة والمعاونة في ذلك.

11. سوء استغلال السلطة وتندرج ضمنها معظم مظاهر الفساد الأخرى كالاقتزاز والمحسوبية، غير أنها يمكن أن تشمل بصورة حصرية قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته بالتهديد والعنف في الاقتزاز كما في وظائف الأمن والشرطة والجيش، أو استخدام الموارد الحكومية من الموظفين أو النقل أو العقارات أو غيرها في الأمور الشخصية أو الانتخابية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لها.

12. إعاقة سير العدالة: استخدام العنف أو التهديد أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها؛ للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم فساد، وكذا استخدام العنف، أو التهديد، أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه فيما يتعلق بجرائم الفساد.

13. الازدواج الوظيفي والجمع بين الوظيفة العامة وعمل آخر سواء استغل الأولى لصالح الأخرى أم لا.

### ثالثاً: الفساد التنظيمي

1. انعدام الضبط الإداري: عدم الالتزام بأوامر الرؤساء وتعليماتهم، أو البحث عن المنافذ والأعداء؛ لعدم تنفيذ الأوامر. المزاجية والكيفية وانعدام المعيارية في تطبيق التعليمات، غياب الرقابة والمحاسبة للمقصرين، وعدم تشجيع المتميزين، أو بالعكس مكافأة المقصرين ومعاقبة المتميزين.
2. انعدام أو نقص المهنية والكفاءة والخبرة حسب مؤهلات التوظيف المطلوبة أو غياب التوصيف الوظيفي وشروطه اللازمة.
3. التراخي: الكسل، الرغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل جهد، تنفيذ الحد الأدنى من العمل، التأخر في أداء العمل والتلكؤ في تقديم الخدمات المطلوبة وتعطيلها، تدني الانتاجية.
4. سرقة وقت العمل: التأخر في الدوام صباحاً والخروج قبل انتهاء الوقت والتسرب أثناء الدوام الرسمي، الانشغال بتصفح الانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي أو الألعاب الإلكترونية، تبديد الوقت بتناول وجبات الطعام أو أداء العبادة، النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته، قراءة الجرائد وتصفح الأخبار واستقبال الزوار، التنقل من مكتب إلى آخر للمحادثات خارج إطار العمل.
5. السلبية البيروقراطية: اللامبالاة، عدم إبداء الرأي، عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار، الجمود على آليات العمل والتطرف في البيروقراطية الحزفية، العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات، الانعزالية، عدم الرغبة في التعاون، عدم تشجيع العمل الجماعي، تجنب الاتصال بالأفراد.
6. عدم تحمل المسؤولية: تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر، التهرب من الإماءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية.

7. الإهمال والتقصير واللامبالاة أو الإلتلاف والتبديد المتعمد للأموال والممتلكات العامة أو الوثائق الرسمية.

8. الإسراف في استخدام المال العام: تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث ووسائل النقل، والمنافع والخدمات كالإيفادات والدورات، غير الضرورية أو لغير المستحقين. المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية، إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع.

9. إفشاء وتسريب أسرار العمل.

10. إرهاب المواطن بتكاليف الاستنساخات والمستلزمات المكتبية فوق تكاليفها الحقيقية باحتكارها لمكاتب محددة.

ويتجلى الفساد الإداري في المؤسسات التنفيذية التي تتلقى موارد أو تخصيصات مالية كبيرة أكبر من حاجتها الفعلية (كرئاسة الجمهورية ومجلس النواب ووزارة الخارجية)، أو أكبر من إمكانياتها في الصرف المنضبط (كمجالس المحافظات ووزارات الدفاع والكهرباء والنفط)، وفي الدوائر التي تتضمن أعمالها اتصالاً مباشراً مع المواطنين ومجالاً لاجتهاد وتحمين الموظفين (كالضريبة والكمرك والتسجيل العقاري والبلدية والتقاعد والجوازات والهويات)، سواء كان المبادر بالجريمة الموظف (الابتزاز - المحسوبية - المحاباة - الخ)، أو المواطن (الرشوة - التهرب - التزوير - التهريب - الخ).

وقد فصّلت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2016-2020 معظم مظاهر الفساد في الوزارات والدوائر الحكومية واستوعبتها إلى حد كبير رغم إغفال مظاهر أساسية، ولكن بالطبع لا يمكن حصر جميع مظاهر الفساد بصورة مطلقة كما أن هناك مظاهر مستحدثة كثيرة، وتفاوتت دقة الاستراتيجية الوطنية في رصد الفساد بين دائرة وأخرى، إلا إن شموليتها ودقتها يمكن التعويل عليها كمصدر رئيس لمكافحة الفساد في العراق يغني عن الحاجة لرصد الفساد في المؤسسات العراقية كما

كان مقررًا في هذه الدراسة. بالإضافة لذلك فقد اشتملت على معالجات مباشرة وآليات عملية وناجعة في مجملها ولكن لم ينفذ منها سوى اليسير.

وهنا بعض الاستدراكات والملاحظات الإضافية<sup>13</sup> وإن كانت ليست بمستوى شمولية الاستراتيجية الوطنية.

**الخدمات العامة:** فاسدة ضعيفة وغير كفوءة، التعيينات غارقة في المحسوبية والتعيينات الفضائية، عقود التنفيذ والمواصفات والمناقصات كارثية، الخدمات المقدمة أصلاً مقابل رشوى وابتزاز من صغار الموظفين، البيئة التشريعية ضبابية ومعركة في التعقيد البيروقراطي ما يدفع نحو الابتزاز بشدة، محاولة الحكومة لتخطي البيروقراطية كانت فاشلة. وبالإجمال فإن الخدمات البلدية (الكهرباء - الماء - المجاري - التنظيف - الطرق)، وخدمات التعليم وخدمات الصحة لا تزال شبه غائبة وليست غير متناسبة مع مستوى الإنفاق أو حجم مؤسسات الدولة الضخم فحسب فضلاً عن نوعيتها المتدنية.

**القضاء:** القضاء ميسس، نفاذية القانون وسلطة ما فوق القانون (العشائرية، المليشياوية، النفوذ السياسي والحزبي) وبرز ظاهرة العشائرية والمليشياتية بما ينقض دور القانون من الأساس، القضاء مرتشي (فساد القضاة)، سرية وعدم شفافية قضايا النزاهة وسرية الأحكام القضائية الصادرة، إجراءات القضاء بطيئة جداً وغير كفوءة.

**الأمن والدفاع:** المحسوبية في تعيين ضباط غير مؤهلين، بيع المناصب في تعيينات المنتسبين غير المؤهلين، الرشوى في تزويد الجيش بمعدات غير صالحة أو عدم تزويده أصلاً، ظاهرة الجنود الفضائيين وواقع الجيش بقوات أقل مما يحتاج، بيع الضباط للمعدات العسكرية في السوق السوداء، ابتزاز الجنود والضباط للمواطنين سواء النازحين في المناطق المهجرة أو السيطرات في المناطق المستقرة،

13. بالاستفادة من تقرير فساد العراق الصادر عن مجموعة بوابة مكافحة فساد الأعمال

الفساد متفش في الاجهزة الامنية بصورة تلقائية للغاية، الرشوة الصغيرة في مجال الشرطة تلغي عملياً حكم القانون على مستوى المجتمع وجزء كبير من المشكلة الأمنية بسبب فساد أجهزتها المسؤولة.

### التسجيل العقاري والضرائب والكمارك والتقاعد: إجراءات غاية في التعقيد البيروقراطي

والتخلف الإداري، ومع ذلك هناك رشاوى في التلاعب بالسجلات والممتلكات، سلطات التخمين البشري واسعة جداً في القانون وبآليات وأنظمة غير واضحة وغير شفافة بالمرّة وتجعل المواطن خاضع تماماً للاحتياز، الجباية شبه معدومة بسبب الرشوة.

### هيئة النزاهة: قانون النزاهة غير مفعّل عملياً مع حصانة للمسؤولين المنخرطين بيسر في

الفساد؛ عدم إنفاذ القانون بسبب فقدان التوافق على آليات مؤسسية وانعدام الإرادة السياسية والقوانين والأنظمة غير الواضحة وضعف الشفافية، قانون مكافحة غسيل الأموال غير مفعّل هو الآخر عملياً ولأسباب، منها: عجز البنك المركزي عن تنفيذ القانون لضعف إمكانياته التحقيقية، افتقاد هيئة النزاهة للإمكانيات التحقيقية، ولم يتم تنفيذ الحكم بأي مسؤول سياسي أو من الفاسدين الكبار اتهم من قبل هيئة النزاهة. فقدان هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والبنك المركزي لاستقلاليتهم الضرورية والمنصوصة عليها دستورياً وخضوعهم لنفوذ رئيس الوزراء بصورة مباشرة.

### مؤسسات مكافحة الفساد

ركائز النزاهة الثمان<sup>14</sup>:

- 1- الإرادة السياسية 2- الثقافة الأخلاقية في الخدمة المدنية 3- وكالات مكافحة الفساد 4- البرلمان 5- المشاركة العامة 6- المحاكم 7- وسائل الإعلام 8- القطاع الخاص.

14. مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مصدر سابق ص36

وظائف مؤسسات الرقابة المالية: الرقابة المالية (الصرف) – الرقابة على الإلتزام (وفق الميزانية) – الرقابة على الكفاءة (في الأداء).

وظائف مؤسسات النزاهة: الوقاية – التحقيق – المقاضاة – التثقيف

### شروط عمل الجهات الرقابية:

أولاً: الاستقلالية وهي بالأساس عن الحكومة بل وعن البرلمان أيضاً في خصوص الحالة العراقية، وتشمل الاستقلالية: الاستقلالية المؤسسية، آليات التعيين والعزل، والتمويل ضمن الميزانية، أي الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية، وبالطبع لا بد من موازنة الاستقلالية بالمساءلة في جميع المجالات الثلاثة.

ثانياً: توفير الموارد البشرية والمالية، كوادرات متخصصة مدربة وتمويل لبناء مؤسسات متكاملة أفقياً لأصناف ووظائفها الرقابية والتدقيقية والتحقيقية والقضائية والتنفيذية وعمودياً ليستوعب حجم القضايا التي ينبغي أن تجابهها.

ثالثاً: التنسيق والتكامل بين الجهات الرقابية.

مبادئ استقلالية أجهزة الرقابة المالية (إعلان نيو مكسيكو للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (انتوساي (INTOSAI))<sup>15</sup>:

1- وجود إطار دستوري/نظامي/قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار.

2- استقلالية رؤساء وأعضاء (بالنسبة لأنظمة المجالس) الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بما

15. New Mexico Declaration on SAI Independence 2007, [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI-P-10\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI-P-10_en.pdf)





6. مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في البنك المركزي.
7. مديرية مكافحة الجريمة الاقتصادية في وزارة الداخلية.
8. مجلس القضاء الأعلى.

## آليات مكافحة الفساد<sup>17</sup>

### أولاً: الإرادة السياسية

تعد الإرادة السياسية الشرط الأول من شروط مكافحة الفساد وما لم تتوفر هناك إرادة سياسية فلا يمكن أن تكون هناك مكافحة جديّة للفساد، ويشترط أيضاً أن تكون إرادة القوى السياسية المسؤولة عن إدارة البلد نابعة عن قناعة ولو بدرجة معيّنة وليست مجرد خضوع لضغوط من قوى أخرى إجتماعية أو جماهيرية؛ لأنّها سرعان ما ستلتفتّ عليها في أول فرصة تستطيع التملّص فيها من هذه الضغوط.

1. الإرادة السياسية بخلق توافق وطني بين القوى الرئيسية على الأقل حول ضرورة مكافحة الفساد.

### ثانياً: الهندسة الدستورية لأجهزة مكافحة الفساد

كان الدستور العراقي 2005 رائداً عندما أسس لمفهوم الهيئات المستقلة باعتبارها السلطة الرابعة بيد إن قرار المحكمة الاتحادية 88/2010 أفرغ الدستور عملياً من محتواه وقضى تماماً على استقلالية الهيئات المستقلة جاعلاً منها مؤسسات تابعة للسلطة التنفيذية، لذلك لا بد من إعادة

17. تم تبني بعض المقترحات بالاستفادة من بعض الدراسات والأوراق القيمة:

استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، د. عبد الرحمن أحمد الهيجان، مصدر سابق، ص 236 - 258

خارطة طريق مكافحة الفساد، حسن الياسري رئيس هيئة النزاهة وكالة، بغداد 2018

تصميم التنظيم المؤسسي للهيئات المستقلة ضمن معادلة الاستقلالية - المساءلة مع الانحياز لطرف الاستقلالية بخصوص الحالة العراقية التي تعاني من هيمنة السلطة التنفيذية من جهة واستشراء الفساد من جهة أخرى، فلا بد من استيفاء شروط الاستقلالية السياسية والمالية والإدارية للهيئات المستقلة ومنها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والبنك المركزي العراقي وتمتينها بالسلطات والصلاحيات اللازمة لتمكينها من أداء وظيفتها بصورة محايدة بعيدة عن التسييس وهيمنة القوى السياسية.

ولأن القضاء العراقي كبقية مؤسسات الدولة العراقية يعاني من الفساد هو الآخر ويحتاج بدوره لمكافحة الفساد في دوائره، فمن الأفضل إيكال وظيفة القضاء في قضايا الفساد الإداري لهيئة النزاهة نفسها واستكمال الهيئة لأهم وظائفها التي ظلت لحد الآن مشلولة بسبب فصل هذه الوظيفة الأساسية عنها؛ وهذا سيؤدي إلى تركيز سلطة مكافحة الفساد بيد مؤسسة واحدة يتم تقويتها وتعزيز صلاحياتها هي هيئة النزاهة بدلاً من تشتيت الجهود في دعم استقلالية ونزاهة أكثر من مؤسسة، كما أن لصعوبة ترتيبات تنظيم استقلالية المؤسسات وخصوصاً للمؤسسات المستحدثة، يفضل اختصار أجهزة مكافحة الفساد بدمج وظائفها لتتولى هيئة النزاهة مهام الادعاء العام في قضايا الفساد بدلاً من استحداث جهاز ادعاء أو نيابة عامة وترتيب إجراءات استقلاليته وضمن نزاهته.

تصنف أجهزة الرقابة إلى ثلاثة أنماط<sup>18</sup>: نمط نظام وستمستر (المفتش العام) - نظام المجلس (مجلس تفتيش) - النظام النابليوني (مفتش عام في كل وزارة يتبع لمجلس قضاة في مجلس رقابة مستقل)، ولذلك يعدّ نظام المفتشين العام السابق في العراق نظاماً هجيناً وعجيباً، إذ لا يمكن عدّه جهازاً رقابياً (بوجود ديوان الرقابة المالية) ولا هو من أجهزة مكافحة الفساد (بتبعية كل مكتب لوزارته)، كما أنه كان يعاني من خلل في التصميم الدستوري إذ كيف يعقل أن تكون مؤسسة متهمه بالفساد (الوزارة) مسؤولة عن مكافحة الفساد فيها (تبعية مكتب المفتش العام لها)! لقد كان دور مكاتب المفتشين العموم حيويًا في المتابعة المباشرة لمؤسسات الدولة وكشف العديد من صفقات

18. مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مصدر سابق، ص 69-64

الفساد رغم ما شابها أحياناً من فساد هي الأخرى وابتزاز بسبب آليات وظروف تشكيلها، لذا يفضل إعادة تشكيل المكاتب لضرورتها الماسّة في مكافحة الفساد ولكن بإعادة تصميمها وتحديد جهة ارتباطها ومسؤوليتها بمهّة النزاهة بدلاً من الانشغال بتنظيم جهاز مستقل جديد وانتظار تكامل عملية التأسيس وتأمين ترتيبات استقلاليته لتعقيدها ولكيلا تسمي هيئة النزاهة حبيسة مكاتبها تعاني من القصور في متابعة عمليات الفساد، وبذلك يعود التوازن في دور هذه المؤسسة المهم في مكافحة الفساد.

حدّد إعلان نيو مكسيكو شروط استقلالية وعمل أجهزة الرقابة ومكافحة الفساد ولا بد من العمل على تليتها تفصيلاً ومنها تسليح هذه الأجهزة بالصلاحيات الضرورية لعملها، وفي الوقت الذي تمارس فيه هيئة النزاهة معظم وظائفها إلا أنه تفتقد الصلاحية للوظيفة الأهم من وظائف مؤسسات النزاهة وهي المقاضاة كما سبقت الإشارة إليه، فضلاً عن صلاحيات حق الوصول للمعلومة وفرض الشفافية.

من الضروري العمل على تلبية الشرط الأخير من شروط عمل أجهزة الرقابة ومكافحة الفساد بوضع آليات تعاون وتنسيق وعمل مشترك بينها بصورة مؤسسية إذ لا يبدو المجلس الأعلى لمكافحة الفساد فاعلاً رغم إعادة تشكيله مراراً عبر الكابينات المتعاقبة، وهنا يمكن فرض آليات عمل محددة بدلاً من الاجتماعات الدورية أو التشاورية.

الرؤية العامة هي أولاً: دعم استقلالية الأجهزة الرقابية لتحديد حمايتها من الضغوط والفساد السياسي، وثانياً: دعمها بالصلاحيات الكاملة لتمكين من أداء وظيفتها بصورة مستقلة عن السلطين التنفيذية والتشريعية لما تجسدانه من فساد سياسي وعن السلطة القضائية التي تعاني بدورها من فساد إداري وخضوعها للضغوط السياسية، وثالثاً: تركيز سلطة الأجهزة الرقابية وعدم تشتيت وظيفة الرقابة لتسهيل متابعة أدائها ومراقبتها هي بدورها؛ لئلا تتحول إلى سلطات غير مسؤولة، وبالتالي عصية على المحاسبة والمراقبة إذا ما انحرفت هي الأخرى في بؤرة الفساد، ببساطة

بتركيز صلاحيات مكثفة لجهات محدودة يسهل تركيز الضوء عليها ومراقبتها ومحاسبتها وتحديد مسؤوليتها دون أن تتمكن من التملص منها. بالطبع فإن تركيز السلطات يعني الانحياز لطرف الاستقلالية لما يتطلبه الواقع العراقي الراهن، ومع ذلك لا ينبغي الإخلال بالموازنة في معادلة الاستقلالية والمساءلة إذ تبقى السلطات النهائية بيد البرلمان ولكن مع تعقيد استخدامها للحيلولة دون تسييسها.

1. ترسيخ دوائر البرلمان "الدوائر البرلمانية" بصورة مهنية بعيدة عن المحاصصة السياسية ومنها استحداث أو تفعيل دائرة النزاهة البرلمانية. وبالمقابل ينبغي أن يتأسس لجنة النزاهة نائب من كتلة غير مشاركة في الكابينة أو غير داخلية في ائتلاف مشارك فيها (لغياب كتلة المعارضة البرلمانية في التجربة العراقية لحد الآن كما تشترطه بعض الأنظمة).

2. تضمين النظام الداخلي لمجلس النواب جلسات استماع دورية لمجلس الوزراء في مجلس النواب لكسر الحاجز السياسي لعملية الاستماع ولاحقاً الاستجواب إذا ما قُدر ذلك، ويفضل أن تكون فصلية وأن تكون ببداية الفصل التشريعي كيلا تكون استعراضاً ختامياً شكلياً وإنما تتيح فرصة مناسبة لدراستها ومتابعتها ولاحقاً إمكانية متابعتها جيداً سواء باستجواب أو حتى سحب الثقة أثناء الفصل.

3. إعادة تصميم النظام الهجين لمكاتب المفتشين العموم الملغاة بتأمين استقلاليته بعيداً عن وقوعها تحت هيمنة بل تبعيتها للسلطة التنفيذية المكلفة بمراقبتها، وبما إن ترتيبات الاستقلالية معقدة نوعاً ما ولا زال المفهوم غير مستقر دستورياً ويجري الالتفاف عليه سياسياً لذا يفضل إعادة المكاتب السابقة ولكن بتحديد جهة ارتباطها ومسؤوليتها بـ حياة النزاهة بدلاً من الانشغال بتنظيم جهاز مستقل جديد وانتظار تكامل عملية التأسيس وتأمين ترتيبات استقلاليته؛ وبذلك تصبح مكاتب المفتشين أجهزة رقابية مباشرة داخل مؤسسات الدولة يمكن أن تكون أكثر فاعلية وإيجابية من هيئة النزاهة البعيدة هيكلياً عن مؤسسات الدولة،

ويمكن على الأقل أن تلعب دوراً في الدوائر الخدمية أقرب إلى مكتب شكاوى فاعل يؤدي إحدى وظائف النزاهة الأساسية في الاتصال الجماهيري. وإذا ما تم ربط مكاتب المفتشين العموم وظيفياً بهيئة النزاهة فإن تعيين المفتشين أو على الأقل تسميتهم أو كحد أدنى ترشيحهم سيكون من مسؤولية رئيس هيئة النزاهة حصرياً.

4. ربط مديرية مكافحة الجريمة الاقتصادية بالبنك المركزي بدلاً من وزارة الداخلية لضمان نزاهتها واستقلاليتها نظراً لاستقلالية البنك المركزي واستفحال الفساد تقليدياً في أجهزة الداخلية في عموم أنحاء العالم.

5. تعيين رؤساء هيئة النزاهة ودیوان الرقابة المالية ومحافظ البنك المركزي أصالةً كما هو المفترض دستورياً وضمن آجال محددة لعملية التعيين تمنع شغور المنصب كيلا يصبحوا مجرد موظفين خاضعين بالكامل لرئيس الوزراء الذي يعينهم بالوكالة ويفصلهم بأوامر ديوانية، على أن يجري التعيين بإحدى الطرق الآتية التي تضمن أكبر قدر من الاستقلالية للهيئات.

6. الفصل الحقيقي لاستقلالية الأجهزة الرقابية هو آليات التعيين والإقالة وليس المسؤولية والتراتبية الإدارية فقط التي تشكل مجرد الأساس النظري لاستقلاليتها، وبهذا الصدد يمكن اتباع الطريقة التقليدية بإلزام الائتلاف الحكومي بتقديم مرشحين لرئاسة الهيئات المستقلة لمنحهم الثقة في مجلس النواب بموازاة تقديمه لمرشحيه للكاينة الوزارية وهذا يخضع عملية التعيين للتسييس بصورة مطلقة وتحوّل مجمل عملية مكافحة الفساد إلى مجرد عامل ضمن مساومات وموازنات القوى السياسية حتى ولو تم فصل عمليتي الترشيح والتعيين كأن يرشح رؤساء الهيئات المستقلة من قبل مجلس الوزراء ويتم تعيينهم من قبل البرلمان حيث أن الآلية الأخيرة ستحوّل خضوع الأجهزة الرقابية من السلطة التشريعية إلى التنفيذية، وبالتأكيد فإن كلا هذين النموذجين غير صالحين بل وخطيرين في بيئة ترتع بالفساد السياسي والإداري. لذا لا بد -وبغياب مجلس الخدمة الاتحادي عملياً- من اتباع نموذج آخر من النماذج

الحديثة الخاصة بالهيئات المستقلة كنموذج الأطراف المتعددة كأن يرشح رؤساء الهيئات الرقابية المستقلة من قبل نفس الهيئات المتقاربة في الاختصاص (الرقابة المالية - النزاهة - البنك المركزي) بأن تقدم كل جهة على حدة مرشحاً لرئاسة إحدى الهيئات، أو نموذج لجنة مشتركة من نفس هذه الأطراف، على أن تتم المصادقة من قبل البرلمان إما مصادقة شكلية لإبعاد عملية التعيين أكثر ما يمكن عن التسييس والخضوع لمساومات القوى السياسية، أو عملية ترشيح ومنح ثقة على أن لا تُكرّر إلا ضمن عدد مرات محددة وبمدد زمنية محددة لعملية الترشيح والتصويت وإعادة الترشيح، أو عملية تقديم عدة مرشحين من كل جهة والاختيار حصرياً من ضمنهم. الآلية الأخرى لضمان قدر أكبر من الاستقلالية هي تضيق معايير الترشيح بصورة دقيقة لتقليل هامش المناورات والمحسوبيات والتشدد في معايير الكفاءة والملائمة، أولاً شهادة باختصاص معيّن وثانياً خبرة لمدة معينة وثالثاً في دوائر محددة ذات اختصاصات مالية ورقابية مشابهة (مثلاً مدير عام فوق بخبرة عشرين سنة فما فوق في ديوان الرقابة المالية أو البنك المركزي أو هيئة النزاهة أو مكاتب المفتشين العموم سابقاً أو وزارة المالية حصراً أو بخليط منها وبشهادة بكالوريوس في إحدى التخصصات المالية أو القانونية من جامعة حكومية أو جامعة غير عراقية معترف بها وبالطبع غير محكوم في قضية فساد ولو كان مشمولاً بعفوٍ منها). وفي حالة شغور المنصب أو انتهاء الولاية يستمر الرئيس السابق بمنصبه ذاتياً بالوكالة دونما حاجة لأمر ديواني أو قرار بالاستمرار إذا كان التأخير في عملية التعيين من قبل مجلس النواب كما هو المعتاد. أما الإقالة فليس هناك من خيار سوى حصرها بمجلس النواب ونفيها تماماً عن السلطة التنفيذية على أن تشترط إجراءات سحب ثقة مماثلة لتلك في حالة الوزراء وبنفس النصاب للاستماع والاستجواب وطلب سحب الثقة والتصويت عليها.

7. منح رئيس هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والبنك المركزي (وعموم الهيئات المستقلة) حصانة قانونية طيلة فترة ولايته لمنع ابتزازه سياسياً، والتي تكون لمدة متوسطة (أربع - ست) سنوات

مثلاً، وغير قابلة للتجديد يحال بعدها للتقاعد حكماً (إذ اشترط مسبقاً قبل تعيينه خدمة محددة تؤهله للتقاعد فور انتهاء مهام عمله لأي سبب كان) لمنع ابتزازه وظيفياً.

8. فضلاً عن أجهزة مكافحة الفساد ورؤسائها، ينبغي توفير الاستقلالية لقضاة النزاهة بضمان أمانهم الوظيفي وحمايتهم من المغريات والضغط عبر تأمين رواتب مغرية لا يمكن معها المغامرة بالإخلال بواجبات الوظيفة، وتقاعد إلزامي مغرٍ أيضاً بعد مدة خدمة محددة كقاضي نزاهة حيث يقطع ذلك طريق ابتزازه فيما لو انتقل لوظيفة ثانية لا تتمتع بنفس الدرجة من الاستقلالية.

9. وبالإضافة لضمانات الاستقلالية وظيفياً ينبغي ضمان توفير حماية خاصة لقضاة النزاهة ولعوائدهم من الابتزاز وسوء استخدام السلطة والترهيب والعنف في منطقة محمية (مجمع قضائي - "منطقة قضائية خضراء") لا تقتصر على دوائر النزاهة وإنما تشمل خدمات السكن والتعليم.

10. شمولية الصلاحيات القضائية للهيئات الرقابية أفقياً وعمودياً، أي صلاحيات التحقيق في القضايا كافة لجميع المسؤولين وصولاً إلى رئيس الجمهورية، وكل الدوائر حتى الأمنية والعسكرية.

11. الأفضل تسليح هيئة النزاهة - كهيئة رقابية مستقلة ومستقرة هيكلياً - بوظيفتها الأهم وهي المقاضاة بدلاً من اقتصرها على وظيفة التحقيق ومنحها صلاحيات متكاملة في توجيه التهم والاستدعاء والتحقيق والمحاكمة نظراً لوصول الفساد إلى مؤسسة القضاء نفسها كباقي مؤسسات الدولة وحاجتها لمكافحة الفساد فيها، وإن لم يمكن ذلك فعلى الأقل ينبغي تأسيس محاكم ونيابات عامة مختصة في قضايا مكافحة الفساد ضمن نفس شروط الاستقلالية وشمولية الصلاحيات رغم ما يتطلبه هذا التوسع من جهود لتأسيس هياكلها وتنظيم استقلاليتها.



12. وعلى غرار هيئة النزاهة، ينبغي أن يتمتع مكتب مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب - كهيئة رقابية مختصة بغسيل الأموال وتابعة هيكلياً للبنك المركزي المستقل بالطبع - بصلاحيات تحرر واستخبارات وصلاحيات رقابية وتحقيقية وقضائية كاملة مع استيفاء كافة شروط ومعايير الاستقلالية، خصوصاً وأن المكتب ذو وظيفة تخصصية دقيقة قد لا يتاح للقضاء الإحاطة بمستلزماتها.

13. في ظل التوازن السياسي وطبيعة علاقات القوى السياسية بالدولة حيث كبار المسؤولين يجسّدون سلطة أكبر من الدولة نفسها وأكبر من كونها مجرد قيادات حزبية، لا يبدو ممكناً تحويل هيئة النزاهة ومكتب مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب صلاحية تنفيذ الأحكام أو حتى تنفيذ أوامر إلقاء القبض ولا يبدو عملياً محاولة التأسيس لذلك، فمن الأجدى الاتكال على ربط التنفيذ لا بالأجهزة التقليدية لوزارة الداخلية مع ما يمكن أن تخضع له من نفوذ أو فساد سياسي أو إداري، وإنما بأعلى سلطة تنفيذية فعلية وهي رئيس الوزراء والأجهزة الأمنية المرتبطة به مباشرة إذ لا مناص من الاعتراف بأن رئيس الوزراء هو الوحيد الذي يمتلك القدرة والسلطة السياسية الكافية للتنفيذ وأن ذلك إقرار برهن مجمل دورة مكافحة الفساد بالإرادة السياسية.

14. النص على حق ديوان الرقابة المالية (ومكتب مكافحة غسيل الأموال إن لم يتم منحه صلاحيات قضائية) في رفع قضايا شبهات الفساد الى هيئة النزاهة مباشرة (إذا تم منح الأخيرة صلاحيات قضائية) أو إلى القضاء مباشرة، أو عند تقاعس البرلمان في النظر بتقاريره أو رفضه لتوصيات الديوان و/أو المكتب (بحيث تكون هيئة النزاهة جهة أقرب للاستئناف في حال النزاع بين الديوان و/أو المكتب من جهة والبرلمان من جهة أخرى).

15. دعم الأجهزة الرقابية (ديوان الرقابة وهيئة النزاهة ومكتب مكافحة غسيل الأموال) بالخبراء في التحقيق العدلي والمعلوماتية والمدققين والمحاسبين والمصرفيين وتوفير ما تحتاج إليه أجهزة

الرقابة من إمكانيات بشرية ولوجستية بما يكفي لتغطية حجم القضايا التي ينبغي عليها معالجتها.

16. الإلزام بمناقشة قضايا الفساد في البرلمان بطلب من هيئة النزاهة ومكتب مكافحة غسيل الأموال والبتّ بها خلال فترات محددة ومعينة لكل من الطرح والمناقشة والتصويت.

17. تحويل كل من هيئة النزاهة ومكتب مكافحة غسيل الأموال صلاحية رفع الحصانة والمحكمة مطلقاً بالنسبة للأشخاص الذين يتمتعون بحصانة قانونية، أو على الأقل تحويلهما ذلك إذا كانت التهمة من درجة معينة تستتبع في حال ثبوتها حكماً بالسجن مثلاً أو تتجاوز التهمة أو العقوبة في حال ثبوتها سقفاً مالياً معيناً، أو يمكن الاكتفاء بالمصادقة على رفع الحصانة بتوصية من هيئة النزاهة أو مكتب مكافحة غسيل الأموال أو إلزام طرح التصويت عليها خلال فترة محددة من طلب هيئة النزاهة أو مكتب مكافحة غسيل الأموال.

18. ضرورة عرض البرلمان مقترحات أو مشاريع القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد عند تشريعها، أو تعديلها على الجهات المعنية من أجهزة مكافحة الفساد ومناقشة تقريرها بشأن المقترح، أو المشروع سواء عُدت التوصيات استشارية أو إلزامية.

19. اشتراط عرض الموازنة على ديوان الرقابة المالية قبل عرضها على البرلمان، واشتراط مناقشتها في البرلمان مشفوعةً بتقرير الديوان، واشتراط مناقشة تقرير ديوان الرقابة المالية عن الحسابات الختامية للموازنة في البرلمان قبل نهاية السنة، واشتراط اجتماع دوري إلزامي نصف سنوي لديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة أو على الأقل اجتماع مشترك لمناقشة تقرير الحسابات الختامية.

### ثالثاً: المحاسبة

تعد الجرائم ومنها جرائم الفساد من الأمراض الاجتماعية "الطبيعية" ولا يوجد بالطبع مجتمع خالٍ من الجريمة، إلا إن إهمال الجريمة بدون محاسبة يشجع على انتشارها واستفحالها إلى ظاهرة أو وباء. ويتناسب حجم الجريمة في المجتمع عكسياً مع قوة الدولة وسلطتها في إنفاذ القانون؛ لذلك تعاني الدول التي تمر بأوضاع انتقالية وتغيّر الأنظمة من تدخل في سلطة إنفاذ القانون وبالتالي بروز ظواهر تجاوز القانون وفي مقدمتها جرائم الفساد استناداً إلى طبيعة تعريفها وتعلقها أساساً بالسلطة العامة، وهذا ما تجسّد في العراق بعد 2003 إثر انهيار الدولة العراقية والتأسيس لتجربة تعدد تحوّلًا جذرياً في الأنظمة التي شهدتها العراق بل والشرق الأوسط.

ترتكز المحاسبة على مبدئين: الرقابة والمتابعة أولاً والعقوبات ثانياً، فغياب الرقابة يشجع على بروز الجريمة وانتشارها، كما أن غياب العقوبة يفرغ الرقابة من معناها ويجعلها عديمة الجدوى. يفقد العراق لأنظمة رقابة ومساءلة حتى أصبح عرفاً سائداً بأن المال العام مأل سائب ولا تزال تجربة أجهزة مكافحة الفساد الحديثة نسبياً غير مترسخة مؤسسياً، وينبغي أيضاً إعادة النظر بصورة جذرية بالعقوبات كي تكون رادعة فعلاً عن ارتكاب الجريمة مستقبلاً، والتشدد في العقوبات التقليدية البدنية والمالية وضرورة إعادة تقييم الأخيرة على أسس تناسب التغيرات الإقتصادية المستجدة ومستويات الفساد غير المسبوقة، وإعادة الاحترام للمال العام والوظيفة العامة بتفعيل مبدأ الإعدام الوظيفي بدلاً من تحويل الإمان الوظيفي إلى ضمان مطلق يندوب الانضباط الوظيفي وجدية أنظمة العقوبات بحيث أصبح العراق -كباقي دول الشرق الأوسط- أ نموذجاً للتخلف والجمود البيروقراطي.

ينبغي تصميم أنظمة الرقابة ومكافحة الفساد على أسسٍ رصينة من توازن السلطات الرقابية وآليات الرقابة للحد من سبل الإلتفاف على جهود مكافحة الفساد أو تميميها وتثبيت هذه الأسس مثل تحديد السُّمف الزمنية لمعالجة قضايا الفساد وتوزيع سلطات التحقيق وتبني أساليب مستحدثة كالرقابة المباشرة، والثواب مقابل العقاب.

1. تفعيل الجدي للمتابعة بآليات عملية غير مستنزفة بالبيروقراطية وغير تعسفية في الوقت نفسه، واعتماد المساءلة الدورية بنظام مؤسسي محدد للمساءلة، وتوازن السلطات في الهيكل التنظيمي داخل كل مؤسسة أو وزارة بين الجهة المسؤولة والجهة المسائلة، فضلاً عن عملية الرقابة للهيئات الرقابية وعلى رأسها مكاتب المفتشين العموم الملغاة، والتي ينبغي أن تكون الرقابة فيها مؤسسية أيضاً وليست مجرد نظام شكاوى ودعاوى.
2. تفعيل الرقابة والمتابعة لكل دائرة بتقرير ونشر تقرير وحسابات وموازنة سنوية ومطابقة حسابات ختامية بما فيها العقود والمشتريات والرواتب والمخصصات والإمتيازات والترقيات لكل مؤسسة ودائرة من درجة معينة مثلاً مديرية عامة فما فوق، وأن تكون المتابعة إلزامية للطرفين بحيث ينص على عقوبات محددة عن التأخير أو التسويق والجهة المسؤولة عن التأخير. وتقدم التقارير لكل من المفتش العام في كل وزارة - بعد إعادته - و/أو ديوان الرقابة المالية.
3. تشريع قانون مستقل لمكافحة الفساد، والنص على تجريم كل مظاهر الفساد، وتعريف جرائمه بالتفصيل القانوني الدقيق، وعدّها من الجرائم المخلّة بالشرف، ومنع كل الموظفين والمسؤولين المدانين بقضايا النزاهة - حتى المشمولين منهم بقانون العفو العام - من إشغال أي منصب عام تعييناً أو تعاقداً أو انتخاباً بدون استثناء.
4. تشديد العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات النافذ المترتبة على جرائم الفساد اتّساقاً مع دول العالم كافة التي تقوم بتشديد هذه العقوبات عندما تشهد استفحالاً لظواهر الفساد، وليس مكافأتهم بعفو عام. وينبغي أن تكون العقوبات مشدّدة أو قاسية كي تكون رادعة فعلاً، فتكون العقوبة البدنية في عموم جرائم الفساد السجن وليس الحبس بتغيير التكيف القانوني لها من جناية إلى جنحة، وأن تكون العقوبة المالية متناسبة مع الواقع الإقتصادي المستجد ومعدلات مستوى المعيشة ووفرة النقد ومتناسبة مع حجم الفساد في كل قضية ولا تكون غرامات غير واقعية وأقرب للرمزية أو تنتمي لواقع مالي سابق وأن لا تقتصر على

الاسترداد وإنما تتعداه للغرامة لتكون أكثر ردعاً مع الجدية في متابعة الاستيفاء، بل ينبغي تجاوز العقوبات التقليدية من السجن والغرامة إلى الطرد المؤبد من كل وظيفة عامة مطلقاً وإسقاط أهلية المدانين في تولي مناصب عمومية أو مختلطة مستقبلاً، بأية درجة كانت، تعييناً أو تعاقداً أو انتخاباً، على كافة المستويات الاتحادية والمحلية، أي أن تكون عقوبة أية جريمة معرّفة كجريمة فساد ومنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد مهما كان نوعها أو حجمها: الإعدام الوظيفي، عقوبة لازمة بغض النظر عن العقوبات المالية أو البدنية الأخرى. وبالمقابل أيضاً تشديد العقوبات على الطرف الآخر من المواطنين أو القطاع الخاص كمضاعفة الرسوم أو سحب الرخصة أو المنع من المنافسة أو حجب الخدمة ولو لمدة محدّدة، أو حتى التجديد أو الغلق والمنع من مزاولة العمل بحسب نوع الجريمة وحجمها.

5. إذ يعد العراق أحد أبرز البلدان التي تعاني من التخلف البيروقراطي المزمن والشديد ومن الفساد الإداري بكافة ظواهره، ينبغي -عبر تفعيل عقوبة الإعدام الوظيفي لجرائم الفساد- التوجّه نحو الاستغناء عن الخدمات والإقالة حتى ولو باعتماد نظام العقود بدل التعيينات لتصفية الكتلة الهائلة من البطالة المقنعة في القطاع العام، ولترشيح هيكل الدولة تدريجياً، ولجعل القطاع الحكومي مجالاً للتنافس والإبداع وليس أنموذجاً للركود والجمود المؤبد.

6. تعديل قوانين الخدمة المدنية بالتشدد في الرقابة والمحاسبة والمتابعة والعقوبات واشتراط تطوير الإمكانيات الذاتية من مهارات القيادة واللغة والتحول نحو الإدارة الألكترونية وأن تتوخى المعايير اختيار كفاءات محترفة لها قابلية الإبداع أو المثابرة على الأقل، واستثمار وضع الوظيفة العامة مجالاً جذاباً للقوى العاملة بحسب الثقافة الاجتماعية السائدة بالتشدد في معايير ومؤهلات الموظفين أسوةً بالقطاع الخاص وأن لا تكون مجالاً للتعليم والتمرين المجاني للعاطلين أو الخاملين أو مجالاً رحباً للبطالة المقنعة، بل وأن تتغير معادلة سوق العمل بصورة جذرية فتشترط الخبرة المسبقة في القطاع الخاص قبل التوظيف في القطاع العام وليس العكس كما يحدث عادةً،

وأن لا تستقبل الوظائف العامة الخريجين الجدد دونما خبرة عمل وجدارة في الخبرة المسبقة، ولا تكتفي بمؤهلات تقليدية كالشهادة الدراسية والعمر فقط.

7. اعتماد معايير الإنتاجية والتنافسية في الكفاءة للاستمرار في الوظيفة وعدم الاكتفاء بالتدرج الزمني الأعمى وأن تكون الترقية بالكفاءة وليس بالتقدم، إذ إن الأمان الوظيفي المطلق الذي تمتاز به البيروقراطية المفرطة للقطاع العام يحتم الخمول والركود الوظيفي ويمنع من المحاسبة الجدية بل يخلق عملياً موظفاً عديم المسؤولية بالكامل وخاملاً ومهماً إن لم يكن فاسداً بالضرورة. إن عملية الترقية يجب أن تكون على أسس إيجابية من الإبداع والتميز وليس على أسس سلبية من عدم وجود تم أو عقوبات إدارية والاكتفاء باحتساب الوقت أو تضيق الوقت بانتظار التقادم الوظيفي، كما إن إيقاف الترقية ينبغي إعادة تعريفها كتهديد وظيفي جدي بالاستغناء عن الوظيفة في حال توفر بديل منافس في سوق الوظيفة وليست مجرد تجميد مؤقت للزمن أو تأجيل للترقية الحتمية، وبهذا الصدد يجب أن يكون ضمن سياقات الوظيفة العامة وآليات المتابعة والرقابة التقييم الدوري المستمر لكل موظف مثلاً كل أربع سنوات خدمة يعاد تقييم الموظف إما لترقيته ومكافأته أو لتقرير صلاحيته بالاستمرار بالخدمة أو لإنهاء خدماته سواء فوراً أو حالما يتوفر البديل. نعم، سيخضع تقييم الكفاءة بالطبع للمحسوبية والابتزاز الإداري لذا ينبغي أن تكون عملية التقييم وفقاً لمعايير محددة بالتفصيل من دون أن تقع في فخ الروتين كما أن آلياتها ينبغي أن توزع مسؤولية التقييم على أكثر من جهة مستقلة عن بعضها ولا تقتصر على المدير أو المسؤول المباشر أو الزملاء المباشرين في العمل بل لا يكون تقييمهم هو المصدر الأساس للتقييم الكلي، وإنما باعتماد تقسيم العمل بصورة دقيقة ونسب إنجاز كل موظف وإذا ما كان هناك إنجاز مميز.

8. تحديد سقف زمنية عليا للأجهزة الرقابية والقضائية والتنفيذية للتحقيق والحكم وتنفيذ الأحكام في قضايا الفساد لمنع تميعها، مثلاً تحديد مدة معالجة الشكاوى في مكاتب المفتشين العموم

(ما لا يزيد عن ثمانٍ وأربعين ساعة في هونغ كونغ) وتحديد مدة فصل المحاكم في قضايا الفساد المعروضة عليها (ما لا يزيد عن ستة أشهر في سنغافورة).

9. عند التحقيق في قضية من قضايا الفساد يجب أن يتعدّد المحققون بحيث لا يجوز أن يتولّى القضية محقق واحد، وبالعكس يجب أن يتولى الحكم قاضٍ واحد ولا يجوز استبداله أو عرض القضية على غيره، نعم ينبغي أن يتراتب قضاء النزاهة كغيره بدرجاته الثلاثة المعروفة البداء والاستئناف والتمييز على أن تكون جميعها ضمن نفس الجهة سواء هيئة النزاهة أو المحاكم المختصة.

10. تبني آليات الزيارات التفتيشية المفاجئة واعتماد شكاوى المراجعين مباشرة ومتابعتها رسمياً لحين البتّ بها نهائياً (في مبادرة إيجابية، دأبت بعض وسائل الإعلام وإن بإمكانات محدودة وليس بصلاحيات رسمية على تبني برامج شكاوى مباشرة).

11. بموازاة العقاب ينبغي تشجيع الثواب والإهتمام بالموظفين النزيهين المتميزين وتكريمهم بصورة دورية ليكونوا قدوة للآخرين، على أن لا يكون الثواب فرصة للمحسوبية بل يجري بالآليات تضمن تشخيص المستحقين بواسطة لجان متعددة الأطراف ضمن كل مؤسسة وعضوية أو مصادقة المفتش العام (إذا ما تمّت إعادته).

12. لتشجيع الإبلاغ عن الفساد الذي هو أساسي في مكافحة الفساد وفي ظل مؤسسات مكافحة فساد ضعيفة: يُمنح المجرم في أية لحظة عفواً شاملاً من الملاحقة والعقوبة القانونية - عدا المنع من تولي وظيفة عامة واسترداد العائدات الجرمية - إذا ما أبلغ عن جريمة الفساد أو ساهم في كشفها.

13. لتشجيع الإبلاغ عن الفساد: ينص قانون حماية الشهود والمخبرين إذا ما اشتكوا من إفشاء سريتهم بأن لهم الحق بمحاكمة جديّة لمحاسبة المسؤول عن عدم كتمان سريتهم، وتتكفل الجهة

الرقابية المدعى عليها كافة تكاليف نفقات المحاكمة مهما كانت نتيجة الحكم.

14. تعويض المتضررين من الفساد كضحايا الابتزاز وعدم الإقتصار على متابعة الحق العام في قضايا الفساد.

15. ضمان عدم افلات المتهمين وتفعيل الملاحقة ضمن الأقاليم، بالإضافة إلى الملاحقة خارج الحدود بالاستفادة من المعاهدات الدولية التي يكون العراق طرفاً فيها.

#### رابعاً: مكافحة الفساد السياسي

تعد الطفرة في الموارد التي شهدتها العراق بعد انهيار النظام الشمولي أحد العوامل الأساسية في نمو بيئة الفساد التي انعكست بشكل رواتب وامتيازات باهضة شكّلت وما تزال الحافز الأول للفساد، فالوفرة المالية التي لا ترافقها محاسبة صارمة تنتج بالضرورة فساداً متنامياً، فلا بد من اقتلاع جذر الفساد المتمثل بالرواتب اللوغارتمية التي تناقض مبادئ العدالة الاجتماعية، وعلى قائمة الإمتيازات الطويلة التي تلتفّ على سلم الرواتب، وعلى جداول التقاعد للرئاسات الثلاث ونوابها والوزراء والبرلمانيين والمحافظين وأعضاء مجالس المحافظات التي تتضاعف في كل دورة برلمانية بما يشكل عبئاً تنوء به الميزانية العامة.

تشكل المحسوبة والمحاباة إحدى أوجه الفساد البارزة التي تنتج جيشاً من الموظفين غير الأكفاء وبالتالي مزيداً من التخبط الإداري ونقص وتدهور الخدمات مما يقع على كاهل المواطن البسيط، بالإضافة إلى جيش من البطالة المقنعة الذي تتحمل عبئه الميزانية العامة. الحل الوحيد الذي لا خلاف عليه هو تفعيل مجلس الخدمة الاتحادي المنصوص عليه دستورياً كإحدى الهيئات المستقلة والذي صدر قانونه وتم تشكيله بالفعل ولكنه لم يفعل لحد الآن بفعل التوافق السياسي على استمرار الاستفادة من واقع الحال الذي حوّل الوزارات إلى إقطاعيات حزبية وعائلية. الإشكالية



الأبرز التي تواجه مجلس الخدمة الاتحادي هي التفاف القوى السياسية بتحويله هو الآخر إلى مجلس توافقي للمحاصصة الحزبية وشرعنة المحسوبة بصورة مؤسسية وآليات دستورية، لذلك ينبغي إعادة تصميم قانون مجلس الخدمة الاتحادي بموازات دقيقة تضمن استقلاليته التامة عن القوى السياسية الممثلة في السلطتين التشريعية والتنفيذية، وينبغي على مجلس الخدمة بدوره مراعاة تقنيات مكافحة المحسوبة والمحابة المتجسدة بتفصيل المعايير والمؤهلات المطلوبة لكل وظيفة أولاً وبشفافية وضع المعايير والتقديم والقبول وحق الاستئناف ثانياً باعتماد التطبيقات الألكترونية والتقليل من تدخل العنصر البشري إلى أقصى حد ممكن.

مع تعقيد وتطور آليات الفساد المنظم وفي بيئة خصبة كالعراق الذي يحتل مراكز متقدمة فيه بصورة مستمرة، فإن الوسيلة الأسهل والأنجع في مكافحته هي الكشف عن الإثراء غير المشروع بل قد تعد الوسيلة العملية الوحيدة التي تمكّن من متابعة الفساد الكبير، لذا ينبغي تسليح الأجهزة الرقابية بكافة الصلاحيات القانونية التي تمكّنها من متابعة ومراقبة الأرصدّة والموجودات المادية للمسؤولين والتشدد في عقوبة جريمة الكسب غير المشروع والتركيز عليها، ويستتبع ذلك الإلزام بالإفصاح عن الذمم المالية ومتابعتها بصورة دورية ومعاقبة المتخلفين عن ذلك.

تعد الرقابة إحدى وظائف البرلمان الأساسية الثلاث (التمثيل - التشريع - الرقابة) والتي بدونها يحتل التوازن الدستوري للدولة، بيد إن ذلك لا يمنع من تنظيمها في أوضاع استثنائية يعاني فيها البرلمان نفسه من الفساد السياسي في الديمقراطيات الناشئة وإن كان ذلك يعني بعض التقييد لهذه الوظيفة، فالرقابة البرلمانية يمكن أن تستغل لأغراض التشهير السياسي أو حتى الإبتزاز السياسي للسلطة التنفيذية؛ وهذا يؤدي إلى تسييس قضايا الفساد وإخضاعها للمساومات بحيث تغدو مكافحة الفساد إحدى أدوات الفساد نفسه، ولذلك يمكن تحكيم سلطة مستقلة محايدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصيانة عملية الرقابة والحفاظ عليها بصورة مهنية وجدية.

لا جدوى من مكافحة الفساد بل لا جدوى من مجمل وظيفة الدولة إن لم يتم تطبيق القانون

وإنفاذه ولا يمكن إقناع المواطن باتباع القوانين والأنظمة إذا ما رأى المجرمين طليقين سواء داخل البلد أو خارجه، وبالعكس فإن إنفاذ القانون وتنفيذ الأحكام الصادرة، ولاسيما بحق كبار المسؤولين (كما في جمهورية الصين الشعبية) سيترك أبلغ الأثر بفعالية أنظمة الدولة وأجهزتها الرقابية وسيكون من أنجع آليات مكافحة الفساد.

أصبح الترشيح لمجلس النواب هدفاً شخصياً باعتباره بوابةً للنفوذ السياسي ووسيلةً للإثراء الشخصي وقد أدى ذلك إلى نمو إحدى ظواهر الفساد السياسي وهي توجُّه طبقةٍ من الدرجات الخاصة وخصوصاً الموظفين التكنوقراط (بل من درجة مدير عام فما فوق) الذين يمثلون خلاصة خبرة جهاز الدولة الإداري، فضلاً عن المحافظين وأعضاء مجالس المحافظات للترشح لعضوية مجلس النواب؛ مما أدى إلى تسييس المنصب واستغلاله للحصول على مزيد من السلطة ناهيك عن تسييس الخدمات وإهدار الوظيفة لصالح العمل السياسي والتفرغ للنشاط الانتخابي، لذا يجب الفصل بحزم بين العمل السياسي والعمل الوظيفي بحيث لا يؤثر السياسي على كفاءة الوظيفي ولا يستغل الوظيفي لصالح السياسي.

يعد التمويل الحزبي وتمويل الحملات الانتخابية إحدى بواعث الفساد الأساسية التي يتمحور حولها الفساد الكبير لما تستلزمه من نفقات باهضة لإدامة النفوذ، ولا يزال العراق خالياً تماماً من أية أنظمة أو تشريعات لتنظيم ومراقبة ومحاسبة التمويل الحزبي رغم أنه من أبرز أسباب الفساد السياسي والدستوري معاً.

## 1. إقرار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

2. تعديل قانون السلطة التنفيذية لتحديد هيكل الدولة الإداري بصورة دقيقة وحصرية لمنع التلاعب بالتشكيلات الوزارية (استحداث وإلغاء ودمج وفصل الوزارات) والمناصب السياسية (نواب رئيس الوزراء ووزراء الدولة والوزراء بلا وزارة) لأغراض المحاصصة الحزبية.

3. إعداد سلم رواتب موحد مطلق لكل موظفي الدولة شاملاً لجميع الدرجات السياسية والوظيفية والتعاقدية ولجميع القطاعات والفئات والأصناف دونما تمييز بما في ذلك العسكرية دون أي استثناء لأي فئة، وإلغاء كافة القوانين التي تحدد رواتب ودرجات وامتيازات خاصة والقضاء على ظاهرة المخصصات والإمتيازات المفرطة وغير المبررة لجميع الدرجات الخاصة، وتحديد السقف الأعلى لكل راتب مع مخصصاته بتحديد درجات السلم بمدى محدد لكل درجة حسب المخصصات التي لا ينبغي أن تتجاوز الحد الأعلى للدرجة المعينة، ويقلص التفاوت في سلم الرواتب ليكون متوازناً ومتناسباً بحيث لا يتجاوز الحد الأعلى للدرجة الأعلى عشرة أضعاف الحد الأدنى للدرجة الأدنى. إن تحديد سقف أعلى للراتب وللمخصصات معاً شرط أساسي للإصلاح الاقتصادي والإداري.

4. إلغاء التقاعد للمناصب السياسية المنتخبة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (رئاسات الجمهورية والوزراء ومجلس النواب ونوابهم - الوزراء وأعضاء مجلس النواب - أعضاء مجلس الحكم والمجلس الوطني المؤقت والجمعية الوطنية - أعضاء مجالس المحافظات - المحافظين - رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المستقلة) والاكْتفاء بمنحة محددة ضمن سلم الرواتب أثناء الخدمة وبدون أي امتياز أو تخصيص لما بعدها كمكافأة نهاية الخدمة أو السكن أو الحمايات أو النقل أو الاتصالات، ويكون له الحق فقط بالعودة لمنصبه الوظيفي السابق لتوليهِ المنصب السياسي أو التقاعد وفقاً له إذا كان موظفاً عمومياً ومن دون احتساب فترة خدمته في المنصب المنتخب ضمن مدة خدمته في منصبه الأصلي لأغراض الترقية أو التقاعد.

5. إعادة تشكيل وتفعيل مجلس الخدمة الاتحادي للحدِّ من المحسوبية والمحاباة والاختلاس بالتعيينات الحزبية والانتخابية والفائضة والعشوائية والوهمية ليقوم المجلس بدوره بتحديد المعايير الدقيقة للوظائف والاختيار بناءً عليها بشفافية وموضوعية ومساواة واستحداث الوظائف بناءً على الحاجة الفعلية للوظيفة، على أن يعاد اختيار أعضاء المجلس من جهات مهنية غير حزبية

بآليات تضمن استقلاليتهم وأن يكون الاختيار وفق معايير الخبرة والكفاءة والنزاهة والإستقلالية والحيادية الحزبية، إذ إن استمرار المجلس الحالي بطريقة تشكيله التقليدية سيجعل من المجلس مشكلةً لا حلاً وسيفضي إلى أن تكون المحاصصة التي شكّل بموجبها مشرعةً؛ ولذلك يشترط تصميم مجلس الخدمة الاتحادي من حيث آليات التعيين والعزل وصلاحيات المساءلة باعتباره من الهيئات المستقلة بما يضمن له الاستقلالية السياسية والمالية والإدارية بصورة محايدة بعيدة عن التسييس وهيمنة القوى السياسية أو السلطات الأخرى. ويمكن أن تكون آلية ترشيح أعضاء أو مفوضي مجلس الخدمة عبر لجنة ترشيحات موسّعة تمثل الدولة العراقية تجسّد خبرة إدارية عميقة مؤلّفة من ممثلي الوزارات بدرجة وكيل وزير (أو مدير عام على الأقل ولكن بتعيين حكومي كوكيل الوزير للشؤون الإدارية مثلاً) وقد يضاف لهم ممثلو الهيئات المستقلة، وهذه اللجنة تقوم بترشيح و/أو تسمية أعضاء مجلس الخدمة الاتحادي بالأغلبية البسيطة وضمن فترات زمنية محددة يلجأ بعدها للأغلبية النسبية إن لم يتم التوصل لاتفاق على تشكيلة محددة. أو قد تكون آلية الترشيح لجنة مختزلة لما يحتمل أن تعاني منه اللجنة الموسّعة من بيروقراطية مفرطة أو شلل في العمل، وهذه اللجنة المختزلة مؤلفة من ممثلي الهيئات المستقلة حصراً باعتبار مجلس الخدمة منها وبالتالي حمايته بدرجة أكبر من المحسوبة والترشيحات الحزبية على أن يكون أعضاء اللجنة بدرجة مدير عام فما فوق وتختار كل هيئة ممثلها بنفسها، وتتولى اللجنة الترشيح بنفس الآليات المذكورة. الآلية الأخيرة ينبغي أن تؤخذ بنظر الاعتبار إذ يمكن أن تؤسس لاستقلالية حقيقية للهيئات المستقلة عن السلطات الثلاث الأخرى وتبلورها كفرع رابع للسلطة. وكما في رؤساء الهيئات الرقابية يمكن أن تتم المصادقة على ترشيحات اللجنة من قبل البرلمان إما مصادقة شكلية لإبعاد عملية التعيين أكثر ما يمكن عن التسييس والخضوع لمساومات القوى السياسية، أو بصيغة عملية ترشيح ومنح ثقة على أن لا تُكرّر إلا ضمن عدد مرات محددة وبمدد زمنية محددة لعملية الترشيح والتصويت وإعادة الترشيح، أو عملية تقديم عدة مرشحين في كل مرة والاختيار حصرياً من ضمنهم، و في جميع الأحوال يفضل أن تكون المصادقة أو التصويت على المرشحين بقائمة مغلقة لتضييق هامش المناورة أكثر على الجهات السياسية. وأيضاً فإن الآلية

الأخرى لضمان قدر أكبر من الاستقلالية هي التشدد في معايير الترشيح لضمان قدر أكبر من الاستقلالية بتقليل هامش المناورات والمحسوبيات عبر اشتراط شهادة أكاديمية على الأقل وخبرة لمدة معينة طويلة نسبياً ودرجة وظيفية محددة كمدير عام فما فوق أو وكيل وزارة حصراً وبالطبع غير محكوم في قضية فساد. وفي حالة شغور المنصب أو انتهاء الولاية يستمر العضو السابق أو التشكيلة كاملة بمناصبهم ذاتياً بالوكالة دونما حاجة لأمر ديواني أو قرار بالاستمرار إذا كان التأخير في عملية التعيين من قبل مجلس النواب كما هو المعتاد ولا يحق لأي أحد كرئيس الوزراء إنهاء خدمات أي عضو أو محاسبته أو تعيين بديل عنه أثناء استمرار عمله بالوكالة. أما الإقالة فليس هناك من خيار سوى حصرها بمجلس النواب ونفيها تماماً عن السلطة التنفيذية، وكذلك المساءلة والفصل ولكن بتقييد صلاحية البرلمان لأقصى حد ممكن كي لا يستغلها كوسيلة للإبتزاز السياسي بأن لا يكون له حق حلّ مجلس الخدمة بكامل أعضائه ولا يكون له حق فصل أكثر من عضو إلا منفرداً ولا يكون له حق فصل أي عضو إلا بأغلبية مطلقة كنصف أعضائه أو باشتراط موافقة مجلس الخدمة نفسه على فصل ذلك العضو ومنحه حق النقض على قرار فصل أيٍّ من أعضائه، أو على الأقل أن تشتراط إجراءات سحب ثقة مماثلة لتلك في حالة الوزراء وبنفس النصاب للاستماع والاستجواب وطلب سحب الثقة والتصويت عليها.

6. تفصيل ضوابط التعيينات ومواصفات ومعايير الموظفين المطلوبة لكل درجة وظيفية بدقة من شهادة دراسية وتخصص دقيق وخبرة مناسبة وسجل وظيفي ونزاهة، ووضع آليات للتحقق من انطباقها بنظام نقاط الكتروني، وحقّ استئناف للمتنافسين الخاسرين، وإعلان الدرجات الشاغرة بشفافية وخلال وقت كافٍ وتمكين التقديم الكترونياً على قدم المساواة، وإبعاد العنصر البشري أكثر ما يمكن في عمليات التقديم والاختيار والاستغناء عنه الكترونياً دفعاً للمحاسبة والمحسوبية والاقتصار عليه في المتابعة والتدقيق والرقابة. وتدعيم الطابع المهني للوظيفة العامة والحد من الطابع الزبائني للمنصب.

7. تعديل قانون الخدمة المدنية ليمنع الوزراء والمسؤولين من جميع الدرجات الخاصة (أو من درجة مدير عام فما فوق) من تعيين أقاربهم إلى الدرجة الرابعة في المؤسسات التي يرأسونها، تعييناً أو تعاقداً، ولو حمايات أو حراسات أو سكرتاريات شخصية، واعتبارها جريمة محاباة بكل تبعاتها كجريمة فساد ومنها الإعدام الوظيفي.
8. تعديل قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع ليشمل الإفصاح عن الذمم المالية بالإضافة إلى المسؤولين ذوي الدرجات الخاصة الموظفين في بعض الدوائر والوظائف بصورة محددة (موظفو لجان العقود والمشتريات والدوائر البلدية وموظفو التخمين في العقارات والضرائب والقروض في المصارف) ولأقاربهم لحد درجة معينة، وإلزامهم بالكشف عن مدخولاتهم وممتلكاتهم ومصادرها سنوياً، وتحديد عقوبة المتخلفين عن الإفصاح في الوقت المحدد أو الغش أو التزوير أو التدليس في الكشف عن المدخولات الحقيقية لغاية الطرد من الوظيفة أو المنع من الترشيح أو تبوء أي وظيفة عامة تعاقداً أو تعييناً أو ترشيحاً.
9. لمنع تسييس قضايا الفساد أو استخدامها سلاحاً سياسياً يمكن أن يشترط لاستجواب المسؤولين أو على الأقل من هم بدرجة وزير موافقة هيئة النزاهة، أو على الأقل أن تكون جلسة الاستجواب مشفوعةً بتقرير تحقيقي من الهيئة إذا كان موضوع الاستجواب مرتبطاً بشبهات الفساد ليكون الاستجواب مهنيّاً، وإن كان ذلك يمكن ان يحدّ من صلاحيات مجلس النواب الرقابية.
10. تفعيل تجميد الثقة أو رفع الحصانة عن أي مسؤول من الدرجات الخاصة تثبت عليه أية تهمة فساد فور صدور الحكم الابتدائي وعدم فسح المجال للتسوية السياسي بإجراءات الاستئناف مع احتفاظه بحق الاستئناف، ويعتبر صدور الحكم الابتدائي كافياً للإخلال بسمعة وهيبة الدولة بالنسبة للدرجات العليا من المسؤولين المذكورين.

11. عدم السماح بتسييس المنصب وتسييس الخدمات واستغلال السلطة بالترشيح لمجلس النواب من قبل المحافظين وأعضاء مجالس المحافظات وكافة الدرجات الخاصة ومن درجة مدير عام فما فوق ناهيك عن الضباط والقضاة إلا بعد مرور دورة كاملة (أربع سنوات) على تركهم مناصبهم لحماية الهيكل الإداري للدولة من التسييس، واعتبار ذلك جريمة سوء استغلال سلطة أو سرقة وقت العمل بما يعنيه ذلك من جريمة فساد تستتبع الإعدام الوظيفي ولو لمناصب منتخبة.
12. عدم السماح للمسؤولين من الدرجات الخاصة خصوصاً، وجميع الموظفين عموماً بإكمال الدراسة الأولية أو العليا أثناء تولي المنصب أو إشغال الوظيفة العامة، للحيلولة دون استغلال المنصب الوظيفي، ولغرض التفرغ للخدمة العامة، إذ ينبغي أن يكون الموظف جديراً بوظيفته قبل تبوئه إياها، واعتبار ذلك جريمة سوء استغلال سلطة أو سرقة وقت العمل بما يعنيه ذلك من جريمة فساد تستتبع الإعدام الوظيفي ولو لمناصب منتخبة.
13. كلما زاد تأثير المال في الانتخابات قلّ تأثير الجمهور، ولذلك من الضروري سن قانون تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية وتضييقها لتقتصر لأكبر حد ممكن على الاشتراكات والمنحة العامة للأحزاب المقررة في قانون الأحزاب السياسية، وتجرىم اللجان الاقتصادية للأحزاب وإن كانت بعنوانين أخرى، ومراقبة ومتابعة الحسابات المالية للأحزاب من قبل الأجهزة الرقابية (ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة والبنك المركزي) باعتبار تمويلها ضمن الميزانية العامة، وتفصيل العقوبات الحزبية من حظر المشاركة في الانتخابات إلى التجريد إلى سحب الإجازة.
14. تعديل قانون الانتخابات لإدراج جرائم الفساد - ومنها عدم الإلتزام بالإفصاح عن الذمة المالية - ضمن الجرائم المخلة بالشرف التي تمنع من الترشيح.

15. إجمالاً، تشريع وتعديل القوانين التالية: قانون هيئة النزاهة الكسب غير المشروع 30/2011 وتعديله 30/2019 - قانون ديوان الرقابة المالية 31/2011 وتعديله 104/2012 - قانون مكاتب المفتشين العموميين الأمر 57/2004 وتعديله 19/2005 وإلغائه 24/2019 - قانون مكافحة الفساد - قانون حماية الشهود والخبراء والمخبرين والمجنى عليه 58/2017 - قانون مكافأة المخبرين 33/2008 - قانون العقوبات 111/1969 وتعديلاته - قانون أصول المحاكمات الجزائية 23/1971 وتعديلاته - قانون الخدمة المدنية 24/1960 وتعديلاته - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام 14/1991 وتعديلاته - قانون العفو العام 27/2016 وتعديله 80/2017 - النظام الداخلي لمجلس النواب 2007 وتعديلاته (إجراءات رفع الحصانة البرلمانية) - قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب 39/2015 - قانون تحصيل الديون الحكومية 56/1977 وتعديله 50/2000 - قانون ضريبة الدخل 113/1982 وتعديلاته - قانون ضريبة العقار 162/1959 وتعديلاته - قانون السلطة التنفيذية 50/1964 - قانون تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية - قانون حق الاطلاع على المعلومة - قانون الاحزاب السياسية 36/2015 - قانون انتخابات مجلس النواب العراقي 9/2020 - قانون الاستثمار 13/2006 وتعديلاته 2/2010 و 50/2016 - قانون تنظيم المنح والقروض والهبات الخارجية - لائحة السلوك الوظيفي 1/2016 - لائحة السلوك الوظيفي الخاصة بالعسكريين ومنتسبي قوى الأمن الداخلي 1/2018 - لائحة السلوك الوظيفي لموظفي هيئة النزاهة الاتحادية 1/2020 - قانون العقود الحكومية.

### خامساً: العقود الحكومية

1. تشكيل لجنة العقود المركزية لمنح وإدارة العقود الحكومية على مستوى الدولة لغرض السيطرة على العقود بتحديد صلاحيات الوزارات بالعقود الصغيرة فقط التي لا تزيد مبالغها عن مبلغ محدد يكبح حجم الفساد الخارج عن السيطرة فيها، واحتكار العقود الكبيرة لجهة مركزية.



ولا بد من ضمان استقلالية لجنة العقود المركزية عبر تصميم آليات اختيار أعضائها، وهنا الاستقلالية لا يمكن أن تكون عن السلطة التنفيذية لأنها من صميم عملها الذي هو تنفيذي بحت، ولكن استقلاليتها الحزبية عن التسييس والمحاصصة السياسية فهي استقلالية مختلفة في نوعها بحسب وظيفتها، ولا يكفٍ التوازن الحزبي فيها لضمان حياديتها لأن ذلك كما ثبت بالتجربة يعني محاصصة الفساد بـ“الديمقراطية التوافقية” حيث تنعدم المعارضة التي يمكن أن تمارس دور الرقابة. من جهة أخرى فإن لجنة العقود المركزية سلطة اقتصادية جبارة والبؤرة الأعظم لاستقطاب الفساد فلا يمكن تحويلها لجهة سياسية كالبرلمان ولا لنفوذ متعظم لرئيس الوزراء. لجنة العقود المركزية ينبغي أن تمثل فيها كل الوزارات لمرجعية عقود جميع الوزارات لها، ويمكن أن تكون بمثابة مجلس وزارات على مستوى وكلاء الوزراء أو المفتشين العموم - إذا ما تمت إعادتهم - أو منهم معاً ومعهم ممثلون عن الهيئات المستقلة باعتبارها من جهاز الدولة وحاجتها للعقود أيضاً. إن عضوية وكلاء الوزارات يضيفي مسحة من المهنية على اللجنة ولكن واقع الحال أن الإقطاعيات الحزبية في الوزارات لن تجعل هذه التركيبة بمنأى عن المحاصصة، لذا فإن النقطة الجوهرية هي وجود أعضاء من الجهات الرقابية والمالية المستقلة للموازنة: النزاهة والرقابة والبنك يكون لهم حق النقض “الفييتو” في الموافقة على العقود إن لم يكن المجلس مؤلفاً من المفتشين العموم الذين يتمتعون بهذا الحق فيما لو اقتصرتم عضوية اللجنة عليهم مع الوكلاء. إن طبيعة الفييتو ينبغي أن تكون جماعية أي أن اللجنة ستكون في واقع الأمر مجلس ثنائي الغرفة: الغرفة الأدنى لوكلاء الوزارات والغرفة الأعلى لممثلي الجهات الرقابية سواء المفتشين العموم - إذا ما تمت إعادتهم - لوحدهم أو معهم ممثلو ديوان الرقابة والبنك المركزي وتتخذ القرارات في كل غرفة بالأغلبية البسيطة لضرورة المرونة في العمل التنفيذي ولكن بحق نقض للغرفة الأعلى. وهكذا فإن عضويتها حكومية ولا تحتاج لتصويت برلماني ولا لأمر ديواني ولا لقرار من الوزير. هذه اللجنة ينبغي أن تكون مستقلة في مسؤوليتها غير مساءلة إلا أمام الجهات الرقابية (ولا بأس أن تتشكل كذلك فعلاً بهيكل إداري) فهي أقرب لأن تندرج ضمن الهيئات المستقلة؛ لأنها إن وضعت تحت مساءلة البرلمان فستعرض قطعاً للإبتهاز السياسي والمحاصصة الحزبية، وإن

أنيطت بأمانة مجلس الوزراء فستصبح تحت نفوذ رئيس الوزراء المباشر وتمكّنه من الاستحواذ على سلطة مطلقة.

2. يفترض أن تخضع لجنة العقود المركزية لآليات الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد كما سيأتي ومنها: أن تعتمد أسلوب التعاقدات الألكترونية في الإعلان والتقديم ومعايير نقاط الاختيار والإرساء، الإعلان بفترة مناسبة عن الشروط بما يتيح المنافسة بعدالة، تحديد معايير الاختيار والإرساء مسبقاً، تفصيل معايير التفضيل والإرساء بالنقاط، حق الاستئناف والتظلم على نتيجة المناقصات ويكون عند هيئة النزاهة ويكون قرارها بانطباق قرار الإرساء على قواعد المنافسة المسبقة بغض النظر عن الكفاءة وحسن أداء شروط المنافسة على أن يكون لها الحق لاحقاً بالتحقيق في دعوى لاحقة على حسن الكفاءة والأداء.

3. لجنة العقود والمشتريات المركزية يمكن أن تعالج الفساد الكبير في العقود الكبيرة ولكن المشكلة تمتد في الواقع لجميع لجان المشتريات والعقود مهما كانت صغيرة، وتشكيل لجنة مركزية ما هو إلا محاولة لكبح وتحجيم الفساد دون إمكانية القضاء عليه، لذلك ينبغي أن تخضع باقي العقود الصغيرة وكافة المشتريات في الوزارات لتدقيق المفتش العام - إذا ما تمت إعادته - في كل وزارة واشتراط مصادقته عليها أي رقابة وقائية؛ وهذا ما يحتم إعادة تشكيلهم كما مرّ وأن يكون ذلك من أساسيات وظائف مكاتب المفتشين العموم أن تخضع كافة المشتريات والعقود لمسؤوليته ورقابته المباشرة معاً وأن لا تقتصر وظيفته على الشكاوى والتبليغات.

4. حظر السلف التشغيلية للشركات والمقاولين الإبتدائية أو أثناء إنجاز نسب العمل، وأن تكون الدفعات فقط بمقدار نسب العمل المنجز، والتشدد في معايير اعتماد الشركات المنفذة وائتماناتها، وحظر صفقات الباطن واعتماد عقود التنفيذ المباشر حصراً.

## سادساً: الإصلاح الإداري والمالي

تتلخص أبعاديات الفساد الإداري "التنفيذي" في التعقيد البيروقراطي الذي يشمل الترهّل في الإجراءات والمستندات المطلوبة، وفي غموض الإجراءات للمواطن، فيدفع الترهّل المواطن نحو الرشوة واستغلال النفوذ والغش والتزوير في المستمسكات والوثائق لتجاوز التعقيدات، ويفسح الغموض المجال للموظف للإبتزاز وسوء استغلال السلطة والإثراء غير المشروع عبر استغلاله صلاحية أو ثغرة التفسيرات والإجتهادات الشخصية؛ لذا تكمن مكافحة هذا النوع من الفساد في اختزال وتيسير الإجراءات الروتينية في العمل أولاً، وتوضيح التعليمات ومسار العمل ثانياً، ويتأتى ذلك بالحوكمة الإلكترونية لتوفير الشفافية ولتقليل اتصال المواطنين مع الموظفين ومحاوله تجنب الاجتهاد البشري، ويمكن استغلال الوفرة النسبية للهواتف الذكية في العراق في استخدام تطبيقات تفاعلية وفي الوصول لمواقع الانترنت ولاحقاً في الدفع الإلكتروني، بالإضافة إلى الاستفادة من البطاقة الوطنية الموحدة لبناء قاعدة بيانات وطنية. ويرتبط بالحوكمة الإلكترونية ترشيح الدولة وكتلة موظفي القطاع العام التي تمتصّ حوالي النسبة الأكبر من القوى العاملة خارج مجالات الانتاج الحقيقي، وتقليل وظائفها التي تحوّلها الهيمنة على كافة مناحي الانتاج والخدمات وبالتالي تفتح إمكانيات رحبة أمام فرص الفساد. ويعدّ ترشيح الهيكل الحكومي أولى خطوات الإصلاح المالي الذي يشمل أبواباً عديدة يرتبط بعضها بمكافحة الفساد ارتباطاً وثيقاً كالميزانية العامة والإصلاح الضريبي واستيفاء واردات الدولة والإصلاح الكمركي وغسيل الأموال والحوالات الخارجية (كانت إجراء الحكومة 2017 بفرض رسوم كمركية قطعية خطوة موفقة جداً في محاصرة الفساد في هذا الجانب).

يملك العراق سلطة ضريبية غير كفوءة وإدارة ضعيفة في التنظيم والاستخدام غير الملائم للتكنولوجيا المتوفرة والاستخدام غير الفعال للمعلومات المتوفرة للسيطرة على التهرب والاستحصال الضعيف والتنسيق الفقير بين الإدارة الضريبية والمؤسسات الأخرى المتعلقة بالإضافة لوجود ممارسات الفساد. لتصميم استراتيجية الإصلاح الضريبي، فمن المهم تشخيص المشاكل التي تعترض عمليات إدارة الضرائب: تسجيل دافعي الضرائب وآليات الاسترداد والدفع وعمليات الحسابات

وتحصيل الديون والمتهربين والمحاسبة والعقوبات والجزاء وخدمات وتوعية دافعي الضرائب والإدارة والتنظيم.<sup>19</sup>

1. اختزال الإجراءات الروتينية في العمل، وعرض وتوضيح القواعد والتعليمات والنظم الخاصة ومسار ومستلزمات العمل بشكل واضح وكامل وتفصيلي خطوةً بخطوة للمتعاملين مع المؤسسة المعنية بحيث يمكن للمواطن العادي الاطلاع على المتطلبات الإدارية للخدمة المقصودة ومراحل سير المعاملة بدون موظف ولا وسيط ويستطيع افتراضياً إنجازها هو بنفسه على أتم وجه كما لو كان هو الموظف المسؤول، وأن يشمل العرض مصادر التعليمات بصورة يمكن الاحتكام إليها إذا ما حاول الموظف عرقلة المعاملة.

2. في الوقت الذي يجب أن تكون التعليمات والضوابط مبسطة ومختصرة فيما يتعلق بالتعامل مع المواطنين، يجب أن تكون التعليمات التنظيمية لتسيير عمل المؤسسة محددة بصورة تفصيلية بشكل مباشر وحاسم لا يقبل التفسيرات المتعددة والاجتهادات الشخصية للموظف.

3. إعادة هيكلة الدولة إدارياً بناءً على استراتيجية أمتة حقيقية تبدأ بالأرشفة بقواعد البيانات وتتم بخوارزميات عمل محددة (ALGORITHMS) بعد حصر المعاملات والخدمات الإدارية التي تقوم بها كل دائرة وتنظيم وعرض كل التعليمات وتسلسل سير المعاملات وتقديم الخدمات للمواطنين بشكل منطقي متسلسل وتحويله إلى تطبيق تفاعلي خاص لكل دائرة أو مؤسسة (على تماس مباشر مع المراجعين) على الهواتف الذكية بلغة سلسلة مفهومة غير مكبلة بتعقيدات المصطلحات الإدارية، بالإضافة إلى عرض مصادر التعليمات ومراحل سير المعاملة ومستلزماتها على الموقع الإلكتروني الخاص لكل دائرة أو مؤسسة لتقليل مباشرة المواطنين مع الموظفين لأدنى حد ممكن، ومحاولة تجنب الاجتهاد البشري لأقصى حد ممكن واختصار الزمن وحماية المواطن من تكرار المراجعات عبر الأمتة واعتماد القوالب والإجراءات المنطقية المتسلسلة (الخوارزمية)،

19. تمت الاستفادة كثيراً من تقرير منظمة DIASU حول إصلاح الإدارة الضريبية ضمن برنامج الحوكمة الاقتصادية للعراق القسم الثاني 2015، Tax Administration Reform, Touhami Rhaïem, USAID/Iraq Economic Governance II, 2015

إذ يكون التطبيق الذكي حجة قانونية للمواطن أمام المفتش العام أو هيئة النزاهة مقابل اجتهادات الموظفين ومعتمداً في التبليغات والشكاوى عن ممارسات الفساد ومحاولات الإبتزاز، وتكون أولوية الحوكمة الألكترونية أتمتة الحكومة في الدوائر التي على تماس مباشر بالخدمات الإدارية للمواطنين كالبطاقة الموحدة والجوازات والمرور والتسجيل العقاري والضريبة والتقاعد والضمان الاجتماعي والبطاقة التموينية واختزال مراجعة المواطنين إلى مرحلتين فقط "تسليم واستلام" (تسليم الوثائق أو الأجور المطلوبة - إن لم يكن بالدفع الإلكتروني - مرة واحدة فقط، واستلام المعاملة النهائية)، مع المباشرة بربط الدوائر المذكورة بالشبكة الداخلية.

4. تفعيل الاستعلامات التقليدية العاطلة عن أداء وظيفتها بتبيان التعليمات ومراحل سير المعاملات وتقديم الاستمارات، وتحويلها إلى استعلامات الكترونية بالإضافة إلى التطبيق التفاعلي والموقع الإلكتروني وتسلسل مراجعة الكتروني سلس عبر التطبيقات التفاعلية أو على الأقل الموقع الإلكتروني باعتماد الرقم الوطني الموحد للبطاقة الموحدة في جميع ذلك كمرجع مؤشر موحد Index "للمحابة واستغلال النفوذ والحد من ظاهرة المعقبين، وبهذا الصدد ينبغي أن تكون الاستمارات والاستنساخات المطلوبة مجانية بدلاً من أن يتحمل المواطن كلفها التي أصبحت بالتواطؤ باهضة وتستنزف المواطن بطريقة أقرب للإبتزاز للقضاء على ظاهرة "العرضحالية"، أو على الأقل توفير الاستمارات على الموقع الإلكتروني بطريقة تمكن المواطن من سحبها بعد أن تكون المستلزمات لكل معاملة موضحة مسبقاً، ويفترض أن تتحول الاستمارات إلى إدخال بيانات مباشر على قوالب الكترونية جاهزة على الموقع الإلكتروني وأن يتم القضاء على ظاهرة الاستنساخات بالوصول إلى قاعدة بيانات موحدة في شبكة داخلية مؤمنة بين دوائر الدولة.

5. تطوير البطاقة الموحدة إلى بطاقة ذكية - أو على الأقل الانطلاق من الرقم الوطني الموحد - لبناء قاعدة بيانات متكاملة للمواطنين والاعتماد عليها إلكترونياً بدلاً من الطلب الروتيني

المكرر في جميع المعاملات لهويات التعريف الأربعة (الموحدة - الأحوال المدنية - الجنسية - السكن وأحياناً التموينية ولاحقاً البطاقة الانتخابية) وحجم البيروقراطية الهائل المتعلق بها. ويمكن البدء من البطاقة الموحدة واعتماد الرقم الوطني الموحد لتوحيد قاعدة البيانات مع الإحصاء السكاني العام والسكن والتقاعد والضمان الاجتماعي والبطاقة الانتخابية والجوازات والمركبات المرورية والبطاقة التموينية والتي تتوفر معظمها على قاعدة بيانات الكترونية جاهزة يمكن ربطها بسهولة مع ما توفره هذه التقنية من خدمات أمنية سلسلة. مستقبلاً وعلى المدى البعيد يمكن أن تشمل البطاقة الموحدة الذكية الحالة والشهادة الدراسية، والوظيفة والعمل (الرقم الوظيفي الموحد أو الضمان الاجتماعي أو الرقم التقاعدي)، والحسابات البنكية ثم الممتلكات العقارية بحيث يمكن الاستفادة منها كمنظومة ضريبية الكترونية متكاملة تشمل الحالة الضريبية وتساهم في القضاء على أعتى بؤر الفساد في الدولة.

6. دعم التحول نحو التعامل المصري الإلكتروني لامتناس الكتلة النقدية الضخمة وتيسير التعامل المصري، بفرض مجانية الإيداع والتحويلات الداخلية والتعاملات المصرفية الألكترونية لغاية مبالغ محددة، واشتراط استيفاء الأجور والرسوم والضرائب والغرامات وسائر الجبايات الحكومية عبر الدفع الألكتروني لتقليل الاحتكاك بين المواطن والموظف والقضاء على التعامل النقدي المباشر بينهما مما يسهم في القضاء على العديد من مظاهر الفساد الصغير أو التقليل منها بدرجة كبيرة، بالإضافة بالطبع إلى توطين كافة الرواتب الحكومية.

7. ترشيح الدولة المتغوّلة فعلياً من حيث حجم الوظائف والمهام التي تتولاها وكم المؤسسات والدوائر وكتلة الموظفين ونسبتها للقوى العاملة بعد حصر موظفي الدولة والقطاع العام بقاعدة بيانات موحدة تعتمد الرقم الوظيفي الموحد المرتبط بالرقم الوطني في البطاقة الموحدة، لا ترشيحاً نظرياً بالدمج، وإنما بإعادة هيكله الوظيفة العامة والتوصيف الوظيفي بناءً على إعادة هيكله الدولة إدارياً بصورة جذرية باعتماد فلسفة دولة لا مركزية رشيقة باقتصاد حر والأخذ بنظر الاعتبار

الانتقال نحو آليات الحكومة الألكترونية واستبدال الأنظمة البيروقراطية البالية بأنظمة الكترونية فاعلة والموظفين الخاملين بكفاءات عصرية وبالتالي تقليص البطالة المقنّعة، عبر اعتماد خطة طويلة الأمد بترشيح الهيكل الإداري وحذف الدرجات الفائضة بنسبة محددة سنوياً، بتسريح نسبة محددة أعلى من نسبة الحذف من الموظفين سنوياً اعتماداً على معايير الإنتاجية والكفاءة وإعادة توظيف نسبة محددة أدنى من نسبة الحذف من الشباب الأكفأ في الدرجات الشاغرة بما يحافظ على محصلة نسبة حذف الدرجات الفائضة سنوياً، فضلاً عن التشجيع على التقاعد المبكر بمنح القروض لإنشاء المشاريع الصغيرة بضمان التقاعد نفسه وحذف درجات الموظفين المتقاعدين بهذه الطريقة، على أن تكون أولويات الترشيح أولاً للدرجات الخاصة وخصوصاً المستشارين، وثانياً بإخضاع المؤسسات العسكرية للحكومة والإصلاحات الإدارية وتقليص أعداد المنتسبين غير المقاتلين، وثالثاً للوظائف التي يمكن الاستغناء عنها بالحكومة الإلكترونية.

8. اعتماد موازنة البنود بدلاً من الصرف بالأبواب، ومنع الإنفاق على مشاريع أو برامج خارج الميزانية أو بنود سرية، ومنع الموازونات التكميلية إلا بموافقة البرلمان وعلى أن لا تتعدى 3% من الميزانية السنوية حسب المعايير الدولية، ومنع المناقلة بين بنود الميزانية أو بين الوزارات والمؤسسات إلا بتسريح من البرلمان. والإلتزام بعرض الموازنة خلال مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر على البرلمان بحسب المعايير الدولية والإلتزام بإقرارها قبل نهاية السنة المالية.

9. جدية مناقشة الحسابات الختامية للحكومة بتخصيص جلسات محددة في مواعيد محددة في مطلع السنة المالية بتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب وصولاً إلى التعديل الدستوري.

10. من الأساليب المعتادة في فترات تفاقم الفساد تبني الموازنة الصفيرية أو موازونات تقشف قصوى كما في تجربة حكومة الدكتور حيدر العبادي في محاولة موازنة طفرة الموارد والحد من الزبائنية وكبح زيف الفساد لغاية تمتين مؤسسات الدولة التنفيذية والرقابية وتمكين الأولى من مواكبة صرف الموارد بفعالية وتمكين الثانية من السيطرة على جماع الفساد.

11. تدوير الموظفين والمسؤولين بصورة دورية لمنع ترعرع الفساد، مع مراعاة موازنة تراكم الخبرة، ويكون التدوير ضرورياً في المؤسسات التي يكثر احتكاك الموظفين بالمواطنين كالتقاعد والضريبة والعقاري والمنافذ الحدودية والكمارك والهويات والجوازات والبلديات.

12. ضبط الاستيراد المنفلت المستنزف للاقتصاد بحصر الاستيراد بإجازات الاستيراد، وتحديد سقف مبالغ إجازات الاستيراد السنوية مع اشتراط الاستيراد عبر خطابات الضمانات والإئتمانات المسبقة الإيداع بحجم الاستيراد، وربط الإئتمانات بالإستيراد الفعلي لاستردادها بحيث لا تسترد إلا بتصريحات الدخل الكمركية، لربط التحويل الخارجي بالإدخال الكمركي بالضريبة في حلقة مغلقة بعد حصر الحوالات الخارجية بإجازات الاستيراد، مع فرض أسعار تصاعدية على مبالغ الحوالات لكبح حركة الاستيراد وإيقاف نزيف العملة الصعبة ونزيف التصريف والتحويل، واستقطاع الضرائب كاملة من مبلغ الحوالات الخارجية مقدماً؛ وبالتالي إيقاف مزاد العملة وحصر بيع العملة الصعبة بالسعر الرسمي بالحوالات الخارجية لأغراض الاستيراد عبر المصارف الحكومية، مع السماح ببيع العملة الصعبة بأسعار صرف تجارية للأغراض الأخرى.

13. أداء الجهاز الضريبي يقاس بالفعالية والكفاءة والعدالة، وكخطوة أساسية لا بد أولاً وقبل كل شيء من تيسير القوانين والأنظمة الضريبية لتصبح قابلة للتطبيق بصورة شفافة، وتقليص السلطات التقديرية الواسعة التي تخضع لمزاجية مسؤولي هيئة الضرائب، ولا تنتمي لأي من المبادئ الضريبية الحديثة كإمكانية احتساب المكلف لضريبته بنفسه وتحديد حقوق وواجبات دافع وجابي الضريبة بصورة محددة وواضحة، وعليه تنظيم الضرائب بطريقة منطقية متسلسلة كخوارزمية تمكن المكلف من احتساب الضريبة بنفسه وليس الاعتماد كلياً على تخمين مسؤولي الضرائب وصولاً إلى وضع التطبيقات التفاعلية لاحتساب الضريبة إن لم يكن دفعها أيضاً، ثانياً تشريع قوانين الجباية بصورة موحدة لكل انواع الضرائب تبعاً لوظائف الجباية وليس تشريع



آليات خاصة بكل ضريبة. ففي بيئة ضريبية تعاني من ضعف في الإدارة والإمكانات، ثبت أن ضرائب مبسطة وقليلة تنتشر على قاعدة واسعة أفضل في الدول النامية من ضرائب معقدة لا يمكن استيفاؤها.

14. تحويل الوزارات والمؤسسات إكمال معاملة التقاعد ثم إحالتها بعد إنجازها إلى هيئة التقاعد الوطنية، على أن لا ينقطع الراتب الوظيفي عن الموظف المحال إلا بعد تسلّم الراتب التقاعدي.

### سابعاً: الشفافية والتوعية

توفر الشفافية البيئة السليمة التي تحول دون نمو وترعرع الفساد وتجسّد بذلك ضرورة أساسية لمكافحة الفساد على كلا الصعيدين: شفافية القوانين والإجراءات في الفساد الصغير وشفافية المعلومات والبيانات في الفساد الكبير. والشفافية ليست أداة وقائية فحسب بل يمكن أن تكون أيضاً عقاباً رادعاً في مكافحة الفساد عبر ما يسمى بـ "لوائح العار" التي تفضح الموظفين الفاسدين الذين ثبتت عليهم جرائم الفساد قانونياً وتستخدم التشهير الإجتماعي سلاحاً رادعاً عن اقتراف جرائم الفساد وعدم الاكتفاء بالإعدام الوظيفي.

بعد الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وناشطيه والمجتمع عموماً بأفراده وسائل سائدة لا غنى عنها في مكافحة الفساد، بل يمكن أن يلعبوا دوراً محورياً في أحيان كثيرة كالصحافة الاستقصائية وحمولات التحشيد والشكاوى والتبليغات، لذلك لا بد من تشجيع واستثمار هذه الوسائل وحماتها مما يمكن أن تتعرض له من الإرهاب الحكومي، على أن التوعية في دولة يتفشى فيها الفساد لدرجة انهيار القانون عملياً لا جدوى منها عملياً بل تكون كلاماً إنشائياً فارغاً يثير السخرية وإضاعةً للوقت ما لم تسترد الدولة هيبة القانون وإنفاذه إلى درجة ما يمكن معها التوعية والتثقيف بدور المواطن في المحافظة على المال العام.

1. من أجل الشفافية، تُلزم كل مؤسسة من درجة معينة -مثلاً مديرية عامة فما فوق- بتقديم تقرير سنوي في الشهر الأخير من السنة المالية يتضمن تخصيصاتها و وارداتها وانفاقها ومصاريفها وملاكاتها وانجازاتها وخططها السابقة ومشاريعها اللاحقة، يُقدّم للمؤسسة التي فوقها إدارياً ويكون متاحاً على صفحتها على الموقع الإلكتروني وعلى صفحتها للتواصل الاجتماعي، وصولاً للوزارات حيث ينظّم البرلمان جلسات استماع دورية فصلية للوزراء تعتمد فيه على التقارير الدورية ومتابعة إنجازاتها.
2. إصدار قرار يلزم بنشر وبث المحاكمات المتعلقة بقضايا الفساد بصورة علنية أمام الجمهور حسب الدستور والقانون القاضيان بكون التحقيق سرياً والمحاكمة علنية.
3. بالإضافة إلى الشفافية في الإعلان والإعلام وتيسير الوصول لتقارير المؤسسات والدوائر والوزارات، يلزم نشر تقارير هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والموازنة العامة والحسابات الختامية للميزانية في مواقعهم الإلكترونية وصفحاتهم على مواقع التواصل الاجتماعي.
4. تلتزم هيئة النزاهة بنشر "لوائح العار" في وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي والمواقع الإلكترونية بصورة دورية فصلية أو سنوية تتضمن أسماء ووظائف وتهم الموظفين الفاسدين الذين صدرت بحقهم أحكام قطعية طردوا بموجبها من الوظيفة.
5. تشجيع الإعلام والصحافة الاستقصائية والمجتمع المدني كسلطة خامسة وتمكينهم من العمل و حمايتهم من الانتقام وسوء استغلال السلطة سواء السلطة الأمنية أو التعسف في استخدام سلطة حق المقاضاة بالتشهير والقذف، وإذ لا يمكن إنكار افتقار الإعلام العراقي عموماً للمهنية والكفاءة في قضايا الفساد وتعاطيه معها بطريقة الإثارة إن لم يكن الابتزاز، ولكن بالمقابل لا يمكن المساس بحرية الإعلام وحرية الوصول للمعلومة حتى وإن كان الإعلام ميسساً غير مستقل لأن حرية التعبير هي جوهر الحريات.

6. إعادة توعية المواطنين بضرورة ممارسة دورهم الرقابي بتفعيل نظام الشكاوى المؤمن لحماية المشتكين ودورهم بتفعيل دائرة المفتش العام بصورة عملية داخل كل مؤسسة.
7. التوعية بازدواجية الشخصية العراقية في التعامل مع المحسوبة والزبائنية والفساد وتجاوز القانون.
8. خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لآثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى قيم المواطنة.
9. وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة ووزارات الثقافة والتربية والتعليم العالي والشباب والرياضة لإنشاء ثقافة النزاهة والحرص على المال العام لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب أن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام.

مصادر عامة:

- منظمة الشفافية الدولية [HTTPS://WWW.TRANSPARENCY.ORG](https://www.transparency.org)
- صندوق الدعم من أجل السلام، مؤشر الدول المنقسمة <http://fragilestatesindex.org>
- البنك الدولي <http://info.worldbank.org>
- INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, Lima Declaration on Guidelines of Auditing Principles 1977–2019, New Mexico Declaration on SAI Independence 2007, <https://www.intosai.org>
- Iraq: overview of corruption and anti-corruption, Anti-Corruption Resource Center <https://www.u4.no/publications/iraq-overview-of-corruption-and-anti-corruption/pdf>
- Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies Kuala Lumpur, 21-22 October 2013
- [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/10/corruption/Kuala\\_Lumpur\\_Statement\\_on\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_Final\\_21-22\\_October\\_2013.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf)
- Anti-Corruption Self-Assessment Tool for Parliamentarians, UNDP <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/anti-corruption-self-assessment-tool-for->

parliamentarians.html

- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد 2003

<https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/58/4>

- الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، ط2 2012

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_A.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_A.pdf)

- تنظيم تمويل الأحزاب السياسية: رؤى من الممارسات العملية، أوغسطين ماغولونندو وإيلين فالغويرا وزيفانياس ماتسيمبي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA والمعهد الهولندي للديمقراطية متعددة الأحزاب 2017

• [/https://nazaha.iq](https://nazaha.iq) هيئة النزاهة الاتحادية

- <https://www.fbsa.gov.iq/ar> ديوان الرقابة المالية الاتحادي





**[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)**  
**[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)**