

ورقة سياسات

الفساد والمسائلة في العراق

اعداد:

أيمن أحمد محمد

الناشر:

مؤسسة فريدريش إبيرت، مكتب الأردن والعراق

أيلول 2013

بغداد، العراق

مقدمة

إن دراسة موضوع الفساد ينبغي أن توجه بشكل أساسي إلى قمة السلطة، لبدأ الإصلاح من هناك ومن ثم لينعكس بعد ذلك إلى الأسفل بشكل صارم ووفقاً لمعايير موضوعية تسري على الجميع دون استثناء وينبغي الإشارة إلى أنماط من الهيكليات السياسية الأخرى السائدة في الممارسة السياسية في العراق (كالطائفية، والمذهبية، والعشائرية، والتعصب العرقي) الذي يجب التصدي لها عن طريق الإصلاح السياسي، إذ أنها تشكل بمجملها أهم حاضنات الفساد في العراق والتي تم إنتاجها خلال ممارسة العمل السياسي من قبل النخبة السياسية الحاكمة ابتداءً بالعهد الملكي والى يومنا هذا ودرجات متفاوتة.

وتتزايد احتمالات انتشار الفساد السياسي في البلدان التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي، والتغيير المتعاقب لأنظمة الحكم، لاسيما التغييرات القسرية التي تحدث نتيجة لاستخدام العنف فتتعدم نظم المسائلة والمحاسبة والمراقبة على المال العام لعدم رسوخ مؤسسات الدولة وانعدام الشفافية في العمليات الحكومية. ومما لا غرابة فيه هو تفشي ظاهرة الفساد في الدول التي تمر بمراحل التحول الديمقراطي. ففي العراق عمل التغيير السياسي المنظم بعد عام 2003 على إضعاف المؤسسات الاجتماعية والسياسية والقانونية، مما فتح الباب أمام مفاسد جديدة لم تكن مألوفة سابقاً.

ولا شك أن ارتفاع مستوى الفساد في أي مجتمع هو انعكاس لغياب الحكم الصالح فيه، بما ينطوي عليه من عدد من المقومات التي لو توافرت في أي نظام سياسي تجعل من الفساد ممارسة محدودة. ومن هذه المقومات: العقلانية في اتخاذ القرارات وعلى مستوياته الأعلى بشكل خاص، وتوافر الشفافية والمسائلة والمحاسبة.

والفساد السياسي مؤشر من المؤشرات الدالة على خلل في إدارة الدولة العراقية منذ نشأتها، نتجت منه آثار خطيرة جعلت مهمة البناء الديمقراطي في العهد الملكي عسيرة، وانتهت مع بداية النظام الجمهوري الذي اتسم بالعسكرة، فلم تكن هناك حلقات متصلة لاستكمال بناء الدولة بالمفهوم المعاصر، ولعل أهم الأسباب تكمن في نوعية النخبة الحاكمة.

القضية الرئيسية:

منذ عام 2003 وحتى 2012، يقبع العراق في ذيل مؤشر الفساد لمنظمة الشفافية الدولية، ليكون من أكثر بلدان العالم فساداً، والمتوقع أيضاً أن يبقى لفترة أطول، وهو ما يشغل المجتمع العراقي والمجتمع الدولي لانحسار فرص التنمية والاستثمار وتقويض شرعية الإنجاز للنظام السياسي القائم، إذ لم يشهد العراق حتى في زمن الديكتاتورية قبل 2003/4/9، انتشار الفساد السياسي بهذا الحجم، واتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته، مما يهدد استقرار النظام السياسي، ويعرقل بناء المؤسسات السياسية، ومسيرة التنمية الاقتصادية.

جدول مؤشرات الفساد على المستوى العالمي خلال الفترة 2003 - 2012 وموقع العراق فيها:

السنوات	عدد الدول المشتركة	تسلسل العراق	علامة مؤشر الفساد الحائز عليها العراق
2003	130	113	2.2
2004	146	129	2.1
2005	194	170	2.2
2006	163	160	1.9
2007	180	178	1.5
2008	180	178	1.3
2009	180	176	1.5
2010	178	175	1.5
2011	183	175	1.8
2012	176	169	1.8

Transparency International (TI), Corruption Perception Index (CPI)

المصدر: www.icgg.org

ملاحظة توضيحية: علامة مؤشر الفساد تتدرج من اعلى درجة وهي عشرة (وتعطي للبلد النزيه جدا) نزولا الى ادنى درجة وهي الصفر (وتمنح للبلد الفاسد جدا) وتتأرجح بقية البلدان بين هذين الحدين.

وانتشرت ظاهرة الفساد السياسي بشكل لافت للنظر؛ بفعل عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين واضحة وضوابط معلنة تُمكن من ممارسة الرقابة عليها، أو بسبب جهل المواطن أو خوفه، أو لأسباب متعددة أخرى، وإذا كان امتلاك السلطة يدفع أصحابها إلى استغلالها في غير الغايات التي منحت لهم من أجلها، ومن ثم ممارسة الفساد، فإن الأفراد أيضاً قد يساعدون على انتشار الفساد، إما بسبب الجهل وإما بسبب الخضوع لضغوط معينة، وإما لقضاء أغراض مادية خاصة بأساليب ملتوية، وعدم تطبيق المعايير العلمية في اختيار الموظفين ولا سيما القياديين منهم، عن طريق اعتماد أسلوب المحاصصة والاعتبارات السياسية، وعدم تفعيل مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين، وتنازع السلطات، وضعف العمل الجماعي، وتقشي النزعة الفردية في إدارة المؤسسات، وعدم وضوح الرؤية حول إجراءات التعاون والتنسيق والتكامل بين المؤسسات الحكومية بشأن تفويض ظواهر الفساد، والتغاضي عن معاقبة كبار المسؤولين المتهمين بالفساد أو سوء الإدارة واستغلال المنصب الذي أدى إلى انهيار منظومة القيم الأخلاقية، واستخفاف أفراد المجتمع بالقوانين النافذة في مختلف المجالات الحياتية والتنظيمية.

ظواهر الفساد في العراق¹:

- 1- تعطيل القوانين والتعليمات وانتشار الفوضى والعشوائية في اشغال الوظائف العامة واسنادها إلى محدودي الكفاءة.
- 2- تشكيل لجان (المناقصات، المشتريات، الاستيراد، ووضع جداول الكميات والتسعير) من غير ذوي الاختصاص.
- 3- شيوع ظاهرة الغنى الفاحش والمفاجئ في المجتمع.
- 4- شيوع ظاهرة الرشوة حتى أنها اضححت تبدو من جملة "المستمسكات" المطلوبة في أية معاملة.
- 5- المحسوبية والمنسوبية والولاء في شغل الوظائف والمناصب بدلاً عن الجدارة والكفاءة والمهارة المهنية والنزاهة.
- 6- غياب مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظائف.
- 7- ضعف الرقابة أجهزة وأداءً، فهي لا تعدو أن تكون شكلية، أما نتائجها فتهمل.

أشكال الفساد السياسي²:

أ- أشكال الفساد السياسي التي تتداخل مع الأنواع الأخرى من الفساد وهي:

- الرشوة.
- المحسوبية والمحاباة.
- الاختلاس (نهب المال العام).
- الاحتيال.
- استغلال المنصب العام.

ب- أشكال الفساد السياسي التي لا تتداخل مع الأنواع الأخرى من الفساد وهي:

- تحويل الموارد والإيرادات:

يمكن أن يمثل تحويل الموارد والإيرادات شكلاً مهماً من أشكال الفساد ولا سيما في الاقتصاد الريعي، مثل اقتصاد النفط العربي حيث الدولة تتلقى معظم عائداتها من مصدر واحد. في اقتصاد كهذا، وفي غياب آليات الرقابة والإشراف الكافية، ثبت في حالات عدة، أن في إمكان النخبة الحاكمة أن تحوّل مليارات الدولارات من العائدات قبل تسجيلها ضمن ميزانية الدولة أو خزينتها. وبما أنّ أكثرية العائدات في هذه البلدان لا تأتي من الضرائب المفروضة على الناس، فمن السهل إخفاء هذه العائدات ومن الأصعب على الشعوب معرفة المبالغ التي يجري تحويلها أو الحوّل دون تحويل وجهتها. وبالطبع إن تحويل هذه العائدات غير ممكن، عادة دون غض الطرف، سلباً أو إيجاباً، من جانب شركات النفط المحلية أو الدولية أو غيرها، ومن دون تعاون من جانب المصارف المحلية والدولية في إخفاء هذه التحويلات وإدارتها³.

• التلاعب بالقوانين وانظمة السوق:

بما أن الدولة هي المشرفة على تنظيم المناطق وتصنيفها، وعلى إعطاء التراخيص وإصدار القوانين والأنظمة، فإن النخب الحاكمة يمكنها فعلاً أن تكسر القوانين وتغيرها بما يخدم مصالحها. إذ يستطيع السياسيون الفاسدون سن قوانين تلائم مصالح خاصة وفردية، وفي وسع الوزراء إصدار القرارات التي تخدم مصالحهم كما في وسع المسؤولين كسر القوانين بما يحقق منفعتهم ومنفعة أقاربهم وأصدقائهم. وفي وسع المسؤولين أيضاً أن يعيثوا بقوانين وأنظمة السوق لإعطاء حقوق احتكارية لهم ولأصحابهم، أو للقضاء على منافسيهم في السوق أو على أية مكاسب قد يسعون لتحقيقها⁴.

• الرشوة الانتخابية:

إن سلطان المال وسيطرته أصبح هو الطريق المضمون لمن لا يحظى بأصوات الناخبين إلى مقعد البرلمان ابتداء بالحصول على ثقة الحزب لترشيحه ومساندته وانتهاءً بشراء أصوات الناخبين⁵. فالرشوة الانتخابية تتجلى في ارتشاء الساسة لشراء النفوذ، وتقديم الساسة للرشوة بغرض شراء الأصوات، فالرشوة يمكن أن تحل كل الأشكال القانونية للنفوذ السياسي ... الخ). ويمكن أن يدفع الساسة الرشوة ويتلقوا رشاوى وتبرعات غير قانونية⁶.

• الرشوة القضائية:

ونقصد بها الرشوة لاستصدار أو تأخير أحكام قضائية، وقد يكون دفع الرشوة وسيلة للتعجيل باستصدار الأحكام في بلدان يتأخر فيها صدور الأحكام وتتراكم فيها القضايا⁷.

الأسس والمعايير التي تُعمق بيئة النزاهة، والتي تحتاج إلى تطوير الوعي بها في العراق:

1. **المحاسبة:** وهي خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسؤوليهم المباشرين، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة، أي الوزراء ومن هم في مراتبهم الذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام الهيئات الرقابية المختلفة القائمة في النظام السياسي وفي مقدمتها البرلمانات التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

2. **المساءلة:** وهي واجب الموظفين العامين، سواء أكانوا منتخبيين أم كانوا مُعينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون.

3. **النزاهة:** وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والامانة والاحلاص في العمل. ومن واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم. تشمل هذه المنظومة من القيم أيضاً حرص الموظف العام على عدم تلقي أي مقابل مالي (رشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر على المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. ويرتبط بمفهوم النزاهة كذلك مفهوم الشفافية الذي يتعلق بوضوح الانظمة والاجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الاجراءات والغايات والاهداف في عمل المؤسسة. ومن زاوية الفصل بين السلطات يفسر فيتو تانزي (VitoTanzi) الشفافية على أنها: (التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الادوار السياسية والإدارية داخل الحكومة. وان يتم بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية)⁹.

4. **الإفصاح عن المعلومات** وتعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الادارات العامة وعن الاجراءات وآليات تقديم الخدمة إلى المواطن، حتى لا تبقى هذه المعلومات وسيلة من وسائل الاستغلال لهؤلاء المواطنين. يرتبط بذلك تعزيز مفهوم المواطنة التي ينبغي أن تكون أساساً للعلاقة بين

المؤسسات العامة والجمهور وبين السلطة والمواطن، والتي تقوم على الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما.

5. اعتماد مدونات سلوك ومواثيق شرف أو أخلاقيات العمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها

مجموعة السلوكيات والقيم التي ينبغي مراعاتها في أثناء أداء مهماتهم وفي علاقتهم بالجمهور، وربط هذه

المواثيق بنظام واضح، فضلاً عن تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، من خلال إعطاء المكافآت والحوافز

للملتزمين وفرض العقاب على المخالفين، وهو ما يعزز قيم النزاهة في العمل العام ويعزز كذلك ثقافة

محاربة الفساد.

6. تعزيز هذه العناصر المختلفة بيئة النزاهة والقيم الأخلاقية في الحياة العامة، التي ينبغي أن تدعم أيضاً

بأحكام القوانين ووسائل المراقبة المختلفة التي تجعل من مظاهر الفساد أمراً محفوفاً بالمخاطر وذا تكلفة

باهظة للفاستدين.

خامساً: المسائلة والرقابة الشعبية في العراق:

أصبح الرأي العام بفعل تطور وسائل الاتصال أحد أهم طرق المسائلة، وأصبح بالإمكان الضغط على الحكومة من

اجل العمل للمصالح العام عن طريق دور الإعلام والجماعات المنظمة، وحتى الحكام غير الديمقراطيين يميلون إلى

التحسس من الرأي العام، لذا فأن وجود صحافة حرة يشكل حاجز مراقبة خاصة في الدول غير الديمقراطية التي تنفقر

إلى وسائل أخرى لتقييد السياسيين والبيروقراطيين، ولكن حرية الصحافة الرسمية قد لا تكون كافية إذا كان الإعلام

بمعظمه مرتبطاً بالأحزاب السياسية. ففي إيطاليا لم تصبح قضايا الفساد ضمن الأخبار المهمة، إلا حين بدأت

الصحافة الإيطالية بالإنعتاق تدريجياً عن النظام السياسي¹⁰.

وهناك طريقان أساسيان للضغط الشعبي:

الأول: يتمثل في شكاوى جماعية من قبل مجموعات من المواطنين بخصوص الفشل العام للحكومة.

والثاني: يتمثل في اعتراضات ترفع من قبل أفراد خاصين ضد معاملة السلطة لهم. وكل من هذين الطريقين يمكن ان

يبحث على إصلاح البنى الحكومية¹¹.

وقد عرفت النظم الديمقراطية نمطين من أنماط المحاسبة، وهي: المحاسبة العمودية والمحاسبة الأفقية.

تقوم المحاسبة العمودية على محاسبة جمهور الناخبين الحكام أو ممثليهم المختارين، أما بتجديد الشرعية التي يتمتعون بها عن طريق إعادة انتخابهم إذا ما أوفى هؤلاء بوعودهم الانتخابية، وأما بمعاقتهم عن طريق عدم التصويت لهم في صناديق الاقتراع في حال عدم رضا الجمهور عن أدائهم. لكن هذا النوع من المحاسبة يؤخذ عليه الآتي¹²:

1. إن المرشحين للانتخابات أصبحوا قادرين على تطوير وسائل مختلفة للحصول على تأييد الجمهور، سواء

بالانخراط بأعمال شعبية قصيرة الأمد أم بشراء الأصوات.

2. كذلك أصبحت البيروقراطيات الحكومية تُكوّن عازلاً بين الجمهور والمسؤولين عن طريق سيطرتها على

آليات وإجراءات العمل وقدرتها على تسهيل أو تعطيل القرارات والأوامر. ومن المعلوم ان هذه البيروقراطية

الحكومية لا تخضع لمساءلة الجمهور عن طريق وسيلة الانتخابات، الأمر الذي يحد من المحاسبة

العمودية في النظم الديمقراطية.

3. وتزداد المآخذ على هذا النوع من المحاسبة في البلدان الديمقراطية الشكلية وفي تلك النظم التي تعتمد

التعيين كأساس لإشغال المناصب العامة.

وبالرغم من ان بعض الأنظمة شهدت خلال السنوات الأخيرة نوعاً من الانفتاح على الممارسات الديمقراطية من خلال

تنظيم انتخابات دورية فان المشاركة السياسية للمواطنين لاتزال جزئية وتخضع لتنظيم شديد لا يشمل جميع فئات

المجتمع التي لا يزال الكثير منها مستبعداً بسبب الفقر والأمية والنوع ومكان الإقامة..... الخ ، الأمر الذي يبقي مفهوم

المشاركة المتخلفة هو السائد في هذه البلدان.

وفي النظام السياسي العراقي الجديد الذي لم تستقر فيه قيم المسائلة والمراقبة والمحاكمة والكشف والعقاب والعمل

المدني، ولم تتكون سلطة الرأي العام التي تعد تالية وتابعة وخالقة ومؤثرة وفاعلة في كل خطوط ومفاصل المنظومة

الديمقراطية فإذا كان الأداء جيدا في البرلمان والإعلام والقضاء والمجتمع المدني، فان سلطة الرأي العام ستكون

مدخلا ونتيجة في آن واحد فالجمهور الذي شارك في الاختيار والوصول ب (الرئيس إلى الحكم) والنائب إلى البرلمان،

وشارك في صناعة القرار التنفيذي والتشريعي، واعتبر المسائلة والرقابة حقاً من حقوقه، واعتبر الإعلام غير خاضع

وغير قابل للشراء بالإعلان والمزايا ووضع ثقته في قضاء غير قابل للشراء بالمال والمزايا غير المنظورة، واستقرت في

ثقافته أهمية وقيمة مؤسسات المجتمع المدني. هذا الجمهور وهذه السلطة التي تسمى سلطة الرأي العام هي الضمانة

القوية لحماية الديمقراطية، بما تتضمنه من آليات لمحاربة ومحاصرة الفساد فالدساتير والقوانين تضع مبادئ عامة لا

تخوض في التفاصيل. والتفاصيل يضعها البشر وينفذها البشر، وفي الصناعة والتنظيم والممارسة يستطيع البشر ان يفرغوا المبادئ من كل مضمون، ويستطيع البشر ان يحولوا المبادئ إلى حالة مجتمع وثقافة مجتمع ومصالح أبناء وأجيال تستحق الحفاظ عليها. وأخيراً، ان الديمقراطية لا يمكنها وحدها التصدي للفساد. وان الفاسدين يستطيعون ان يعطلوا المفعول الحقيقي لآليات الديمقراطية (وأحدها الانتخابات)، ويحركوا هذه الآليات في اتجاه معاكس، ومن ثم إفساد هذه الآليات وزعزعة الثقة بها. ولا نخرج من هذه إلا بقوة وسلطة الرأي العام¹³.

معوقات مكافحة الفساد السياسي في العراق

1. وجود تنافس حزبي بين الأحزاب والقوى السياسية الحاكمة، التي تفضل مصالحها الخاصة على المصلحة العامة، ولا تمثل الحكومة عندهم إلا مصدراً للإثراء، وهذا التنافس الذي تحول إلى صراع، وضع الأحزاب الحاكمة في موقف سلبي تجاه مكافحة الفساد، خوفاً من التوازنات الداخلية.
2. اعتماد آلية المساومة للتغطية على الفساد، حيث إن زعامات الأحزاب الحاكمة يعلمون جيداً، إن هناك تورطاً كبيراً بين القادة السياسيين للأحزاب في الفساد، وإن جميع الأطراف قد اشتركت وتقاومت ريع الفساد في تلك العمليات الفاسدة سواء بخصوص ما تم أخذه من الأمريكيين أو من العراقيين.
3. اتفاق جميع الأطراف السياسية الحاكمة على الشراكة لإبقاء الأوضاع على حالها، ومن ضمن هذه الاتفاقيات، اتفاقية اربيل التي بموجبها تم تشكيل حكومة الشراكة الوطنية، مما عمق الفساد في جميع الكوادر الحزبية والحكومية، وسهل ممارسته، لأن أي إجراء يتخذ ضد الوزراء والإداريين القيايين يعني اتخاذ الإجراء نفسه ضد كوادر الأحزاب الحاكمة.
4. ارتباط بعض قيادات الأحزاب الحاكمة بالزعامات الدينية والعشائرية، وتفضيل مصالح أبنائها على مصلحة العامة، ومصصلحة أعضاء الحزب، مما يخلق علاقات غير قانونية بين الإدارة ومصالح الأفراد وتخلق حالة من الفساد كالمحسوبية والوساطة غير المشروعة¹⁴، التي ينظر إليها وفق الفهم الديني والعشائري الذي يعتقد به الفاسدون على أن "الأقربون أولى بالمعروف".
5. عدم اتخاذ إجراءات قانونية تتلائم وحجم الفساد الذي يرتكبه الفاسدون، كما ان الكتل السياسية الكبيرة هي التي تقف حائلاً دون اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق من يثبت إدانته في ملفات الفساد، وتحاول الكتل

السياسية التي لها ثقل داخل البرلمان التغطية على المتهم بالفساد لأنه ينتمي إليها مما يجعل موقف الكتل الأخرى ضعيفا ولا تستطيع اتخاذ أي موقف.

6. ممارسة رئاسة البرلمان وقادة الكتل السياسية الضغط على البرلمانين.

7. وجود تشابك وترابط بين الأجهزة الحكومية والأجهزة الحزبية الحاكمة، ودمجها بشكل كتلوي غير قابل للانفكاك¹⁵.

8. عدم اهتمام الحكومة بتقارير الفساد وعدم جدية الأحزاب الحاكمة بمواجهته، الأمر الذي يؤدي إلى إحباط المسؤولين في المؤسسات القائمة على مكافحة الفساد.

9. رفض الوزارات التعاون بشكل روتيني مع هيئة النزاهة، التي لا يمكنها إدخال المحققين التابعين لها داخل الوزارات التابعة لحكومة المالكي¹⁶.

10. حجب المعلومات عن هيئة النزاهة.

11. ضعف هيئة النزاهة، فهي بحاجة إلى الحماية والقوانين، وقد اختزلت هيئة النزاهة بالتحقيق، أي إن هناك معوقاً قانونياً لا يتيح لهيئة النزاهة، ولا يمكن لها أن تصرح بأسماء الفاسدين، خلال عدم إعادة انتخابهم مرة ثانية. فضلاً عن العديد من المعوقات والتحديات الداخلية والخارجية جعلت التحسن في ملف مكافحة الفساد محدوداً جداً ولا يتناسب مع حجم المشكلة. ومن هذه المعوقات، عدم توفر الاستقلال الكامل للهيئة، وضعف الدعم السياسي لها، والضغط السياسية والاجتماعية والعشائرية التي تمارس عليها، والأيدي غير المشروعة التي تحاول إفساد أو تسييس محققي الهيئة، إما لمنعهم من ملاحقة الأتباع أو لاستخدامهم كأداة لاستهداف الآخرين من الخصوم السياسيين أو الشخصيين، وعدم توفر أدوات ووسائل التقدم التقني للرقابة والتحري، الذي حد من قدرة محققي الهيئة على القيام بواجبهم، والصعوبات البالغة في ملاحقة الفساد السياسي بسبب التهديدات والمخاطر والنفوذ السياسي، وشبه استحالة توفير الأدلة، لعدم وجود شفافية في تعامل كبار موظفي الدولة، وإحاطة أنفسهم بالأقارب والمنتهيين والمستفيدين، مما يجعلهم حلقة شديدة الاغلاق يصعب اختراقها¹⁷.

12. امتلاك أكثر من جنسية أو (ازدواج الجنسية). إن احتفاظ المسؤول وزيراً كان أو غيره بالجنسية المكتسبة

حال دون محاسبته¹⁸. وكمثال الوزير السابق أيهم السامراني الذي تم تهريبه من السجن من قبل القوات الأمريكية.

الأولويات في مكافحة الفساد السياسي في العراق

1. تعزيز الإرادة السياسية: وإذا ما تم تسييس محاربة الفساد واستخدامها لكيل الاتهامات والانتقاص من مكانة الكتل البرلمانية (كما هو الحال في العراق)، سرعان ما تتسد جميع السبل المؤدية إلى تصفية آثار الفساد المدمرة للمجتمع¹⁹.
2. بناء قاعدة الدعم الجماهيري: يمكن أن تشكل قاعدة الدعم الجماهيري بما في ذلك قياداتها ضابطاً يحول دون إساءة الفاعلين السياسيين لاستعمال السلطة، ويمكن أن تكون بصفة خاصة تحدياً في وجه جمود الوضع القائم²⁰. وضرورة توفير الدعم لها من قبل مختلف القوى الرسمية والأهلية ومؤسسات القطاع الخاص. وتمثل هيئات الرقابة الرسمية وقادتها مصدر دعم وتأييد مهمين لإرادة الإصلاح ومكافحة الفساد، بالرغم من عدم وجود صفة سياسية مباشرة لهؤلاء القادة، لكنهم يمثلون بحكم المنصب والمهام مصدر دعم أساسياً للقادة السياسيين الذين تتوافر لديهم إرادة الإصلاح. كما لا تتوقف الإرادة السياسية للإصلاح في وجودها على الدعم السياسي فقط، وإنما تتطلب مناصرة المواطنين ودعمهم أيضاً، لكي يتسنى فرض سلوك أخلاقي في مواجهة النظام الفاسد. وليس ضرورياً أن تكون إرادة محاربة الفساد على مستوى القيادة لكي يتسنى لهذه الإرادة تغيير الواقع. فإرادة الإصلاح قد تكون متوافرة في عدة مستويات حكومية وغير حكومية، منها هيئات الرقابة والمعارضة السياسية ومؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الدولية، فهذه الأطراف تستطيع خلق تحالف فعال يملك إرادة التغيير ويدعم إرادة الإصلاح السياسية ولا يعني وجود إرادة للإصلاح ووجود المصلحين، أن الإصلاح أصبح قائماً، فالإصلاح عملية طويلة المدى ومستمرة وتتطلب مشاركة أكبر قدر ممكن من المواطنين والقيادة السياسية²¹. لذلك فإن مكافحة الفساد عملية متكاملة بين الدولة والمجتمع، وهي تتطلب إرادة سياسية قوية مدعومة بإرادة شعبية، تضمن بناء منظومة مضادة تعزز قيم ومبادئ النزاهة والشفافية والمسائلة من خلال استراتيجية وقائية شاملة يشارك فيها جميع الأطراف في المجتمع، فهناك ضرورة للتحرك من أجل مباشرة العمل الجاد في مكافحة الفساد ضمن إطار مفتوح وإن تتطافر داخله جميع الجهود الرسمية والشعبية ومؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي يشكل أساساً مهماً لبناء نظام النزاهة الوطني ويجعل من ممارسة الفساد أمراً مكلفاً لمرتكبيه، مما يؤكد ضرورة استنهاض الإرادة الشعبية وتحقيق عمل جدي لمكافحة الفساد، وتوحيد الجهود

والقيام بعمل جماعي على كل مستويات المجتمع المدني والبرلمان والحكومة لمكافحة الفساد والحد من تغلغه السلبي في المجتمع.

3. **عقلنة الخطاب السياسي والنقد السياسي:** تتعرض الخطابات السياسية للفساد وتفصح مكانه وتحذر منه وكأنها تدافع عن المجتمع حقاً، وأخرى بالعكس تراها تقف إلى جانب الفساد تسوغه وتجد له ما يجعله نتيجة طبيعة للظروف السياسية الراهنة وكأنه أزمة حكومية حقيقية وليس فساداً وتعمل ذلك لتكسب موقفاً سياسياً ترصده إلى جانبها فهي خطابات ذات صفة رواغة.

4. **حرية ومهنية الإعلام والصحافة المستقلة:** ومن هنا لا بد من وضع وسائل الإعلام المختلفة أمام مسؤولياتها الوطنية لتسهم مجتمعه في تغيير اتجاهات الرأي العام وخصوصاً في الدول التي تنفث فيها ظاهرة الفساد، وهذا ما أقدمت عليه بريطانيا التي تحكم بها الفساد قرابة قرن من الزمان، وهذا ما فعلته الدول الآسيوية مثل هونغ كونغ وسنغافورة اللتين جندتا وسائل الإعلام من أجل مكافحة الفساد والتخلص منه نسبياً²².

5. **شفافية مالية الحكومة:** الشفافية مبدأ يتيح للشعب قدرة الاطلاع على السلوك العام للحكومة والمنظمات والاحزاب والجماعات والافراد ومنهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة.

6. **إجراء تقارير الأداء كأدوات للمساءلة.**

أهداف تقارير الأداء:

- الحصول على آراء المواطنين حول درجة رضاهم عن كمية ونوعية الخدمات التي تقدمها الدولة.
- خلق أداة يستطيع المواطنون العاديون والمنظمات غير الحكومية استخدامها لتقييم الخدمات العامة في مجتمع ما.
- تشجيع المواطنين على المطالبة بمزيد من الرقابة والمساءلة والشفافية وسرعة التجاوب مع كل الجهات التي تقدم خدمات عامة.
- تشجيع الأجهزة العامة والحكومية على تحسين خدماتها.

7. **إصلاح نظام الموازنة:** هناك نظامان يستخدمان لإجراء الموازنة العامة، فالأول نظام موازنة الأبواب والبنود والثاني نظام موازنة الأداء والبرامج ، ويختلف هذان النظامان اختلافاً بيناً من حيث درجة المناعة والهشاشة، أي من حيث كونهما عرضه للفساد.

وكما سيتضح في الآتي²³:

إصلاح المشتريات:

غالبًا ما تشمل فضائح الفساد أمور المشتريات الحكومية والخدمات، وتلقي إصلاحات المشتريات الضوء على مسألة العلاقة بين تجنب الفساد وإعطاء المسؤولين مرونة في صلاحياتهم لاتخاذ القرارات على ضوء ما يرونه مناسبًا. فإعطاء الصلاحيات يزيد من دوافع الفساد، لأن العديد من الفضائح تظهر حيث لا توجد أعراف للحد من الفساد في المشتريات، أو حيث يطغى الزعماء السياسيون الفاسدون على قرارات هيئات تحضير المناقصات والعروض²⁴.

التوصيات:

وفق تقارير منظمة الشفافية الدولية بقى العراق في ذيل قائمة مؤشر الفساد منذ عام 2003 وحتى عام 2011، وعلى الرغم من وجود العديد من المؤسسات والمظاهر والممارسات الديمقراطية فيه، لأن الركيزة الأولى للديمقراطية والمتمثلة بالمحاسبة والمساءلة غير فعالة. فلم يشهد البرلمان العراقي بعد عام 2003، أن عاقب وزيراً فاسداً (بسحب الثقة وإحالة على القضاء) أو مسؤولاً سياسياً متهماً بالفساد. فكان النزاع الحزبي داخل المؤسسات البرلمانية كشفاً متبادلاً للفساد، وهو في الواقع لأغراض سياسية تنافسية أكثر منه للمصلحة العامة. واقتصر عمل الجهات الرقابية الأخرى على محاسبة بعض المسؤولين الصغار.

واللافت للنظر أن الفساد كمنار عام على ازدياد منذ 2003، لا سيما عندما أعاد إياد علاوي حينما ترأس الحكومة في عام 2004 العمل بالمادة (136/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية (التي أعطت للوزير أو المرجع الإداري الأعلى الحق في عدم إحالة الموظف المتهم بالفساد على القضاء)، فشهدت حكومته والحكومات التي تلتها تعطيلاً شبه كامل لأدوات وأنظمة المحاسبة والمساءلة والرقابة سواء السياسية منها أم القضائية أم الإدارية. ومن أجل الحد من ظاهرة الفساد لا بد من إجراء تعديلات دستورية تظال الكثير من المواد المعطلة للدور الرقابي للبرلمان العراقي، فضلاً عن اتخاذ التدابير الآتية:

1. تشريع قانون يمنع ازدواج الجنسية لمن يتسمن منصباً سيادياً أو امنياً رفيعاً، استناداً إلى المادة (61)/رابعاً، من الدستور، ولفك اللبس في تحديد "المنصب السيادي والأمني الرفيع"، يمنع القانون ازدواج الجنسية لكل من تشمله موافقة مجلس النواب بالتعيين وفق المادة (61)/ خامساً/أ، ب، ج. وهم كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات. فضلاً عن شمول القانون كل من أعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، منعاً لاستغلال بعض المسؤولين السياسيين الجنسية المكتسبة للتخلص من المسائلة والمحاسبة داخل العراق.
2. تشريع قانون للأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية ينظم طريقة تأسيسها وآليات عملها ومصادر تمويلها، ويحضر التمويل الخارجي لضمان عدم تبعية الأحزاب السياسية لجهات خارجية، لضمان وجود أحزاب ذات تأثير سياسي - اجتماعي.
3. إصلاح نظام التعيين وجعله مركزياً بإعادة تأسيس مجلس الخدمة.
4. إعطاء صلاحيات واسعة لجهاز رقابي واحد يتمتع بالاستقلال في مراقبة السلطات الثلاث، وأن يُعد

هذا الجهاز تقارير دورية تكون في متناول المواطنين على اختلاف انتماءاتهم الحزبية والسياسية ولأعضاء المجالس التشريعية والقيادات الحزبية ومؤسسات المجتمع المدني كافة، على أن تتمتع بسلطات التحقيق والملاحقة القضائية، بدلاً عن وجود عدة هيئات قد يحصل فيما بينها تداخل في الاختصاص.

5. تعزيز استقلال القضاء ودوره في حسم الدعاوى الخاصة بالفساد، ودعم الجهات التحقيقية برفدها بالعناصر المهنية والكفؤة ومنحها صلاحيات تتناسب ومهمة التحقيق.

6. الإصلاح من الأعلى إلى الأسفل، أي من الحلقات السياسية والتشريعية والتنفيذية ابتداءً من القيادة العليا نزولاً إلى أدنى المستويات التنفيذية، وكشف حالات الفساد بعد صدور أحكام القضاء بحقها وإعلانها للرأي العام عملاً بمبدأ الشفافية، والتركيز على كبار المسؤولين عن عمليات المقاولات والاستثمار والامتيازات التي تؤثر على الوضع الاقتصادي للدولة.

7. تفعيل عمل لجان مجلس النواب في مراقبة الوزارات وأداء الحكومة الإداري والوظيفي بشكل مهني، والعمل على التنسيق فيما بين تلك اللجان.

8. إبعاد زعماء الكتل السياسية عن الجهات والهيئات المتخصصة بمكافحة الفساد كلها، لأن الانتماء السياسي يؤثر في اتخاذ القرارات الصحيحة.

9. وضع حدود للسلطة السياسية للسيطرة على الفساد بشكل غير مباشر عن طريق فتح باب الشكوى للمواطنين والجماعات ضد الحكومة، وضد الخدمات السيئة التي تقدمها. فالحكومة تقدم المعلومات عن نشاطها، والمواطنون ومنظمات المجتمع المدني والإعلام يدفعون باتجاه وجود مساءلة حكومية، هذه السياسات تبقى حاجزا أساسيا لمراقبة الفساد وأي أشكال أخرى من المصالح الشخصية التي تظهر في حالة تغييب المراقبة الشعبية للمسؤولين.

10. حصر ثروات كبار المسؤولين وعوائلهم ومعرفة مصدرها من قبل الأجهزة الرقابية التي يفترض ان تتحقق من صحتها قبل وأثناء وبعد تولي المسؤولية العامة (المنصب).

11. استخدام نظام انتخابي يحد من سيطرة الأحزاب السياسية على النواب؛ أي التحول من نظام التمثيل

النسبي الذي استخدم في العراق بعد 2003 إلى نظام انتخابي آخر يتجاوز سلبيات النظام الأول، أو

تعديل النظام الانتخابي بالشكل الذي يؤمن تلافياً سلبياته المعطلة للدور الرقابي البرلماني، كأن يكون

تبني نظام الانتخاب المختلط الذي يجمع بين القائمة مع التمثيل النسبي ونظام الفائز الأول.

12. إلغاء دمج الكوادر الحزبية في الأجهزة الأمنية.

13. اعتماد صنّاع السياسة العامة للدولة في مراحل رسم السياسات أو تنفيذها على المؤشرات

والإحصاءات الموضوعية قدر الإمكان.

14. التعاون دوليا وإقليميا لمكافحة الفساد، وظواهر الأخرى ذات العلاقة بالفساد كالجريمة المنظمة وغسل الأموال، والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة بالفساد.

المصادر:

1. ينظر: سالم سليمان و خضير عباس عطوان، الفساد السياسي والأداء الإداري: دراسة في جدلية العلاقة، مجلة شؤون عراقية، العدد الأول، كانون الثاني، (بغداد: المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، 2010)، ص119.
2. للمزيد من التفصيل ينظر: أيمن أحمد محمد، الفساد السياسي في العراق منذ عام 2003، رسالة ماجستير (غير منشورة) مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بغداد، 2012، ص20-30.
3. مجموعة باحثين ، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، 2005، ص38-39.
4. المصدر السابق ، ص42.
5. ينظر: مصطفى محمود عفيفي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية، (بيروت: دار النهضة العربية، بلا تاريخ)، ص356.
6. سوزان روز اكرمان (إعداد)، الفساد والحكم الرشيد في: الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، (نيويورك: شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1995)، ص 13.
7. ينظر: يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، في مجموعة باحثين: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، المصدر السابق، ص 582.
8. ينظر: منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، (برلين: منظمة الشفافية الدولية، 2005)، ص36-37.
9. نقلاً عن: عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، في مجموعة باحثين: ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الثانية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص141.
10. ينظر: سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم: الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة: فؤاد سروجي (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2003)، ص294-295 .
11. سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم: الأسباب، العواقب، والإصلاح، المصدر السابق ، ص289.
12. مجموعة باحثين، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد(كتاب المرجعية)، المصدر السابق، ص38-39.

13. ينظر: منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، (برلين: منظمة الشفافية الدولية، 2005)، ص36-37.
14. محمد صالح اميدي، المصدر السابق، ص259 .
15. قناة الحرة عراق (شريط الأخبار)، الثلاثاء 2011/2/22.
16. لقاء مع القاضي رحيم العكلي رئيس هيئة النزاهة، في قناة الحرة عراق، برنامج بالعراقي، بتاريخ 2011/3/16.
17. اتصال هاتفى مع القاضي جعفر الموسوي عضو لجنة النزاهة البرلمانية، قناة الشرقية الفضائية، نشرة أخبار الحصاد، الساعة العاشرة مساء، بتاريخ 2011/6/13.
18. كتاب دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، المصدر السابق، ص72.
19. مجموعه باحثين ، الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، المصدر السابق، ص109.
20. نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد (كتاب المرجعية)، المصدر السابق، ص45-46.
21. ينظر: الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014، ص21 .
22. ينظر: الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2010-2014، ص19 - 20 .
23. سوزان روز اكرمان، الفساد والحكم الاسباب، والعواقب، والإصلاح، المصدر السابق، ص113 وما بعدها.
24. ينظر: اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول المشتريات والوثائق المتعلقة بها، على الموقع الالكتروني:

<http://www.wto.org.wtogovt>

عن المؤلف :

ايمن احمد محمد احد الباحثين في مركز المعلومة (مركز مدني مقرة بغداد)، هدفة تعزيز مبدأالشفافية وتنمية الوعي الدستوري والقانوني لدى لدى افراد المجتمع، وحثهم على ممارسة حقهم بالتعبير والوصول الى المعلومة، وتعزيز مباديء الديمقراطية السياسية والاجتماعية، والتعريف بمباديء حقوق الانسان والعدالة الاجتماعية، والمساهمة في بناء ثقافة مجتمعية تتقبل فكرة استطلاعات الرأي والدراسات الميدانية لمعرفة اراء المجتمع واتجاهاته، والشنجيع على المشاركة الايجابية فيها. وطباعة الكتب والاصدارات الدورية التوثيقية. ويعمل المركز على ثلاثة اقسام وهي: قسم استطلاعات الراي، وقسم اصدارات الدراسات البحثية والكتب، وقسم الندوات والورش.

مؤسسة فريدريش ايبرت - مكتب عمان والعراق :

تعتبر مؤسسة فريدريش ايبرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر اقدم مؤسسة سياسية المانية حيث تأسست عام 1925 كأرث سياسي لاول رئيس الماني منتخب ديمقراطيا (فريدريش ايبرت) .

افتتحت المؤسسة ابوابها في الاردن عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الامد مع الجمعية العلمية الملكية.

تهدف مؤسسة فريدريش ايبرت الى تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلا عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والامن في المنطقة. اضافة الى ذلك يدعم مكتب فريدريش ايبرت في عمان بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الاردن والعراق. كما تعمل مؤسسة فريدريش ايبرت في عمان من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني واطياف سياسية مختلفة لانشاء منابر للحوار الديمقراطي، تنظيم مؤتمرات، عقد ورش العمل، واصدار اوراق سياسيات عن اسئلة السياسة الحالية.

للتواصل معنا:

مؤسسة فريدريش إيبيرت الاردن والعراق

صندوق البريد 941876

عمان 11194

الأردن

هاتف: +962 6 5680810

فاكس: +962 6 5696478

البريد الإلكتروني fes@fes-jordan.org

الموقع الإلكتروني www.fes-jordan.org

صفحة الفيسبوك www.facebook.com/FESAmmanOffice

تنويه

الآراء الواردة في هذه النشرة (ورقة السياسات) ليست بالضرورة تلك الآراء التي تمثلها منظمة فريدريش إيبيرت

أو المنظمة التي يعمل بها المؤلف.

ISBN 978-9957-484-28-6 (ردمك)