



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**IRAKLI BAĐIMSIZ ORGANLARIN İDARI YOLSUZLUKLA  
MÜCADELEDEKİ ROLÜ**

İBRAHİM MIRAN

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOĐA  
2021



جامعة الشرق الأدنى  
معهد الدراسات العليا  
كلية الحقوق / قسم القانون العام

دور الهيئات المستقلة العراقية في مكافحة الفساد الإداري

إبراهيم ميران

رسالة ماجستير

**IRAKLI BAĐIMSIZ ORGANLARIN IDARI YOLSUZLUKLA  
MÜCADELEDEKİ ROLÜ**

**İBRAHİM MİRAN**

**YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**DANIŐMAN**

**PROF.DR. SANGAR DAWOOD MOHAMMED AMRI**

NICOSIA  
2021

# دور الهيئات المستقلة العراقية في مكافحة الفساد الإداري

إبراهيم ميران

جامعة الشرق الأدنى  
معهد الدراسات العليا  
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

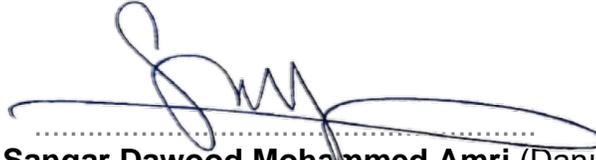
بإشراف

الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمرى

## KABUL VE ONAY

Ibrahim Miran tarafından hazırlanan "Iraklı Bağımsız Organların İdarı Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü" başlıklı bu çalışma, 13/08/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

### JÜRİ ÜYELERİ



**Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri** (Danışman)  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



**Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali** (Başkan)  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



**Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq**  
Yakın Doğu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

**Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer**  
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü  
Müdürü

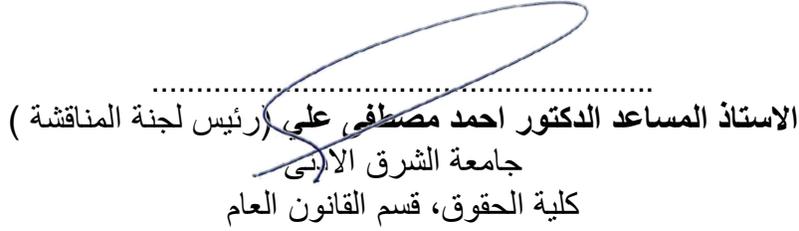
## قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير إبراهيم ميران في رسالته الموسومة بـ " دور الهيئات المستقلة العراقية في مكافحة الفساد الإداري" نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/08/13، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

### أعضاء لجنة المناقشة



الاستاذ الدكتور سه نكه رداود محمد عمرى (المشرف)  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام



الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي (رئيس لجنة المناقشة)  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام



الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق  
جامعة الشرق الادنى  
كلية الحقوق، قسم القانون العام

الاستاذ الدكتور ك. حسنو جان باشير  
معهد الدراسات العليا  
المدير

## BİLDİRİM

Ben **IBRAHİM MIRAN** olarak beyan ederim ki **Iraklı Bağımsız Organların İdarı Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü**, başlıklı tezi '**Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 13/08/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: IBRAHİM MIRAN

## الاعلان

أنا إبراهيم ميران، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان دور الهيئات المستقلة العراقية في مكافحة الفساد الإداري، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمري، ولقد أعددتها بنفسني تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/08/13

التوقيع:

الاسم واللقب: إبراهيم ميران

## TEŐEKKÜR

Sabrın ve iŐi tamamlama yeteneđinin kutsanması için önce Yüce Allah'a Őükredin ve övün ‐çünkü Tanrı bu nimetler için övgü olsun. Bu çalıŐmayı denetlemeyi tercih eden saygın Yrd.Doç.Dr. SANGAR DAWOOD MOHEMMED teŐekkürü ve takdirimi sunuyorum. Ayrıca ‐çalıŐmaya devam etmeyi desteklemiŐ ve buna yardımcı olsak bile ‐Yakındođu Üniversitesi'ne yüksek lisans eđitimi alma fırsatı verdikleri için teŐekkür ve minnettarlıđımı ‐Sayın Kawar Musa'ya teŐekkür ederim.

## شكر وتقدير

الشكر والثناء لله عز وجل اولا على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، فله الحمد على هذه النعم، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور سه نكر داود محمد عمري الذي تفضل بإشرافه على هذه الرسالة، ولكل ما قدمه لي من دعم وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله أسمى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأساتذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهدا في مساندتنا لمواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما اشكر الاخ كاوار موسى منسق القسم العربي على جهوده القيمة، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي عند مرحلة الدراسة.

## ÖZ

### IRAKLI BAĞIMSIZ ORGANLARIN İDARI YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ

İdari yolsuzluk birçok ülkede ve Irak'ta idari makamlar için bir beladır, bu olgunun kötüleştiği ülkeler arasında, özellikle 2003 yılından sonra, devletteki güvenlik ve siyasi durumun bozulması sonucu, yolsuzluk gelişme sürecini geciktirdiği ve halklar için refaha ulaşması ve demokrasinin inşasını baltaması nedeniyle, mücadele etmek tüm sektörleri etkileyen ve mümkün olan tüm araçları kapsayan kapsamlı bir toplumsal mesele haline gelmiştir ve bu düşünceden araştırmamızı Irak'taki bağımsız organların bilgisine ve demokrasiyle mücadeledeki rolüne yönlendirmektedir. İdari yolsuzluk, Iraklı yasa koyucunun idari yolsuzlukla mücadelede bağımsız organlara verdiği rolün etkinliğine ilişkin araştırma sorunu ortaya çıktıkça mı? Ne kadar etkili? Etkinleştirmenin yolları nelerdir? Bu soruları cevaplamak için, çalışmamızda, dürüstlük organının hükümet yolsuzluk vakalarını araştırma ve soruşturma yetkisi ile idari ve mali yolsuzluk suçlarını soruşturmadaki cumhuriyet savcısının yetkisi arasında niteliksel yargı alanında bir çakışma olduğunu varsayıyoruz. Bakanlıklarda ve bağımsız organlarda idari savcılıkların kurulması ve bunların İdari Savcılık Hizmeti'ne bağlanması, idari yolsuzlukla mücadelede ve bunların Başmüfettişlik bürolarıyla örtüp örtü demesinde bir adımdır .

**Anahtar Kelimeler:** Bağımsız Organlar, İdari Yolsuzluk, Gözetim, Dürüstlük, Kamu Davası, Mali Kontrol.

## ABSTRACT

### THE ROLE OF IRAQI INDEPENDENT BODIES IN THE FIGHT AGAINST ADMINISTRATIVE CORRUPTION

Administrative corruption is a scourge to the administrative authorities in many countries and Iraq, among those countries where this phenomenon has worsened, especially after 2003 as a result of the deterioration of the security and political situation in the state, as corruption delays the development process and achieves prosperity for peoples and undermines the building of democracy, so fighting it has become a comprehensive social issue affecting all sectors and encompassing all possible means and from this idea directs our research to the knowledge of independent bodies in Iraq and its role in combating democracy. Administrative corruption, as the problem of research into the effectiveness of the role given by the Iraqi legislator to independent bodies in the fight against administrative corruption arises? How effective is it? What are the ways to activate it? To answer these questions, we assume in our study that there is an overlap in the qualitative jurisdiction between the integrity body's competence to investigate and investigate cases of government corruption and that of the public prosecutor in investigating crimes of administrative and financial corruption. The establishment of administrative prosecutor's offices in ministries and independent bodies and their linking to the Administrative Prosecutor's Service is a step in the fight against administrative corruption and their overlap with the offices of the Inspector General.

**Keywords:** Independent Bodies, Administrative Corruption, Oversight, Integrity, Public Prosecution, Financial Control.

## الملخص

### دور الهيئات المستقلة العراقية في مكافحة الفساد الإداري

الفساد الإداري آفة تصاب بها السلطات الإدارية في كثير من الدول والعراق من بين تلك الدول التي تفاقمت فيها هذه الظاهرة لا سيما بعد عام 2003 نتيجة تدهور الوضع الأمني والسياسي في الدولة، الفساد يؤخر عملية التنمية، ويعيق رخاء الشعب، ويقوض بناء الديمقراطية، لذلك أصبحت مكافحة الفساد قضية اجتماعية شاملة تمس جميع جوانبها. وانطلاقاً من هذه الفكرة توجه بحثنا إلى معرفة الهيئات المستقلة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري، إذ تبرز مشكلة البحث في معرفة مدى نجاعة الدور الذي أناطه المشرع العراقي للهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري؟ وما مدى فعاليته؟ وما هي سبل تفعيله؟ للإجابة على هذه الأسئلة، نفترض في هذه الدراسة أن صلاحيات هيئة النزاهة في التحقيق في قضايا الفساد الحكومي والتحقيق فيها تتداخل مع الصلاحيات النوعية للوكالة النيابة للتحقيق في جرائم الفساد الإداري والمالي. يعتبر إنشاء النيابة العامة الإدارية في مختلف الوزارات والأجهزة المستقلة وربطها بالنيابات الإدارية خطوة في مكافحة الفساد الإداري والتداخل بين هذه المكاتب وديوان المفتش العام.

**الكلمات المفتاحية:** الهيئات المستقلة، الفساد الإداري، الرقابة، هيئة النزاهة، الادعاء العام، الرقابة المالية

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY</b> .....	
<b>BİLDİRİM</b> .....	
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	iii
<b>ÖZ</b> .....	iv
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	vi
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BÖLÜM 1</b> .....	5
<b>İdari yolsuzluk nedir?</b> .....	5
1.1: Yolsuzluk kavramı ve türleri .....	5
1.1.1: Yolsuzluk kavramı .....	6
1.1.2: İdari yolsuzluk, nedenleri ve etkileri .....	8
1.2: Yolsuzluk türleri ve araçları .....	13
1.2.1: yolsuzluk türleri .....	13
1.2.2: yolsuzluk araçları .....	16
1.3: İdari yolsuzluğun kriterleri ve özellikleri .....	20
1.3.1: İdari yolsuzluk standartları .....	20
1.3.2: İslam'da idari yolsuzluk kavramı .....	25
1.3.3: İdari yolsuzluğun özellikleri ve yönetim bilimindeki işaretleri .....	25
1.4: Tarihsel ve uluslararası bir perspektifte idari yolsuzluk.....	28
1.4.1: Tarihsel bir perspektiften idari yolsuzluk.....	28
1.4.2: Uluslararası bir perspektiften idari yolsuzluk .....	28
1.5: İdari yolsuzluğun nedenleri ve etkileri .....	31
1.5.1: İdari yolsuzluğun nedenleri .....	31
1.5.2: İdari yolsuzluğun etkileri .....	34
<b>BÖLÜM 2</b> .....	37
<b>İdari yolsuzlukla mücadelede bağımsız kuruluşların rolü</b> .....	37

2.1: Irak'taki idari ve mali yolsuzluk gerçeđi .....	37
2.1.1: Irak'taki idari ve mali yolsuzluk olgusunun boyutu .....	38
2.1.2: Irak inřaat sektöründe yolsuzluk .....	40
2.1.3: Irak petrol sektöründe yolsuzluk.....	43
2.1.4: Diđer çeřitli alanlarda yolsuzluk .....	44
2.1.5: Fenomenin nedenleri .....	47
2.2: Irak Dürürlük Komisyonu ve idari yolsuzlukla mücadeledeki rolü .....	49
2.2.1: Dürürlük komisyonu konsepti.....	50
2.2.2: Dürürlük Komisyonunun yasal dayanađı .....	52
2.2.3: Dürürlük Komisyonunun Hukuki Niteliđi .....	55
2.3: Mali Denetleme Ofisi ve idari yolsuzlukla mücadeledeki rolü.....	58
2.3.1: Bađımsız mali kontrol kavramı .....	58
2.3.2: Irak Mali Denetleme Ofisi .....	63
<b>SON</b> .....	75
<b>KAYNAKÇA</b> .....	77
<b>İNTİHAL RAPORU</b> .....	90

## قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
.....	الاعلان
ج.....	شكر وتقدير
د.....	الملخص
ه.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
5.....	الفصل الأول
5.....	ماهية الفساد الاداري
5.....	1.1: مفهوم الفساد وأنواعه
6.....	1.1.1: مفهوم الفساد
8.....	2.1.1: الفساد الإداري أسبابه وآثاره
13.....	2.1: أنواع الفساد وأدواته
13.....	1.2.1: أنواع الفساد
16.....	2.2.1: أدوات الفساد
20.....	3.1: معايير وخصائص الفساد الإداري
20.....	1.3.1: معايير الفساد الإداري
25.....	2.3.1: مفهوم الفساد الإداري في الاسلام
25.....	3.3.1: خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة
28.....	4.1: الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي

- 28.....1.4.1: الفساد الإداري من منظور تاريخي
- 28.....2.4.1: الفساد الإداري من منظور دولي
- 31.....5.1: أسباب الفساد الإداري وآثاره
- 31.....1.5.1: أسباب الفساد الإداري
- 34.....2.5.1: آثار الفساد الإداري
- 37.....الفصل الثاني**
- 37..... دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري**
- 37.....1.2: واقع الفساد الإداري والمالي في العراق
- 38.....1.1.2: حجم ظاهرة الفساد الإداري والمالي في العراق
- 40.....2.1.2: الفساد في قطاع الإنشاءات العراقي
- 43.....3.1.2: الفساد في القطاع النفطي العراقي
- 44.....4.1.2: الفساد في مجالات مختلفة أخرى
- 47.....5.1.2: أسباب الظاهرة
- 49.....2.2: هيئة النزاهة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري
- 50.....1.2.2: مفهوم هيئة النزاهة
- 52.....2.2.2: الأساس القانوني لهيئة النزاهة
- 55.....3.2.2: الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة
- 58.....3.2: ديوان الرقابة المالية ودوره في مكافحة الفساد الإداري
- 58.....1.3.2: مفهوم الرقابة المالية المستقلة
- 63.....2.3.2: ديوان الرقابة المالية في العراق

75.....الخاتمة

77.....المصادر والمراجع

90.....تقرير الاستيلاء

## المقدمة

أولاً: مدخل تعريفى لموضوع البحث:

شهد المجتمع الدولي منذ مطلع القرن الحادي والعشرين اهتماماً ملحوظاً في الكفاح ضد الفساد، إذ يعد الفساد من أهم مسببات غياب الاستقرار السياسي وتفكك مؤسسات الدولة ومفاصلها الحيوية وتدهور الخدمات العامة وغياب الثقة بين المواطن والحكومة وازدياد الفجوة الاجتماعية بين المواطن والدولة. وإن من أهم أدوات مكافحة الفساد والآثار المترتبة عليه هو وجود أدوات هيئات رقابية مستقلة وفاعلة تتولى مهمة مراقبة أجهزة الدولة كافة وإخضاعها للقانون من أجل أعمال مبدأ المشروعية.

وتستمد هذه الهيئات المستقلة مشروعيتها من قوة القانون الذي أعطى لها صلاحيات واسعة في مكافحة الفساد. إذ هي ملزمة بتطبيقها بكل نزاهة وشفافية وعدالة صارمة، وأن تطبيق القانون ليس بالعملية السهلة لا سيما أن الفساد الإداري استشرى في معظم مفاصل الدولة بشكل غير مسبق. وأن أي تضحية بفعالية واستقلال تلك الهيئات والأدوات الرقابية وخضوعها للجهة التي من المفترض أن تراقب عليها قد تؤدي إلى تبعات سياسية واجتماعية واقتصادية غير محمودة. الأمر الذي دعا إلى البحث عن تلك الهيئات ومعرفة صلاحياتها التي منحت لها من أجل مكافحة الفساد وكيف تقدم السلطة التنفيذية يد التعاون مع تلك الأجهزة على اعتبار أن السلطة التنفيذية هي الجهة الأكثر تعاملًا مع المواطن.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع:

أما عن أسباب اختيار الموضوع فتتصرف بين دوافع ذاتية وأخرى موضوعية، فالأسباب الذاتية تتجلى في رغبة الباحث في تناول موضوع الهيئات المستقلة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري، ومواكبة الاتجاهات نحو الاهتمام بهذا الموضوع الذي هو محل إشكالات قانونية مطروحة في الساحة الداخلية، كما جاء اختيار الموضوع في ظل دراسة مدى فعالية هذه الهيئات في كبح جماح الفساد الذي استشرى في شتى مجالات الحياة، أما الأسباب الموضوعية فترجمت في إمكانية إثراء المكتبة القانونية في مجال مكافحة الفساد، والوقوف على أدوار هذه الهيئات في ظل الانتشار الرهيب لجرائم الفساد على المستوى الوطني وكذا الوقوف على مدى تمتع هذه الأجهزة بمهام حقيقية تعكس فعلاً سبب وجودها ومدى استقلاليتها والضمانات الكفيلة بحيادها، وهذه الأسباب كلها نجدها حركة الفضول لدينا لتقصي أمر هذه الهيئات والكيفية التي تعمل بها والعراقيل التي تواجهها.

### ثالثاً: أهمية الدراسة:

تبرز أهمية موضوع الهيئات المستقلة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري من ناحيتين: علمية وعملية فتكمن أهمية الموضوع من الناحية العلمية في التعرف على الهيئات المستقلة المنوطة بمكافحة الفساد على اختلاف أنواعها القديمة منها والحديثة، والاطلاع على النصوص التنظيمية التي أنشأتها من خلال وصفها وتحليلها والوقوف على أدوار هذه الهيئات، وإبراز الميكانيزمات التي منحها إياها المشرع لأداء مهامها الرقابية، وتفصي مدى نجاعة السياسة المتبعة من طرف المشرع في مكافحة الفساد من خلال تسليط الضوء على دور تفعيل دور هذه الهيئات للقيام بالدور المنوط بها وتطبيق النصوص النظرية على أرض الواقع، كما تعد دراسة هذا الموضوع مصدراً أكاديمياً مهماً تستفيد منه الهيئات المستقلة من أجل تصحيح مسارها وتصويب العيوب التي تشوب آليات عملها.

### رابعاً: مشكلة الدراسة:

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه جميع الدول وخاصة الدول النامية مما أثرت على عملية البناء والتنمية الاقتصادية التي تؤدي إلى دمار الاقتصاد وعجز الدولة على مواجهه هذه الظاهرة في تحديد أعمار وإعادة البنية التحتية اللازمة لها. ومصر كغيرها من الدول النامية التي تدرك أبعاد هذه المشكلة ومواجهة الفساد الإداري الذي يسيطر على معظم المصالح والهيئات الحكومية وانتشار هذه الظاهرة بشكل كبير وملحوظ على مر السنوات رغم هناك نظم لمكافحة هذه الظاهرة إنما رغم توافر نظم عديدة ال يجد من أنتشار هذه الظاهرة مما يؤدي إلى خطورة الفساد الإداري وأساءه استعمال السلطة الوظيفية.

إن الأوامر النافذة بالعراق أحالت إلى أكثر من جهة صلاحية معالجة الفساد بكل ظواهره في ذات الوقت الأمر الذي ينتج عنه روتينياً إدارياً معقداً يؤدي إلى إرباك عملها جميعاً وتقاطع صلاحيتها بهذا الخصوص ومن شأن ذلك تأخير عملية مكافحة الفساد وشل حركتها.

### خامساً: تساؤلات الدراسة:

بناء على إشكالية الدراسة فان هناك مجموعة من الأسئلة التي تتفرع منها مثل:

1. ما مدى نجاعة الدور الذي أناطه المشرع العراقي للهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري؟
2. ما مدى فعالية الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري؟
3. وما هي سبل تفعيل الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري؟

أهداف الدراسة:

إن أهداف الدراسة الرئيسية تتمحور حول:

1. عرض معلومات ومعارف تمثل الحد الأدنى النظري حول دور الهيئات المستقلة في العراق في مكافحة الفساد الإداري.
2. تسليط الضوء على العراقيل والأعباء الملقاة على عاتق هذه الهيئات.
3. تبيان مدى نجاعة هذه الأجهزة وفعاليتها في صد الفساد.
4. وأخيراً سبل تفعيل هذه الآليات وترشيدها.

سادساً: فرضية الدراسة:

تنتطق الدراسة من فرضية مفادها ان طبيعة الدور الذي مارسته الهيئة في مكافحة الفساد قد تعرض الى عدة معوقات نتيجة للظروف السياسية والقانونية والإدارية و الامنية التي عملت مجتمعة على الحد من الدور الذي ينبغي تمارسه هيئة النزاهة، بالرغم من الدور الذي و تمارسه تلك الهيئة منذ تأسيسها الى يومنا هذا الا ان مؤشر الفساد لازال مرتفعا وفق التقارير العالمية و اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف الظاهرة و تفسيرها و من ثم الاعتماد على منهج التحليلي لتحليل أسباب وجودها و ظروف النشأة و تحليل البيانات الواردة فضلا عن أهميتها بالنسبة للنظام الديموقراطي.

سابعاً: منهج الدراسة:

تم الاعتماد على كل من المنهج التحليلي الذي يعد من أبرز المناهج التي يعتمد عليها الباحثون، وذلك لتحليل المعلومات التي تم جمعها، وهو تجزئى وتفكيك محتوى الشيء وقد عمدت إليه لتحليل بعض الأفكار الواردة في الدراسة. وكذا المنهج المقارن الذي ساعدنا في مقارنة عدد من التشريعات فيما يخص اليات مكافحة الفساد الإداري والمالي.

ثامناً: هيكلية الدراسة:

يتكون هذا البحث من مقدمة يتناول فيها الباحث تعريف الموضوع وأهميته وأهدافه ومشكلته والمنهجية التي اتبعها الباحث وأيضاً تناول الموضوع من خلال فصلين، الفصل الأول التعريف بالفساد الإداري وخصائصه وتاريخه وأسبابه وآثاره من خلال بيان مفهوم الفساد وأنواعه في المبحث الأول، ومفهوم الفساد الإداري وخصائصه في المبحث الثاني، أما المبحث الثالث فتناول الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي، وأسباب الفساد الإداري وآثاره في المبحث الرابع، أما الفصل الثاني فتناول فيه الباحث دور الهيئات المستقلة

في مكافحة الفساد الإداري، وبين الباحث هذا الدور من خلال عدة مباحث في المبحث الأول من هذا الفصل تناول الباحث هيئة النزاهة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري، وفي المبحث الثاني تناولنا صور ومظاهر وأسباب الفساد في العراق، أما المبحث الثالث فبين ديوان الرقابة المالية ودوره في مكافحة الفساد الإداري، واختتم البحث بالخاتمة واحتوت على النتائج والتوصيات، وتم تزييل البحث بالمصادر والمراجع التي استخدمها الباحث في هذا البحث.

## الفصل الأول

### ماهية الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري أكبر عقبة أمام تقدم وتطور السلالات الماضية، وتتطور أساليبه بشكل مباشر مع تقدم الحضارات في مختلف البلدان؛ ومن أجل هذا استأثرت ظاهرتة الاهتمام بإيجاد حل له لما يشكل من خطر عظيم على أي كيان يحل فيه، فهو وباء حقيقي، لذلك عمد المتخصصون في النظام الإداري على بيان حقيقته وتصويره، وبيان خصائصه، وأسبابه وآثاره؛ حتي يكونوا قادرين على تصميم طرق مناسبة لمعالجتها.

وبناء على هذا تم تقسيم هذا الفصل الى أربع مباحث، في المبحث الأول تناولنا تعريف الفساد الإداري، وفي المبحث الثاني: خصائص الفساد الإداري، أما المبحث الثالث فقد خصصناه للمبحث في الفساد الإداري من المنظور التاريخ والدولي. وأخيرا في المبحث الرابع تطرقنا الى دراسة أسباب الفساد الإداري وآثاره.

### 1.1: مفهوم الفساد وأنواعه

يعتبر الفساد، وخاصة الفساد الإداري والمالي، ظاهرة عالمية منتشرة للغاية، وله مجموعة واسعة من الجذور، وتتداخل عوامل مختلفة لا يمكن تمييزها مع بعضها البعض، وتتفاوت درجة الاندماج من مجتمع إلى آخر. جذب الفساد مؤخرًا انتباه الباحثين في الاقتصاد والقانون والعلوم السياسية وعلم الاجتماع وغيرها من التخصصات، كما تم تعريفه من قبل بعض المنظمات الدولية حتى أصبح ظاهرة بلا نظام اجتماعي أو سياسي. وهنا في هذا المبحث نسلط الضوء على مفهوم الفساد، من خلال بيان المعنى اللغوي للفساد وتعريفه في الاصطلاح الإداري والقانوني مظاهره، أسبابه والآثار والانعكاسات المؤثرة.

### 1.1.1: مفهوم الفساد

يتطلب من معظم الأبحاث الأكاديمية الاتفاق على معنى ومحتوى المصطلحات المستخدمة في التعريف، بحيث يمكن أن يقتصر النقاش على إطاره الموضوعي، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الفساد من حيث اللغة والتعبير.

#### أولاً: الفساد لغة

فسد: الفاء والسين والذال كلمة واحدة، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً<sup>(1)</sup>. والجمع: فسدي، والاسم: الفساد. يقال: فسد الشيء يفسده فساداً، وهو فاسد أي: بطل واضمحل. والفساد نقيض الصلاح، والمفسدة ضد المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا: هذا الأمر مفسدة لكذا أي: فيه فساد. فالفساد: التآلف، والاضطراب، والعطب، وإلحاق الضرر، والجذب، والخلل والقحط. قال الله تعالى {وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا}<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً: الفساد في الاصطلاح القانوني والإداري

وفقاً للثقافات والقيم الشعبية المختلفة، فإن لمفهوم الفساد العديد من التعريفات، من جوانب مختلفة واتجاهات مختلفة (3). كما أنها تختلف حسب منظور الرؤية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية لأصحاب المصلحة (3)، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد (4).

ومن هذه المفاهيم ما عرفه السيد علي شتار الفساد بأنه: "استخدام السلطة العامة لكسب منافع لشخص ما، أو لكسب هيبة أو مكانة اجتماعية، أو للحصول على مزايا لمجموعة أو طبقة بطريقة تؤدي إلى انتهاك القانون أو انتهاكه المعايير الأخلاقية للسلوك" لذلك، يشمل الفساد انتهاكات الواجبات العامة والانحرافات عن المعايير الأخلاقية في المعاملات<sup>(5)</sup>.

(1) ابن فارس، معجم مقاييس اللغة. ابن منظور، لسان العرب. الزبيدي، تاج العروس. والأصفهاني، مفردات غريب القرآن. أحمد الفيومي، المصباح المنير.

(2) سورة المائدة: الآية 33.

(3) عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر، 2004، ص 85.

(4) أحمد أبو دية، الفساد "سبله وآليات مكافحته"، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، منشورات أمان، القدس، 2004، ص 2.

(5) السيد علي شتار، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 2003، ص 43-44.

إن تحديد الاتجاه الرئيسي للفساد والاتجاه الأكثر شيوعاً من وجهة نظر عملية، وخاصة بالنسبة للعاملين في مجال التنمية<sup>(6)</sup>، ويتم الإشارة إليه: "شخص يسيء استخدام السلطة في منصب عام بغرض تحقيق مصالح شخصية أو فئوية، إلخ"<sup>(7)</sup>.

حيث عرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، يشير الفساد إلى (8): "الأداء غير السليم للواجبات أو إساءة استخدام السلطة أو السلطة، بما في ذلك الإغفال للحصول على الفوائد، أو لغرض السعي للحصول على منفعة يتم التعهد بها أو عرضها أو طلبها بشكل مباشر أو غير مباشر، أو لقبول تأثير الميزة الممنوحة لنفس الشخص أو لشخص آخر".

تُعرّف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: "أي سلوك ينطوي على استخدام المنصب العام لمنفعة شخصية للفرد أو لمجموعته"<sup>(9)</sup>.

أما الوثيقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية فتعرّف الفساد بأنه: "سلوك يرتكبه موظفو القطاع العام أو الخاص أو المواطنون ينتهك أو يخرج عن القواعد والأنظمة والإجراءات والمبادئ القائمة والتي تتحكم بإدارة إنجازات المسؤولية الوظيفية المقبولة. والغرض منه هو الحصول على أو توقع العوائد والأرباح الشخصية أو الجماعية"<sup>(10)</sup>.

ويرى "بيير لاکوم" أن الفساد يرمز إلى نوعين من الانحراف: "الأول: سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوي في إطار وظائفه العامة، أو الخاصة لتجاوز القواعد المقررة، لحسابه الشخصي أو لآخر أو مؤسسة ثانية. ثانياً: التحريف أو التملص من قواعد المهنة أو المبادئ الأخلاقية التي لم تحدد العقوبة بدقة"<sup>(11)</sup>.

وبهذا يتضح عدم التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد. وعلى كل حال يمكن النظر للفساد على أنه: "سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، يصدر عن شخص أو هيئة عامة كانت أو خاصة".

(6) داوود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 2، 2009، ص 415.

(7) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص 85

(8) جعفر عبد السلام على، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، الرياض، 1424هـ، 2003م، ص 55.

(9) محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، مصر الجديدة، 2007م، ص 10.

(10) الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد الإداري، عمان، الأردن، للفترة 26-27/11/1995م، ص 1.

(11) بيير لاکوم، الفساد، ترجمة سوزان خليل مصر، 2003م، ص 28.

اما الفساد في الاصطلاح الشرعي فهو: كل المعاصي والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها، والعمل بها<sup>(12)</sup>. فهو يتناول جميع الشر<sup>(13)</sup> من المحرمات والمكروهات شرعاً، إذ هو في حقيقته خروج عن منهج الله تعالى<sup>(14)</sup>. يقول الزمخشري: "الفساد: خروج الشيء عن حال استقامته وكونه منتفعاً به، ونقيضه، الصلاح، وهو الحصول على الحال المستقيمة النافعة<sup>(15)</sup> ويقول ابن كثير: "الفساد هو العمل بالمعصية"<sup>(16)</sup>.

### 2.1.1: الفساد الإداري أسبابه وآثاره

هناك أسباب عدة لبروز ظاهرة الفساد الإداري، وقد تناولها العديد من الباحثين والمفكرين، فمنهم من عزا ذلك إلى أسباب اقتصادية ومنهم من رأى بأن سبب ذلك هي العوامل السياسية ومنهم من يعتقد بأنه يعود لأسباب قيمية ولكن مهما اختلفت الأسباب فإن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة سلبية وهدامة للقيم الوظيفية ولأهداف المصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها الوحدات الإدارية الحكومية، لذلك سنتناول في هذا المطلب الأسباب التي أدت لذيع الفساد الإداري وانتشاره، كذلك بيان الآثار السلبية التي سببها هذا الفساد في الوحدات الحكومية.

#### أولاً: أسباب الفساد الإداري

تقف وراء الفساد الإداري وانتشاره عدة أسباب التي قد تختلف تسميتها وتصنيفاتها من مجتمع إلى آخر، ومن تلك الأسباب:

- 1- وجود فرصة يمكن عن طريقها ظهور حالة الفساد الإداري مثل الصلاحيات الواسعة في اتخاذ القرارات التي تعطى لموظف معين مما يمكنه من توجيه القرارات وصياغتها باتجاهات متباينة تحقيقاً لمصالحه الخاصة أو مصالح فئات أخرى.
- 2- ضعف أو غياب دوافع الإخلاص فيما يتعلق بالأداء الوظيفي الحكومي ونزاهته.
- 3- بروز مصالح معينة للموظف لا يمكن تحقيقها بمستوى المنفعة نفسه بإتباع الأساليب الاعتيادية في دائرة معينة.

(12) معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية والمنع من الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2003، ص210.

(13) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، دار الوفاء، الرياض 1418هـ-1997م ج7، ص83.

(14) عبد الله الجبوسي، الفساد، مؤتمة للبحوث والدراسات، 2000م، ص177.

(15) أبو القاسم جار الله محمود بن عمر الزمخشري، الكشاف عن حقائق التنزيل وعلوم الأقاويل في وجوه التأويل، ط1، دار الفكر، 1397هـ-1977م، ج 1، ص 179.

(16) ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، ج 1، ص 79.

4- بروز علاقات اجتماعية على أساس المنافع الخاصة المتبادلة بين أفراد وجماعات داخل الوحدة الإدارية الحكومية وخارجها من شأنها أن تفسح المجال أمام احتمالات تطور هذه العلاقات إلى ممارسات تنضوي تحت مفهوم الفساد الإداري.

5- ضعف أجهزة التفتيش والرقابة والمتابعة على ممارسات العاملين في أجهزة الدولة مما يفسح المجال واسعا لبروز حالات الفساد الإداري وتناميها.

6- التوسعات الكبيرة والسريعة في تشكيلات أجهزة الدولة الإدارية وما ينطوي عليها من احتمالات غياب أو ضعف التزام الأفراد والجماعات بقواعد نظم العمل المقررة رسمياً في تلك التشكيلات ولاسيما في المراحل الأولى لتشكلها تؤدي إلى إتاحة المجال أمام احتمالات ظهور حالات الفساد الإداري وعموماً فإن الفساد والفساد الإداري على وجه التحديد يعود إلى أسباب من أبرزها:

أ. **السياسية:** أي فساد النظام السياسي والنخب الحاكمة فيه، إذ إن طبيعة المصالح الاجتماعية والاقتصادية التي يمثلها النظام السياسي وأنواع السياسات التي تقترحها والفئات التي تستفيد منها تؤثر في النخبة الحاكمة وأصولها الاجتماعية من ناحية وعلى الموظفين ونظرهم إلى المال العام ومقدار ارتباطهم بمؤسسات وأهداف النظام من ناحيةٍ أخرى.

ب. **الاقتصادية:** إنه مرتبط بفشل سياسات التنمية، والتبعية، وعدم المساواة، والفجوات الهائلة في توزيع الدخل والثروة. وإن كانت هناك تنمية تنتفع بها أقلية غنية تستغل الموارد الوطنية لصالحها والفشل الذي أصاب برامج التكيف والإصلاح الهيكلي.

ج. **الاجتماعية:** تتمثل بالانحلال القيمي والأخلاقي والابتعاد عن القيم السماوية أو أرجحية الولاء العائلي على الولاء الوطني أي ضعف الوعي الاجتماعي لدى اغلب من أفراد المجتمع وتدني مستواهم التعليمي.

د. **الإدارية:** تتمثل بسيادة الانموذج النخبوي البيروقراطي في إدارة الدولة الحياة كافة وعدم التناسب بين السلطة والمسؤولية في الجهاز الإداري وعدم تفويض السلطة والتعقيد البيروقراطي وضعف الأجهزة الرقابية مع غياب الرقابة الشعبية وكبر حجم الدولة إدارياً.

وهناك من ينسب أسباب الفساد إلى: إن انتشارها في البلدان النامية ليس لأن شعوبها تختلف بشيء ما عن شعوب العالم الاخرى بل لأن الظروف غالباً ما تكون مواتية ومهيأة لممارسته، فالدافع لكسب المال في هذه البلدان قوي جداً فالسبب يعود إلى (17):

1- استفحال الفقر وانخفاض رواتب موظفي الخدمات العامة فضلاً عن تعرضهم للمخاطر (كالمرض والحوادث والبطالة) التي تزداد في الدول النامية لأن شعوبها تفتقر إلى إتباع آليات مناسبة لمواجهة هذه المخاطر من التأمين وسوق عمالة متطورة التي هي متوافرة تقريباً وبشكل مناسب في الدول النامية والصناعية.

2- إن حرية التصرف لدى قسم من موظفي الدولة واسعة في الدول النامية الانتقالية وهذا ما يجعل الضعف والانحطاط في النظام الإداري يستفحل بعدم تطبيق قوانينها.

3- إن محاسبة المسؤولية في هذه الدول ضعيفة مما يشجع بعض الموظفين على طلب الرشوة وممارسة الفساد الاداري.

4- ضعف الالتزام بالقوانين والمبادئ الأخلاقية في المؤسسات الحكومية.

5- ضعف المؤسسات الرقابية في الأداء لانها لا تتسم بالحسم والقوة فيكون من الصعب الحد من مظاهر الفساد الاداري.

وهناك أسباب اخرى نوردتها على وفق الآتي (18):

1- ضعف نظام الرقابة الداخلية: أن نظام الرقابة الداخلية هو مجموعة من الاجراءات والطرق التي تتبناها الادارة في وضع خطة تنظيمية لغرض حماية الموجودات من التلف والضياع والاطمئنان إلى دقة البيانات المحاسبية والاحصائية وتحقيق كفاءة إنتاج قصوى مع ضمان تمسك العاملين بالسياسات والخطط التي ترسمها الادارة ومن ذلك يتضح مقدار أهمية الاثر الذي يضطلع به نظام الرقابة الداخلية في سلامة إدارة موارد الوحدة أثبتت الدراسات أن قوة نظام الرقابة الداخلية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود فساد إداري للوحدة. عندما يكون النظام ضعيفاً، فإنه يسهل عمليات المحاسبة المالية غير القانونية وبذلك سيكون سبباً رئيساً لحدوث الفساد الاداري.

(17) بدر علي عبد الاله، مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحتها، رسالة ماجستير، بغداد، 2013، ص15-16.

(18) المصدر نفسه، ص16-17.

2- انعدام أو ضعف وحدات التدقيق الداخلي: من أهم مهام التدقيق الداخلي الاشراف على سير العمليات المالية والمحاسبية عن طريق نظام الرقابة الداخلية ومتابعة واقتراح تحسينه وتطويره، وعليه فإن غياب تلك الوحدة أو ضعفها سيؤدي بأنه يكون النظام عرضة للتجاوزات والاختراقات من دون رقيب مما يساعد على أنتشار الفساد الاداري في تلك الوحدات.

3- غياب الشفافية والمساءلة: يعد الافتقار إلى الشفافية والمساءلة أحد أسباب ارتفاع مستويات الفساد. يتكاثر الفساد بسهولة ويستمر في نظام يفتقر إلى الشفافية، فعندما يجد المواطنون أنه ليس لديهم آلية لمحاسبتهم أمام المسؤولين الحكوميين، فسوف يلتزمون في النهاية بمطالبهم وسلوكهم الفاسد. وفي أغلب الاحيان يبقى مسؤولو الحكومة الفاسدة في مناصبهم بسبب غياب الشفافية مما يتيح لهم أخفاء الفساد أو التستر عليه عن طريق رفضها توفير أية معلومات أو إعطاء المعلومات الخطأ. (19)

ويمكن إرجاع تلك الأسباب إلى وجود دوافع وظواهر كثيرة تحفز الفرد على القيام بتلك الحالات، من هذه الدوافع والظواهر:

- 1- ضعف حالة الفرد المادية مما يدفعه الى الحصول على المال بأية صورة من الصور.
- 2- رغبة الفرد في رفع مستوى معيشتته بما يتلاءم والوضع الذي يحيط به ارتفاع مستويات الأسعار مع بقاء الاجر على حالة في الوقت الذي نقل فيه قوة النقد الشرائية.
- 3- انتقال معظم حالات الفساد الاداري من الطابع الفردي الى الطابع الجماعي.
- 4- تقادم نظم الرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية وجمودها ووجود ثغرات كبيرة فيها.
- 5- نقص العناصر الكفؤة والمؤهلة في الأجهزة الادارية ولاسيما قسم الرقابة والتدقيق الداخلي وأهمال جوانب التدريب والتطوير المهني والمدروس.
- 6- تورط عناصر أدارية مسؤولة بدور بارز وواضح في الفساد الاداري (20).

(19) صالح محمد اميدي، الفساد في اقليم كردستان وآليات المعالجة، أربيل، العراق، 2010، ص 257-259.

(20) حيدر علي عبدالله، مشكلة الفساد العراق وآليات هيئة النزاهة في مكافحته، مقال منشور في موقع جامعة النهدين، العدد 1714، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2013، متاح على الرابط

التالي: <https://nahrainuniv.edu.iq/en/node/3158> تاريخ الزيارة: 2021/7/22.

## ثانياً: آثار الفساد الإداري

تعددت الآراء حول ظاهرة الفساد الإداري على وفق تعدد تعريفات تلك الظاهرة ومناهجها وأسبابها التي سبق التطرق إلى بعضها ولكن أغلب تلك الآراء أشارت إلى أن انعكاسات الفساد الإداري أو آثاره السلبية تتمثل في أضعاف قواعد العمل الرسمي ونظمه المعتمدة في الوحدة الإدارية الحكومية المعنية والحيلولة دون تحقيق أهدافها الرسمية التي وجدت من أجلها كلياً أو جزئياً وحرف إمكاناتها المادية وطاقاتها البشرية عن هذه الأهداف وخلق التشويش بدل الانتظام في عمليات اتخاذ القرارات داخل تلك الوحدة كذلك من شأن الفساد الإداري أن يضعف أثر القيادات وفعاليتها داخل الوحدات الإدارية الحكومية.

وعلى الصعيد الاجتماعي فإن الفساد يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل بشكل غير مشروع، ويحدث تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية الأمر الذي يولد التفاوت الاجتماعي ويؤثر على الاستقرار السياسي ويزيد من اختلاله ويعرض شرعية النظام السياسي للانهايار. فضلاً عن آثار الفساد وانعكاساته السلبية على أخلاقيات الوظيفة العامة والموظف العام وعلى الفرد والمنظمة والمجتمع في الوقت نفسه.

وعلى الرغم من وجود بعض الآراء التي تنظر إلى الفساد على أنه وظيفة إجتماعية وأن له أثر ايجابياً كونه يلبي الحاجات غير المشبعة للفقراء، و يخفف من شدة الضغط السياسي على الحكومة ناهيك عن كون الفساد يوفر الفرص لكبار المسؤولين البيروقراطيين لاستثمار أموالهم في مشروعات تنموية، في حين صغار الموظفين من مرتكبي الفساد يحرك السوق ويفعلون الطلب على السلع الاستهلاكية والخدمية؛ لكن واقع الحال وسياق المنطق يدحض ما يحققه الفساد الوظيفي من ايجابيات للمجتمع إذ أن الفساد يتسبب في تحويل الموارد من الفقراء إلى الأغنياء، بل ويؤجج الصراع ويهدد الأمن والاستقرار والسلم الاجتماعي ناهيك عن تحول الفساد إلى بوابة لتسلل الموظفين غير الأكفاء إلى المواقع الإدارية العليا الأمر الذي يضعف من فاعلية الأداء المؤسسي ويشكل عقبة أداء في طريق التنمية ومسيرة التقدم والتطور في العراق(21).

ويرى الباحث أن أبرز مسببات ظاهرة الفساد الإداري وأثارها في الوحدات الحكومية هو ضعف في كفاءة وتأهيل العاملين شاغلي المناصب الوظيفية والذي كان قائماً على أساس التخصص الوظيفي وتحديد الخبرة الفنية المطلوبة ليحل محلها الولاء لأهداف قيادات غير مؤهلة كذلك يؤدي إلى تهاوي الهيكل التنظيمي الرسمي والتسلسل الهرمي وبالتالي عدم القدرة على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

(21) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، دمشق، 2003، ص 89-109.

## 2.1: أنواع الفساد وأدواته

يتفق الباحثون على أن الفساد له جذور تاريخية عالمية، ولا يمكن إرجاعه إلى فترة محددة، ولا علاقة له بمنطقة جغرافية معينة. على العكس من ذلك، فهو يمثل ظاهرة تمتد مع مرور الوقت، ويغطي مداها الممتد جميع دول العالم دون استثناء. وقد بدأت العديد من المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية في الاهتمام بهذه الظاهرة في جميع دول العالم (22).

في هذا المبحث من الدراسة وفي المطلب الأول منه سنتطرق الى أنواع الفساد، اما المطلب الثاني فسنستعرض من خلاله لأدوات الفساد كالاتي:

### 1.2.1: أنواع الفساد

تتعدد أنواع الفساد وتختلف من مجتمع الى آخر فهناك فساد سياسي وفساد اقتصادي وفساد اجتماعي وفساد أخلاقي وفساد ثقافي وفساد بيئي وغيرها من أنواع الفساد، وبالتالي تتعدد الابعاد والتأثيرات والانعكاسات التي تولدها، ولهذا فان كثير من الباحثين يعد الفساد أهم عائق للتنمية فضلا عن تأثيره على النظام السياسي وعلى العملية الديمقراطية وخاصة إضعافه للأداء الحكومي. وبالتالي يمكن ان تعكس هذه الظاهرة عدم استقرار سياسي واقتصادي وأداري وقانوني داخل الدولة وحيانا تعكس محيط الدولة الإقليمي ايضا. وفيما يلي سنتطرق الى أنواع الفساد كالاتي:

#### أولاً. الفساد السياسي:

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: "إساءة استخدام المسؤولين السياسيين للسلطة الموكلة لتحقيق مكاسب شخصية بهدف زيادة السلطة أو الثروة ليست هناك حاجة لتضمين تحويل المال؛ فقد يأخذ شكل تبادل النفوذ أو إعطاء الأفضلية" (23).

يتجلى الفساد السياسي في الأشكال التالية(24):

أولاً. قمة الفساد. هذا من أخطر أنواع الفساد، وترجع خطورته إلى ارتباطه بقمة الهرم السياسي لأولئك من الطبقة العليا الذين يكسبون ثروة ضخمة من مصالحهم الشخصية عن طريق خرق سيادة القانون.

(22) حيدر علي عبدالله، مشكلة الفساد العراق، مصدر سابق.

(23) رمزي محمود حامد ردايدة، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير الأردن، 2009، ص 35.

(24) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داوود، مصدر سابق، ص 89-109.

ثانياً: فساد الهيئات التنفيذية والتشريعية.

ثالثاً: الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات، وتزوير الانتخابات، وفساد الأحزاب السياسية وقضايا التمويل.

وقد تحدث القرآن الكريم عن هذا النوع من الفساد، وذلك حين يتحدث عن الطغيان والاستبداد. فمتى طغى المسؤول حل الفساد، فالطغيان عنوان الاستبداد. يعتبر الاستبداد من أخطر أنواع الفساد التي عرفها تاريخ البشرية (25).

قال الله تعالى في سور غافر: **{قَالَ فِرْعَوْنُ مَا أُرِيكُمْ إِلَّا مَا أَرَىٰ وَمَا أَهْدِيكُمْ إِلَّا سَبِيلَ الرَّشَادِ}** (26) وقال تعالى في سورة البقرة: **{وَإِذَا تَوَلَّى سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ}** (27).

ثانياً: الفساد الاقتصادي:

هو: "استخدام الوظيفة العامة للحصول على أشكال مختلفة من المنافع الخاصة، بما في ذلك قبول الرشاوى أو العمولات من خلال تقديم الخدمات، أو تقديم عقود المشتريات والخدمات الحكومية، أو الكشف عن معلومات حول هذه العقود، أو المساعدة في التهرب الضريبي والتهرب الضريبي. الرسوم وغيرها الممارسات" (28).

وقد جاءت الآيات القرآنية تنهي عن كل ما يؤدي إلى الفساد الاقتصادي. قال الله تعالى: **{لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ}** (29). وقال الله تعالى: **{وَتَأْكُلُونَ الثَّرَاثَ أَكْلًا لَمًّا}** (30). أي: الذي يأكل كل شيء يجده ولا يسأل، فأكل الذي له والذي لصاحبه، وهذا من الفساد الاقتصادي، إذا يتعدى على أموال الغير (31).

(25) عبد الله الجبوسي، مصدر سابق، ص 187.

(26) سورة غافر: الآية 29.

(27) سورة البقرة: الآية 205.

(28) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص 92.

(29) سورة البقرة: الآية 188.

(30) سورة الفجر: الآية 19.

(31) الطبري، جامع البيان، ج 2، ص 415.

### ثالثاً: الفساد الاجتماعي:

وهي: "سلسلة من القواعد والتقاليد المعروفة أو المقبولة أو المتوقعة التي تنتهك أو تكسر النظام الاجتماعي القائم، أي تلك السلوكيات المتجذرة بعمق خارج قيم المجتمع البشري والتي شكنتها الظروف الهيكلية التاريخية التي مر بها المجتمع البشري من قبل"(32).

ومن صور الفساد الاجتماعي، التفكك الأسري، وانتشار المسكرات والمخدرات، والإخلال بالأمن، وقطع الطريق، والقتل(33). فهو يشمل جميع الممارسات التي تخالف الآداب العامة والسلوك القويم(34).

وضربت لنا نصوص القرآن نموذجاً يبين لنا قمة الفساد الاجتماعي، فقال الله تعالى: ﴿وَلَوْطًا إِذْ قَالَ لِقَوْمِهِ أَتَأْتُونَ الْفَاحِشَةَ مَا سَبَقَكُمْ بِهَا مِنْ أَحَدٍ مِنَ الْعَالَمِينَ\* إِنَّا كُنَّا نَسْتَأْذِنُ الرِّجَالَ شَهْوَةً مِّنْ دُونِ النِّسَاءِ بَلْ أَنْتُمْ قَوْمٌ مُّسْرِفُونَ\* وَمَا كَانَ جَوَابَ قَوْمِهِ إِلَّا أَنْ قَالُوا أَخْرِجُوهُمْ مِّنْ قَرْيَتِكُمْ إِنَّهُمْ أَنَاسٌ يَّتَطَهَّرُونَ﴾(35). وها هي أيضاً امرأة العزيز تدعوها الصراحة أمام النسوة بالرغبة بالزنا من غير حياء ﴿وَلَنِيْنٌ لَّمْ يَفْعَلْ مَا آمُرُهُ لِيُسْجَنَنَّ وَلِيَكُونَ مِنَ الصَّاغِرِينَ﴾(36) (37).

### رابعاً: الفساد الثقافي:

وهو: "كل ما يتسبب في خروج أمة عن حالتها الطبيعية يحاول تفكيك هويتها وتمس قيمها" وأيضاً: "استخدام كل الوسائل الممكنة للعبث بفكر البلد للخروج عن وجهته الأصلية"(38).

ويتمتع الفساد الثقافي بحصانة ما يسمى "بحرية الرأي" تارة، و"بحرية الإبداع" تارة أخرى رغم أن هذه الحرية لا تمارس إلا لمساس الثوابت العامة، والقيم الاجتماعية التي بنتها الأجيال(39).

وبناء على هذا فقد حث القرآن الكريم على ضرورة الاستقلالية الثقافية وأن يبقى للأمة قاموسها الخاص. قال تعالى في سورة البقرة: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقُولُوا رَاعِنَا وَقُولُوا انظُرْنَا وَاسْمَعُوا لِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ

(32) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص93.

(33) محمد بن المنني بوساق، المرجع السابق، ص 107.

(34) حمد بن عبد العزيز الخضري، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، مجلد الثاني من ابحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، اكااديمية نايف العربية، الرياض، 2003، ص 79.

(35) سورة الأعراف: الآية 80-82.

(36) سورة يوسف: الآية 32.

(37) السيد قطب، في ظلال القرآن، دار الشروق، بيروت، 1399-1979م، ج4، ص 309.

(38) عبدالله الجبوسي، مصدر سابق، ص193.

(39) لحسن بو نعامة عبد الله، الفساد وأثره في القطاع الخاص، الرياض، 2003، ص 588-589.

أَيْمٍ} (40). وحذر نبيه محمد من تقليد الغير وأن هذه الأمة لا بد أن تتمسك بشخصيتها وهويتها. قال رسول الله: "للتبعض سنن من كان قبلكم شبراً شبراً وذراعاً بذراع حتى لو دخلوا حجر ضب تبعتموهم، قلنا: يا رسول الله اليهود والنصارى؟ قال فمن؟" (41).

### خامساً: الفساد البيئي:

هو: "ما يلحق البيئة من عطل بحيث تفقد وظيفتها الإيجابية للبشرية" (42). فالبيئة هي المجال الحيوي الذي يعيش فيه الإنسان، ولقد خلقها الله سبحانه وتعالى في تناسق تام في كافة عناصرها بما يناسب الإنسان بحيث يحيى فيها حياة طيبة، وصحة خالية من الأمراض والأوبئة (43). وعليه فإن الإسلام يحث على حمايتها وتحريم كل ما من شأنه الإضرار بها من قتلها أو إتلافها. فالفساد البيئي هو كل الضرر الذي يلحق بالترربة أو الماء أو الغطاء النباتي أو الهواء (44). يقول الله عز وجل: **{ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ}** (45).

ويقول أيضاً في محكم آياته: **{كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ}** (46).

وقال رسول الله: "اتقوا الملاعن الثلاث: البراز في الموارد وقارعة الطريق والظل" (47).

### 2.2.1: أدوات الفساد

#### أولاً: هوى النفس (ضعف الوازع الديني):

هذه الأداة هي أخطر أداة للفساد على الإطلاق؛ فحيثما ذهب الانسان خلف هواه فلا رادع لشر نفسه، وإن أمسك لجام نفسه فحينها يرتد عن ارتكاب الفواحش، لذلك، فإن حاجة الناس لتطبيق قوانين الله تعالى تفوق الحاجة إلى الأكل والشرب، وإلا فإن فعل الأشياء السلبية التي لا يبيحها الله وضررها سيؤدي إلى عواقب

(40) سورة البقرة: الآية 10.

(41) أخرجه البخاري، في كتاب: الاعتصام بالكتاب والسنة، باب قول النبي صلى الله عليه وسلم (للتبعض...) (حديث: 6775).

(42) عبدالله الجبوسي، مصدر سابق، ص 190.

(43) جعفر عبد السلام علي، مصدر سابق، ص 74.

(44) محمد بن المنني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، الرياض، 2003، ص 108.

(45) سورة الروم: الآية 41.

(46) سورة البقرة: الآية 60.

(47) أخرجه أبو داود في (سننه) كتاب: الطهارة، (حديث: 594).

وخيمة، وأهمها الحياة الضنك (48). قال الله تعالى: **{وَمَنْ أَعْرَضَ عَن ذِكْرِي فَإِنَّ لَهُ مَعِيشَةً ضَنْكًا وَنَحْشُرُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ أَعْمَى \*}** (49).

ضعف المعتقدات الدينية عند الناس أهم أسباب الفساد الإداري، والمالي، والاقتصادي، والثقافي وأخطرها والأمر لا يحتاج تدليل على ذلك. لأنه إذا اعتبر الإنسان رغبته إلهًا، فإنه يهلك، لأنه يعلم أن طبيعته باطلة، فكيف يتوقع من إلهه أن يوجه رغبته إلى هداية الحق، فلا يتقدم في سلوكه. إلا إذا استجابوا لرغباته، كأن تكون إرادته إلهه (50). قال الله تعالى: **{أَفَرَأَيْتَ مَنِ اتَّخَذَ إِلَهَهُ هَوَاهُ وَأَضَلَّهُ اللَّهُ عَلَىٰ عِلْمٍ وَخَتَمَ عَلَىٰ سَمْعِهِ وَقَلْبِهِ وَجَعَلَ عَلَىٰ بَصَرِهِ غِشَاوَةً فَمَن يَهْدِيهِ مَن بَعْدَ اللَّهِ ۗ أَفَلَا تَذَكَّرُونَ}** (51). عندما ينفذ موظف أمرًا يتضمن فسادًا إداريًا، على الرغم من أنه يجب أن يعرف أنه فساد، فهو في الواقع أحد الأشخاص ممن قال الله عنهم **{وَأَضَلَّهُ اللَّهُ عَلَىٰ عِلْمٍ وَخَتَمَ عَلَىٰ سَمْعِهِ وَقَلْبِهِ وَجَعَلَ عَلَىٰ بَصَرِهِ غِشَاوَةً}** كان محاطًا بأسباب مضللة، من أفكار متعجرفة، ونفوس ضعيفة اعتادت على اتباع شهوات الروح، التي لا يستطيعون تحملها بصبر ورضا، بما في ذلك الكراهية ضدهم، فصارت أسماعهم كالمختم عليها في عدم الانتفاع بالمواعظ والبراهين، وقلوبهم كالمغلقة ولا تسمع بنفاد النصائح ودلائل الأدلة إليها وأبصارهم كالمغطاة (52)، فبعد أن أضلهم الله تعالى من الذي يستطيع أن يهديهم؟ لا أحد يقدر على ذلك (53)؟ **{فَمَن يَهْدِيهِ مَن بَعْدَ اللَّهِ ۗ أَفَلَا تَذَكَّرُونَ}** (54).

### ثانياً: المال:

تميل النفس البشرية إلى حب المال، قال الله تعالى: **{وَتُحِبُّونَ الْمَالَ حُبًّا جَمًّا}** (55). أي: أنكم أيها الناس تميلون بقلوبكم لجمع المال بأي وسيلة ميلا عظيما (56). فالإنسان إذا ملكه الله المال فأساء في تصرفه على خلاف منهج الله تعالى فهو قارون زمانه، قال الله تعالى: **{إِنَّ قَارُونَ كَانَ مِن قَوْمِ مُوسَىٰ فَبَغَىٰ عَلَيْهِمْ وَآتَيْنَاهُ مِنَ الْكُنُوزِ مَا إِنَّ مَفَاتِحَهُ لَتَنُوءُ بِالْعُصْبَةِ أُولِي الْقُوَّةِ إِذْ قَالَ لَهُ قَوْمُهُ لَا تَفْرَحْ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْفَرِحِينَ \* وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي**

(48) صالح بن غانم السدلان، حتمية تطبيق شرع الله في الأرض، مجلة البحوث والإسلامية، (1410هـ-1911م)، ص 210.

(49) سورة طه: الآية 124-126.

(50) محمد علي الصابوني، بيروت، صفوة التفسير، 2002، ج3، ص 190-191. محمد الطاهر بن محمد ابن عاشور، (ت1393هـ)، التحرير والتنوير، بيروت، 2000م، ج19، ص59.

(51) سورة الجاثية: الآية 23.

(52) ابن عاشور، مصدر سابق، ص 375.

(53) الصابوني، مصدر سابق، ص 191.

(54) سورة الجاثية: الآية 23.

(55) سورة الفجر: الآية 20.

(56) الطبري، مصدر سابق، ص 415.

الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ} (57). فليس للانسان أن يعصي ربه الذي خلقه فسواه فعدله، ولا يظن أنه بعلمه الذي علمه الله قد تجاوز الحدود واكتفي بن واستغني عن الله، بل ان القوة لله جميعا واذا فعل الانسان ذلك فقد وقع في الطغيان. قال الله تعالى: {كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَّاظِرٌ \* أَنْ رَأَاهُ اسْتَغْنَى} (58).

### ثالثاً: وسائل الإعلام:

الإعلام من أهم الأساليب المستخدمة لإقناع الآخرين بالإيمان بشيء أو لتبرير فعل، لأنه سيف ذو حدين (59). تم استخدام الإعلام تاريخياً كوسيلة لإضفاء الشرعية على الفساد، لذلك إذا أمر الفرعون شخصاً ما بأن يعلن بين الناس أنه ملك مصر، فسيستخدم وسائل الإعلام كوسيلة لإقناع الآخرين بالإيمان بألوهيته. نهر العظمة يجري حوله في قبضته وامتلاكه ويسير حسب أوامره. أليست هذه هي عظمتها، وخطورة حكمها، واتساعها، وعدم وجود دليل على موسى وذلك؟ ثم ذكر ضعف موسى، فلم يكن له ملك ولا سلطان ولا مال، ولا يكاد يتكلم، فكان أعمى،، وحينما قارن فرعون بينه وبين موسى وقال أن له الملك والعزة، ووصف موسى عليه السلام بالضعف وقلة الأعوان قال: إن كان صادقا فهلا ملكه ربه وسوره وجعل الملائكة أتباعه؟ فكانت هذه طريق فرعون لاستدراك قومه بأن وجدهم جهالا أغبياء فأطاعوه على تكذيب موسى (60). قال الله تعالى: { فَاسْتَخَفَّ قَوْمَهُ فَاطَاعُوهُ ۗ إِنَّهُمْ كَانُوا قَوْمًا فَاسِقِينَ} (61). فما كان من قومه الا ان اسرعوا لطاعته، القرب عهدهم بالكفر فإنهم كانوا يؤلهون فرعون، عندما تردد في إرسال موسى، وسرعان ما عادوا الى طاعة فرعون لأقل سبب. (62).

### رابعاً: الحكم والسيادة:

الفساد والحكم الصالح موضوعان متنافران من حيث الطبيعة ومتلازمان من حيث التحليل، وفي الحالتين يلعب المعيار الأخلاقي دوراً رئيسياً وفاعلاً في تحديد العلاقة بينهما وتثبيتها بين كل من الفساد والحكم الصالح وإن اختلف هذا المعيار باختلاف الثقافات والمجتمعات الإنسانية (63).

(57) سورة القصص: الآية 76-78.

(58) سورة العلق: الآية 6-7.

(59) عبدالله الجبوسي، مصدر سابق، ص 182.

(60) القرطبي، مصدر سابق، ص 98 - 99. ابن كثير، مصدر سابق، ص 165-166. الصابوني، مصدر سابق، ص 139.

(61) سورة الزخرف، الآية 51-54.

(62) ابن عاشور، مصدر سابق، ص 247.

(63) علي الزعبي، وخذلون حسن النقيب، دراسة حالة الكويت، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، 2004م، ص 909.

استخدمت وكالات الأمم المتحدة مفهوم الحكم الرشيد (good governorate) على مدى عقدين من الزمن. فهو يصدر أحكام قيمة بشأن ممارسة السلطة السياسية لإدارة الشؤون الاجتماعية في اتجاه إنمائي وتنموي وتدرجي. وهذا يعني أن الحكم الرشيد هو حكم يصدره سياسي منتخَب تلتزم القيادات والكوادر بتنمية الكوادر الإدارية الملتزمة بتطوير الكوادر الإدارية الملتزمة بتنمية موارد المجتمع وتقدم المواطنين وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم بموافقتهم ومن خلال مشاركتهم ودعمهم. (64)

والقيادات، غالباً ما تستر فسادهما باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية، وإنما غايتها التزوير، والتدليس، والتغريب، وإتاحة الفرص، والاستفادة من الظروف الخاصة التي تسمح لفسادها بالاختفاء عن أنظار العاملين في مجال العدالة (65).

قال الله تعالى: **{وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نُهْلِكَ قَرْيَةً أَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَّرْنَاَهَا تَدْمِيرًا}** (66) يخبرنا هنا القرآن الكريم عن العلاقة بين الحكم الفاسد وإهلاك الأمم بأن الله تعالى إذا أراد هلاك قرية مع تحقيق وعده على ما قاله تعالى سلط وبعث عليها أشرارها ومستكبريها فاكثروا فيها العصيان فإذا فعلوا ذلك أهلكهم الله بالعذاب (67).

#### خامساً: الجهل:

العلم أساس الأعمال وإمامها ومصححها، فكما أنه لا فائدة للعلم بلا عمل فكذلك لا ينفع عمل بلا علم (68). فالذين يعلمون هم الذين ينتفعون بعلمهم ويعملون به، فأما من لم ينتفع بعلمه ولم يستخدمه فهو بمنزلة من لم يعلم (69). وأول خطاب إلهي وجه إلى النبي كانت دعوة إلى القراءة والكتابة والعلم؛ لأنه شعار دين الإسلام فأخرج الناس من غيابات الجهل إلى النور، ولولا العلم ما استقامة أمور الدنيا والدين (70)، العلم شرف وفضل العلماء، قال الله تعالى: **{وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا}** (71) فإذا كان هناك ما هو أعظم من العلم وأجل منه فكان أمر

(64) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، بيروت، 2009، ص 95.

(65) عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005م، ص 42.

(66) سورة الإسراء: الآية 16.

(67) الطبري، مصدر سابق، ص 403.

(68) عبد القادر عيسى، حقائق عن التصوف، الرمادي، 1413 هـ / 1992م، ص 70.

(69) القرطبي، مصدر سابق، ص 290.

(70) الصابوني، مصدر سابق، ص 517 - 518.

(71) سورة طه: الآية 114.

الله نبينا أن يستزيد منه كما فعل مع العلم (72)، وعليه فإن الجهل من أدوات الفساد، فإذا ساد الجهل في الأمة فهو تضليل بينهم.

### 3.1: معايير وخصائص الفساد الإداري

تبدأ الخطوة الأولى في مكافحة الفساد الإداري بتصوره وعرض صورته، فيجب تحديد المرض ثم تحديد العلاج. وأول خطوة في العلاج تكون بمعرفة مفهوم الفساد الإداري، وهو واسع جدا بحيث لا يمكن أن يحويه تعريف واحد (73)، هذا لأنه مفهوم معقد ويختلف من وقت لآخر. يمكن أيضاً أن تختلف الآراء حول السلوكيات المطبقة على سمات الفساد الإداري وفقاً لأهميتها، كالمحسوبي على سبيل المثال في مجتمع لديه التزامات قرابة، قد يكون تصورهما مختلفاً تماماً عن تصور المجتمعات الأخرى، ومن الصعب صياغة معايير عامة تنطبق على جميع أشكال الفساد الاجتماعي؛ لأن المعايير الاجتماعية والقانونية متسقة في بعض الجوانب في العديد من البلدان المختلفة. قد يكون عكس الجوانب الأخرى للبلد (74).

#### 1.3.1: معايير الفساد الإداري

رغم تعدد الأسباب التي حالت دون وضع تعريف موحد للفساد الإداري، ورغم المفاهيم التي نشأت عن هذه الأسباب فإنه يمكن تصنيف اتجاهات تعريف الباحثين للفساد الإداري في أربعة معايير:

#### المعيار الأول: المعيار القيمي:

يؤكد هذا المعيار القيم الدينية والثوابت الأخلاقية لمكافحة الفساد، ويعتبره آفة شخصية مدمرة (75).

لتعريف عكالة للفساد الإداري موضعاً في هذا المعيار حيث عرفه بأنه: "الهبوط بمستوى النهج والسلوك التنظيمي وإيضاً الإداري من المستوى الأخلاقي للوظيفة العامة نحو تفكك المبادئ والقيم وما تعارفت عليه الجماعة، وبذلك يحيد العمل عن إطاره القانوني لتحقيق المصلحة العامة إلى إطار شخصي يتم فيه إساءة استخدامه لتحقيق مصالح المالك الخاصة" (76)

ومن الانتقادات التي وجهت للمفاهيم العلمية أنها ذاتية ونسبية، وغير ثابتة مع صعوبة التحقق منه (77).

(72) القرطبي، مصدر سابق، ص 41.

(73) محمد عبد الغني حسن هلال، مصدر سابق، ص 10.

(74) حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، إسكندرية، 2008م، ص 15-16.

(75) منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، أبو ظبي، 2001م، ص 9.

(76) عبد الله علي عكائلة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة، الرياض، 1992م، ص 79.

(77) آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج 1، 2003، ص 358.

## المعيار الثاني: المعيار المصلحي:

الأشخاص الذين ينتمون إلى هذا الاتجاه يعتبرون الفساد فعلاً يضر بالمصالح العامة، ويشمل تحويل المصلحة العامة لأغراض مصالحهم الخاصة، ويعتبرون المصالح الخاصة والمصالح العامة مرجعاً للحكم على التصرفات الفاسدة. (78).

ومن بين هذه المفاهيم بحسب هذا المعيار:

وفقاً لتعريف كوبر، فقد عرّف الفساد الإداري بأنه: "إساءة استخدام المنصب أو السلطة العامة للحصول على مصلحة ذاتية غير قانونية". وعرف مايكل كلارك (Clark) الفساد بأنه: "الحصول على المنافع الشخصية عن طريق استخدام المنصب الإداري بشكل خاطيء" (79).

يُعرّف أبسن الفساد الإداري بأنه: "إذا قبل الموظف مالا أو هدية ذات قيمة اقتصادية (رشوة) مقابل عمل ملزم بأدائه رسمياً مجاناً أو ممنوعاً من أداء العمل رسمياً، فيعتبر الموظف فاسداً بممارسته السلطة التقديرية بصورة خاطئة لها رائحة إساءة استخدام المناصب الإدارية بحيث تكون المصالح الشخصية لها الأسبقية على المصالح العامة. (80).

وقد انتقدت التعريفات القائمة على هذا المعيار بعمومية المفاهيم التي يعتمد عليها مثل مفهوم المصلحة العامة، أو مفهوم (سوء الاستخدام) حيث تثار هناك عدة تساؤلات بخصوص ماهية مفهوم المصلحة العامة؟ ومن الذي يحددها وكيف تحدد؟ كيف نميز بين العام والخاص عملياً؟ إذن، ما هو السلوك غير الأخلاقي وغير الأخلاقي للأفراد أو الجماعات التي تحقق المصالح الخاصة والمصالح العامة، أو على الأقل تحقق المصالح الخاصة دون المساس بالمصالح العامة؟ إذن، ليس هناك شك في أن هذا يجلب بعض الغموض إلى الأنماط السلوكية التي يمكن تضمينها تحت مفهوم الفساد (81). بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي هذا الاتجاه إلى إجازة أي سلوك ينطوي على الفساد بحجة تحقيقه للمصلحة العاملة وهو لا يفعل ذلك (82).

(78) حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، القاهرة، 2003م، ص 30.

(79) حسنين المحمدي بوادي، مصدر سابق، ص 17.

(80) أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، 1413هـ، ص 92-93.

(81) منقذ محمد داغر، مصدر سابق، ص 10-11. حنان سالم، مصدر سابق، ص 30-31.

(82) رمزي محمود ردايدة، مصدر سابق، ص 37.

### المعيار الثالث: المعيار القانوني (التشريعي):

يؤكد أنصار هذا الاتجاه أن الفساد يشير إلى أفعال تنتهك القواعد القانونية الرسمية المفروضة على مواطنيهم من قبل النظام السياسي الحالي<sup>(83)</sup>. وهم يعتبرون المعيار الوحيد للحكم على الفساد الإداري هو القانون والشرعية، ويقتصرون على مخالقات القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب الالتزام بها وظيفيًا<sup>(84)</sup>. في تعريف الفساد الإداري في هذا المعيار، فإن تعريف Klingard هو: "أي تصرف يخرج عن طريق المصلحة العامة بسبب المصالح الشخصية أو العلاقات الأسرية أو التوترات الخاصة أو الوضع الاقتصادي أو الخاص، أو من خلال تنفيذ اعتبارات معينة من أجل التصرف في المصالح الخاصة لانتهاك القانون"<sup>(85)</sup>. وهي تشمل تعريف الأعرجى للفساد الإداري: "السلوكيات التي تخرج عن الواجبات الرسمية وتفيد المصالح الشخصية، مثل الطموحات المالية، والمصالح الاجتماعية، والسلوكيات المخالفة للقوانين والاعتبارات الشخصية".<sup>(86)</sup>

تم التأكيد على هذا المعيار في تعريف البنك الدولي للفساد على أنه: "التطبيق المصرح به للقوانين والقواعد واللوائح التي يجب أن يتبعها الاستخدام المتعمد للبيانات الكاذبة، من أجل السعي للحصول على مزايا للعاملين الحكوميين وغير الحكوميين في إطار محظور و بطريقة واضحة للمناصب العامة يقدم الموظفون المنافع الشخصية"<sup>(87)</sup>.

على الرغم من أن هذا المعيار يوفر معيارًا واضحًا وعمليًا لفهم الفساد، فقد تم انتقاده بسبب جمود القانون والقيود المفروضة على الشرعية<sup>(88)</sup>. لأن هذا النوع من السلوك ليس فقط فسادًا ينتهك قواعد العمل الرسمية، ولكن أيضًا تجنب تطبيق القانون أو منع تطبيق القانون من أجل تحقيق مصالح ذاتية معينة يعتبر فسادًا. فكما أن القوانين والتشريعات نسبية وتختلف من مجتمع إلى آخر، فإن ما هو قانوني في مجتمع ما قد يكون فاسدًا في مجتمع ثانٍ<sup>(89)</sup>.

(83) حسنين المحمدي بوادي، مصدر سابق، ص 17-18.

(84) منقذ محمد داغر، مصدر سابق، ص 11.

(85) روبرت كليجار، السيطرة على الفساد، ترجمه علي حسين حجاج، دار البشير، 1994، ص 46.

(86) عاصم الأعرجى، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، عمان، 1995م، ص 16.

(87) آدم نوح القضاة، مصدر سابق، ص 390.

(88) منقذ محمد داغر، مصدر سابق، ص 11.

(89) حنان سالم، مصدر سابق، ص 22-23.

وقد قسمت منظمة الشفافية بسبب تلك الانتقادات- الفساد الاداري الى قسمين(90):

الاول بسبب انتهاك القانون والثاني بسبب التظار بالممارسات القانونية لكن الغرض منه هو السعي لتحقيق مكاسب شخصية.

#### المعيار الرابع: معيار الرأي العام:

ويرى هذا الاتجاه أن الفساد هو نتيجة سلسلة من الاختلالات المتأصلة في البنية الاجتماعية وكذلك الامر الاقتصادية وايضا السياسية، وعلى هذا الأساس وكي تكشف أسباب ومظاهر الفساد الاجتماعي يجب أن يكون في الهيكل الاجتماعي العام(91)، غادر ليحدد ما يعتقد أنه سلوك فاسد للموظفين الإداريين وأنه لا يرى سلوك عامة الناس والموظفين(92).

هناك ثلاث اقسام لتعريف الفساد حسب تعريف نهايمر، وهي كالتالي(93):

الفساد الأسود: بما في ذلك جميع أشكال الفساد المعترف به اجتماعيا، والتي ينبغي القضاء عليها ومعاقبة مرتكبيها.

الفساد الأبيض: وهو يتضمن كافة السلوك الذي يحظى باتفاق الجمهور على أنه سلوك يمكن التغاضي عنه وعدم معاقبة من يقومون به، رغم وجود قواعد قانونية جنائية في أكثر الأحيان تعاقب على تلك التصرفات التجاوزية، ولكن لا ينظر إليها بوصفها تعديات على القيم المجتمعية؛ ولذلك لا يتم رفضها اجتماعيا.

الفساد الرمادي: التصرف أو الفعل الذي لا يجرى الاتفاق بين الأطراف المعنية على إدانته إذ يرى عناصر معينة من المجتمع بإدانة مرتكبيه في حين يبقى رأي الجمهور غامضا مترددا في ذلك.

ويعتبر هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبيا حيث جاء للتخلص من الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة(94)، على الرغم من أن هذا المعيار له بعض الفوائد العملية، إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه لأن الرأي العام سيتغير بمرور الوقت فما يعتبر فاسدا اليوم قد يكون العكس غدا، كما أن الرأي العام يختلف من دولة لأخرى، بل ويختلف داخل الدولة الواحدة من إقليم لآخر، كما انه لا يمكن اعتماد هذا التقسيم للفساد بانواعه

(90) آدم نوح القضاة، مصدر سابق، ص 360-361.

(91) حسنين المحمدي بوادي، مصدر سابق، ص 18-19.

(92) منقذ محمد داغر، مصدر سابق، ص 341.

(93) بيرلاكوم، مصدر سابق، ص 10.

(94) منقذ محمد داغر، مصدر سابق، ص 361.

؛ لأنه يتنافى مع المبادئ الأخلاقية والمعايير القانونية، فالسكوت عن عمل غير أخلاقي لا يعني تبريراً له، أو إعطائه رخصة قانونية، أو أن يصبح الفساد في بعض أشكاله حقيقة حياتية معترفاً بها، وتحظى بالقبول العام، وهذا يعني أنه كلما أصبح الفساد قيمة اجتماعية، فإن الأخلاق تنهار وكذلك انهيار القانون (95).

ومن خلال استعراض ما تقدم تتضح صعوبة التوصل إلى مفهوم محدد للفساد الإداري حيث تبدأ التحديات التي تواجه محلي الفساد بالكيفية التي يعرفونه بها، فأغلب الناس يعرفون الفساد الإداري عندما يرونه (96)، من بين المشاكل التي تعيق الوصول إلى المفهوم المحدد للفساد الإداري، لا يزال الفساد سلوكاً خفياً، وكشف قضايا الفساد عادة لا يؤدي إلا إلى الكشف عن بعض الحقيقة، ودائماً ما يكون عمل الفساد تحت الطاولة (97).

إلا أن تعدد المفاهيم الفساد الإداري الأنفة الذكر لا يعني أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلف عليها، وبالتالي فإن محاربهه والتصدي له لن يكون ممكناً أو يسيراً (98). ومن أجل التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإداري لا بد أن ينطوي التعريف على المضامين التالية (99):

1. السلوك الشاذ الذي يخالف القوانين والأنظمة والأوامر والتعليمات ويتعارض مع القيم الأخلاقية العامة للمجتمع.

2. وهو سلوك ناجم عن إساءة استخدام المنصب العام أو استخدامه لخدمة أغراض خاصة أو الحصول على منافع شخصية مادية أو معنوية.

3. يقوم بفعله موظف الحكومة أو موظف الشركات.

4. الفساد الإداري يضر بالمصالح العامة.

5. يمكن أن يحدث الفساد الإداري إما على المستوى الفردي أو على مستوى المجموعة.

وفقاً للتفكير القانوني وبناءً على ذلك، يمكن تعريف الفساد الإداري على النحو التالي: "سلوك ينحرف فيه الموظف العام أو من كلف بخدمة عامة أو من في حكمها عن معايير أخلاقيات الوظيفة العامة والقيم الاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة ذاتية أو فئوية على حساب المصلحة العامة".

(95) حنان سالم، مصدر سابق، ص 32-33.

(96) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص 89.

(97) هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة، عمان، 1994، ص 50.

(98) عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص 10.

(99) أحمد أبو دية، مصدر سابق، ص 2.

### 2.3.1: مفهوم الفساد الإداري في الإسلام

ويتطلب إيضاح المصطلح بيان مكوناتها وهما الفساد والإدارة، وقد تم اقتراح أن مفهوم الفساد من الناحية القانونية هو: "جميع الجرائم والمخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية والغرض منها وتنفيذها. إن مفهوم الإدارة في المصطلحات الشرعية هو: "تنظيم القوى البشرية وإدارتها في إطار أحكام الشريعة الإسلامية من أجل تحقيق أهداف الدول الإسلامية".<sup>(100)</sup>.

وفقاً للمحتوى أعلاه، طالما أن العيب يخالف الأمر المصادق عليه في الشريعة الإسلامية، فإن أي أمر يخالف التنظيم الإداري للدولة الإسلامية يعتبر فساداً إدارياً، وعليه يمكن تعريف الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي بأنه: (عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة).

وهذا المفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي يتفق مع ما ذكرناه في تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً أنه: "تصرف فيه الموظف عن إطار أخلاقيات الوظيفة العامة متجاوزاً المصلحة العامة لحساب منفعتة الشخصية أو منفعة فئة معينة".

ومن الجلي أن كلا المفهومين متفق على أن انحراف الموظف في سلوكه الوظيفي التحقيق مصلحته أو مصلحة جهة ما هو السبب الرئيس لوقوع الفساد الإداري، وذلك انحرافاً أصلياً عن أحكام وقوانين الشريعة. كما أن التعريف الشرعي المذكور شامل للمعايير الأربعة المذكورة في المفهوم الاصطلاحي للفساد الإداري (القيمي، المصليحي (حيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله)، القانوني التشريعي)، الرأي العام (أي العرف الشرعي المعتبر). وهذه المعايير معتبرة في الشريعة الإسلامية إذ مخالفتها أو مخالفة أحدها هو مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها.

### 3.3.1: خصائص الفساد الإداري وعلاماته في علم الإدارة

يتجلى الفساد الإداري على أنه نهج خاطئ ينتهك واجبات الوظيفة ويعزز المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة<sup>(101)</sup>، ويتميز بخصائص وعلامات بيّنها في الفرعين التاليين التالية:

(100) فوزي كمال أدهم، الإدارة الإسلامية، عمان، 1421هـ - 2001م، ص22.

(101) ناصر عبيد الناصر، سوريا، دمشق، 2002م، ص 10.

## أولاً: خصائص الفساد الإداري

### أولاً: السرية:

عادة ما يتم إخفاء الفساد الإداري (102)؛ ويرجع ذلك إلى الأفعال غير القانونية التي تنطوي عليها الأنشطة من منظور القانون أو المجتمع أو كليهما (103).

إذ تتباين الوسائل والأساليب التي يستتر الفساد الإداري بها تبعاً للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالباً ما تستتر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه باعتبارات أمنية، والتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليها يتعذر الكشف عنها. وإنما غايتها التزوير والتدليس (الخداع والتمويه) والتغريب (الغفلة عن عاقبة الأمر)، وانتهاز الفرص والظروف الاستثنائية لتمير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين الصالحين (104). عند محاولة فضح قضية فساد، عادة ما يكون ذلك فقط للكشف عن جزء من الحقيقة يجب معرفته (105)، فمن أجل طمس خصائصها، والقضاء على عناصرها، وإثارة الخلافات والخلافات حولها، قد تنتهم في النهاية بعض الأبرياء بفضح زيفهم، أو التظاهر بالدفاع عنهم وتبرير مرتكبيهم. (106).

### ثانياً: اشتراك أكثر من طرف في الفساد:

قد يحدث الفساد الإداري من قبيل شخص واحد، ولكن عادة ما يكون أكثر من شخص متورط في سلوك فاسد؛ بسبب المنفعة المتبادلة بين أعضاء المجموعة الفاسدة القائمة على العملية؛ الفساد هو تعبير عن اتفاق بين إرادة صنّاع القرار والمؤثرين، وهو يكيّف صنع القرار مع رغبات الذين يضعون مصلحتهم الشخصية أولاً ويرغبون بقرارات لصالح ذلك (107).

عادة ما يتم ارتكاب الفساد من خلال وسطاء مجهولين يلعبون دوراً رئيسياً في تسهيل مهام كلا الطرفين دون معرفة بعضهم البعض أو وجهاً لوجه، ومع تقادم الزمن يصبح للفساد أيادي متمثلة في الوكلاء أو الوسطاء الذين يصلون الحلقة الفاسدة ببعضها على أرض الواقع (108).

(102) هيئة الأمم المتحدة، مصدر سابق، ص 52.

(103) عبد المجيد حراشة، الفساد الإداري، جامعة اليرموك، رسالة ماجستير، اريد، 2003، ص 41.

(104) عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص 42.

(105) هيئة الأمم المتحدة، مصدر سابق، ص 50.

(106) عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص 44.

(107) هيئة الأمم المتحدة، مصدر سابق، ص 52.

(108) عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص 43.

### ثالثاً: سرعة الانتشار:

يتسم الفساد بانتشاره السريع، ولا سيما الفساد من قبل المسؤولين، وقد ازدادت سلطة الفاسدين ونفوذهم، الأمر الذي يمكنهم من إجبار الأجهزة الإدارية الأخرى على السير على خطهم طواعية أو على مضض. لا تقتصر طبيعة انتشار الفساد على حدود وكالة إدارية وطنية واحدة، بل أن الفساد قابل للانتقال من دولة إلى أخرى خصوصاً في ظل العولمة والسوق المفتوحة<sup>(109)</sup>. ونرى أن تلك الجرائم الإدارية قد انتشرت عالمياً ولم تعد مقتصرة محلياً (110) (111).

### رابعاً: التخلف الإداري:

غالباً ما يصاحب الفساد الإداري بعض مظاهر التخلف الإداري، مثل: تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت والعصبية ضد المتعاملين مع الجهاز الإداري إلى جانب المشاكل الإدارية الأخرى، يشعر أعضاء النزاهة أو المؤسسات الإدارية في النظام بشكل عام بعدم الارتياح، ويفقدون الدافع للعمل الجاد وخدمتهم، وتجنب الإضرار بالعناصر الفاسدة. خاصة إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري، مما يؤثر ذلك على مصلحة المجتمع بأكمله<sup>(112)</sup>.

### ثانياً: علامات الفساد الإداري

1. رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة، واجراء المزيد من الاهداف واعطاء الكلمات التي تخدر أعصاب الناس وعقولهم، واعطائهم الامل بالإصلاح الجذري والتغيير بوقت قريب والهدف من هذه الوعود هو التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري<sup>(113)</sup>.
2. افتح باب العمل، حتى يدخل العمل كل جاهل، عديم الضمير، أو متواكل مهمل. والنتيجة هي الحصول على أجور بدون إنتاج فعلي أو ناتج جاد.
3. يصبح من يعمل ومن لا يعمل سيان بسبب عدم ربط الأجر بالإنتاج، مما جعل الوظيفة مقراً لوي النفوس المريضة ممن يجدونها ملجأً للمال بلا عمل.

(109) عبد المجيد حراشة، مصدر سابق، ص 41.

(110) محمد فتحي عيد، الرياض، الجريمة المنظمة والفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص 694.

(111) محمد أنور البصول، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، 2003، ص 938.

(112) عبد المجيد حراشة، مصدر سابق، ص 41.

(113) عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دون ناشر، ص 75.

#### 4.1: الفساد الإداري في المنظور التاريخي والدولي

انتشر الفساد الإداري منذ القدم إلى الوقت الحاضر في الدول الغنية والفقيرة والقوية والضعيفة والمتخلفة والمتقدمة، فهي موجودة على امتداد المكان والزمان فهي ليست وليدة اليوم (114).

في هذا المبحث من الدراسة سنتطرق إلى بيان الفساد الإداري من منظور تاريخي وذلك في المطلب الأول منه، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه الفساد الإداري من منظور دولي

##### 1.4.1: الفساد الإداري من منظور تاريخي

عثر فريق الآثار الهولندي عام 1997م في موقع (دكا) في سوريا على ألواح الكتابات مسمارية تبين موقعا إداريا بدرجة (أرشيف دائرة الرقابة حاليا) يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوي من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين (115).

كما أن الألواح السومرية ومحاضر جلسات مجلس (أرك) وكذلك مصر الفرعونية والإغريق، والصين القديمة في تعاليم (كونفوشيوس)، ودعا إلى إرساء دولة القانون للحد من الفساد الإداري، وصياغة قواعد لتوجيه موظفي الدولة وضبط عملهم.

هناك شاهدة حجرية محفوظة في الحضارة الهندية (حوالي 300 قبل الميلاد) مكتوب عليها الجملة التالية: "يستحيل على الإنسان ألا يتذوق العسل أو السم على لسانه، لذلك يستحيل على من يدير الأموال الحكومية تذوق ثمار الملك ولو قليلاً" (116).

وبعد عهدي النبوة والصحابة في العهد الإسلامي لم يخل عصر من الفساد، ففي العصر المملوكي مثلاً استشرى الفساد في الدوائر الحكومية، أصبح العمل ظاهرة فساد وجشع ومكاسب مادية. غياب العدل وانتشار الظلم والرشوة (117).

##### 2.4.1: الفساد الإداري من منظور دولي

ربما يكون من أهم الآثار السلبية للعولمة نمو وانتشار الفساد على نطاق عالمي، حيث سهلت من الضوابط القانونية والإجرائية، ما ساعد على إطلاق مخيلة الشبكات الإجرامية على صعيد دولي، حيثما تسلل الفساد

(114) ناصر عبيد الناصر، مصدر سابق، ص 71.

(115) علي أحمد فارس، حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجا"، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008م، ص 1.

(116) علي أحمد فارس، المرجع السابق، ص 1.

(117) محمد العريس، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر المملوكي، بيروت، 2005، ص 10-12.

إلى الحدود الدولية، استخدم الفرص المناسبة لجعل إمكانية الاحتفاظ بثمار الأنشطة الإجرامية أكبر من إمكانية الردع والعقاب(118).

لذلك، تم ادراك خطورة ظاهرة الفساد من قبل الدول وقامت ببذل الكثير من الجهود على المستوى الاقليمي والدولي، وبدورها تحولت الى شكل ميثاق دولي، وفي سياق هذا بات أمرا طبيعيا أن تتكثف جهود الدول على النحويين الإقليمي والعالمي بشكل حكومي وغير حكومي، ولعل القرار الصادر بتاريخ (15 ديسمبر عام 1975م) بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة يعد أول شجب عالمي للفساد بكافة أشكاله(119)، وفي عام (1992م) قام المجلس الأوروبي بإنشاء (فريق متعدد التخصصات يعني بالفساد) مؤكدا بذلك على نحو رسمي عودة الفساد كمشكلة عامة تتطلب لها تنظيمات محددة(120).

وقد أخذ هذا الأمر منحة جديا بعد أن قامت الدول الصناعية الممثلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية بإصدار توصيات في عام 1994م بأن يتخذ أعضاء المنظمة إجراءات ملزمة بهدف القضاء على ثورة المسؤولين خارج حدود الدولة المعنية في كل ما يتعلق بالمعاملات التجارية في الإطار الدولي، تمت صياغة هذه التوصيات من خلال عدد من القرارات التي انتهت في عام 1997م بأن تبنى مجلس وزراء الدول الصناعية (اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية في المجال الدولي، والتي دخلت حيز التنفيذ في شباط / فبراير 1999).

في القارة الأمريكية، وقعت منظمة الدول الأمريكية على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في عام 1996، وقد وقع على هذه الاتفاقية إحدى وعشرون دولة من أمريكا اللاتينية، بالإضافة إلى الولايات المتحدة وكندا، الهدف الرئيسي للاتفاقية هو نشر وتطوير وتعزيز الإطار القانوني داخل الدول الأعضاء لمنع الفساد ومكافحته ومعاقبته والقضاء على الفساد في القطاع العام في المجالين الداخلي والدولي. وفي إفريقيا تبنت دول الوحدة الإفريقية اتفاقية حول (منع الفساد ومحاربتة) بتاريخ تموز/ يوليو 2003م(121).

وجميع هذه الاتفاقيات اتصفت بالصفة الإقليمية فكانت حلولها محدودة التأثير فشعر المجتمع الدولي بضرورة وضع الحلول المؤثرة عالميا فكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (Un Convention Against Corruption) التي تبنتها في 31 تشرين أول/ أكتوبر 2003م، وجرى التوقيع عليها في المكسيك في 9

(118) داوود خير الله، مصدر سابق، ص 223.

(119) حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، بيروت، 2004م، ص 531-541.

(120) بيرلاكوم، مصدر سابق، ص 5.

(121) داوود خير الله، مصدر سابق، ص 235-238.

كانون الأول/ ديسمبر 2003م<sup>(122)</sup>، وصدقت في 24 شباط/ فبراير 2005م<sup>(123)</sup>، وهي عبارة عن وثيقة سجلت بعضاً من الحلول لتحمل الدول على الأخذ بها عبر تشريعاتها الوطنية الداخلية<sup>(124)</sup>. وتتناول الاتفاقية بصورة رئيسية منع الفساد في القطاع العام والتحقيق بشأنه والعقاب عليه وكذلك استعادة عائدات السلوك الفاسد والإثراء غير المشروع وتناول كذلك الفساد في القطاع الخاص، فتتضمن الاتفاقية إطاراً قانونياً للتعاون الدولي بشأن مكافحة الفساد<sup>(125)</sup>.

أما على مستوى المؤسسات والمنظمات الدولية فكان البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية<sup>(126)</sup>.

لا تقتصر الجهود الدولية لمكافحة الفساد على قضايا القطاع العام، بل تشمل أيضاً المنظمات المدنية ومؤسسات المجتمع المدني، وأهمها: منظمة الشفافية الدولية<sup>(127)</sup>: وهي منظمة غير حكومية، حيث قام فريق يترأسه بيتر إيجن بإنشائها في أيار/ مايو 1993، الغرض من إنشائها هو العمل كمنظمة إعلامية ومكافحة الفساد<sup>(128)</sup>.

أما العالم العربي لأنه جزء من هذا العالم فهو ليس بمنأى عن الفساد<sup>(129)</sup>. وبناءً على ذلك قام مجلس الوزراء الداخلي للعرب ببناء أكثر من مشروع بهدف القضاء على الفساد منها: مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد أو مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين.

كما بذلت جامعة الدول العربية جهوداً لمكافحة الفساد. ولعل أهم هذه الجهود هو المشاركة الفعالة لممثلي المجموعة العربية ووزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء العدل في صياغة ما يلي: "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية"، التي انعقدت في مدينة باليرمو بإيطاليا في الفترة

(122)المعهد العراقي، نحو استراتيجية وطنية لمواجهة الفساد.

(123)برنامج الأمم المتحدة للإتماء.

Programmed on Governance in the Arab Regional (POGAR). United Nations Development Programmed: <http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp>

(124) نحو استراتيجية وطنية لمواجهة الفساد، ص 1.

(125) داوود خير الله، مصدر سابق، ص 440 - 442.

(126) داوود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية، ص 39، حسن نافعة، مصدر سابق، ص 544.

(127) حسن نافعة، مصدر سابق، ص 532.

(128) بيرلاكوم، الفساد، ص 5.

(129) عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، 2006، ص 383.

(15.12/2000/12) حيث شملت في أحكامها تجريم الفساد في المادة (8)<sup>(130)</sup>. ووقعت في 29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2002م ولم تصدق<sup>(131)</sup> ومشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي انعقدت في فنا خلال الفترة 2003/8/7.8/22م<sup>(132)</sup>.

## 5.1: أسباب الفساد الإداري وآثاره

### 1.5.1: أسباب الفساد الإداري

يعود سبب الفساد ككل إلى عدة أسباب تتداخل وتؤثر في بعضها البعض. وتمثل هذه الأسباب بشكل مباشر أو غير مباشر السبب الجذري الأساسي لانتشار الفساد الإداري، بما في ذلك الأسباب التالية: (133)

#### أولاً: الأسباب الاجتماعية:

حيث تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات دورا بارزا في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعدم الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس<sup>(134)</sup>، يعتبر التنشئة الاجتماعية طويلة المدى للقيم أو الأعراف بمثابة الأساس لبدء السلوك التنظيمي الفردي، لأنه يؤثر على أفكار وسلوكيات أعضاء النظام الإداري، مما يؤثر بدوره على عملية اتخاذ القرار الإداري<sup>(135)</sup>.

ووفقا للمدخل الاجتماعي، فإن الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد تتمثل بوجود ثنائية من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين والتعارض الموجود بين هذه القيم الذي يؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية)<sup>(136)</sup>، فالشفاعة والواسطة وإن كانت مقبولة في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري بصفته مجتمع تعاوني ذو قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العامة، فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنته للشعب برمته، لذلك تصبح الوساطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العامة وخصائص

(130) عبد القادر محمد قحطان، الرياض، 2004، ص 992-1034.

(131) برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 1.

(132) عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية في مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 135.

(133) علي أحمد فارس، مصدر سابق، ص 1.

(134) المصدر نفسه، ص 3.

(135) ديبالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، دار الرضا، دمشق، 2003م، ص 90-91.

(136) رمزي محمود ردايدة، مصدر سابق، ص 75.

القانون العام لغير أهداف الدولة(137)، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العام ومحاباته لمن يخصوه سواء بالقرب أو بالولاء وتوظيف الانتماءات الفئوية والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة(138).

### ثانياً: الأسباب السياسية:

حيث تؤثر ضعف المؤسسات التي يعاني منه غالبية البلدان النامية بسبب ضعف التنظيمات الوسيطة من أحزاب وجماعات ومصالح أو بطغيان العامل الشخصي في الحياة السياسية في تفشي ظاهرة الفساد واستمرارها. كما ويؤثر عدم التكامل والاندماج بين فئات المجتمع بسبب التفاوت الاجتماعي بينهم إلى ضعف مشاعر الانتماء وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة(139).

ولا يختلف الحال في تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، وضعف أداء سلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية(140). فضلا عن ضعف الأجهزة الرقابية المختصة في كشف الفساد، ونقص الكفاءة، وغياب حرية الإعلام الحر، وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وضعف دور المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في مراقبة أداء الحكومة أو عدم حياديتها في عملها، لأن كل ذلك كان له دور مهم في انتشار الفساد الإداري(141).

### ثالثاً: الأسباب الاقتصادية:

يلعب الجانب الاقتصادي المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها للفرد والمجتمع على حد سواء دورا هاما في انتشار الفساد الإداري(142). كما لعبت المساعدات الخارجية التي قدمتها القوى الكبرى دورًا بارزًا في السيطرة على الدول النامية حتى تتمكن من العمل في

(137) عبد القادر عبد الحافظ الشخيلي، الرياض، الوسطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة "، المجلة العربية للدراسات الأمنية، 19 (38)، ص 292.

(138) عبد المجيد حراشنة، مصدر سابق، ص 3.

(139) عيسى عبد الباقي موسى، مصدر سابق، ص 100-101.

(140) ناصر عبيد الناصر، مصدر سابق، ص 97-98.

(141) أحمد أبو دية، مصدر سابق، ص 4.

(142) عامر الكبيسي، مصدر سابق، ص 68.

مداراتها حيث أن غالبية المساعدات والمعونات المقدمة ترد في النهاية لخدمة الدول المانحة لتلك المساعدات، مما يؤثر سلباً على القرار السيادي للدولة الممنوحة للمساعدة(143).

وقد لعبت معدلات البطالة المرتفعة (الخفية والمستترة) واستمرارها، والكساد الاقتصادي وما نتج عنه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية، ودور الدولة غير الكافي في إعادة توزيع الثروة الوطنية، وتشكيل التعددية الطبقية دوراً في ذلك. دور مهم في انتشار الفساد، لأنه يحدد قدرة الدولة على تحقيق الفاعلية الاقتصادية في توزيع الثروة والعدالة داخل الدولة، وكذلك قدرتها على تقديم منافع عالية المستوى لأعضائها، وهي المعيار الأول للحكم. سبب انتشار الفساد الإداري، درجة تفاقمه أو تقليصه، آلياته المختلفة، وتعدد آثاره. (144).

#### رابعاً: الأسباب القانونية والإدارية:

من أهم عوامل انتشار الفساد في الدول النامية عدم وجود قوانين تمنع الفساد، حتى لو كانت هذه القوانين مكتوبة. بل يعني أن لديهم القدرة على تطبيق هذه القوانين بشكل فعال وفرض عقوبات على المخالفين(145).

إضافة إلى ذلك، فإن كثرة القوانين وتنوعها كوسيلة للقضاء على الفساد الإداري، فضلاً عن عدم وجود صلة بين هذه القوانين والنظام الأخلاقي العام وفهمها، أدى إلى تفاقم انتشار الفساد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الثغرات القانونية بسبب الغموض في التفسير والنصوص القانونية غير الواضحة، والاختلافات في النصوص القانونية من دولة إلى أخرى، وحتى من منظمة إلى أخرى، وكذلك الاستثناءات القانونية توفر للموظفين فرصاً للهروب من تطبيق القانون أو التفسير في طريقتنا الخاصة قد تتعارض مع مصالح المواطنين، مما يؤدي إلى انتشار آليات الفساد الإداري(146).

أما من الناحية الإدارية: فإن ضعف الإدارة وسوء التنظيم، وعدم تحديد المسؤوليات وضعف الرقابة الإدارية، وكثرة القيود والإجراءات الإدارية الرسمية وغير الرسمية، وطول الزمن المستغرق لإنجاز المعاملات في الجهاز الإداري، والحصانة النسبية للمسؤولين فيه من المساءلة والمحاسبة، وعدم الأخذ بنظرية وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتعدد أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في مقابل ضعف

(143) حنان سالم، مصدر سابق، ص 91.

(144) ديابا الحاج عارف، مصدر سابق، ص 94.

(145) حنان سالم، مصدر سابق، ص 115.

(146) عماد صلاح عبد الرازق الشيخ داوود، المرجع السابق، ص 138.

دورها في ممارساته الرقابة الداخلية أو الرقابة الوقائية لاكتشاف الانحراف وتصحيح الخطأ، وتحويل العاملين على مستوى القاعدة إلى وكلاء نفوذ ونفوذ داخل الجهاز الإداري الوطني وخارجه، الأمر الذي يشكل إخفاقاً إدارياً كاملاً يؤدي بدوره إلى فساد إداري (147).

### 2.5.1: آثار الفساد الإداري

لسنا مخطئين في القول إن النظام الإداري لا يمكن فصله عن الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن فهم نظام واحد دون الانفصال عن الأنظمة الأخرى، هذا لأن هذه الأنظمة مترابطة، وهذا الترابط يشكل الفلسفة العالمية لأي مجتمع، وكل منها عامل تحكم نسبي للأنظمة الأخرى (148) وتأسيساً على هذا تتأثر خطورة الفساد الإداري من انعكاساته التي تتسم بالسلب على كل اتجاهات تلك الأنظمة، وذلك يتوضح كالتالي:

#### أولاً: أثر الفساد على النظام السياسي:

للفساد تأثير سلبي على النظام السياسي بأكمله، سواء من حيث استقراره أو سمعته أو شرعيته. من حيث شرعيته: الفساد يدمره ويضعف الضوابط والمعايير المؤسسية الحكومية، مما يترك لدى المواطنين انطباع بأن الحكومة تقدم الثمن الأعلى (149) زعزعة هيبة البلاد وإضعاف الإيمان بسيادة القانون (150). أما بالنسبة لاستقرارها، فالفساد يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي في البلاد، نظرًا لأن كل مجموعة تصبح كياناً مستقلاً عن المجموعات الأخرى، فإن لكل مجموعة معاييرها الخاصة، والتي قد تتعارض مع قوانين الدولة الحالية، وتعطي هذه الجماعة الأولوية لمصلحتها الخاصة على حساب مصلحة الدولة (151). قد يؤدي انتشار الفساد إلى زيادة العنف ومناهضة العنف بين الفئات التي تشعر بالقمع والحرمان داخل المجتمع، كما قد يؤدي إلى ظهور جماعات متطرفة في أفكارها، وتحويل أفكارها إلى سلوكيات هدامة. ارفض حقيقة الحياة (152).

(147) ديالا الحاج عارف، مصدر سابق، ص 95.

(148) محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع، الرياض، 1412هـ / 1992م، ص 190.

(149) عيسى عبدالباقي موسى، مصدر سابق، ص 109.

(150) عبدالقادر عبدالحافظ الشخلي، مصدر سابق، ص 297.

(151) عيسى عبدالباقي موسى، مصدر سابق، ص 110.

(152) أحمد أبو دية، مصدر سابق، ص 6.

أما عن سمعته: فالفساد يخلق جواً من النفاق السياسي نتيجة شراء الولاء السياسي وتشويه سمعة النظام السياسي وعلاقاته الدبلوماسية<sup>(153)</sup>. كما يؤثر الفساد على وسائل الإعلام المختلفة، وتكييفها مع المتطلبات الخاصة بالفساد، مما يبعد الإعلام عن دوره في التوعية ومكافحة الفساد.

### ثانياً: أثر الفساد على النظام الاقتصادي:

إن للتنمية أهمية بالغة في بناء وارتقاء المجتمعات والأمم. والعامل الوحيد لتحقيقها هو النمو الاقتصادي<sup>(154)</sup>، والفساد يشكل أخطر معيق لعملية التنمية إذ يؤدي إلى استنزاف الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي تركز عليها التنمية<sup>(155)</sup> فعندما يتحكم الفساد من يتولى تقديم الاستثمار الرأسمالي أو السلع والخدمات فإن تكلفة الرشاوي أو العمولات عادة ما تضاف إلى أسعار السلع الموردة أو الخدمات المتقدمة<sup>(156)</sup>.

والفساد الإداري مجهض للإدارة الصحيحة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، ومعيقها عن تحقيق أهدافها<sup>(157)</sup>. وباستشرائه يهدم عوامل الكفاءة وأصحابها؛ بسبب الرشوة والمحسوبية، فيخلق جهاز إداري ضعيف<sup>(158)</sup>.

### ثالثاً: أثر الفساد على النظام الاجتماعي:

يؤدي تفشي الفساد في الأوساط المجتمعية بترك بالغ الأثر على الحياة الاجتماعية، حيث يؤدي إلى خلل في القيم الأخلاقية و منظومة المبادئ السامية العليا في المجتمع وأخلاقيات العمل<sup>(159)</sup> فيؤدي إلى تقليص القيم الإيجابية (قيم المصلحة العامة، قيم المشاركة، قيم الانتماء) وتنشأ بدلا منها قيم وعادات وأعراف جديدة تتحكم بها وتديرها عقلية السوق والمنافع الخاصة الخاضعة لمعيار الكسب والجشع والطمع.

وبذلك يصبح الفساد سلوكاً مستقرًا ومعروفًا للإدارات الحكومية وإقطاع المؤسسات العامة وفي هذه الحال سوف يتغير دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين إلى دليل السلوك اللاأخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فيستغني عن نصوص القوانين والتشريعات ويلجأ إلى اجتهادات في تفسيرها لإيجاد المبرر للنفع الشخصي وخدمة مصالح المفسدين ولن يتوقف انتشار الفساد عند حدود المؤسسة او المنطقة بل بين

(153) حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، ص 139.

(154) عماد صلاح عبد الرازق الشيخ داود، مصدر سابق، ص 153.

(155) عماد صلاح عبد الرازق الشيخ داود، مصدر سابق، ص 150-151.

(156) أوغسطس روزيندانا، أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، ترجمة محمد جمال إمام. مركز الأهرام للترجمة والنشر، 2000م، ص 189-190.

(157) يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بيروت، 2006م، ص 595.

(158) محمد محمود الذنبيات، مصدر سابق، ص 183.

(159) أحمد أبو دية، مصدر سابق، ص 6.

جميع أفراد المجتمع مما يعرض النظام الاجتماعي للخطر حيث تنتشر الجريمة كرد فعل لانهايار القيم و عدم تكافؤ الفرص(160).

## الفصل الثاني

### دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري

يتواجد الفساد الإداري والمالي في كل الدول، إلا أن حجم هذه الظاهرة يختلف بين الدول، فهناك من تكون فيها الظاهرة من الحجم الكبير أو المتوسط أو الصغير، وهذا الحجم ينجم عن مجموعة من الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية وغيرها التي قد تختلف في درجة تأثيرها من دولة إلى أخرى ومن فترة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة تبعاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها هذه الدول، غير أن الجميع متفق على ضرورة مكافحتها لما لها من تأثيرات ضارة على النمو ومتطلبات العملية التنموية. ومن أجل ذلك تعددت الرؤى حول الحلول والمعالجات لهذه الظاهرة تبعاً لنوع الأنظمة الحاكمة لهذه الدول دكتاتورية أم ديمقراطية، رأسمالية أم اشتراكية، مما أوجد لكل دولة طريقها الخاصة التي قد تكون صحيحة أو غير صحيحة، إلا أنها تهدف من خلالها تخليص دولتها من الفساد الموجود فيها.

### 1.2: واقع الفساد الإداري والمالي في العراق

سنتناول في هذا المبحث واقع هذا الفساد في العراق، مع أسباب ارتفاع أو انخفاض هذه الظاهرة في العراق بالإضافة إلى تأثيراتها وطرق معالجتها. إذ يعد العراق واحداً من الدول النامية التي تعاني من ظاهرة الفساد الإداري والمالي<sup>(161)</sup>، حيث استفحل في جميع مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وحتى في علاقاته الدولية، مما ترك تأثيراً سلبياً وتهديداً خطيراً على العملية التنموية فيه.

(161) سالم توفيق النجفي، دراسة حالة العراق تحت الاحتلال، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ص 809.

### 1.1.2: حجم ظاهرة الفساد الإداري والمالي في العراق

من الأهمية بمكان أن ندرك انه لا يوجد بلد في العالم خال من الفساد الإداري والمالي تماماً، كما أن البلدان تتفاوت ليس في حجم الفساد فقط وإنما حتى في الاعتراف بوجوده ومكافحته(162) والعراق من هذه الناحية اعترف بوجود الفساد الإداري والمالي فيه بشجاعة وبدأ باتخاذ خطوات في مكافحة هذه الظاهرة التي تعد من أهم التحديات الضاغطة، التي تواجه العراق في الوقت الحاضر، لاسيما وانها ليست وليدة العراق الجديد، أو نتاج العهد الحالي، بل هي إرث بغيض ورثه منذ تشكيل الدولة العراقية عام 1920 تحت الانتداب البريطاني والذي كانت نتيجته الترابط بين طغيان الانتداب والفساد والذي قاومهما المجتمع العراقي بثورة العشرين(163)، لتتقيد بعض حالات الفساد في الشأن الاقتصادي بشكل عام بتأسيس الدولة العراقية عام 1921 (164). إذ لم تخلو الأخيرة من ممارسات فاسدة لأيام العهد الملكي تتضمن استغلال وظيفي واغتصاب الأراضي وغيرها، وبرحيل النظام الملكي بعد الحرب العالمية الثانية لم يتطهر جهاز الدولة من العناصر الفاسدة بل كان أكثر وضوحاً وتجلياً في الإتفاقيات الاقتصادية الخاصة بامتيازات حق التنقيب ونمط استخدام النفط (165)، مما ترتب عليه جمود أسعار النفط بشكل كبير أفقد العراق فرص عديدة للتنمية الاقتصادية وكرس حالة التخلف وتفاوت توزيع الدخل لصالح من هم أكثر ولايات للنظام القائم آنذاك.

(166) ُ

وبقيام النظام الجمهوري عام 1958 شهد الفساد انتشاراً واسعاً وعلى كافة المستويات بدءاً من قيام العسكريين ببيع إجازات الاستيراد التي حصلوا عليها من خلال استغلال مواقعهم في الدولة إلى مقاولين وبعاءات كمركية سخية وبدون مساءلة تذكر ليصل به الحال أن تصبح القرارات الإستراتيجية الاقتصادية والسياسية العامة وبشتى أنواعها وإجراءات تنفيذها تتخذ من قبل شخص واحد ليبقى الشعب لا يعلم ما يتخذ باسمه من قرارات(167). اضطرته فيما بعد إلى تأميم مورده الوحيد (النفط) ليتمكن من تجاوز ما كبل به من معاهدات، ليسقط فيما بعد في نظام الحزب الواحد عام 1968 الذي سخر الموارد النفطية العراقية لخدمة

(162) Peter Rooke, The UN Convention against Corruption in Transparency International, Pluto press, Transparency International, 2004, p. 205

(163) سالم توفيق النجفي، مصدر سابق، ص 809.

(164) عبد الحسين جليل الغالبي، الحكم الصالح والتنمية وتجاهلات التغيير مع إشارة خاصة للوضع في العراق. جامعة الكوفة، السنة 2، المجلد 1، العدد 5، العراق، 2006، ص 29.

(165) ليورا لوكيتز، العراق البحث عن الهوية، ترجمة نلشاد ميران، دير كراس، اربيل، 2004، ص 120.

(166) Transparency International [TI], Global Corruption Report, Pluto press, London, 2004,

(167) عبد الحسين جليل الغالبي، مصدر سابق، ص 45

مصالحه الشخصية وخطئه المتهورة<sup>(168)</sup>، التي استمرت إلى ما يزيد عن ثلاثة عقود من الزمن ساد خلالها فساد صغير وكبير أدى في نهاية الأمر إلى إفلاس البلاد من خلال عمليات الاختلاس الهائلة للمال العام وتبديده على حساب المواطن العادي<sup>(169)</sup> إذ دلت التجارب التنموية لهذه العقود منذ السبعينات إلى سقوط النظام السابق مع كل شعاراتها البراقة على ان نتائجها تشير بوضوح إلى سوء الرؤية والإدارة، مما أدى إلى هدر خطير للموارد وإضاعة فرص حقيقية للبناء الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي، إذ امتصت برامج التعبئة والعسكرة الجزء الأكبر من الموارد الضرورية للتنمية، فقد ارتفع الإنفاق العسكري من ( 7.0 ) مليار دولار عام 1970 إلى ( 9.25 ) مليار دولار عام 1984، وبلغ مؤشر العبء الدفاعي - نسبة الإنفاق العسكري / الناتج المحلي الإجمالي - فيه نحو (4.54)% فيما بلغت النسبة المئوية للإنفاق العسكري / الإنفاق الاجتماعي نحو (271)%، وتراجعت الإيرادات النفطية التي تمثل المصدر الرئيسي للعملة الأجنبية من (4.26) مليار دولار عام 1980 إلى ( 9.6 ) مليار دولار عام 1986<sup>(170)</sup>.

ويستمر التراجع في الإيرادات لتتوقف بشكل شبه تام بعد فرض الحصار الاقتصادي الشامل على العراق في 6 آب عام 1990 على أثر غزو الكويت، مما أدى إلى تراجع الناتج المحلي الإجمالي من (6.53) مليار دولار عام 1980 إلى (12) مليار دولار عام 2003، فنتج عنه انهيار الدخول الحقيقية للأفراد ولا سيما أصحاب الدخل المحدود وانتقالها إلى تحت خط الفقر المطلق نتيجة لتدهور متوسط دخل الفرد العراقي من (1470) دولار عام 1989 إلى (252) دولار عام 2000، ليندرج بذلك الشعب العراقي ضمن دخول الشعوب الأكثر فقراً في العالم<sup>(171)</sup>. وبدى الفساد ظاهراً بل صارخاً بوجوهه وأشكاله وصوره المختلفة، فانتشرت الرشاوى واستغلت المناصب ووكلت إلى عناصر غير مؤهلة أو كفؤه غلب عليها الولاء الحزبي والسياسي مما فاقم من معضلة التنمية في العراق<sup>(172)</sup>. ليصل حجم الفساد فيه وكما أوضحته استطلاعات منظمة الشفافية الدولية عام 2003 أن العراق احتل المرتبة 115 من أصل 133 دولة شملها الاستطلاع<sup>(173)</sup>.

(168) عبد الوهاب حميد رشيد، العراق المعاصر، دار المدى، دمشق، 2002، ص. 177

(169) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، إستراتيجية التنمية الوطنية 2005 - 2007، طبعة أولية، بغداد، 2005، ص 49

(170) نبيل جعفر عبد الرضا، مؤسسة وارث الثقافية، 2008، ص 8-9

(171) نبيل جعفر عبد الرضا، الاقتصاد العراقي في مرحلة ما بعد السقوط، مصدر سابق، ص 10-11.

(172) محمد المعموري وآخرون، بغداد، 2005، ص 108.

(173) مؤشر مدركات الفساد في العراق، متاح على الرابط التالي:

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzi> تاريخ الزيارة 2021/7/22.

ثم جاءت صدمة الاحتلال التي تعد بحد ذاتها فسادا على الصعيد الدولي ناجما عن إساءة إستعمال السلطة العامة وبدون استحصال شرعية دولية، استخدم من خلالها القطب المتفرد بالسلطة والقوة تجاه العراق العضو في منظمة الأمم المتحدة(174).

ابتدأ تقرير الشفافية الدولية لعام 2005 في دراسته لحالة العراق كنموذج للفساد في فترات إعادة البناء التي تلت النزاعات بهذه الكلمات " الاربعاء 9 نيسان 2003 ليس فقط هو اليوم الذي (في نظر الكثير من العراقيين) اليوم الذي احتفل فيه العراقيون بسقوط نظام صدام حسين لكنه أيضاً دشنت فيه رحلة جديدة من نهب أملاك الدولة والفساد وصراع المصالح"(175).

التقرير المشار اليه يرى في مجتمعات ما بعد النزاع أنها ذات بيئة ملائمة للفساد والمفسدين، إذ تفتح الباب على مصراعيه للفساد. وأن التحول السياسي الذي شهده العراق سمح ضمناً بانتشار الفساد في ظل مرحلة انتقالية وتدهور أمني واسع النطاق. (176)

وفيما يلي توضيح لبعض حالات الفساد الإداري والمالي في بعض القطاعات العراقية

## 2.1.2: الفساد في قطاع الإنشاءات العراقي

شهد قطاع الإنشاءات في العراق انتشار واسع للفساد فقد وردت تصريحات واضحة عن الفساد الإداري والمالي ادلى بها مسؤولون حكوميون فضلاً عن افتقار العمل في دوائر الدولة العراقية إلى الشفافية اللازمة لمواجهة هذه الظاهرة التي لم تقتصر مظاهرها على الموظفين العموميين وإنما تعدى ليشمل سلطة الاحتلال نفسها (177).

وينتقد التقرير العالمي للفساد 2005 بشدة الدور الذي لعبته الولايات المتحدة في دعمها للفساد في العراق، إذ لم تلتزم بمعايير الشفافية في محاسبتها سلطة الائتلاف المؤقتة وتعطيلها المتعمد لدور الهيئة الاستشارية الدولية التي نشأت من قبل الأمم المتحدة لغرض مراقبة ما يصرف من صندوق تنمية العراق (IDF) الذي يضم الإيرادات النفطية العراقية والمسؤولة عن ادارته الولايات المتحدة، فضلاً عن عدم قيامها بأي دور لتطوير

(174) سالم توفيق النجفي، مصدر سابق، ص 812

(175)Transparency International [TI], Global Corruption Report 2005: Special Focus: corruption in construction and post – Pluto press, London, 2005, p. 316.

(176)Diana Rodriguez, Gerard Waite and Toby Wolfe, Global Corruption Report 2005, Transparency International [ TI], Pluto press, London, 2005, p.13.

(177) حمد المعموري وآخرون، مصدر سابق، ص 108.

آليات المحاسبة والمساءلة في العراق بعد الاحتلال مباشرة بل شجعت على تنامي الفساد بإصرارها على السرية التامة في ترسية العقود التي أبرمت خلال فترة سلطة الائتلاف المؤقتة والمستمرة تطبيقها حتى الآن من قبل الحكومة العراقية . وتؤكد معظم الاستطلاعات الميدانية في العراق اقتناع اغلب الناس بكون سلطة الاحتلال والحكومات الخاضعة لها شركاء في تزايد الفساد(178).

وأشار تقرير معهد الدراسات السياسية (IPS) ومركز السياسة الخارجية في بؤرة الاهتمام (FPF) في حزيران / يونيو 2004 ان احدى التجاوزات المالية التي حدثت في ظل الاحتلال تقاضي شركة (هالبيرتون) (179) مبالغ مالية تقدر بحوالي (160) مليون دولار مقابل أعمال لم تقم بإنجازها، فيما بلغت قيمة تجاوزات أخرى لنفقات محددة مسبقا نحو 60 مليون دولار هذا بالإضافة إلى الرشاوى التي تلقاها بعض العاملين في هذه الشركة من مقاولين ثانويين(180).

كما وتعد شركة (بكتل) (181) إحدى الشركات المتورطة أيضاً في اعمال فساد في العراق إذ أعطيت أمر العمل في العراق بعد إنتهاء الحرب بمبلغ 6.34 مليون دولار على أن يصل إلى 680 مليون دولار خلال 18 شهر. ومن جملة الأعمال الواجبة القيام بها بموجب هذا العقد هي اعادة بناء محطات الكهرباء وخطوطها، وأعمال الماء والمجاري والمطار وتحسين أداء ميناء ام قصر ويصل الربح في هذه العقود إلى 8 % وحاولت الشركة أن تحصل من الحكومة الأمريكية على ضمانات ضد طلبات تعويض في العراق التي قد تنجم عن التخريب والاعتداء والقتل وتلف المنشآت، علماً أن هذه الشركات حصلت على هذه العقود بدون تحديد سقف مالي لها وتعمل هذه العقود على أساس (الكلفة + الربح) مما يزيد من جشع هذه الشركات في تضخيم الكلف لزيادة الأرباح(182).

وقد جاء في التقرير الذي قدمه هنري واكسمان - العضو البارز في الكونغرس الأمريكي- حول عمل الشركات الأمريكية في العراق المرفوع الى ( جاشوا بولتن ) -مدير دائرة الادارة والميزانية التابعة للكونغرس- في 26/9/ 2003 يقول فيه " لقد توضح لنا أن هذه العقود زادت في غناء هالبيرتون وبكتل،

(178) عامر خياط، التقرير العالمي للفساد، 2005 بيروت، السنة 28، العدد 320، تشرين

الاول/اكتوبر، 2005، ص167.

(179) شركة هالبيرتون: هي شركة مساهمة ضخمة موجودة على لائحة بورصة نيويورك وغيرها في العالم، تأسست عام 1919 وتعتبر اليوم - مع الشركات التابعة لها- أكبر شركة للتجهيز والخدمات النفطية والغازية في العالم، كما انها معروفة ايضا بالأعمال الإنشائية وخدمات القطعات العسكرية وتعمل في أكثر من 100 دولة.

(180) بغيل س بينيس، دفع الثمن النفقات المتصاعدة لحرب العراق الاستنتاجات الأساسية، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة 27، العدد 306، آب / اغسطس، 2004، ص 110.

(181) شركة بكتل: هي شركة هندسية شخصية، تدار من قبل عائلة بكتل ورئيسها الحالي رابلي بكتل (عضو في مجلس التصدير التابع للرئيس الأمريكي)، تأسست قبل 100 عام وتعمل في 140 دولة ولها علاقة وثيقة بعائلة بوش والجمهوريين.

(182) فؤاد قاسم الأمير، مقالات سياسية اقتصادية في عراق ما بعد الاحتلال، مؤسسة الغد، بغداد، 2005، ص 51.

بينما تؤخذ مبالغها من دافع الضرائب الأمريكي، كما تعرض اعمال اعادة الاعمار في العراق للخطر... وتوجز المسألة بما يلي : كثير من المبالغ تذهب الى هاتين الشركتين بينما فعلياً هناك انجاز قليل جدا على صعيد العمل ومجالات تشغيل للعراقيين اقل ... رغم أن أوامر العمل التي أعطيت لذلك الوقت تبلغ 14.3 مليار دولار، ويضيف قائلاً: " من الأمور التي توصلنا إليها مثلاً هي أن كلفة أعمال اعادة الاعمار في العراق يمكن تخفيضها بنسبة 90% إذا أعطيت العقود إلى شركات محلية ثم يأتي واكسمان بالمثل التالي "أن القائد الأمريكي في شمال العراق الجنرال ( ديفيد بنتراس ) أعلم وفدا إن المهندسين الامريكان قدروا كلفة تأهيل وتشغيل من الكونغرس ومن ضمنهم العاملين معي، بمعمل سمنت في شمال العراق بـ 15 مليون دولار . وبسبب عدم توفر هذا المبلغ تحت تصرفه، فانه أعطى العمل إلى عراقيين محليين. وتم تشغيل المعمل بكلفة ثمانين ألف دولار فقط (183).

كما أشار تقرير الشفافية لعام 2005 إلى أن الفساد الإداري والمالي في العراق في ظل الاحتلال الأجنبي اتخذ ثلاث مستويات(184):

**المستوى الأولي:** اختيار مجموعة شركات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحزب الجمهوري الأمريكي كمقاول رئيسي لتنفيذ معظم عمليات إعادة الإعمار..

**المستوى الثاني:** الفساد الإداري والمالي الناجم عن السياسة الأمريكية في العراق والفرق الكبير بين سعر العمل المطلوب من قبل المقاول الرئيسي المؤثر وسعر المقاول الفرعي المحلي لنفس المشروع.

**المستوى الثالث:** فساد الموظفون الذين يعملون في الشركات الكبيرة من خلال المشاركة المباشرة في قبول الرشاوى من الشركات التي تتطلب عقوداً من الباطن.

وفي هذا الصدد، قال بيتر جيان في نفس التقرير إن "الفساد في المشاريع العامة الكبيرة هو العقبة الرئيسية أمام التنمية المستدامة". وأضاف: "الأموال والمساعدات المخصصة لمشاريع إعادة الإعمار في العراق ودول أخرى يجب الحفاظ عليها من مخاطر الفساد" (185) حيث بينت إحصائيات الأمم المتحدة ان ما نسبته 70% من الأموال العراقية المخصصة لعمليات الاعمار تضيع جراء الفساد الإداري والمالي، وحذر التقرير من خطر جديد قد بدأت نذره تتجمع في الأفق، ألا وهو خطر الضغوط المتوقع أن يفرضها صندوق النقد الدولي

(183)فؤاد قاسم الأمير، مصدر سابق، ص 54.

(184)حافظ هريدي، فضائح الفساد في العراق، القاهرة العدد 956، 2005 ص 2-3.

(185)مؤشر مذكرات الفساد في العراق، مصدر سابق: <https://www.transparency.org/>

ونادي باريس من أجل الإسراع بخصخصة الشركات العراقية كشرط لتخفيض وإعادة جدولة ديون العراق البالغة 120 بليون دولار، إذ يرى بان ضغوط التسريع بالخصخصة تلك لا بد وأن تفسح المجال لمزيد من ممارسات الفساد (186). ويستخلص التقرير بان العراق مرشح للوصول إلى مستويات كارثية لم تشهدها أية دولة من قبل اذا ما استمر الوضع على ما هو عليه. (187)

### 3.1.2: الفساد في القطاع النفطي العراقي

تعرض القطاع النفطي في العراق سابقاً إلى عمليات فساد اتخذت مظهر التهريب وبيع وما زال ادونات الشراء والتصدير من قبل مكتب الرئاسة في النظام السابق لشراء الذمم ببضعة ملايين من 4النفط الخام (188)، وما فضيحة ( النفط مقابل الغذاء ) إلا خير دليل على ذلك والتي أظهرت ضرورة وضع قوانين صارمة فيما يتعلق بتضارب المصالح وأهمية الانفتاح في عمليات المناقصات(189)، خاصة بعد أن تبين أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد منحت العديد من العقود إلى شركات أمريكية مثل بكتل هالبيرتون وغيرها ولا تتضمن أصولاً متعارف عليها في إرساء عقود الامتيازات النفطية(190).

وتتراوح خسارة العراق من جراء هذه العقود ما بين 74- 194 مليار دولار، على افتراض أن سعر البرميل الواحد 40 دولار ومن 12 حقل نفطي فقط من أصل 60 حقل على أقل تقدير. فيما يتعدى متوسط الخسارة المتوقعة للفرد العراقي على مدى هذه الاتفاقيات والبالغة 30 عام قيمة الناتج المحلي الإجمالي للفرد العراقي لسنة 2006 (191).

وقد اشار التقرير المقدم من قبل مؤسسة (المساعدة المسيحية) إلى افتقاد أرقام سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) لأي إشارة إلى الكيفية التي توصلت فيها إلى أرقام الإيرادات النفطية. ووفقاً لحسابات تفصيلية عن إيرادات النفط العراقية وأسعارها حتى نهاية آيار / مايو 2004 قامت بها مؤسسة (KPMG)(192) اتضح

(186)حاكم محسن محمد، تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق بالإدارة الكفوة للعوائد النفطية، كربلاء المقدسة، العراق، 2006، ص 100.

(187)عامر خياط، مصدر سابق، ص 167

(188)أحمد باهض تقي، هدى زوير الدعيمي، مصدر سابق، ص 29

(189)هيئة النزاهة العامة، التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لسنة 2005، هيئة النزاهة العامة، بغداد، 2005، ص 11

(190)منظمة العفو الدولية، العراق نيابة عن؟ حقوق الإنسان وعملية إعادة بناء الاقتصاد في العراق، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد 294، 2003، ص 99

(191) نادر فرجاني، الأيام الأخيرة للاحتلال، مجلة العربي، القاهرة، العدد 911، يناير 2006، ص 33

(192) KPMG: هي مؤسسة اختيرت لأغراض المحاسبة والتدقيق لصندوق تنمية العراق من قبل المجلس الدولي للاستشارة والمراقبة الذي يضم إيرادات النفط العراقية.

أن هناك فارق نسبته 30 % بين ما أعلنته سلطة الاحتلال عن هذه الإيرادات وبين الحسابات التي قامت بها هذه المؤسسة .(193)

ونحن نقف هنا أمام سؤالين يطرحان نفسيهما بقوة ويبحثان عن الإجابة: إذا لم تكن هناك كيفية (كالعدادات مثلاً) تمكن الحكومة من معرفة مقدار ما يصدره العراق من النفط كيف إذن سنتمكن من معرفة ما يدره هذا المورد الناضب من أموال طائلة على العراق في ظل ارتفاعات وانخفاضات هائلة في سعر النفط الخام لم يشهد لها مثيل من قبل؟ وكيف سنتحكم بثرواتها النفطية لتوظيفها في تحقيق تنمية مستدامة في ظل بيئة فاقدة للأمن، فاسدة، تتكاثر فيها حالات الغش والاختلاس والسرقة نتج عنها تغذية واردات النفط المهربة لشبكة اندمجت فيها مصالح السياسة بالجريمة لتنتفع منها الجماعات المسلحة على حساب الدم العراقي فيدخل العراق في دائرة الفساد المفرغة؟، علماً أن ما يهرب من النفط خارج الحدود العراقية تقدر نسبته بين 10-25 % من إجمالي النفط المصدر .(194) ويشكل الصيادون العنصر الأساسي في هذه العملية، كما ويتم تهريب الكازولين والبنزين الأرخص سعراً في العراق من الدول المجاورة، عبر شط العرب إلى مثلث الفاو على الخليج العربي مستخدمين لذلك سفن صغيرة لتنقل بعدها إلى سفن أكبر ( تهريب غير شرعي )، وهناك تهريب ( شرعي ) يقوم به الصيادون أيضاً من خلال استلامهم لحصص شهرية بأسعار مدعومة من الجهات الرسمية ليستخدموه في مراكب الصيد لكنهم يبيعونه إلى تجار محليين ليقوموا ببيعه بدورهم إلى الخارج مستفيدين من فارق السعر، فضلاً عن وجود المافيات ذات النفوذ السياسي والاقتصادي الكبير التي تقوم بعمليات واسعة لتهريب النفط العراقي إلى الخارج وبكميات كبيرة جداً . علماً ان التهريب لا يقتصر فقط على النفط والكازولين والبنزين المصدر بل يشمل أيضاً المستورد منه (195). وتقدر خسارة العراق من إيراداته النفطية ما لا يقل عن 10 % حسب أقل الإحصائيات (196).

#### 4.1.2: الفساد في مجالات مختلفة أخرى

##### أولاً: مجال التربية والتعليم:

تواصلت هجرة الأساتذة والمعلمين إلى المناطق الأخرى بسبب الوضع المعيشي الصعب الناجم عن سوء الإدارة السياسية، فقد غادر حوالي 40 % منهم منذ عام 1990. فيما تعرضت 80 % من مؤسسات التعليم

(193) سالم توفيق النجفي، مصدر سابق، ص 814.

(194) المصدر نفسه، ص 815.

(195) اونر اوزلو، تنمية واعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة مركز العراق للأبحاث، مركز العراق للأبحاث، بغداد، 2006، ص 93.

(196) نبيل جعفر عبدالرضا، مصدر سابق، ص 7.

العالي في العراق إلى التدمير والتخريب والنهب منذ بدء الاحتلال الأمريكي عام 2003، و إن عمليات إعادة الاعمار الجارية تشمل 40 % فقط من مؤسسات التعليم العالي واستمرت هجرة العقول العلمية بعد الاحتلال نتيجة الاعتداءات وحالات الاختطاف والاعتقال التي طالت الأكاديميين وأساتذة الجامعات والتفجيرات(197)، اكتسب الفساد في هذا المجال موطئ قدم راسخ لأنه شهد ظهور العديد من حالات تزوير الشهادات المدنية في العراق، حيث قام الأفراد أو الكليات أو الجامعات الذين لم يحصلوا على شهادات الثانوية العامة بتزوير شهاداتهم لأغراض التعيين أو الهجرة أو اللجوء. ... و أكثر من ذلك بكثير .

وهذا النوع من التزوير يتم بطريقتين (198):

**الطريقة الأولى:** التزوير دون علم رسمي، أي يعتمد المزورون على شبكة واسعة من الشهادات المزورة في العراق لتجهيز الشهادات المزورة بأنفسهم، وعمل نسخ دقيقة من النسخ الصادرة من المدارس والمعاهد والجامعات العراقية.

**الطريقة الثانية:** تزوير المستندات بمعرفة المسؤول، مثل بعض الأشخاص الذين لديهم القدرة المالية أو لديهم معارف في الدوائر الرسمية ذات الصلة، مقابل أموال لإصدار المستندات، وهم مسجلون رسميًا، لذلك يصعب تحديدهم. أو العثور على المزور لأن لديه تابعًا رسميًا، وقد تم ذلك لبعض الأشخاص الذين تم قبولهم كمسؤولين وحكام وأعضاء في الكونجرس وسفراء من قبل دوائر الدولة.

### ثانياً: الفساد في مجال المصارف

كان القطاع المصرفي في العراق لغاية 2010 يتكون من مصرفين حكوميين، وخمسة مصارف حكومية متخصصة وتسعة عشر مصرف خاص، وثمانية مصارف عربية وأجنبية حصلت على ترخيص مصرفي للعمل في العراق. وفي الوقت الذي تضاعف فيه عدد المصارف الخاصة، توسعت أعمال المضاربة على غرار شركات الأموال الوهمية ولكن هذه المرة تحت طائلة القانون، إذ لا يوجد إلزام حكومي على المصارف للالتزام بمعايير العمل المالي والمصرفي كمعايير "بازل" والمعايير المحاسبية الدولية ومعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفيما استحوذ القطاع الحكومي على 90 % من النشاط المصرفي، عانى القطاع المصرفي العراقي من تفشي لمظاهر الفساد الإداري والمالي مما أدى إلى ارتفاع في نسبة الائتمان النقدي

(197) مديرية إحصاءات التنمية البشرية، تقرير مؤشرات رصد الأهداف الإنمائية للألفية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، 2005، ص 6.

(198) جميل عودة، ظاهرة الشهادات الجامعية، واشنطن، 2005، ص 1.

الممنوح للمستثمرين الذين هم على صلة مباشرة بمجالس إدارة المصارف إلى 50% من إجمالي الائتمان الممنوح (199).

### ثالثاً: الفساد في المجال الأمني

#### 1. وزارة الداخلية

على الرغم من حدوث تغييرات ملحوظة في هيكل وزارة الداخلية العام بعد سقوط النظام السابق والتي طالت كبار الموظفين في الوزارة، وتطور الآليات العامة للتعامل مع الإرهاب والجريمة المنظمة، إلا أنها كانت تعد من أهم مراكز الفساد الإداري والمالي والمتحرك في أكثر إمن تجاهه، فكانت هناك عمليات اختلاس ورشاوى واستغلال للنفوذ من قبل قيادات مدنية وعسكرية ذات مناصب رفيعة المستوى في الوزارة وقد وصل الحال حينها إلى تعذيب السجناء سواء ثبتت الجريمة المنسوبة إليهم أم لم تثبت، وفي بعض الأحيان يبقى المتهم مدة طويلة من غير أحاله اوراقه إلى المحكمة المختصة بمحاكمته أو قد تحول ويؤخر تقديمه للمحاكمة لفترة أطول من مدة سجنه(200)، وقد يضطر أهل المتهمين إلى دفع الرشاوى لتخليص أبنائهم من برائن السجون . وقد تقوم بعض قوات الشرطة بسرقة الأموال العامة من خلال إخفائها للمسروقات التي تضبطها في حوزة المتهمين وقد تسرق هذه الأموال عندما ترسل إلى المسؤولين الذين بيدهم تقرير مصير هذه المسروقات مما أدى إلى تحويل الكثير من المسروقات النقدية وغير النقدية إلى حسابات شخصية لبعض المسؤولين(201)، بالإضافة إلى استيلاء البعض منهم على الأموال عن طريق تسجيل أسماء لمنتسبين وهميين وتقاضي الرواتب باسمهم، مما أدى إلى تكون الثروات غير المشروعة في فترة زمنية قصيرة جداً في فترات (202).

واستطاع الإرهاب أن يقتحم هذا الجهاز وينفذ العمليات الإرهابية ضد المواطنين بزي الشرطة وسياراتها من خلال دفع بعض الأموال ( رشوة ) للشرطة المرتشين المتسترين على هذه العصابات المنظمة (203). أما مديريات المرور العامة فبالرغم من شيوع الفساد الإداري والمالي في أوساط منتسبيها في النظام السابق إلا إنه أستشري اليوم في ظل النظام الديمقراطي الجديد، إذ انتشرت مظاهر الفساد من رشوة وتزوير الأوراق الرسمية للمركبات الحديثة والقديمة والابتزاز وتعطيل المراجعين وفساد معاملاتهم وغيرها، على الرغم من

(199)نبيل جعفر عبدالرضا، مصدر سابق، ص 118.

(200)هيئة النزاهة العامة، مصدر سابق، ص 164-179.

(201)احمد باهض تقي، هدى زوير الدعي، مصدر سابق، ص 16.

(202)هيئة النزاهة العامة، مصدر سابق، ص 167.

(203)احمد باهض تقي، هدى زوير الدعي، مصدر سابق، ص 16.

التحسن الملحوظ في الرواتب والامتيازات التي حظي بها منتسبو هذه المديریات، كما أن بعض من ضباط المرور حصلوا على الرتب العالية بدون أن تكون لديهم شهادات أكاديمية أو يدخلوا الكليات العسكرية(204).

## 2. وزارة الدفاع

اتسمت عملية تكوين الجيش الجديد بعد حل وزارة الدفاع والجيش السابق بالعشوائية والفوضوية في التعيين، إذ انضم لهذا الجيش الجديد ضباط عرفوا بقسوتهم وشراستهم وولائهم للنظام السابق ممن كانوا في وحدات الحرس الجمهوري والحرس الخاص. وتزامن تطوع عدد من الشباب العاطلين عن العمل في سلك الحرس الوطني والقبض على الإرهابيين سواء كانوا عراقيين أم عرب قادمين من الخارج والارتباط المباشر مع قوات التحالف المنتشرة على الحدود العراقية للمحافظات وغياب الرقابة على قوات الحرس الوطني مما نجم عنه فوضى تخللتها الرشاوى والواسطة في التعيينات فأعطيت الرواتب العسكرية من خلال تزوير الشهادات العسكرية لمن لا يحمل شهادات أكاديمية أو تخرج من دورات عسكرية قانونية سريعة أو حتى شهادة ابتدائية، فزادت السرقات لبعض الممتلكات العامة والخاصة من قبل بعض وحدات الطوارئ في الحرس الوطني عند قيامها ببعض عمليات الاقتحام المفاجئ. بالإضافة إلى صرف مئات الدولارات المخصصة للوزارة على أمور غير ضرورية فيما تحول الكثير منها إلى جيوب بعض الضباط ونوابهم. (205) ونقلهم للبنزين والنفط إلى بيوتهم وبدون رقابة ولا مساءلة(206).

لقد وصل الفساد الإداري والمالي في العراق إلى مديات خطيرة حيث تصدر قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم محتلاً المرتبة الأولى في قائمة منظمة الشفافية الدولية في تقريرها عن مؤشر الفساد لعام المرتبة 2007 من اصل 163 دولة. (207).

### 5.1.2: أسباب الظاهرة

هناك جملة من الأسباب التي تقف وراء ظهور الفساد الإداري والمالي في العراق والتي تتمثل بالآتي:

(204) مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للفساد في العراق، رؤية إصلاحية وشرعية، تحرير جميل عودة، واشنطن، 2006، ص 7.

(205) هيئة النزاهة العامة، مصدر سابق، ص 178.

(206) مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، مصدر سابق، ص 8.

(207) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، القاهرة، 2011، ص 60.

1. **الأسباب السياسية:** - وهي غياب الحريات والنظام الديمقراطي، وضعف مؤسسات المجتمع المدني وضعف فاعلية رقابته، وغياب الأحزاب السياسية وضعفها وفساد الطبقة السياسية، وهشاشة الحس الوطني، وتداخل العلاقات والمجالات بين السياسة والمال، والافتقار إلى وسائل إعلام فعالة(208).
  2. **الأسباب الاجتماعية:** - وتتمثل فيما تخلفه الحروب من آثار ونتائج على المجتمع، والتدخلات الخارجية والطائفية والقبلية والعشائرية والمحسوبيات والحالة النفسية التي تولدت لدى المجتمع العراقي الناجمة عن عدم الاستقرار والخوف من المجهول القادم إذ، يسعى كل من تتوفر له الفرصة إلى اغتنامها بجمع أكبر قدر ممكن من المال كأجراء احتياطي للمستقبل بالإضافة إلى الفقر والجهل(209) والظلم وغياب ثقافة النزاهة وسيطرة القيم المادية وضعف تأثير الأسرة والمجتمع، إذ بلغت نسبة الأسر الفقيرة في العراق عام 2003 54% (210).
  3. **الأسباب الاقتصادية:** - وتشمل الحاجة المادية وضعف الرواتب الحكومية، وعدم تناسب أجور العاملين مع الجهد المبذول من قبلهم، والتباين في المزايا المادية الممنوحة للعاملين في القطاعين العام والخاص وضعف الوعي الاقتصادي، وقلة الإلمام بأخلاقيات الوظيفة العامة. (211)
  4. **الأسباب التشريعية والإدارية والتنظيمية:** - وتتمثل بسوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وغموض النصوص القانونية واتساع حجم البيروقراطية في الأجهزة الحكومية، وعدم تناسب الصلاحيات الممنوحة للعاملين مع المسؤوليات، والاختيار غير السليم للعاملين وضعف الأجهزة الرقابية وعدم استغلالها، وضعف العقوبات التأديبية بحق العاملين المخالفين(212).
- ونحن نرى بأنه بالإضافة إلى الأسباب السابقة الذكر فإن الفساد الإداري والمالي في العراق يعود بعضه إلى أسباب داخلية فيما يعود البعض الآخر إلى أسباب خارجية.
- أولاً: الأسباب الداخلية:** وتتمثل بالآتي :

أ. طبيعة الحكم القائم في العراق سواء كان دكتاتورياً أم ديمقراطياً، فكلاهما ساهما في وجود الفساد واستفحاله، فالأول جعل من الفساد الإداري والمالي منتشراً على الصعيد المحلي، أما الثاني فساهم في ربط

(208)هيئة النزاهة العامة، مصدر سابق، ص 12.

(209)مديرية إحصاءات التنمية البشرية، مصدر سابق، ص 3.

(210)الهام عطا حطوط، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية وبعض المؤسسات الحكومية العراقية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، 2005، ص 7.

(211) د. علي السباك، جرائم الفساد الإداري المعاقب عليها في القانون التجاري. برنامج المجتمع المدني، بلا عدد وبلا سنة، ص 23.

(212)هيئة النزاهة العامة، مصدر سابق، ص - 13.

الفساد المحلي بالفساد الدولي، وكلاهما مشتركان في كون الفساد الإداري والمالي في العراق من النوع الكبير والواسع والمتشابك(213).

- ب. إنتشار الجهل والفقر
- ج. إنتشار البطالة بشكل غير مسبوق.
- د. الطائفية وفقدان الشفافية.
- هـ. انعدام الخدمات الأساسية ذات التماس المباشر بحياة المواطنين.
- و. اتساع نطاق البيروقراطية في الأجهزة الحكومية.

**ثانياً: الأسباب الخارجية:** وتتمثل بالاستعمار والاستثمار الأجنبي والقروض والمساعدات الخارجية وغيرها من القوى الدولية، وفيما يلي توضيح لهذه الفقرات(214):

أ. **الاستعمار:** كان للاستعمار اليد الطولى في إنتشار الفساد الإداري والمالي منذ الانتداب البريطاني ما قبل عام 1920 مروراً بالاحتلال الأمريكي عام 2003، عبر سياساته التي سمحت بالفساد تارة وشجعت عليه تارة أخرى.

ب. **الاستثمار الأجنبي:** والذي ساهم بشكل كبير أيضاً في تنامي هذه الظاهرة من خلال ترسية العقود بسرية وبدون مناقصات على مجموعة من الشركات المرتبطة بأصحاب القرار او مركز السلطة(215).

ج. **القروض والمساعدات الخارجية:** حيث عملت على تراكم الديون العراقية، وللتخلص منها خضع الشعب العراقي لإجراءات مفاجئة اتسمت بالقسوة نتيجة لتطبيق قوانين نادي باريس والثالوث الرأسمالي العولماتي المتمثل بـ (منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد والبنك الدوليين) المطالب بدفع العراق سريعاً تجاه المخطط الذي ألفه منذ عقود نحو اقتصاد السوق(216).

## 2.2: هيئة النزاهة في العراق ودورها في مكافحة الفساد الإداري

لا شك في إن تأسيس هيئة النزاهة وبمستوى عالي من الصلاحيات الرقابية عن أجهزة الدولة المختلفة يشكل حدثاً قانونية وإدارية على مستوى كبير من الأهمية من حيث الوجود والدلالات، فهذه التجربة الحديثة على

(213) منحت المحمود، القضاء في العراق ، شركة مجموعة العدل للصحافة والنشر ، بغداد، 2010، ص102.

(214) عبد الأمير العكيلي، د. سليم إبراهيم حربه: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، بغداد، 2008، ص 74.

(215) د. حسن يوسف مقابلة: دور الادعاء العام في تحقيق الشرعية الجزائية، دراسة مقارنة، عمان، الأردن، 2014، ص 240.

(216) عبد الوهاب الدوري: ، الادعاء العام في العراق ، مجلة الشرطة، ج2، 1968، ص32.

مستوى المنطقة تعطي دلالات ذات مغزى خاص، أهمها إن قيم سيادة القانون والديمقراطية في العراق ستسير بالاتجاه الصحيح مادامت هذه الهيئات الرقابية تعمل بشكل مستقل وبكفاءة مهنية عالية.

## 1.2.2: مفهوم هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة احدى الهيئات المستقلة، وتعد احد الآليات التي أسست في العراق بموجب القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم وقانونها المرقم (30) لسنة 2011 في اطار جهود حماية المال العام ومكافحة الفساد، حيث عرف هذا القانون هيئة النزاهة بأنها هيئة لها شخصية مستقلة واستقلال إداري ومالي، يمثلها رئيسها أو من ينوب عنه، تخضع لرقابة مجلس النواب (217)، وتعمل على المساهمة في منع الفساد وحماية المال العام، وتحري الشفافية على جميع مستويات ادارة الحكم(218)، ولأجل التعرف على مفهوم هيئة النزاهة سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول منها تعريف هيئة النزاهة، وفي الثاني نتناول تكوين هيئة النزاهة.

### اولاً: تعريف هيئة النزاهة

تعتبر هيئة النزاهة المؤسسة المهمة التي أنيط بها إدارة واحدة من أهم المهام وأكثرها خطورة، ألا وهي مهمة مكافحة الفساد، وحماية المال العام.

### النزاهة لغة:

المعنى اللغوي للنزاهة هو تيره الخلق ونزاهة النفس: عفيف متكرم يحل وحده ولا يخالط البيوت بنفسه ولا ماله، والجمع هاء ونزهون، ونزه نفسه عن القبيح نقاهة، والنزاهة البعد عن السوء(219).

وأصل التنزه هو البعد، وقال ابن فارس (النون والزاي والهاء، كلمة تدل على بعد في مكان غيره، ويقال ظلنا متنزهين إذا تباعدوا عن الماء والريف، وفلان يمتنزه عن الشيء أي يتباعد عنه، ورجل نزيه الخلق أي بعيد عن المطاعم الدنيوية والأفذار وعن كل قبيح).

والنزاهة تعد شرطاً شرعية للوظيفة العامة قبل أن تكون حكمة دستورية وقانونية، إذ جاء في قوله تعالى: (يا أبت استأجره وإن خير من استأجرت القوي الأمين)(220)، وصفة الأمين تعني النزاهة، وعدم الانحياز

(217) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(218) المادة (3) من القانون نفسه.

(219) ابن منظور، لسان العرب، ج 1، ط3، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، بلا سنة طبع، ص114.

(220) سورة القصص، الآية 26.

عند القيام بعمل ما كالوظيفة العامة، وكذلك قوله تعالى: (قال أجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم)(221)، والحفظ تعني العفة والنزاهة والعلو في وجوه التصرف في الصلاحيات المقررة للموظف العام.

### النزاهة اصطلاحاً:

تعني النزاهة اصطلاح منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ويمكن تعريفها أيضا بأنها الحفاظ على الذات سليمة وغير محرفة ومراعاة حدود القيم الأخلاقية، ملحوظا فيه التكامل الذاتي والاجتماعي(222)، أو نظافة اليدين أو القدرة على حماية نفسك من سرقة الأموال العامة، والقدرة على ادخار المال العام(223)، وتعد نزاهة الوظيفة العامة وحيادها المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل أو يحاول الحصول على مصلحة خاصة، من خلال أعمال وظيفته، وهذا هو موقف القانون الفرنسي في قانون العقوبات الجديد(224)، إذ وضع جريمة التربح من أعمال الوظيفة العامة في موضعها الصحيح بين الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة، قاصدة تحقيق أوفر قدر من الحماية للنزاهة الوظيفية والملقى على عاتق الموظفين العموميين حمايتها(225)، وعلى النهج ذاته سار المشرع المصري وذلك في المادة (115) من قانون العقوبات المعدل رقم (58) لسنة 1937، والتي يفهم منها إن المشرع أراد محاربة أي مساس بنزاهة الوظيفة العامة.

ونرى من جانبنا إن النزاهة ما هي إلا مجموعة من القيم والمبادئ المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، وتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي للعاملين داخل العمل المؤسسي، لتسهم في توجيه العمل بالاتجاه الصحيح وتعزيزه عن طريق تطوير ونشر وإدارة البرامج التدريبية، والنزاهة مفهوم أخلاقي واجتماعي مقترن بمجموعة من الصفات وترتبط بعدد من المقومات.

### ثانياً: تكوين هيئة النزاهة

شكل القانون دوائر الهيئة لتكون تحت إشراف وتوجيه وإدارة رئيسها، وقد نظم الفصل الثاني من قانون هيئة النزاهة النافذ ذلك فجعل لها رئيسا يساعده نائبان وتسعة من المدراء العاميين(226)، وسنبينهما كالآتي:

(221) سورة يوسف، الآية 55.

(222) د. عدي جواد علي الحجاز، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث، 2011، ص10.

(223) د. سفيان صائب المعاضبي، بحث منشور في وقائع وبحث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة، 2008، ص 435.

(224) المواد (432 - 12) و (432 - 13) من قانون العقوبات الفرنسي رقم (92) لسنة 1992 والمعدل بقانون رقم (93) لسنة 1994.

(225) د. محمد السيد البحتوري، جريمة التربح، أطروحة دكتوراه. جامعة القاهرة، 2001، ص 53.

(226) القسم (5) من القانون النظامي المحق بالأمر (55) لسنة 2004.

### أولاً: رئيس هيئة النزاهة ونائباه:

يمثل رئيس هيئة النزاهة قمة هيكلها التنظيمي، وهو بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات<sup>(227)</sup>، وقد منح وفقاً للقانون صلاحيات عديدة أهمها وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها وضمان تأدية واجباتها واحترامها للقانون، وإصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية، وإصدار لائحة السلوك، وإصدار النظام الداخلي لتشكيلات دوائر الهيئة، وممارسة الإجراءات الانضباطية بحق منتسبيها وفقاً للقانون<sup>(228)</sup>، كما جعل قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 لرئيس الهيئة نائبان، كل منهما بدرجة وكيل وزير، يتم تعيينهم بذات الشروط التي يعين بها رئيس الهيئة<sup>(229)</sup>، ولكون عمل الهيئة يتمثل بعدة جوانب (قانونية وإعلامية وتربوية وتنقيفية فقد أشتراط أن يكون النائب الأول يحمل شهادة جامعية أولية في القانون لكي ترتبط به دائرة التحقيقات والدائرة القانونية ودائرة الوقاية والدائرة الإدارية والمالية.

### ثانياً: دوائر هيئة النزاهة:

بموجب القانون النظامي الملحق بالأمر (55) لسنة 2004 الملغي فإن هيئة النزاهة تتكون من ستة دوائر متمثلة بدائرة التحقيقات، والدائرة القانونية، ودائرة الوقاية، ودائرة التعليم والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية، ودائرة الإدارة، وبعد صدور قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، أضاف العديد من الدوائر منها دائرة البحوث والدراسات، ودائرة الاسترداد، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد<sup>(230)</sup>.

### 2.2.2: الأساس القانوني لهيئة النزاهة

يعد الأمر 55 الصادر لسنة 2004 وقانون هيئة النزاهة رقم 30 الصادر لسنة 2011 السندان القانونيان لهيئة النزاهة، عليه سوف نتناول هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول أساس هيئة النزاهة بموجب الأمر 55 لسنة 2004 والفرع الثاني أساس هيئة النزاهة بموجب قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(227) المادة (4/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(228) المادة (6) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(229) المادة (8) من القانون ذاته

(230) الفقرات (سابعاً، ثامناً، تاسعاً) من المادة (10) من القانون ذاته.

## أولاً: أساس هيئة النزاهة بموجب الأمر 55 الصادر لسنة 2004

بعد أحداث عام 2003، عانت البلاد من فراغ سياسي وأمني وأداري استمر بضعة أشهر ونتيجة ذلك تم تعيين السفير الأمريكي (بول بريمر) حاكماً مدنياً للعراق وأطلق عليه (المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة)، وبأشر مهام عمله في الثالث عشر من أيار سنة 2003 حتى الثامن والعشرون من حزيران سنة 2004<sup>(231)</sup> وهو تاريخ تشكيل حكومة عراقية مؤقتة، حيث صدر نظام سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (1) لسنة 2003<sup>(232)</sup> والذي منح السلطة المذكورة ممارسة كافة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(233)</sup>، وخلال فترة الفراغ السياسي التي حصلت بعد أحداث عام 2003 اصدر المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة (بول بريمر) أوامر كثيرة تناولت مجالات عدة بصفة الحاكم المدني للعراق، منها ما يتعلق بحماية المال العام ومحاربة الفساد كالأمر 57 لسنة 2004 (قانون المفتشين العموميين)، والأمر 77 لسنة 2004 (قانون تعديل قانون ديوان الرقابة المالية، والأمر 55 لسنة 2004 والذي خولا فيه سلطة الائتلاف المؤقتة مجلس الحكم سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة يكون جهاز مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ قوانين حماية المال العام ومكافحة الفساد بكل إشكاله وصوره، وتقوم باقتراح تشريعات القوانين وتنفيذ مبادرات التوعية وتثقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبة بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتسم بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة<sup>(234)</sup>، وبالفعل أنشئت تلك المفوضية بموجب القانون النظامي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) الملحق بالأمر المذكور، لذلك، فإن الأمر 55 لعام 2004 هو تشريع ذو أثر قانوني، وقد استندت سلطات الاتحاد إلى الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قرار مجلس الأمن 1483 و 1511 لعام 2003 عند إصدار الأمر. تستند هذه القرارات على شرعية إنفاذ القانون<sup>(235)</sup>.

وبالرجوع إلى الأمر 55 لسنة 2004 (الملغي) نجد إن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) التي كان لها سلطة التشريع، قد فوضت مجلس الحكم سلطة إنشاء مفوضية<sup>(236)</sup> عراقية معنية بالنزاهة يكون هدفها

(231) د. حميد حنون خالد، بغداد، 2011، ص223.

(232) نشر نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم (1) لسنة 2003 في الوقائع العراقية بالعدد 3977 في 2003/6/17.

(233) نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (1) لسنة 2003 القسم (1) البند (2).

(234) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) بالرقم 55 لسنة 2004 المادة 1. وكذلك قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المادة 10 (ثانياً).

(235) إذا كانت أحكام القرارين رقم 1983 ورقم 1011 لعام 2003 تتضمن المحتوى التالي (1. - تأكيد سيادة العراق وسلامة أراضيه، وفي هذا الصدد، تأكيد الطابع المؤقت لسلطة التحالف المؤقتة، وتولي المسؤولية والسلطة. - القرار رقم 1983 لسنة 2003 الاعتراف بالالتزامات والالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي والنص عليها إلى أن يقوم الشعب العراقي بتشكيل حكومة تمثيلية معترف بها دولياً ويتحمل المسؤوليات الموكلة إليهم من قبل السلطات) ينظر: فارس حامد عبد الكريم، الجريمة الدولية وعقابها، الجزء الأول - شبكة النبا المعلوماتية على الموقع [www.ennabaa.org](http://www.ennabaa.org).

(236) حيدر نجيب احمد، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية، السنة الثانية، العدد الثالث، 2008، ص93.

الأساس حماية المال العام وتطبيق قوانين مكافحة الفساد<sup>(237)</sup> وعلى ضوء هذا التفويض اصدر مجلس الحكم (المنحل) القانون النظامي المؤسس للهيئة وقد منحها وسائل عدة للوصول إلى هدفها الأساسي كان من أهمها وأكثرها نجاحا التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وإحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها، وقد شكلت هيئة النزاهة فعليا في نهاية حزيران 2004<sup>(238)</sup>.

وعن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، نجده قد عالج تأسيس هيئة النزاهة في الباب السابع الذي يحمل عنوان (المحكمة والهيئات الوطنية في المادة التاسعة والأربعين الفقرة (1) منه بقولها (أن تأسيس الهيئات الوطنية للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية لاجتثاث البعث بعد مصادقة عليه...) وبموجب هذه المادة أضيفت الشرعية على الهيئات التي أنشأتها سلطة الاحتلال قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ومن ضمنها هيئة النزاهة، إلا أنه سماها الهيئة الوطنية للنزاهة العامة وعند صدور دستور جمهورية العراق عام 2005 غير اسمها من مفوضية النزاهة العامة إلى (هيئة النزاهة) إي انه استبدل كلمة المفوضية بكلمة هيئة ولم يجعل منها هيئة عامة كما وصفها الأمر 55 لسنة 2004، وقد اعتبرها إحدى الهيئات الدستورية المستقلة وعالجها في الفصل الرابع الذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة من الباب الثالث السلطات الاتحادية) وفي المادة (102) منه " المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة مؤسسات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتشرف على تنفيذها وفق القانون".

### ثانياً: أساس هيئة النزاهة بموجب قانون رقم 30 لسنة 2011

صدر هذا القانون بتاريخ 2011/11/14، وقد أقر التسمية التي جاء بها دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 والتي أسماها ب (هيئة النزاهة) ولكون القواعد الدستورية تسمو على القواعد العادية، بالتالي يلزم المشرع العادي إلا يصدر قانون يخالف أحكام الدستور<sup>(239)</sup>.

ويمكن تعريف الهيئة بأنها شخص اعتباري من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقصد أداء خدمات عامة<sup>(240)</sup>، تنص المادة (2) من قانون هيئة النزاهة الحالي على أن (هيئة النزاهة هيئة مستقلة يمثلها رئيسها أو أي شخص يخوله وتخضع لرقابة المجلس وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري

(237) المادة (1) من سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم 55 لسنة 2004.

(238) إحسان علي عبد الحسين، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، قسم البحوث والدراسات، العدد الثالث، 2011، ص 38.

(239) علي عبد الحسين، بحث مقدم إلى الدائرة القانونية، قسم اقتراح القوانين، 2011، ص 2.

(240) إحسان علي عبد الحسين، مصدر سابق، ص 25.

والمالي)، وهذا بخلاف منهج الأمر 55 لسنة 2004 والقانون التنظيمي الملحق به الذين لم يعطيا تعريف محدد لهيئة النزاهة وإنما اكتفيا بوصفها جهازاً مستقلاً مسؤولاً عن تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، هذا فإن الأمر 55 لسنة 2004 والقانون التنظيمي الملحق به الصادر عن مجلس الحكم قد تم إلغائهما بموجب قانون هيئة النزاهة النافذ باستثناء القسم (6) من القانون التنظيمي المتعلق بتعديل قانون العقوبات الذي ما زال نافذة وفي عام 2011 أسست هيئة نزاهة إقليم كردستان بموجب القانون الصادر عن حكومة إقليم كردستان رقم 3 لسنة 2011<sup>(241)</sup>، وقد سميت (الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق)<sup>(242)</sup>، إذا كان القانون يهدف إلى إنشاء آلية فعالة لترسيخ مبدأ سيادة القانون ومكافحة الفساد، ودعم مبدأ الشفافية وتعزيز مبدأ الشفافية في جميع مؤسسات المنطقة من خلال الإجراءات القانونية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد، واعتماد معايير موضوعية لتقييم أداء الخدمات العامة وتطويره، وإزالة الروتين، وإنشاء وتقييم سلوكيات العمل وفق القوانين والإجراءات التي تجرم الفساد، وتحمل المسؤولية أثناء أداء الخدمات العامة.

وقد أكد قانون هيئة النزاهة العراقي النافذ على ضرورة إجراء التنسيق بين هيئة النزاهة وبين هيئات النزاهة في الأقاليم في ميدان مكافحة الفساد<sup>(243)</sup> وعلى هذا الأساس فإنه يتوجب على هيئة النزاهة والهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق إجراء التنسيق فيما بينها في ميدان مكافحة الفساد وحماية المال العام.

وبعد الاطلاع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي انظم إليها العراق بموجب قانون 35 لسنة 2007 والتي ألزمت كل دولة طرف في الاتفاقية، أن تنشأ هيئة لمنع الفساد<sup>(244)</sup>، تجد أن الأمر 55 لسنة 2004 والقانون النظامي الملحق بالأمر المذكور وقانون هيئة النزاهة النافذ قد جاء متفقين مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بإنشاء هيئة متخصصة بمنع ومكافحة الفساد ألا وهي هيئة النزاهة.

### 3.2.2: الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة

بعد أن تعرفنا إلى أساس عمل هيئة النزاهة لابد من بيان الطبيعة القانونية لها، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ما هي الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة؟ هل تعد دائرة حكومية تتبع للحكومة وتنتقل الأوامر منها أم

(241) الاطلاع على القانون بنظر الموقع الالكتروني لبرلمان كردستان العراق وعلى الرابط

<http://perleman.org/Defaull.aspx?page=byyethpD-yaseqid>

(242) المادة الثانية من قانون الهيئة العامة للنزاهة لإقليم كردستان العراق رقم 3 لسنة 2011.

(243) الفقرة الرابعة من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(244) القاضي انتون غرينوف، بغداد، بعثة الاتحاد الأوروبي لدعم سيادة القانون في العراق، دليل مكافحة الفساد، 2013، ص 43.

أنها هيئة قضائية أو شبه قضائية تمارس أعمالاً تتشابه مع ما للمحاكم من أعمال مثل التحقيق وغيره؟ لكي نستطيع الوصول إلى معرفة الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة لا بد من بيان الآراء الفقهية التي قيلت بهذا الصدد.

### أولاً: هيئة النزاهة كسلطة رابعة

يذهب أنصار هذا الرأي أن هيئة النزاهة تعد سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الأخرى وهي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، استناداً لما تتمتع به هذه الهيئة من استقلال في مواجهة الحكومة، كما أنها تملك سلطة حقيقية في إصدار القرارات التنظيمية والفردية التي يجوز الطعن بها من قبل الغير في حالة خروجها عن قواعد ومصادر المشروعية بدعوى تجاوز السلطة<sup>(245)</sup>.

وبالرجوع إلى الدستور العراقي الدائم الصادر لعام 2005 نجده قد أدرج هيئة النزاهة ضمن الهيئات المستقلة، وهذا قد يدل على استقلال هيئة النزاهة ويعد الهيئة سلطة جديدة مختلفة من السلطات الثلاث التقليدية، إلا إن الفقه قد اعتمد على التسميات الواردة في الدستور كدليل على استقلالية الهيئة عن السلطات الأخرى بالقول لا يمكن الاستناد إلى مجرد التسميات التي يسبقها المشرع الدستوري على فئة ما والقيام بإدراجها ضمن فئة أخرى تتشابه في نفس التسمية حتى لو لم تتوفر في الفئة الجديدة كل الخصائص المطلوبة لإدراجها في الفئة الموجودة سلفاً، فليس من المنطق إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات التقليدية لمجرد إطلاق المشرع اسم السلطة، وذلك لأن تمتعها بهذه الصفة الهدف منها تمكينها من أداء وظيفتها بعيداً عن تدخلات الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد إن الدستور العراقي النافذ حدد السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وقال: "الأجهزة الاتحادية تتكون من أجهزة تشريعية وإدارية وقضائية، وتمارس صلاحياتها وفق مبدأ الفصل بين السلطات"<sup>(246)</sup>، إضافة إلى أن فكرة الحق الرابع تتطلب نصاً دستورياً واضحاً، وهذا ما لم نجده في دستور 2005 لجمهورية العراق.

### ثانياً: هيئة النزاهة سلطة قضائية أو شبه قضائية

يرى جانب من الفقه بأن هذه السلطات التي تتمتع بها هيئة النزاهة تعد بمثابة سلطات قضائية أو شبه قضائية مما يجعلها تندرج تحت مظلة السلطة القضائية، وقد استند هذا الرأي إلى بعض الصلاحيات الممنوحة لهيئة

(245) تتميز السلطة الممنوحة للهيئات المستقلة ومن ضمنها هيئة النزاهة ليس بكونها هيئات استشارية تنصب مهامها على تقديم الآراء الفردية وإنما تتمتع بحق إصدار القرارات الإدارية فتستعمل لتعديل المراكز القانونية وحق إصدار قرارات الضبط الإداري الفردية والتنظيمية لمزيد من التفاصيل ينظر زهير كاظم عبد - قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية وعلى الرابط <http://www.iraqia.iq/wiew>.

(246) المادة (47) من دستور جمهورية العراق، لعام 2005.

النزاهة لحل المنازعات، ولما تتمتع به من إجراءات تحقيقية لمكافحة الفساد والتي نص عليها قانونها النافذ بموجب الفصل الثالث(247) مما يجعلها تدرج تحت مظلة السلطة القضائية، ومن هذه الإجراءات صلاحية التحقيق في

جرائم الفساد، وترجيح اختصاصها التحقيقي في هذه الجرائم على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى والتي بضمنها الجهات التحقيقية العسكرية وقوى الأمن الداخلي، ولها استخدام وسائل التقدم العلمي لجمع الأدلة والتحري عن الجريمة والتحقيق فيها، وإلزام دوائر الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يراد التحقيق فيها أو التحري عنها، وإذا رجعنا إلى المادة الحادية عشر من قانون هيئة النزاهة النافذ لتبين بأن الصلاحيات التي تملكها الهيئة للتحقيق في جرائم الفساد بواسطة محققها تكون بإشراف قاضي التحقيق(248)، الذي له وحده دون غيره سلطة اتخاذ القرار الفاصل في الدعوى الجزائية بعد انتهاء التحقيق فيها وما على محقق النزاهة إلا تنفيذ ذلك، بالإضافة إلى إن دور هيئة النزاهة في التحقيق في جرائم الفساد تنتهي عند صدور قرار فاصل في الدعوى الجزائية بمعنى إن ما يصدر من هيئة النزاهة من إجراءات تحقيقية لا تصل إلى درجة الحكم القضائي الحائز على حجية الأمر المقضي به حتى يمكن القول بأن هيئة النزاهة تعد سلطة قضائية.

### ثالثاً: هيئة النزاهة سلطة إدارية

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار هيئة النزاهة جزءاً من السلطات الإدارية، لأنها وسيلة يتم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية والحماية الحريات، ولتلبية احتياجات جديدة لا تصلح تلبيتها الهيئات والمرافق العامة التقليدية بل يلزم توافر هيئات تتمتع بالاستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بأعمالها بنجاح، فضلاً عن الخبرة الفنية وتوافر التخصصات المحددة لإشباع متطلبات طبيعة المهام الموكلة لها في جميع النواحي المختلفة لعمل الدولة ومرافقها العامة(249)، إذن فالهيئات المستقلة ومن ضمنها هيئة النزاهة ما هي إلا نوع جديد متميز من إدارات الدولة فهي لا تعمل بمعزل عن العمل الحكومي للدولة وتطبق الأهداف السياسية الحكومية على الرغم من تمتعها بالعديد من المميزات تجاه السلطات الأخرى، وطريقة التشكيل والضمانات الموجهة لرئاسة الهيئة، إذن وفقاً لهذا الرأي فأن هيئة النزاهة ذات طابع إداري وتتنتمي لهيئات الدولة

(247) المواد (11، 12، 13، 14، 15) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(248) الفقرة (أولاً) من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

(249) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 192.

التقليدية وتتمتع بذاتية خاصة وبمهام ووظائف تقوم بها الصالح الدولة وتخضع بصورة أو أخرى لنظام الرقابة الخاصة والرقابة القضائية.

ومن خلال ما تقدم في تحديد الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة وفقا للدستور جمهورية العراق الدائم الصادر 2000، وقانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011، بأنها إحدى المؤسسات الدستورية في الدولة العراقية، مستقلة إداريا

ومالياً، غير مرتبطة بسلطة معينة أيا كانت تشريعية أم مشترك بينها وبين السلطات الثلاث في الدولة فهي لا تعمل بمعزل عن السياسية العامة للدولة، بل يتوجب عليها تنفيذ سياستها بما يخدم المصلحة العامة للدولة كونها جزء لا يتجزأ من أجهزة الدولة تمارس عملها خدمة للصالح العام وحفاظا على أموال الدولة، مع بقاء حق السلطة التشريعية في الرقابة على أعمالها لأجل ضمان عدم ممارسة اختصاصه وفقا للصلاحيات المخولة لها.

### 3.2: ديوان الرقابة المالية ودوره في مكافحة الفساد الإداري

#### 1.3.2: مفهوم الرقابة المالية المستقلة

إن تحديد مفهوم واضح للرقابة مشكلة من أهم المشكلات التي صادفت الفكر القانوني والاقتصادي، إذ إن من الصعوبة الاتفاق على مفهوم واحد لمصطلح الرقابة أو تحديد معنى محدد لها بالرغم من تعدد التعاريف التي أتى بها رجال الفكر القانوني والاقتصادي، إذ أدى صعوبة تحديد مفهوم محدد معين للرقابة ببعض الكتاب إلى تعريفه عن طريق العناصر التي يتكون منها كالمهدف من هذه الرقابة وتنظيمها والأساليب التي تمارس بها(250).

فالرقابة لغة تعني: رقب: الرقيب: الحافظ، والرقيب: المنتظر، والرقابة: المحافظة والانتظار(251). والرقابة: الخادم الذي يحرس المتاع أو نحوه وتعني قوة التوجيه أو السلطة، أو التفتيش أو الاختيار وقد تأتي بمعنى السهر أو الحراسة أو الرصد(252).

والرقابة اصطلاحاً: اختلفت التعاريف بشأنها باختلاف وجهات نظر الباحثين إلى الرقابة المالية فعرفت بأنها "عبارة عن المنهج العلمي الشامل الذي يجمع بشكل متكامل بين المفاهيم المحاسبية والقانونية والإدارية

(250) د. حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، بغداد، 1977، ص 65.

(251) الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، بيروت، لبنان، ص 42.

(252) جبران مسعود، الرائد معجم لغوي عصري، بيروت، ص 720؛ ابن منظور، لسان العرب، مادة (رقب)، الدار المصرية، ج 1، ص 44.

والاقتصادية، إذ يهدف إلى التأكد من سلامة الأموال العامة والمحافظة عليها ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية من النتائج المحققة، أي محض الأداء وتحليل أي انحرافات تظهر، وإعلام الإدارة المسؤولة بوجود هذه الانحرافات حتى تتخذ الإجراءات المناسبة لمعالجتها وتصحيحها في الوقت المناسب"<sup>(253)</sup>.

نلاحظ أن هذا التعريف مطول ويخرج من إطار التعريف الذي يجب أن يشتمل على عبارة مختصرة ومعبرة عن مفهوم معين وهذا التعريف مشابه لتعريف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، والذي عرّف مفهوم الرقابة بأنه (منهج علمي شامل يتطلب التكامل والربط بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية لضمان الحفاظ على الأموال العامة، وتحقيق الكفاءة في النتائج المحققة)<sup>(254)</sup>، ولكن يختلف عنه إذ إن هذا التعريف أكثر دقة ويشتمل على عبارات مختصرة تحدد مفهوم الرقابة المالية.

وتعرف الرقابة كذلك بأنها "كل فعل يستهدف الاطمئنان على توفر جميع عناصر الأداء وتكافئها في أوجه نشاط الإنسان لتحقيق غاية معينة"<sup>(255)</sup>.

وقد عرفها بعض الباحثين بأنها "مجموعة من الضوابط يتم بموجبها مطابقة مسيرة تنفيذ العمل مع خطته المقررة وبعد هذا التعريف تأخذ الرقابة صفتها سواء كانت مالية أم إدارية أم اقتصادية، فالرقابة المالية ضمن هذا المفهوم هي الرقابة التي تستهدف سلامة التصرفات المالية والكشف عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة"<sup>(256)</sup>.

كما يرى البعض إن الرقابة عبارة عن نظام متكامل يتضمن مجموعة من الوسائل والأساليب والإجراءات للتأكد من إن العمل يسير بشكل سليم وإن الأهداف تم تحقيقها على وفق ما هو مخطط، وتوضيح نقاط الضعف ومعالجة الانحرافات"<sup>(257)</sup>.

تُعرّف الرقابة المالية الوطنية بأنها "الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة، بما في ذلك النفقات والإيرادات وجميع الأنشطة المالية الأخرى للقطاع العام الوطني"<sup>(258)</sup>.

(253) د. أشرف تيسير الحديدي، الرقابة المالية والإدارية، بغداد، 2008، ص 29.

(254) د. محمد يونس الصانع، ماهية الرقابة المالية، كلية القانون، المجلد 4، العدد 23 لسنة 2004، ص 195.

(255) د. صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1979، ص 10.

(256) فهمي محمود شكري، عمان، 1985، ص 11، نقلاً عن عبد الحي عبد العزيز عبد القادر، جامعة الموصل، 1999، ص 11.

(257) أشرف تيسير الحديدي، مصدر سابق، ص 29.

(258) عبد الحي عبد العزيز عبد القادر، مصدر سابق، ص 11.

ويستعين البعض الآخر بالغاية من الرقابة ليتوصل إلى تعريف لها، فالرقابة بالنسبة عندهم "مجموعة من عمليات التفتيش والمراجعة والمراجعة لتحديد أن كل مشروع اقتصادي عام يعمل في حدود التأكد من أنه يحقق الغرض المحدد له، واقتراح الحلول المناسبة لإزالة الأسباب التي تعيق تحقيق الغرض وتحديد حدوثه. من الأخطاء والتلاعبات الشخص المسؤول عن الوقت ورفعها إلى السلطة القضائية المختصة"<sup>(259)</sup>.

ويؤخذ على هذا التعريف بأنه ليس بجامح ومطول جدا، فالرقابة لا تقتصر على عمليات التفتيش والفحص والمراجعة فقط بل تشمل التخطيط وحق التعيين والعزل وتشمل الفصل في المنازعات بقرارات لها قوة الإلزام، وكذلك تشمل إصدار القرارات الإدارية أو إلغاء قرارات صادرة من الجهة التي تجري مراقبتها على سبيل المثال لا الحصر، ويستند هذا التعريف إلى عوامل منفصلة عن الرقابة في حد ذاتها.

كما عرفت بأنها "مجموعة الإجراءات التي تقوم بها أجهزة معينة بغية المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها، وإنفاقها بدقة وفعالية واقتصادية وفقا لما أقرته السلطة التشريعية بالموازنة والقوانين المالية الأخرى، وفقا للخطط الموضوعة للجهات الخاصة بالرقابة"<sup>(260)</sup>.

كذلك تعرف بأنها "حق دستوري يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة تحديد أهداف المشروعات العامة والتحقق من إن تلك المشروعات تعمل لتحقيق هذه الأهداف وإزالة أسباب أي انحراف يعيق ذلك"<sup>(261)</sup>.

ونرى إن التعريفين المذكورين أنفة الذكر جاءا موفقين تقريبا في إعطاء تعريف جامع واضح ومتكامل للرقابة ينتج من ذاتها دون الاستعانة بعناصر خارجية عنها.

ويمكننا تعريف الرقابة المالية على إنها (حق قانوني يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح المشروعات المخطط لها والمحافظة على الأموال العامة والتأكد من إن العمل يسير بشكل سليم أي اتفاهه مع الأحكام والقوانين النافذة واتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقق من صحة البيانات المالية وسلامتها ولمعالجة الانحرافات).

أما بالنسبة للرقابة المالية المستقلة التي هي محور دراستنا فيقصد بها الرقابة التي يعهد بما إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع للسلطة التنفيذية، وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة ومراجعة وفحص حسابات الحكومة ومقارنتها بوثائق ومستندات الجباية

(259) د. سعد يحيى، ، الرقابة على القطاع العام - مدى تأثيرها على استقلاله ، القاهرة، 1999، ص 20 - 21. نقلا عن د. حبيب الهرمزي، مصدر سابق، ص 69.

(260) د. محمد يونس الصانع، مصدر سابق، ص 199؛ د. أشرف تيسير الحديدي، مصدر سابق، ص 203.

(261) د. حبيب الهرمزي، مصدر سابق، ص 70.

والصرف، واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية ووضع تقرير مفصل بهذه الوقائع وإخطار الجهات المختصة التنفيذية والتشريعية، وتؤدي هذه الهيئة جميع الأعمال المذكورة وغيرها دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل حسن سير العمل في المرافق العامة المختلفة(262).

في الحقيقة لا يوجد اختلاف في الرأي لدى الباحثين في تعريف الرقابة المالية المستقلة فانفق الرأي على إنما تلك الرقابة التي يقوم بها موظف خاص أو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وتكون ذات وضع دستوري خاص(263).

وتتمتع هذه الهيئة بحصانة قانونية تمنح لأعضائها وتسهل لهم ممارسة مهامهم الرقابية وتبعدها عن الضغوط التي تمارسها السلطة الإدارية، فالرقابة هي من اختصاص الهيئة الأصل فتمارسها بصورة تفصيلية. وقد تكون هذه الهيئة جهة قضائية ولكنها تمنح اختصاصات مزدوجة (إدارية وقضائية)، فلها الحق في الرقابة على التصرفات الإدارية كذلك محاسبة المخالفين وإصدار العقوبات بشأنهم أو قد تكون مهامها في حدود الرقابة والكشف عن المخالفات وإحالة المسؤولين إلى المحاكم الجزائية ومن ثم ترفع تقارير سنوية إلى رئيس الدولة أو المجالس النيابية تبين فيه المخالفات المتحققة والمقترحات اللازمة لإزالتها أو التقليل منها(264).

وتعد الرقابة المستقلة أكثر أهمية من الرقابة الإدارية ورقابة السلطة التشريعية وذلك لأن الرقابة الإدارية ليست إلا رقابة من الإدارة (السلطة التنفيذية) على نفسها طبقاً لما وضعت من أنظمة وتعليمات وقواعد مالية، كما تعد الرقابة التشريعية غير كافية (ولا سيما إذا كانت لاحقة على التنفيذ) لمراقبة أعمال التنفيذ، إذ لا تستطيع هذه السلطة أن تعرف تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة والعمليات المختلفة المرتبطة بعملية التنفيذ من مجرد فحص الحساب الختامي(265).

إن لا بد من وجود هيئة خاصة مستقلة للكشف عن المخالفات التي أقرها البرلمان لنصوص القوانين واللوائح ووضع تقارير عن سير عمليات التنفيذ الموازنة التي تمت ليستطيع البرلمان على أساسه دراسة الحساب الختامي للإدارة المالية دراسة جديّة دقيقة ومن ثم محاسبة المسؤولين عن المخالفات(266).

(262) د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، عمان، 2003، ص 322.

(263) د. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، بغداد، 1950؛ وينظر: د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مبعداد، 1998، ص 408.

(264) د. قيس حسن عواد، جامعة الموصل، 2004، ص 139.

(265) د. هاشم الجعفري، بغداد، 1978، ص 211.

(266) د. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص 408.

نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة المستقلة في كشف وتقويم أي انحراف يشوب الكفاية في الوظيفة العامة لذا ينبغي إن وتشكل الهيئة المستقلة من عدد من الأعضاء المعروفين بالنزاهة والجدية والثقة في العمل والكفاية الوظيفية، وأن تعهد إليهم ممارسة اختصاصات وسلطات واسعة في التفتيش على سائر فروع الإدارة العامة المركزية والمحلية، ولا بد أن توفر لهم أسباب الاستقلال في ممارسة وظائفهم.

وقد اختلفت تسمية وصلاحيات الهيئة التي تقوم بالرقابة من بلد إلى آخر (267) ففي المملكة المتحدة: يباشر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، موظف رفيع المستوى يسمى المراقب أو المحاسب العام يعينه الملك في مرتبة وزير، ويتمتع في عمله باستقلال تام، وهو غير قابل للعزل إلا بناء على اتهام بموجب تقرير خطي من السلطة التشريعية، ويسند إليه مهمتان الأولى تتركز في عملية الرقابة قبل الصرف، ويتبع المراقب موظفون متخصصون في جميع الإدارات الحكومية، تنصب مهمتهم في تدقيق ومراجعة تفاصيل صرف النفقات العامة، ويقدمون تقريرهم إلى المراقب أو المحاسب والذي بدوره يرفع تقريره إلى مجلس العموم البريطاني (السلطة التشريعية) (268).

وفي فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة الحسابات وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائية تقوم بمهمة مزدوجة قضائية وإدارية مالية، تتركز المهمة القضائية في فحص حسابات المحاسبين والحكم عليها حيث يقدم المحاسبون حساباتهم إلى وزير المالية سنويًا، فيقوم بتحويلها إلى محكمة الحسابات، التي تقوم بتدقيق ومراجعة الحسابات والتأكد من مطابقتها مع الاعتمادات الموجودة في الموازنة العامة وتصدر حكماً إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم للخزانة العامة، أما المهمة الإدارية فتتلخص في رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية توضح فيه رأيها في تصرفات أمري الصرف، وإظهار المخالفات والأخطاء التي ارتكبوها خلال تنفيذ الموازنة العامة وتصدر حكماً إما ببراءة ذمة المحاسبين أو بمديونيتهم للخزانة العامة، كما تتلخص المهمة الإدارية المالية في رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، توضح فيه رأيها في تصرفات أمري الصرف، وإظهار المخالفات والأخطاء التي ارتكبوها خلال تنفيذ الموازنة العامة.

وفي الأردن تقوم السلطة التنفيذية بالمراقبة الداخلية ممثلة في وزارة المالية، أما السلطة التشريعية فتقوم بالرقابة الخارجية عن طريق ديوان المحاسبة.

(267) د. خالد شحادة الخطيب، مصدر سابق، ص 322.

(268) سعدي إبراهيم، ميزانية الدولة، بغداد، 1957، ص 212. لمزيد من التفصيل ينظر: د. هاشم الجعفري، م مصدر سابق، ص 412.

اما في جمهورية مصر العربية: في الماضي كان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة جهاز مستقل يسمى ديوان المحاسبات منذ عام 1942، ولكن منذ تاريخ 1964 أصبح الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة.

وفي سوريا كان يقوم بالرقابة على تنفيذ الموازنة ديوان المحاسبات، ولكن منذ عام 1968 أصبح الجهاز المركزي للرقابة المالية يقوم بهذه المهمة.

أما في العراق والذي هو محور دراستنا فيتولى ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة استنادا إلى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل إلى جانب هيئة النزاهة العراقية استنادا إلى قانون المفوضية المعنية بالنزاهة العامة الصادر بالأمر رقم (55) لسنة 2004، وكلتا الهيئتين يتمتعان بالاستقلال المالي والإداري، أما المفتش العام الصادر وفقا للأمر (27) لسنة 2004 لا يمكن اعتبارها هيئة مستقلة استقلالاً كاملاً، فلها استقلال مالي وفتي فقط وغير مستقلة إدارية.

### 2.3.2: ديوان الرقابة المالية في العراق

مر ديوان الرقابة المالية بأربع مراحل متعاقبة تتمثل كل منها بصدور قانون من قوانين الرقابة المالية<sup>(269)</sup>:

**1. المرحلة الأولى:** وفقاً للقانون رقم (17) لسنة 1927 ما بين الاعوام 1927 الى عام 1968 ، تم إنشاء دائرة تدقيق الحسابات العامة، والتي عُرفت فيما بعد بديوان المراجع العام. تمت مراجعة القانون مرتين بهدف توسيع مسؤوليات ديوان المحاسبة العام.

**2. المرحلة الثانية:** من 1968 – 1980 بموجب القانون رقم (42) لسنة 1968، إذ إن التحولات الاشتراكية التي شهدتها القطر بعد ثورة شباط / 1963 وما نتج عنها من خطط تنموية واسعة دفع بالدولة للعمل على تطوير جهاز الرقابة في العراق وتوسيع صلاحياته واختصاصاته ورفع كفاءته لكي يتمكن من مواكبة التطور الحاصل في وظائف الدولة، إذ نص الدستور المؤقت لسنة 1964 في المادة السبعين منه على أن تؤسس سلطة للرقابة المالية تدعى ديوان الرقابة المالية ترتبط بمجلس قيادة الثورة، وتنوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وينظم شؤونها قانون خاص، لذلك تم تشريع القانون رقم (4) لسنة 1968<sup>(270)</sup>، وفي هذه المرحلة تم تصحيح الوضع الدستوري لديوان الرقابة المالية بصدور الدستور المؤقت

(269) دليل الرقيب المالي، ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، بغداد، 2007، ص 1 - 4.

(270) صلاح الدين مصطفى أمين، مصدر سابق، ص 112.

لسنة 1970، إذ نصت المادة السادسة والأربعون منه على أن (تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أداؤها بقانون) (271).

**3. المرحلة الثالثة:** من 1980 – 1990 بموجب القانون رقم 144 لسنة 1980 إذ صدر هذا القانون نتيجة للتنمية الاقتصادية الواسعة، وللصعوبات العملية التي واكبت تطبيق القانون رقم (4) لسنة 1968 (272).

**4. المرحلة الرابعة:** من 1990 ولحد الآن (273) صدر قانون رقم (6) لسنة 1990 (قانون ديوان الرقابة المالية لغرض توضيح دور وأغراض واختصاصات ديوان الرقابة المالية في العراق ورفع مستوى أداء أجهزة الدولة وتمكين الديوان من توفير متطلبات العمل الرقابي كافة وما يحتاجه من موارد ومستلزمات خدمية ومعلومات سواء لغرض الاستشارة أي إبداء الرأي بحقيقة الأوضاع المالية ونتائج النشاط أو التقويم مستوى أداء الأجهزة التنفيذية المشمولة برقبته، وكذلك لإيجاد هياكل تنظيمية وإدارية تتناسب مع مراحل تطور الاقتصاد الوطني، فهي بذلك تعطي المرونة الكافية للديوان لتخطيط وتوزيع مهامه واختصاصاته عليها، ولتوفير الإشراف المركزي اللازم لتوجيه العمل الرقابي وتطوير قواعد وأصول وطرائق ووسائل تنفيذه وتقييم نتائجها، وصدر هذا القانون لتمكين الديوان من تغطية جميع دوائر الدولة ومنشآتها في عموم محافظات القطر بأعمال الرقابة والتدقيق بمستوى عالي من الكفاءة والفاعلية، وقد جاء في القانون رقم (6) لسنة 1990 النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية (274).

وقد أعيد العمل به من قبل قوات الاحتلال بالقانون رقم (77) لسنة 2004 باعتبار أن ديوان الرقابة المالية مؤسسة عامة مستقلة تساعد في تعزيز اقتصاد، فاعلية، مصداقية حكومة العراق ونص هذا القانون على وجوب أن يعمل الديوان مقترنة مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة ومع المفتشين العموميين لكل وزارة الضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية ويمكن مساءلتها من الشعب العراقي (275).

(271) جريدة الوقائع العراقية، العدد 1900، قرار مجلس قيادة الثورة رقم 792 في 1970/7/16م.

(272) دليل الرقيب المالي، مصدر سابق، ص 4.

(273) عبد الحي عبد العزيز، مصدر سابق، ص 38.

(274) جريدة الوقائع العراقية، العدد 3329 في 1990/10/15م، ص 489.

(275) القسم (1) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (77) في 25 نيسان 2004.

ولأهمية هذه المرحلة باعتبار أن القانون رقم (6) لسنة 1990 معمول به لحد الآن وهو محور دراستنا إذ لا بد من بيان مدى استقلالية ديوان الرقابة المالية وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول وتوضح اختصاصات وسلطات الديوان في الفرع الثاني وهيكلية الديوان في الفرع الثالث.

### أولاً: استقلالية الديوان

بينما إن ديوان الرقابة المالية أنشئ بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم (42) لسنة 1968 استناداً إلى أحكام المادة سبعين من الدستور المؤقت لسنة 1964، إذ نصت المادة الثانية من القانون على تأسيس سلطة للرقابة المالية العليا تدعي بديوان الرقابة المالية تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على وفق الاختصاصات التي رسمها القانون، وللديوان شخصية معنوية<sup>(276)</sup>.

ثم وجد الديوان أساسه الدستوري في المادة التاسعة والستين من الدستور المؤقت لسنة 1968 إذ نصت على أن (تؤسس سلطة للإشراف والرقابة المالية العامة بقانون). أما الدستور المؤقت لسنة 1970 فلم يكن يتضمن أي نص بتأسيس سلطة للرقابة المالية، وتم تعديله عام 1973، إذ نصت المادة السادسة والأربعون منه على أن (تؤسس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة وينظم ديوانها وأصول أداؤها بقانون)، كذلك أكد قانون رقم (194) لسنة 1980 الملغي على استقلالية ديوان الرقابة المالية<sup>(277)</sup>.

يلاحظ أن المشرع قد أورد كلمة (السلطة) في الدساتير الثلاثة المذكورة آنفاً وفي قانون ديوان الرقابة المالية وكان القصد من ذلك أن يكون الديوان الذي يتولى الرقابة المالية العامة في البلاد نيابة عن السلطة التشريعية مستقلاً عن السلطة التنفيذية وله شخصية معنوية.

وفقاً للمادة 100 من الدستور العراقي لعام 2005 (البنك المركزي العراقي، وهيئة الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ومكتب التبرعات ومؤسسات مالية وإدارية مستقلة، وينص القانون على عمل كل مؤسسة)<sup>(278)</sup>.

أخيراً، عدل قانون مكتب الرقابة المالية رقم 2 لعام 1990 والأمر رقم (77) لعام 2004 القانون لتأكيد استقلالية هيئة الرقابة المالية ومركزها التابع للسلطة التشريعية، إذ نص القانون في المادة (1) أولاً: (وبحسب المرسوم، أصبحت هيئة الرقابة المالية هيئة حكومية مستقلة ذات شخصية اعتبارية). فديوان

(276) د. حبيب الهرمزي، مصدر سابق، ص 226.

(277) المصدر نفسه.

(278) المادة (100/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

الرقابة المالية بموجب هذا النص له الاستقلال الإداري والمالي للقيام بجميع التصرفات القانونية المقتضاة لتحقيق مهامه.

يتبين من هذا أن المشرع العراقي قد نص صراحة وبشكل واضح على الشخصية المعنوية المستقلة للديوان مما يمنح الديوان استقلالاً قانونية حقيقية من قبل المؤسسات والدوائر التي تخضع لرقابته في الدولة. كما نصت المادة (2) / 4 (77) لسنة 2004 على أن يكون المدير على المستوى الوزاري ويتمتع بحقوق وامتيازات الوزير ويكون له نفس صلاحيات وزير المالية والأفراد والمؤسسات. والميزانيات).

إن هذا النص يعزز استقلالية الديوان إذ أعطى رئيس الديوان<sup>(279)</sup> سلطات مساوية لسلطات الوزير فيما يتعلق بالشؤون الداخلية للديوان وموضوع التعيينات والرفع والنقل إلى جانب أمور الميزانية، وبذلك يتمتع الديوان بالاستقلال الإداري والمالي استناداً إلى هذا النص، فهو بمثابة وزارة، ولرئيس الديوان سلطة اختيار وكيله على أسس نزيهة ويكون لهما خبرة ودراية في أمور التدقيق والمحاسبة والإدارة دون أن يأخذ بنظر الاعتبار انتماءهم السياسي<sup>(280)</sup>.

فهذا النص ضروري كي لا يخلق دكتاتورية إدارية في العمل فضلاً عن الاستفادة من خبرة الموظفين الآخرين الذي قد تكون لديهم أفكار جديدة تدعم العمل الرقابي.

ولو ذهبنا إلى نص الفقرة (9) من القسم (2) أولاً من الأمر رقم (77) التي تنص على أنه في حالة اكتشاف الديوان أي مخالفة مالية وبناء على أسباب معقولة فله أن يأمر المفتش العمومي للوزارة ذات العلاقة بالتحقيق وتصحيح المخالفة ومن ثم يبلغ المفوضية العامة للنزاهة لإجراء اللازم). فالنص هنا يعزز استقلالية الديوان ويبين أن للرقابة المالية سلطات وصلاحيات واسعة.

ويرى البعض<sup>(281)</sup> أنه لا بد من تعديل هذا النص بوضع كلمة يبلغ بدلاً من يأمر باعتبار أن المفتش العام منح نوعاً من الاستقلال استناداً إلى الأمر (27) لسنة 2004 ولكن نرى أن النص يبقى على حاله وذلك لأن المفتش العام لا يتمتع باستقلالية الديوان فهو مكتب موجود في كل وزارة أي أنه يعد بمثابة مدير عام أو

(279) رئيس الديوان هو أعلى رئيس للديوان. يشترط في الشخص المعين رئيساً: 1. أن يكون عراقياً بالولادة وأب عراقي من أصل غير أجنبي. 2. أن يكون مؤهلاً جامعياً على الأقل في تخصص له علاقة مباشرة بواجبات الديوان. 3. بعد التخرج من الكلية، العمل في وظيفة عامة ومارسها فعلياً لمدة لا تقل عن 20 عاماً. ينظر: المادة (2) / ثانياً من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (77) لسنة 2004، الفقرة ثالثة من المادة 190 من الأمر المذكور.

(280) ثالثاً من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (77) لسنة 2004.

(281) كلاويش مصطفى إبراهيم، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق - دراسة مقارنة، جامعة النهرين، 2006، ص 2.

وكيل وزير وليس وزيراً<sup>(282)</sup>. فالقانون لم ينص صراحة على الدرجة الوظيفية للمفتش العام واعتبره من ضمن التشكيل الإداري للوزارة وهيكلتها، فالوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ومن ثم هو الذي يحدد سياسة الوزارة ويحدد تشكيلاها، فالمفتش العام بموجب الأمر (77) لسنة 2004 لا يتمتع بالاستقلال الإداري الذي يتمتع به الديوان فهو جزء من الهرم الوظيفي الذي يقف الوزير على قمته وبذلك يدخل ضمن سلسلة التدرج الوظيفي والقول باستقلال مكتب المفتش العام عن الوزير يعني وجود وزير آخر داخل الوزارة وهذا غير ممكن لأنه يؤدي إلى تشتت الصلاحيات وإصدار قرارات متناقضة مما يشل عمل الوزارة.

كذلك نص الأمر (57) على أنه يجوز للوزير إقالة المفتش العمومي من منصبه في حال وجود سبب يبرر الإقالة<sup>(283)</sup>، فهذا دليل على عدم استقلالية مكتب المفتش العام إدارية بعكس ديوان الرقابة المالية، وكذلك فقد عززت استقلالية الديوان بالحصانة القانونية الممنوحة لرئيس الديوان ونوابه إذ نصت الفقرة خامسة من الأمر رقم (77) المعدل للقانون رقم (1) لسنة 1990 على أن (يعزل رئيس الديوان ووكيله من مناصبهم فقط إذا صوت ثلثا أعضاء السلطة التشريعية لعدم صلاحية أو سوء تصرف داخل أو خارج منصبه، إهمال الواجب، إساءة جسيمة للمنصب)، فالنص هذا قد منح رئيس الديوان ونوابه حصانة فيما يتعلق بتصرفاتهم الرسمية أثناء أداء مهامهم الرقابية فلا يجوز عزلهم من الخدمة إلا إذا صوت ثلثا أعضاء السلطة التشريعية والأسباب حددها القانون حصرة، كما لا يجوز إبداء الرأي القانوني في المهام الرسمية لرئيس هيئة الرئاسة ونائبه في أداء مهام الرقابة والمراجعة إلا بعد الحصول على إذن من رئيس الوزراء وذلك فيما يتعلق بالرئيس وأذن رئيس الديوان وذلك للنواب<sup>(284)</sup>.

أما المفتش العمومي فهو مستقل في اتخاذ القرار على وفق الصلاحيات القانونية حصر، إلى جانب استقلاله المالي فقط<sup>(285)</sup>، وله بعض مظاهر الاستقلال كتشكيل لجان مستقلة تقوم بالتحقيق والتدقيق والتقييم والتفتيش دون الحاجة إلى استصدار أمر بذلك من الوزير ولا يجوز للوزير أو أية جهة أخرى التدخل ومنع ذلك<sup>(286)</sup>، كذلك تظهر مظاهر استقلال مكتب المفتش العام في القسم (5) من الأمر المذكور وذلك بما أعطاه المشرع من صلاحيات واسعة للفحص والمراجعة على جميع سجلات الوزارة وعلى عملياتها ومتابعة الأداء

(282) ينظر: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (57) لسنة 2004 القسم (2) الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

(283) ينظر: القسم (4) من نفس الأمر السابق

(284) المادة (21) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 1990 المعدل بالأمر (77) لسنة 2004.

(285) ينظر: الأمر الإداري رقم (57) لسنة 2004 القسم (1) الخاص بالمفتشين العموميين.

(286) الأمر رقم (57) لسنة 2004 القسم (3) الفقرة (2) نصت على انه " لا يجوز لأي فرد أو منظمة محاولة منع المفتش العام من تنفيذ الإجراءات المصرح بها..."

وإصدار التقارير العامة والسياسات المتعلقة بمهمات المفتش العام دون ضرورة الاستئذان الوزير، وما أشار إليه القسم (6) من الأمر رقم (57) من إمكانية الوصول من دون قيود إلى جميع مكاتب الوزارة وله أن يرفع تقريراً ضد الوزير إلى السلطة التنفيذية أو المفوضية المعنية بالنزاهة في حالة ورود شكاوى أو بلاغات يدعى فيها أن الوزير المعني أساء التصرف<sup>(287)</sup>. والأصل أن هذه كلها صلاحيات وزير لكن لم ينص القانون صراحة على ذلك، فمكتب المفتش العام يتمتع بجزء من الاستقلالية التي لا تصل إلى الاستقلالية الكاملة (الإدارية والمالية التي يتمتع بها ديوان الرقابة المالية، فهو يتبع الوزير في بعض الأحيان ولا يستأذن الوزير في القيام بمهامه في أحيان أخرى.

ولضمان استقلالية وحياد المسؤولين في الرقابة المالية فلا بد من حمايتهم من الجوانب المالية بتأمين أجر مناسب لهم يتناسب مع المهمة الدقيقة والحساسة التي يؤديها، ولتحقيق ذلك نص قانون ديوان الرقابة المالية على أن<sup>(288)</sup>: "أولاً – للمجلس منح موظفي الديوان المخصصات الآتية: 1. لا يتجاوز بدل المراقبة 50٪ من راتب الموظف. ب. ألا تتجاوز علاوات النقل والمخاطر والمهام الخاصة 30٪ من راتب الموظف. ثانية – يمنح مجلس الإدارة الطلبات لكل درجة لا تزيد عن سنة واحدة ... ممن يتميزون بكفاءة أو يبذلون جهوداً استثنائية ...".

إن استقلالية ديوان الرقابة المالية من الأسس المهمة التي تحقق نجاحها وفعاليتها فهي بذلك تبتعد عن أي نوع من أنواع الضغوط التي قد توجه إليها من الأجهزة أو الأشخاص العاملين في الجهات المراقبة أو غيرها<sup>(289)</sup>.

ولتأمين هذه الاستقلالية لا بد من إضفاء الصفة الرسمية على أعمال ديوان الرقابة المالية وأنشطته وذلك بتشريع القوانين والأنظمة والتعليمات اللازمة لتحديد أهداف الرقابة المالية ووسائلها وصلاحياتها وهيئاتها، وأخذت معظم الدول العربية والغربية بنظام الرقابة المالية المستقلة، منها لبنان، ومصر، والأردن، وسوريا، وإنكلترا، وفرنسا<sup>(290)</sup>. وأخذ العراق كغيره من البلدان بنظام الرقابة المالية وتشريع قوانين خاصة لتشكيل ديوان الرقابة المالية.

(287) الأمر الإداري رقم (57) لسنة 2004 القم (3) / أولاً.

(288) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل المادة (16).

(289) ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، دار الكتب، بغداد، 1986، ص 31.

(290) د. خالد شحاته الخطيب، أحمد زهير شامية، مصدر سابق، ص 322.

## ثانياً: اختصاصات الديوان وسلطاته

نتناول في هذا الفرع أهم المهام والاختصاصات الديوان الرقابة المالية في أولاً سلطات هذا الديوان في ثانياً.

### أولاً: اختصاصات الديوان:

إن ديوان الرقابة المالية يستمد اختصاصه التشريعي من خلال قانون ديوان الرقابة المالية رقم (5) لسنة 1990 المعدل بالقانون الصادر بالأمر رقم (77) لسنة 2004، الذي تضمن تفصيلاً واضحاً لطبيعة اختصاصات ديوان الرقابة المالية، فعد الديوان الجهة الرقابية والمدققة المركزية في الدولة على الجوانب المالية من حيث تطبيق القانون والأنظمة والتعليمات المالية وعهد إلى الديوان العديد من الاختصاصات وهي:

1. وفيما يتعلق بالمصرفيات، يقوم الديوان بمراجعة معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها، ولا تتجاوز المخصصات المحددة لها في الموازنة، وتستخدم الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ولا يتم إهدارها أو إهدارها أو إساءة استخدامها، ثم تقديم إقراراتها(291).
2. كذلك يقوم الديوان بفحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقيق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملاءمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها بالنسبة للإيرادات(292).
3. إبداء الآراء حول البيانات والبيانات المتعلقة بنتائج الأعمال والوضع المالي للكيان الخاضع للرقابة، وتحديد ما إذا كانت منظمة وفقاً للمتطلبات القانونية والقواعد والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكس صحة الوضع المالي، وتأسيس الاستثمار والعوائد ونتائج النشاط(293) فيكون دور ديوان الرقابة المالية هنا جهة استشارية.
4. بالإضافة إلى تقديم المساعدة الفنية في مجالات المحاسبة والرقابة والأمور الإدارية والتنظيمية ذات الصلة، يقوم المكتب أيضاً بمراقبة وتقييم الأداء وفقاً للوائح القانونية(294).

(291) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل المادة (2) أولاً / أ

(292) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل المادة (2) أولاً / ب

(293) أولاً / ج. من المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل.

(294) من القانون ذاته رقم (6) لسنة 1990 المعدل من المادة (2). ثانياً وثالثاً

5. يقوم الديوان بالتعاون مع المفوضية العامة للنزاهة بنشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق، وأفضل الممارسات لتحسين القواعد بشكل مستمر (الممارسات، والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة وتدقيق الأموال العامة في العراق) (295).

6. كشف أدلة الفساد، والاحتيال، والتبديد، والإساءة، عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق بتسليم المواد العامة وإنفاقها واستعمالها، كذلك فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بأعماله كمؤسسة تدقيق عليا في العراق (296).

7. ومن واجبات الديوان. باعتباره جهة رقابية سابقة. تهيئة الخطة السنوية ونشرها ويجب أن تصف هذه الخطة وتعلق كل الدقيقات وتقييم الأداء المتوقع إجراؤه في السنة القادمة، باستثناء مجالات التعاون مع هيئة النزاهة أو المفتش العام لكل وزارة أو أي موضوع آخر يراه المكتب ضرورياً للتحقق من شفافية وكفاءة الحكومة العراقية (297).

8. كذلك يهيئ الديوان التقرير السنوي وينشره سنوية باعتباره جهة رقابية لاحقة ويبحث التقرير التدقيق وتقييم الأداء المباشر به طول الاثني عشر شهرة السابقة بالتفصيل، ويتضمن التقرير السنوي تقييم

مدى كفاية وفعالية الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بشكل عام لضمان فعالية وشفافية استخدام وإنفاق الأموال العامة في العراق، وكذلك أي تشريعات محددة أو مقترحات ضرورية للديوان لأداء واجباته باعتباره أعلى هيئة رقابة مالية. (298).

9. بعد انتهاء المكتب من أعمال المراقبة والتدقيق، سيعلم وينشر النتائج النهائية للعمل كل ثلاثة أشهر على الأقل، بما في ذلك جميع تقييمات الأداء والمراجعات والخطط والتقارير، أو ينشر المكتب قائمة بتقارير المراجعة الأخيرة ويوزع القائمة على أوسع نطاق ممكن، ويستخدم الإنترنت لنقل جميع التقارير إلى الصحافة وأي شخص، ويقدم طلبات مكتوبة، باستثناء المعلومات التي تحظرها الوكالات المصرح لها لأغراض الأمن القومي (299). وهنا تأكيد لمبدأ العلانية عدا حالات خاصة بأمن الدولة.

(295) من قانون القانون ذاته رقم (6) لسنة 1990 المعدل من المادة (2). رابعاً

(296) من القانون ذاته رقم (6) لسنة 1990 المعدل. من المادة (2) خامساً وثامناً

(297) من القانون ذاته رقم (6) لسنة 1990 المعدل. من المادة (2) المادة (3) / أولاً

(298) القانون ذاته رقم (6) لسنة 1990 المعدل المادة (3) / ثانياً.

(299) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل. المادة (3) / ثالثاً

## ثانياً: سلطات الديوان:

يمنح قانون هيئة الرقابة المالية هيئة الرقابة المالية صلاحيات واضحة أهمها الرقابة الإدارية على التحقيق والإبلاغ والتحويل، وله:

1. التحقيق والإبلاغ عن الأمور المتعلقة بكفاءة الإنفاق واستخدام الأموال العامة وفقاً للمتطلبات الرسمية للبرلمان (300).

2. يجوز لمكتب الرقابة المالية، حسب الاقتضاء، تقديم جميع الادعاءات أو الأدلة المتعلقة بالفساد أو الاحتيال أو التبييد أو إساءة الاستخدام أو الاستخدام غير الفعال للأموال العامة إلى المفتش العام للوزارات أو لجان النزاهة العامة ذات الصلة<sup>(301)</sup> ومن أهم التطبيقات العملية على ذلك هي نتائج أعمال الرقابة والتدقيق على نشاط صندوق التعليم العالي والبحث العلمي في إحدى كليات جامعة بغداد إذ قامت إدارة الصندوق بصرف حوافز ومكافآت لموظفي الكلية بلغ مجموعها بحدود (172) مليون دينار من رصيد الأمانات وقد تم صرفها مخالفة للقرار رقم (199) الصادر في سنة 1999 والذي يقتضي بتحويل الأمانات المذكورة إلى خزينة الدولة، فضلاً عن وجود توجيه من جامعة بغداد بكتابها المرقم 21544 في 2001/11/27 والذي تضمن الاحتفاظ بالمبالغ لحين صدور تعليمات بخصوصها وتم أيضاً اتخاذ الإجراءات اللازمة من قبل الديوان للتحقيق في الأمر<sup>(302)</sup> وفي قضية أخرى رفع الديوان تقريره إلى مكتب المفتش العام بوجود اختلاسات في إحدى الجامعات في إحدى المحافظات العراقية وبوجود حالة تكرار صرف بعض المستندات وعليه أحيل الموضوع من قبل المفتش العمومي إلى هيئة النزاهة لاتخاذ الإجراءات القانونية بحق المختلس<sup>(303)</sup>.

3. للديوان حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات نوات العلاقة بمهام الرقابة المالية سواء كانت عادية أم سرية عدا ما يستثنى منها بموجب المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية<sup>(304)</sup>، وله في سبيل ذلك إجراء

(300) قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل. المادة (2) سادساً

(301) سادساً وسابعاً من المادة (2) من الأمر رقم (77) لسنة 2004.

(302) التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2005، ص 86.

(303) المصدر نفسه، ص 87.

(304) يجوز لرئيس لجنة قيادة الثورة، حسب مقتضيات الأمن الوطني أو الدفاع الوطني، استثناء كل أو بعض القضايا أو الوثائق السرية الخاصة بديوان الرئاسة وإدارات رئيس الجمهورية المختلفة من أحكام الفقرة (7) من هذا القانون. ويتولى وزارة الدفاع الوطني أو أي وزارة أو دائرة أخرى في هذه الحالة الإشراف على هذه القضايا والمستندات. مكتب الرئيس أو الوزير المسؤول أو جهة غير تابعة لوزارة، بحسب الأحوال. (علقت هذه المادة بموجب المادة (2) من أمر سلطة الائتلاف المعدل لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (77) لسنة 2004م.

الجرد الميداني أو الإشراف عليه وحق الحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات الأداء مهامه والإجابة عن استفساراته من المستويات الإدارية والفنية المعنية(305).

4. إذا فشل المكتب في توفير السجلات اللازمة لإجراء تدقيقه أو تقييم الأداء خلال فترة زمنية معقولة، يحق للمكتب تقديم طلب كتابي إلى المفتش العام للإدارة قيد المراجعة، والنص على حق المراجعة. سجلات التفتيش وأسبابها وذات الصلة يجب على الإدارة تقديم السجل أو وصف سبب رفض تقديم السجل إلى المكتب خلال عشرين يومًا. إذا لم يصدق المكتب أسباب الرفض، فيمكنه رفع الأمر إلى هيئة النزاهة العامة للتحقيق، وإذا لزم الأمر، تلتزم الوكالة بالإعلان (306).

5. طالما أن المدقق يحصل على التفويض الأمني المناسب ويحمي المعلومات السرية وفقًا للقوانين واللوائح المعمول بها، يحق للمكتب أيضًا إصدار تقارير سرية وإجراءات التدقيق السرية(307).

6. يتم تقييم العقود العاملة بواسطة ديوان الرقابة المالية، وضمان أن تكون المنح الحكومية والقروض والتسهيلات والامتيازات موظفة للغرض الذي عرضت أو أقرضت من أجله(308) فالديوان جهة رقابة على أعمال الإدارة القانونية (العقود العامة) والأعمال القانونية ذوات الطابع المالي.

7. وقد أعطى القانون للديوان سلطة أمر المفتش العمومي للوزارة نوات العلاقة في حالة اكتشاف مخالفة مالية أو ارتكاب مخالفة أو أمور مالية غير نظامية بالتحقيق وتصحيح المخالفة(309).

8. ومن الجدير بالذكر إن من المهام التي قام بها الديوان إصدار كراس يتضمن المعايير المحاسبية والأدلة الرقابية المعتمدة في العراق وعليه تم تعميم الكراس على تشكيلات الوزارة كافة لغرض اعتمادها والاستفادة مما جاء فيها(310).

وبهذا فقد أعطى القانون صلاحيات وسلطات واسعة للديوان باعتباره جهة رقابة عليا في العراق مستقلة في عملها لها شخصية معنوية تفوق في صلاحياتها الجهات الرقابية الأخرى فهي تأمر وتكلف الجهات الأخرى ولها حق الاطلاع والتفتيش متى شاءت وذلك لتطبيق القوانين والأنظمة المالية، ويرجع الديوان في بعض

(305) ثانياً من المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل بالأمر (77) لسنة 2004.

(306) أضيفت هذه الفقرة (رابعاً) إلى المادة (7) بموجب المادة (2) من الأمر (77) لسنة 2004.

(307) خامساً من المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل.

(308) المادة (1) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل.

(309) المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 1990 المعدل الذي تعدلت بموجب المادة (2) من أمر سلطة الاحتلال رقم (77) لسنة 2004.

(310) التقرير السنوي لمكتب المفتش العام، مصدر سابق، ص 84.

الأحيان إلى المفوضية العامة للنزاهة باعتبارها هيئة رقابية مستقلة وجهة تنسيق وتحقيق في حالة حدوث خلاف بين الديوان أو أية جهة حكومية أخرى.

يمكن القول أن تمتع جهة رقابية كديوان الرقابة المالية بهذه السلطات والصلاحيات فضلاً عن القيام بالعديد من المهام يجعل منها جهة رقابية عليا ويمكن لها أن تمارس الرقابة المالية لوحدها دون الحاجة إلى هيئة النزاهة أو مكتب المفتش العام، فنظام عملها المالي واسع ومتشعب ويغطي مناطق العراق كلها وهذا معمول به منذ سنوات طويلة وأثبت الديوان كفاءته، إذ إن الزيادة من الرقابة والتفتيش من قبل أكثر من دائرة يعد تبديداً للمال العام.

### ثالثاً: هيكلية الديوان

يتكون ديوان الرقابة المالية من (311):

#### 1. مجلس الرقابة المالية.

2. رئيس الديوان، الى جانب دائرة الشؤون الفنية والإدارية التي يرأسها مدير عام يرتبط برئيس الديوان مكتب رئيس الديوان وله مدير، إذ تتولى تهيئة وتقديم الخدمات الإدارية والمالية والقانونية التشكيلات الديوان، فضلاً عن المهام الفنية والمهنية التي تتطلبها أعمال الرقابة بما في ذلك مهمة البحث في وسائل تطوير العمل الرقابي وزيادة فاعليته، ورفع مستوى أدائه، والقيام بتنفيذ المهام المبينة في المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (5) لسنة 1990 وذلك بالتنسيق والتعاون مع دوائر الديوان الأخرى (312).

3. وينظم أيضاً نائبي رئيس الديوان ويكون كل منهما بدرجة وكيل وزير (313).

4. دوائر التحقيق: إذ يرأس كل دائرة منها مدير عام أو محاسب قانوني أول، وتختص بأعمال الرقابة على عدد من النشاطات والجهات الخاضعة للرقابة حسب ما يقرره المجلس وفق متطلبات العمل الرقابي وتتكون من (314):

#### أ. دوائر التدقيق المركزية وهي:

- دائرة النشاط الصناعي.

(311) تنظر: المادة (5) لنفس القانون السابق (6) لسنة 1990 المعدل.

(312) تنظر: المادة (2) / أولاً نفس القانون المذكور (1) لسنة 1999 المعدل.

(313) المادة (2) ثانياً من نفس القانون (6) لسنة 1999 المعدل.

(314) المادة (2) رابعاً لنفس القانون (6) لسنة 1999 المعدل.

- دائرة نشاط التمويل والتوزيع
- دائرة نشاط الزراعة والتعمير.
- دائرة نشاطات الشركات.
- دائرة نشاط الحكم المركزي.
- دائرة نشاط الخدمات العامة

**ب. دوائر التدقيق في المحافظات وهي: ستة دوائر بستة مناطق**

وترتبط هذه الدوائر بنائبي رئيس الديوان وفقاً لقرار يصدره مجلس الديوان.

هذا وقد أصدر مجلس الرقابة المالية النظام الداخلي للديوان رقم (1) لسنة 1990 الذي يهدف إلى تعريف وتحديد التشكيلات الإدارية والتنظيمية وواجباتها واختصاصاتها وأساليب وصيغ التنسيق والإشراف والمتابعة اللازمة لتحقيق أهداف الديوان ومهامها المنصوص عليها قانوناً.

يلاحظ أن مجلس الرقابة المالية في الديوان في العراق يأخذ طابع المجلس التنفيذي للديوان بحكم أنه يتكون من رئيس الديوان ونائبيه ورئيس دائرة الشؤون الفنية والإدارية إلى جانب رؤساء دوائر الديوان كأعضاء.

## الخاتمة

في ختام هذه الدراسة تمكنا أن نخرج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تساهم في تعزيز دور الهيئات المستقلة في مكافحة الفساد الإداري.

أولاً: النتائج والاستنتاجات:

1. يبدو أن انتشار ظاهرة الفساد إنما هو بسبب المسكوت عن الحق وقبول الباطل وتزيينه في عيون الآخرين وكتمان شهادة الحق وقبول الزور والبهتان مصداقاً للآية الكريمة. (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسب أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون) سورة الروم الآية 41.
2. يعد قانون هيئة النزاهة نوعية في مجال مكافحة الفساد وحماية المال العام، بعد فسخ هذا القانون لهيئة النزاهة المجال الكبير للتحري عن جرائم الفساد والكشف عن المفسدين، كما ويتسم هذا القانون بالمرونة الأمر الذي يجعل منه مثلاً يحتذى به في مجال مكافحة الفساد بكل صورته وأشكاله.
3. تبين لنا أن الأساس القانوني لعمل هيئة النزاهة هو الأمر (55) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) سنة 2004م، والقانون النظامي الملحق به، وقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011م.
4. تعد هيئة النزاهة جهة تحقيقية مستقلة تتولى التحقيق في جرائم الفساد الإداري بواسطة محققها تحت إشراف ورقابة قاضي التحقيق.
5. من خلال البحث لاحظنا حصول تداخل في الاختصاص النوعي بين اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي واختصاص الادعاء العام في التحقيق بجرائم الفساد الإداري والمالي.
6. إن إنشاء مكاتب الادعاء العام الإداري في الوزارات والهيئات المستقلة وربطها بدائرة المدعي العام الإداري هي خطوة في مكافحة الفساد الإداري وتداخل عمل تلك المكاتب مع مكاتب المفتش العام.
7. لديوان الرقابة المالية شخصية معنوية ويكون رئيس الديوان بدرجة وزير يتمتع بحقوق وامتيازات الوزير، كما للديوان الشيء الوحيد الجديد في قانون النزاهة هو إلزام الموظفين الكبار والمسؤولين والقضاة بالكشف عن مصالحهم المالية، وهناك تشابك كبير في الصلاحيات بين الجهتين، أما مكتب المفتش العام فغير مستقل كلياً، فهو مستقل مالياً وفنياً لكنه غير مستقلاً إدارياً، أي مرتبط بالوزارة الموجود فيها، لذلك لم نعتمده في بحثنا كهيئة مستقلة.

ثانياً: المقترحات:

1. توحيد عمل الهيئات المستقلة، وذلك من خلال تشكيل مجلس عمل مشترك بين هيئات مكافحة الفساد كلها، لتنسيق الأعمال فيما بينهم وتبادل المعلومات والوصول لجهود مشتركة في مجال الرقابة ومكافحة الفساد.
2. تشكيل جهة قضائية مختصة بمكافحة الفساد تحيل الهيئات المستقلة قضايا الفساد إليها، يكون حسم القضايا فيها بصورة سريعة ودقيقة، تراعي في حسم قضايا الفساد المصلحة العامة بعيداً عن أي اعتبارات أخرى وينظم عملها بقانون.
3. حفاظاً على الهدف من إنشاء مكاتب المفتشين العموميين وعلى حيادهم وعلى سعيهم في مكافحة الفساد، يقترح الباحث ضرورة سن قانون خاص بعمل تلك المكاتب يمتنعهم بالاستقلالية، ويحدد كيفية اختيار أعضائهم وكيفية إقالتهم، كما يحدد بصورة واضحة وصريح مهام وصلاحيات تلك المجالس أسوة ببقية الهيئات الرقابية المستقلة.
4. تشجيع الإبلاغ عن حالات الفساد من خلال الحفاظ على معلومات المخبرين السريين والمحافظة على حياتهم بتفعيل قانون المخبرين السريين.
5. نشر الوعي الرقابي وتعزيز الشفافية والنزاهة وثقافة المسألة من خلال ندوات يستطيع الوصول إليها كافة طبقات المجتمع، يتعرف من خلاله أبسط طبقات المجتمع على معنى الفساد وكيفية معالجته والتمتع بالنزاهة.

## المصادر والمراجع

### أولاً: معاجم اللغة العربية:

1. ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، من تحقيق عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، لبنان، 1979.
2. أبن منظور، لسان العرب، ج1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، بلا سنة طبع.
3. أحمد بن محمد بن علي الفيومي ثم الحموي، أبو العباس، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، المكتبة العلمية بيروت، دت.
4. الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، قاموس عربي. عربي، دار المعرفة، بيروت، لبنان.
5. جبران مسعود، الرائد معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، بيروت.
6. الزبيدي، محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الهداية، دت.
7. سعدي أبو جيب، القاموس الفقهي، ط 2، دار الفكر، دمشق، 1408هـ. 1988م.
8. محمد رواس قلعجي، حامد صادق قنبيي، معجم لغة فقهاء، دار النفائس للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، 1408هـ. 1988م.
9. محمد زكي محمد خضر، معجم القرآن الكريم، 1929هـ/ 2005م، ج 2.

### ثانياً: الكتب الفقهية

1. ابن الأثير، أبو السعادات المبارك بن محمد، النهاية في غريب الأثر، من تحقيق أحمد الزاوي ومحمود التناجي، المكتبة الفقه الإسلامي، ط2، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998.
2. ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن، نزهة الأعين النواظر في علم الوجوه والنظائر، ط3، مؤسسة السائد، عمان، 1987.
3. ابن تيمية، أبو العباس تقي الدين احمد بن عبد الحلیم (ت 728هـ)، مجموع الفتاوى، (تحقيق: عامر والجزار وأنوار الباز)، دار الوفاء، المنصورة، مكتبة العبيكان، الرياض 1418هـ. 1997م.
4. ابن حبان، محمد بن حبان بن أحمد بن حبان، صحيح ابن حبان بترتيب ابن بلبان، تحقيق: شعيب الأرنؤوط، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1993.

5. ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير، تفسير القرآن العظيم، دار الكتب العلمية، بيروت، 1419هـ.
6. ابن ماجد أبو عبدالله محمد بن يزيد القزويني، سنن ابن ماجه، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، فيصل عيسى البابي، د.ت.
7. أبو داود سليمان بن الأشعب بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السجستاني، سنن أبي داود، تحقيق: محمد محي الدين عبد الحميد، المكتبة العصرية، صيدا بيروت، د.ت.
8. أبو محمد بدر الدين محمود بن أحمد العيني، (ت 855هـ)، شرح سنن أبي داود، ط1، (تحقيق: خالد بن إبراهيم المصري)، مكتبة الراشد، الرياض، 1420هـ. 1999.
9. أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخسر وجردي الخراساني، أبو بكر البيهقي (المتوفى: 458هـ)، شعب الإيمان، تحقيق: عبد العلي عبد الحميد حامد، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع، الرياض، 2003.
10. الألباني، أبو عبد الرحمن محمد ناصر الدين، سلسلة الأحاديث الصحيحة وشيء من فقهها وفوائدها (السلسلة الصحيحة)، مكتبة المعارف، 1995.
11. الألباني، أبو عبد الرحمن محمد ناصر الدين، صحيح الجامع الصغير وزيادته (الفتح الكبير)، المكتب الإسلامي، 1988.
12. الألوسي، أبو الفضل محمود، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
13. الإمام ابن حنبل؛ أحمد بن محمد بن حنبل، أبو عبد الله، الشيباني الوائلي، مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق شعيب الأرنؤوط وآخرون، مؤسسة الرسالة، 2009.
14. أبو القاسم الحسين بن محمد المعروف بالراغب الأصفهاني (المتوفى: 502هـ)، المفردات في غريب القرآن، تحقيق: صفوان عدنان الداودي، دار القلم، الدار الشامية. دمشق بيروت، ط1، 1412هـ.
15. البيهقي أحمد بن الحسين بن علي، أبو بكر، الزهد الكبير، تحقيق: عامر أحمد حيدر، دار الجنان، مؤسسة الكتب الثقافية، 1987.
16. الترمذي محمد بن عيسى بن سورة بن موسى السلمى البوغي الترمذي، أبو عيسى، سنن الترمذي (الجامع الكبير)، تحقيق: بشار عواد معروف، دار الغرب الإسلامي، 1996.
17. الزمخشري، أبو القاسم جار الله محمود بن عمر (ت 538هـ)، الكشاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، ج 1، ط1، دار الفكر، 1397هـ. 1977.

18. السيد قطب، في ظلال القرآن، ج4. ط1، دار الشروق، بيروت، 1399هـ. 1979.
19. الطبراني، سليمان بن أحمد بن أيوب بن مطير اللخمي الشامي، المعجم الكبير، تحقيق: حمدي بن عبدالمجيد السلفي، دار الصميعي. الرياض، ط1، 1994م.
20. الطبراني، سليمان بن أحمد بن أيوب بن مطير اللخمي الشامي، المعجم الأوسط، تحقيق: طارق بن عوض الله بن محمد، عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني، دار الحرمين - القاهرة.
21. الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير بن يزيد (ت 310هـ—)، جامع البيان في تأويل القرآن، ط1، (تحقيق: أحمد محمد شاكر)، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1420هـ/ 2000م.
22. الفراهيدي، أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم، كتاب العين، تحقيق، عبد الحميد هنداوي، دار الكتب العلمية، 2003م.
23. القرطبي محمد بن أحمد بن أبي بكر بن فرح الأنصاري الخزرجي الأندلسي، أبو عبد الله، الجامع لأحكام القرآن، (تفسير القرطبي)، تحقيق: عبدالله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، 2006م.
24. محمد بن إسماعيل أبو عبدالله البخاري الجعفي، الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه = صحيح البخاري، تحقيق: محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة، الطبعة الأولى، 1422هـ.
25. محمد علي الصابوني، صفوة التفاسير، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1423هـ/ 2002م، ج3.
26. محمد ناصر الدين الألباني، صحيح الترغيب والترهيب، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض. المملكة العربية السعودية الطبعة: الأولى، 1421 هـ. 2000م.

### ثالثاً: الكتب القانونية:

1. أحمد سعيد المومني: قضاء النظام، ط1، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1991.
2. إستراتيجية التنمية الوطنية 2005 - 2007، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، طبعة أولية، بغداد، 2005.
3. أشرف تيسير الحديدي، الرقابة المالية والإدارية، بغداد، 2008.
4. أوغسطس روزيندانا، أهمية دور القيادة في محاربة الفساد في أوغندا، في الفساد والاقتصاد العالمي، (تحرير كيمبرلي أن إليون) (ترجمة محمد جمال إمام)، ط1، مركز الأهرام للترجمة والنشر، 2000م.
5. اونر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة مركز العراق للأبحاث، بغداد، 2006.

6. بيرلاكوم، الفساد، (ترجمة سوزان خليل)، ط1، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، 2003م.
7. حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، ط1، مطبعة الأوقاف، بغداد، 1977.
8. حسن علي عبدالله، مشكلة الفساد العراق، دار الساقى، الطبعة الأولى. 2008.
9. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط2، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2009.
10. حسن يوسف مقابلة: دور الادعاء العام في تحقيق الشرعية الجزائية، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2014.
11. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري (لغة المصالح)، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 2008م.
12. حسين الدوري، التشريع المالي، دار مصر المحروسة، القاهرة، 1978.
13. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، بغداد، 2011.
14. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، ط1، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003م.
15. خالد شحاذة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
16. ديابا الحج عارف، الإصلاح الإداري "الفكر والممارسة"، ط1، دار الرضا، دمشق، 2003م.
17. راتبة داوود السعدي: قانون العقوبات القسم الخاص، المكتبة الوطنية، بغداد، 1989.
18. روبرت كلين جارد، السيطرة على الفساد، (ترجمة علي حسين حجاج)، (مراجعة فاروق جرار)، دار البشير، 1994.
19. سالم توفيق النجفي، دراسة حالة العراق تحت الاحتلال، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية.
20. سعد يحيى، الرقابة على القطاع العام. مدى تأثيرها على استقلاله، القاهرة، 1999.
21. سعدي إبراهيم، ميزانية الدولة، ط1، مطبعة المعارف، بغداد، 1957.
22. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة التفييض، بغداد، 1950.

23. السيد علي شتار، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 2003م.
24. صلاح الدين مصطفى أمين، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1979.
25. طه باقر: مقدمة في تاريخ الحضارات القديمة، القسم الأول، تاريخ العراق القديم، ط2، شركة التجارة والطباعة المحدود، 1959.
26. عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري (منظور تطبيقي)، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995م.
27. عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005م.
28. عبد الأمير العكيلي، د. سليم إبراهيم حرب: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج1، المكتبة القانونية، بغداد، 2008.
29. عبد الغني بسيوني: أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1992.
30. عبد الفتاح بيومي حجازي: أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011.
31. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دون ناشر.
32. عبد القادر عيسى، حقائق عن التصوف، طه، مطبعة النواعير، الرمادي، 1413هـ / 1992م.
33. عبد الله الجبوسي، الفساد (مفهومه وأسبابه وأنواعه وسبل القضاء عليه رؤية قرآنية)، مؤتة البحوث والدراسات، 2000م.
34. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
35. عبد الوهاب حميد رشيد، العراق المعاصر، دار المدى، دمشق، 2002.
36. علي الزعبي، وخذون حسن النقيب، دراسة حالة الكويت، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2004م.
37. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داوود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003.
38. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط2، شركة العاتك، القاهرة، 2010.
39. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 1985.

40. فؤاد قاسم الأمير، مقالات سياسية اقتصادية في عراق ما بعد الاحتلال، مؤسسة الغد، بغداد، 2005.
41. فوزي كمال أدهم، الإدارة الإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديث، ط1، دار النفائس، عمان، 1421هـ. 2001م.
42. ليورا لوكيتز، العراق: البحث عن الهوية، ترجمة دلشاد ميران، دير كراس، اربيل، 2004.
43. ماهر موسى العبيدي، مبادئ الرقابة المالية، ط2، دار الكتب، بغداد، 1986.
44. محمد الطاهر بن محمد ابن عاشور، (ت1393هـ—)، التحرير والتنوير، المعروف بتفسير ابن عاشور، ط1، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، 1920هـ. 2000م، ج19.
45. محمد العريس، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر العثماني، ط1، دار اليوسف، بيروت، 2005م.
46. محمد العريس، موسوعة التاريخ الإسلامي العصر المملوكي، دن.
47. محمد المعموري وآخرون، الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي، كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد، 2005.
48. محمد صبحي نجم: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
49. محمد عبد الرؤوف المناوي، فيض القدير شرح الجامع الصغير، دار المعرفة، 1971م.
50. محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، 2007م.
51. محمد محمود الذنبيات، أثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية في الرشوة خطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1412هـ/ 1992م.
52. مدحت المحمود، القضاء في العراق، دراسة استعراضية للتشريعات القضائية في العراق، ط1، شركة مجموعة العدل للصحافة والنشر، بغداد، 2010.
53. منقذ محمد داغر، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)، ط1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2001م.
54. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد مقارنة سوسولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، دمشق، 2002م.

55. نبيل جعفر عبد الرضا، الاقتصاد العراقي في مرحلة ما بعد السقوط، ط 1، مؤسسة وارث الثقافية، 2008.
56. نبيل جعفر عبدالرضا، الاقتصاد العراقي في مرحلة ما بعد السقوط، ط 1، مؤسسة وارث الثقافية، 2008.
57. نشأت حسن طه، الادعاء العام، محاضرات القيت على طلبة المعهد القضائي، نور العين للطباعة، بغداد، 2010.
58. هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط 3، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، 1998.
59. هاشم الجعفري، مجموعة محاضرات في المالية العامة، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، بلا سنة طبع.
60. هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أحمد أبو شيخة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 1994.
61. وسام أمين أحمد، دور الادعاء العام في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، ط 1، بغداد، 2005.

#### رابعاً: الرسائل الاطاريح الجامعية:

##### ا- الاطاريح الجامعية:

1. كلاويش مصطفى إبراهيم، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق. دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2006.
2. محمد السيد البحتر وري، جريمة التبريح، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2001.
3. محمد معروف عبدالله: رقابة الادعاء العام على الشرعية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1978.
4. الهام عطا حطوط، دور الرقابة الماليه في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية وبعض المؤسسات الحكومية العراقية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة القانونية مقدمة إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2005.

### ب- الرسائل الجامعية:

1. بدر علي عبدالاله، مشكلة الفساد في العراق وآليات هيئة النزاهة مكافحتها، جامعة النهريين، كلية العلوم السياسية، 24. رسالة ماجستير، بغداد، 2013
2. رمزي محمود حامد رديدة، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2009.
3. سهاد رحيم مبارك، دور الادعاء العام في مراقبة مشروعية قرارات القبض والتوقيف دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2017.
4. عبد الحي عبد العزيز عبد القادر، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، 1999.
5. عبد المجيد حراحتة، الفساد الإداري " دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني"، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، 2003.
6. عيسى عبد الباقي موسى، معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد "دراسة تحليلية ميدانية"، رسالة ماجستير، جامعة جنوب الوادي، بقنا، مصر، 2004.
7. قبس حسن عواد، المالية العامة والتشريع المالي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، 2004.

### خامسا: البحوث والدوريات:

1. إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة، قسم البحوث والدراسات، العدد الثالث، 2011.
2. أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، الرياض: المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، 1413هـ.
3. أحمد أبو دية، الفساد "سبله وآليات مكافحته"، ط1، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، 2004م.
4. آدم نوح القضاة، نحو نظرية إسلامية لمكافحة الفساد الإداري، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ج 1، 2003.
5. جعفر عبد السلام على، التعريف بالفساد وصوره من الوجة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424هـ، 2003م.

6. جميل عودة، الأبعاد الإجتماعية والاقتصادية للفساد في العراق رؤية إصلاحية وشرعية، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، تحرير واشنطن، 2006.
7. جميل عودة، ظاهرة الشهادات الجامعية.. التزوير والتصدير، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، مؤسسة الإمام الشيرازي العالمية، واشنطن، 2005.
8. حافظ هريدي، فضائح الفساد في العراق، العربي، العدد 956، القاهرة، 2005.
9. حاكم محسن محمد، تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق بالإدارة الكفوة للعوائد النفطية، أهل البيت، العدد (3)، 2005.
10. حسن بو نعامة عبد الله، الفساد وأثره في القطاع الخاص، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
11. حسن نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004م.
12. حمد بن عبد العزيز الخضري، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
13. حيدر نجيب احمد، علاقة القانون الإداري بالقانون المدني العراقي في حدود المال العام، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية، السنة الثانية، العدد الثالث، 2008.
14. داوود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2009.
15. سفيان صائب المعاضيدي، بناء مفهوم النزاهة في المناهج التربوية العراقية، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة، 2008.
16. صالح بن غانم السدلان، حتمية تطبيق شرع الله في الأرض، مجلة البحوث والإسلامية، (1410هـ-1911م).
17. عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، ط2، المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
18. عامر خياط، التقرير العالمي للفساد، 2005، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة 28، العدد 320، تشرين الاول/اكتوبر، 2005.

19. عبد الحسين جليل الغالبي، الحكم الصالح والتنمية واتجاهات التغيير مع إشارة خاصة للوضع في العراق، مجلة العربي، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، السنة 2، المجلد 1، العدد (5)، 2006.
20. عبد القادر عبد الحافظ الشخيلي، الوساطة في الإدارة " الوقاية والمكافحة "، الرياض، المجلة العربية للدراسات الأمنية.
21. عبد القادر محمد قحطان، الجهود العربية في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2004.
22. عبد الله علي عكايلة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة، أبحاث الندوة العلمية الخامسة، الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1992م.
23. عبد الوهاب الدوري، الادعاء العام في العراق، بحث منشور، مجلة الشرطة، ج2، 1968.
24. عدي جواد علي الحجاز، الأسس المنهجية لوظيفة الإعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث، 2011.
25. على العراق، بحث منشور مقدم إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، 2005.
26. علي السباك، جرائم الفساد الإداري المعاقب عليها في القانون التجاري، بحث منشور في مجلة دليل الموظف النزاهة، برنامج المجتمع المدني، بلا عدد وبلا سنة.
27. علي عبد الحسين، شرح قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، بحث مقدم إلى الدائرة القانونية، قسم اقتراح القوانين، 2011.
28. القاضي انتون غرينوف، بعثة الاتحاد الأوربي لدعم سيادة القانون في العراق، دليل مكافحة الفساد، بغداد، 2013.
29. محمد أحمد الصالح، التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة من الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003م.
30. محمد أنور البصول، جهاز الضبط الجنائي ودوره في مكافحة الفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
31. محمد بن المدني بوساق، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، في أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
32. محمد فتحي عيد، الجريمة المنظمة والفساد، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الثاني، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

33. محمد يونس الصائغ، ماهية الرقابة المالية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، المجلد 4، العدد 23 لسنة 2004.
34. معاوية أحمد سيد أحمد، سياسة الإسلام في الوقاية والتمنع من الفساد، في أبحاث المؤتمر والعربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
35. منظمة العفو الدولية، العراق نيابة عن؟ حقوق الإنسان وعملية إعادة بناء الاقتصاد في العراق، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد 2003، 294.
36. نادر فرجاني، الأيام الأخيرة للاحتلال، العربي، العدد 911، يناير القاهرة، 2006.
37. هيجان، عبد الرحمن بن أحمد، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، أبحاث المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
38. الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد الإداري مقدمة إلى ندوة نحو استراتيجيات لمكافحة الفساد، عمان، الأردن، للفترة 27/11/1995م.
39. يفيل س بينيس، دفع الثمن النفقات المتصاعدة لحرب العراق الاستنتاجات الأساسية، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة 27، العدد 306، آب / اغسطس، 2004.
40. يوسف خليفة اليوسف، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مفهوم الفساد والحكم لصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ط2، 2006م.

#### سادسا: التشريعات:

1. قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل.
2. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 المعدل.
3. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل
4. قانون العقوبات الفرنسي رقم (92) لسنة 1992، المعدل بقانون رقم (93) لسنة 1994.
5. قانون ديوان الرقابة المالية المعدل بالأمر (77) لسنة 2004.
6. القانون النظامي المحق بالأمر (55) لسنة 2004.
7. قانون الهيئة النزاهة لإقليم كردستان العراق رقم 30 لسنة 2011.
8. قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.
9. قانون الادعاء العام رقم 49 لسنة 2017.

### سابعاً: التقارير المالية:

1. التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لسنة 2005، هيئة النزاهة العامة، بغداد، 2005.
2. دليل الرقيب المالي، ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والإدارية، بغداد، 2007.
3. مديرية إحصاءات التنمية البشرية، تقرير مؤشرات رصد الأهداف الإنمائية للألفية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق، 2005.
4. التقرير السنوي لمكتب المفتش العام في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2005.
5. نشرة نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) المرقم (1) لسنة 2003 في الوقائع العراقية بالعدد 3977 في 2003/6/17.

### ثامناً: المواقع الالكترونية:

1. زهير كاظم عبد. قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور، مقال منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية وعلى الرابط <http://www.iraqja.iq/wiew> . تاريخ الزيارة 2021/7/2.
2. علي أحمد فارس، حل الأزمات "الفساد الإداري نموذجاً"، اللجنة العربية لحقوق الإنسان، مركز المستقبل للدراسات والبحوث، 2008م، <http://mesr.net>
3. فارس حامد عبد الكريم، الجريمة الدولية وعقابها، الجزء الأول . شبكة النبا المعلوماتية على الموقع [www.ennabaa.org](http://www.ennabaa.org) . تاريخ الزيارة 2021/6/13.
4. الفساد البيئي أسبابه وعلاجه <http://www.ibtesama.com/vb/showthread.t> . تاريخ الزيارة 2021/5/25.
5. نحو استراتيجية وطنية لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة، المعهد العراقي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، (POGAR) Programmed on Governance in the Arab Regional United Nations، مكافحة الفساد الإداري، برنامج الأمم المتحدة للإنماء، United Nations، Development، Programmed <http://www.pogar.org/arabic/countries/anticorruption.asp>
6. مؤشر مدركات الفساد في العراق، متاح على الرابط التالي: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> تاريخ الزيارة 2021/7/1.

## تاسعا: الكتب والمصادر الأجنبية:

1. Peter Rooke, Convention of UN against Corruption in International Transparency [TI], Global Corruption Report London and Sterling VA, Pluto press, TI, 2004,
2. Transparency International [ TI], Global Corruption Report, Pluto press, London, 2004, < <http://WWW.globalcorruptionreport.org>
3. Transparency International [ TI], Report of Global Corruption 2005: Special Focus: corruption in construction and post – Conflict Reconstruction, Fore word by Francis Fukuyama, Pluto press, London, 2005.
4. Diana R, Gerard W and Toby W, Global Corruption Report 2005, [ TI], Pluto press, London, 2005

## IRAKLI BAĞIMSIZ ORGANLARIN IDARI YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ

### ORIGINALITY REPORT

<b>17</b> %	<b>14</b> %	<b>1</b> %	<b>9</b> %
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

### PRIMARY SOURCES

<b>1</b>	<b>docs.neu.edu.tr</b> Internet Source	<b>2</b> %
<b>2</b>	<b>Submitted to Naif Arab University for Security Sciences</b> Student Paper	<b>1</b> %
<b>3</b>	<b>Submitted to University of Duhok</b> Student Paper	<b>1</b> %
<b>4</b>	<b>www.law.nahrainuniv.edu.iq</b> Internet Source	<b>1</b> %
<b>5</b>	<b>qu.edu.iq</b> Internet Source	<b>1</b> %
<b>6</b>	<b>Submitted to City University College of Ajman</b> Student Paper	<b>&lt;1</b> %
<b>7</b>	<b>e-biblio.univ-mosta.dz</b> Internet Source	<b>&lt;1</b> %
<b>8</b>	<b>Submitted to International Islamic University Malaysia</b> Student Paper	<b>&lt;1</b> %