ملخص رسالة ماجستير بعنوان

الفساد في العراق وسبل اصلاحه ـ إقليم كوردستان نموذجا

Corruption in Iraq and ways to reform -the Kurdistan region as a model

رسالة مقدمة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية

اعداد

الطالب دلير محمد إبراهيم

إشراف

أستاذ مساعد الدكتور فاخر جاسم

مقدمة

إن ظاهرة الفساد الإداري والمالي هي بلاء اجتماعي قاتل، قديم وكبير، موجود في جميع المجتمعات، وحتى يومنا هذا، ويرتبط ظهورها واستمرارها بالرغبة الإنسانية في الحصول على مكاسب مادية أو معنوية بطرق غير مشروعة، وهي واضحة جدًا في مجتمعات العالم الثالث، لا سيما في مؤسساتها الحكومية، لأنها سبب مشكلاتها الاقتصادية وفشلها في التقدم.

إن مظاهر الفساد هي الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، ويظهر بعدة صيغ منها الانحراف الأخلاقي لبعض المسؤولين، فهناك انحراف عن الأخلاق الفاضلة من قبل بعض من يتولى الإدارة في حالة اتخاذه قرارات مرتبطة باستغلال الموارد ومنها الرشاوي، والاختلاس، والغش، والتهرب الضريبي، وبيع أو تأجير أملاك الدولة، لتحقيق مصالح شخصية، وشيوع ظاهرة ضعف القدرات الإدارية والعلمية لدى القيادات الإدارية النافذة بسبب الابتعاد عن الأسس الموضوعية في الاختيار والتعيين وإسناد الأدوار إلى غير أهلها.

لقد ناضلت العديد من المجتمعات الحديثة للتخلص من هذه الآفة المجتمعية لأنها تقف في طريق التطور السليم لهذه المجتمعات.

يعد انتشارها في مؤسسات الدولة أحد أخطر العقبات التي تعترض سبيل الانتعاش الاقتصادي، كما يظهر في استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في التجارة والابتزاز أو سوء الاستخدام أو إهدار المال العام أو التلاعب، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

وينتج عنه الآثار السيئة هي نقل الموارد والإمكانات الحقيقية لمصلحة فئة معينة حيث يكون تركيز الاهتمام والثروة في أيدي مجموعة صغيرة من المجتمع، وهذا ليس في حالة الفساد على سبيل المثال، شبكة الفساد التي تضم إدارات الوزارات والمدير العام للإدارة ومديري المشاريع ومدير الحسابات وكل مَن يقوم بمهمة معينة للوصول إلى الهدف المنشود.

الفساد هو جريمة منظمة يقودها شخص ماهر يجلس على قمة الهرم الحكومي ويقود مجموعة من الموظفين والمستشارين.

كل منهم ينفذ حلقة مفرغة من أجل تحقيق النتيجة المخطط لها.

لاحظ أن الجميع يأخذون من الجهاز الحكومي معقلًا للفساد والسرقة والرشوة المنظمة، وجميع الحلقات تكتسب السلطة التنفيذية والإدارية من أعلى الهرم.

يمكننا هنا حصر حالات الفساد في العراق اليوم بشكل واسع، ولكن سنسعى في هذه الدراسة البحثية إلى تسليط الضوء على دور ظاهرة الفساد السياسي الإداري في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد العام ٢٠٠٣، وعلى الرغم أن للفساد جذور في العراق قبل هذا التاريخ، إلا إن وتيرة الفساد ازدادت بعد العام ٢٠٠٣ ولأسباب عديدة، ونظرا لخطورتها وصعوبة التحكم فيها، فهذه الظاهرة ممتدة لا تحدها حدود ولا تمنعها فواصل، وطالت كافة أركان الدولة العراقية ولم تسلم منها أياً من المؤسسات، ولم تفرق في امتدادها وتشعبها بين مؤسسة قديمة وأخرى جديدة، وخاصة المؤسسات الاقتصادية (النفط والغاز، والاستثمار، والعقود وغيرها).

إن ظاهرة الفساد الإداري ليست وليدة اليوم وليست مرتبطة بزمان او مكان معينين.

فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام ١٩٩٧ في موقع (داكا) في سوريا على الواح والكتابات المسمارية يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوي من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين.

فلا زال اصطلاح الفساد غير مفهوم وغير معرف بشكل محدد ودقيق، بغية معرفة مفهومه وإطاره.

حيث يفهم من هذا الاصطلاح قيام موظف او مسؤول بسرقة المال العام بطريقة الاختلاس او النهب المنظم. في حين ان اصطلاح الفساد هو اصطلاح شامل يغطي الجوانب المالية والإدارية والسياسية والقضائية والأخلاقية. ولكل اصطلاح أفعال معينة ومحددة تشكل جرائم جنائية معاقب عليها قانونا في أكثرية قوانين العالم.

بما فيها قانونا العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

كما ان كل جريمة او فعل له أركانه القانونية وبتوفرها وتكاملها تكتمل الجريمة ويتحقق الفساد الإداري.

كما ان بحث ظاهرة الفساد الإداري والمالي كونها تتصف بخصوصية مكانية وطبيعة خاصة ولها جذور تاريخية تنمو وتتطور من خلال ظروف الوضع الاجتماعي والاقتصادي والمؤسساتي لكل بلد.

ورغم وجود قاسم مشترك للظاهرة بشكل عام.

إلا ان كل ظاهرة لها سماتها الخاصة المنبعثة من الواقع الاجتماعي والتركيبة المؤسساتية والمنظومة القانونية لكل بلد، عليه نرى من الأفضل تناول كل تجربة على حدة.

وسوف نتناول هذه الظاهرة بشكل عام في العراق وفي إقليم كوردستان بشكل خاص.

كما ان الخلفية السياسية والاجتماعية لأي بلد لها تأثيرها الكبير على نمو ظاهرة الفساد بشكل عام كونها ظاهرة مرتبطة بأمور عديدة منها ضعف الوعي الوطني، وتخلف التركيبة الاجتماعية والسياسية للبلد. وخلفية القادة والمسؤولين الذين تولوا الحكم عبر ظروف وطفرات مفاجئة، مما خلقت فرصة كبيرة لنمو تلك الظاهرة بشكل كبير وسريع.

لذا يفرض البحث علينا بان نتناول تلك الخلفية بشكل مركز وواضح.

كما أصبحت الحاجة ملحة لشرح وتعريف مفهوم الفساد بشقي الإداري والمالي. لأن الفقهاء، لا زالوا غير متفقين على تعريف مناسب لهذا الظاهرة.

وأحاول جاهداً عرض مجمل التعاريف التي تخدم بحثي في المقدمة لكي يتطلع القارئ على مدلولات هذه الظاهرة الخطيرة.

كما أعتقد بان لا أستطيع إفادة البحث دون الولوج في معرفة المال العام وانواعه المنقولة والغير منقولة او من حيث طبيعته وحجمه وتكوينه وقيمته النقدية.

المسروق الذي استولي عليه السارق واختلسه من حوزة مالكه، فان فعل الفساد المالي يتخذ من المال العام للسرقة والاختلاس.

بعد القضاء على نظام صدام حسين في ٢٠٠٣/٤/٩ وتأسيس النظام العراقي الجديد وفق أسس ديمقراطية ودستورية، وتولي الكادر الجديد قيادة المرافق العامة في الدولة بالأخص الوافد من الخارج والمهجر وقيادات الحركات والأحزاب السياسية المنفية. عمت الفوضى في الاجهزة الحكومية بالأخص خلال فترة الحاكم الأمريكي (بول بريمر) الذي كان يفتقر الى الخبرة في الشؤون العراقية.

مما حدثت ثغرات كبيرة جدا في هيكل الدولة العراقية ونظمها المعمولة.

بدء بالتناحر والصراع بين المتنافسين، واستشر الفساد الإداري والمالي في الوزارات العراقية وبين ثنايا الاجهزة الحكومية.

وأصبح المال العام مباحا لدى الجميع. وتختلف أنواع الفساد من حيث طبيعته، الى عدة أنواع، فالذي يحدث في أكثرية الدوائر الحكومية بالأخص الخدمية، التي تكثر فيها مراجعة المواطنين بشكل يومي ودون انقطاع مثل المحاكم ودوائر البلدية والتسجيل العقاري والجنسية والاحوال المدنية وغيرها ومن قبل صغار الموظفين تم ذلك غالبا وفق سلوك شخصي أكثر منه تعبيرا عن نظام عام كحالات الاختلاس على نطاق محدود او تلقي الرشوة الخفيفة او سرقة أدوات مكتبية وما الى ذلك.

أما الفساد المنظم وهو الذي يحدث حين تتحول إدارة الحكومية الى إدارة فاسدة بمعنى ان يدير العمل برمته شبكة مترابطة للفساد يستفيد ويعتمد كل عنصر منها على الاخر مثال ذلك شبكة الفساد التي تضم إدارات الوزرات ومدير عام الدائرة ومدراء المشاريع وكل واحد ينفذ مهمة معينة وصولا الى الغاية المرجوة.

يعتبر هذا النوع من الفساد بمثابة الجريمة المنظمة التي يقودها شخص ماهر يجلس في قمة الهرم الحكومي، ويقود مجموعة من الموظفين والمستشارين.

وكل واحد منهم ينفذ حلقة من حلقات الجريمة لكي يتمكن من تحقيق النتيجة المخططة.

علما ان الجميع يتخذون من الجهاز الحكومي مرتعا للفساد والسرقة والرشوة المنظمة.

كما أن جميع الحلقات تكتسب القوة التنفيذية والإدارية من قمة الهرم، حيث تكون الحلقات من الأعلى الى الأسفل قوة منظمة، وجماعة تراتبية.

وهذا نواع من أخطر أنواع الفساد.

وتتجلى صورها العديدة من نهب واسع للمال العام عن طريق الصفقات التجارية المحرمة عليهم وظيفيا، وتحويل الممتلكات العامة الى مصالح خاصة وبحجم كبير ويمارس هذا النوع من قبل القمة المتربعة على راس الهرم ولا يمكن القضاء عليها، الا بإصدار مجموعة قوانين جزائية رادعة وتنمية إدارية واسعة للقوى والموارد البشرية والقانونية، وذلك بإزالة مراكز النفوذ والتكتلات الحزبية والعائلية والعشائرية من الجهاز الحكومي.

كما ان الفساد تنقسم الى عدة أقسام، وذلك حسب نوعية الممارسة الذي يتخذ منه ساحة لارتكاب الأفعال التي تشكل الفساد حسب الممارسة والاختصاص.

وقد حاولت تقسيم الفساد الى عدة أنواع.

الفساد السياسي.

هو السلوك السياسي الفاسد والمخالف للقانون واستخدام المال العام لتحقيق اهداف معينة من خلال التأثير في العملية السياسية ويتجلى في فضائح الحملات الانتخابية.

رغم ان الفساد السياسي يتم استغلاله لأغراض حزبية او شخصية. الا ان هناك أفعال فاسدة أخرى تقع تحت عنوان الفساد السياسي، ومنها تزوير الانتخابات.

حيث ان هذا الفعل الجرمي يهدف الى افساد إرادة الجماعة التي منحت ثقتها بناخبيها.

وهناك أفعال عديدة تتعلق بالساحة وممارساتهم بغية البقاء في دفة الحكم.

أما بخصوص الفساد المالي.

والمراد به السلوك غير قانوني المتسبب في هدر المال العام وتحقيق منافع شخصية من وراء ذلك.

ويعتبر هذا النوع من الفساد هو الأكثر انتشارا بين الموظفين والمكلفين بخدمة عامة.

ورغم ترابطها بالفساد السياسي والفساد الإداري بسبب تداخل الأفعال التي تشكل الانواع الثلاثة.

فمثلا ان استغلال المال العام للحملات الانتخابية، تتم من قبل المسؤولين والمكلفين بالخدمة العامة، وبطرق احتيالية وغير شرعية، حيث لا توجد باب او فصل او حقل للإنفاق في تخصيص مبالغ معينة للدعاية الانتخابية.

الا المسؤولين الحكوميين الحزبيين يأمرون بشكل غير قانوني بتخصيص المال العام لتلك الحملات.

أما بخصوص الفساد الإداري ويتضمن الممارسات او الانشطة التي داخل الجهاز الإداري الحكومي والتي تؤدي فعلا الى انحراف الجهاز عن أهدافه الأساسية المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة وهذا الانحراف قد يكون بشكل فردي او منتظم.

واجمالا فان القاسم المشترك بين هذه التقسيمات هو (وحدة الهدف المتمثل بتحقيق اقصى المنافع الخاصة من الوظيفة العامة وبطرق غير مشروعة).

الا ان المعيار الأساسي المعتمد لدينا للتفرقة بين أنواع الفساد، هو معيار الركن المعنوي أي القصد الجنائي الذي يتم بموجبه تنفيذ اختلاس المال والغرض المخصص له.

فاذا كان استعمال المال العام لغرض حملات انتخابية، فيكون الفساد هو سياسي الغرض.

٢.١ مشكلة الدراسة

ان وجود الفساد الاداري والمالي متجذر في بنية مؤسسات الدولة العراقية ومؤسسات حكومة اقليم كوردستان العراق منذ ١٩٩٢ وتبلور هذه الظاهرة الخطيرة يجعل منها عقبة في طريق تقدم عملية التنمية بأصعدتها المختلفة والابتعاد عن الخطط والبرامج التنموية.

٣.١ أهمية الدراسة

مساهمة مؤسسات الدولة في محاربة الفساد الاداري والمعالجة الجذرية له ومواجهته للتوصل الى بناء اقتصاد مبني على اسس متينة يصل الى مرتبة الدول المتقدمة.

٤.١ أهداف الدراسة

يهدف البحث الى التعرف على مفهوم واسباب الفساد الاداري والمالي واثاره السلبية في مؤسسات الدولة العراقية وحكومة اقليم كوردستان العراق والاقتصاد العراقي ووضع الحلول الممكنة والمستقبلية لمعالجة هذه الظاهرة الخطيرة والقيام بالإصلاحات الشاملة في مؤسسات الدولة مما يؤدي الى دعم الاقتصاد في العراق والنهوض بالمجتمع وجعله معافى من الآفات الخطيرة.

٥.١ حالات (فرضيات) الدراسة

تتضمن الدراسة أربعة حالا ت لفترات زمنية مختلفة ومنها:

الحالة الأولى: تبدأ من ١٩٨٩ لغاية ١٩٩١

وهي مرحلة صعبة على العراقيين ومن ضمنها اقليم كوردستان من حيث الحصار ودمار البنية التحية.

علاقة بين الفساد والحصار الاقتصاد علاقة عكسية كما ازادت الحصار الاقتصادي على العراق واقليم كوردستان ازادت نسبة الفساد.

الحالة الثانية: تبدأ من ١٩٩٦ لغاية ٢٠٠٣

وهي مرحلة انفراج على الشعب العراقيين عند تطبيق قرار مجلس الأمن رقم ٩٨٦ في ١٤ ابريل . نيسان ١٩٩٥ يمكن العراق من بيع النفط الخام واعطاء حصة لإقليم كوردستان ١٣.

الحالة الثالثة: تبدأ من ٢٠٠٥ لغاية ٢٠١٧

بدأت هذه المرحلة بعد مرور سنة على حكم بول بريمر الحاكم الامريكي لمدة سنة ومن ثم سنة على الحكم الانتقالي وثم تصويت على الدستور الدائم.

الحالة الرابعة: تبدأ هذه المرحلة من ٢٠١٤ لغاية ٢٠١٨ مرحلة الاصلاح وسبل اصلاح الفساد.

الحالة الخامسة: تبدأ هذه المرحلة من ٢٠١٨.

٦.١ منهجية الدراسة.

سيتم في هذا البحث دراسة وتحليل مؤشرات منظمة الشفافية الدولية بأسلوب التحليل المقارن المعتمد على المنهج الإحصائي الوصفي تارة، والاستدلالي تارة أخرى بشكل عام على العراق واقليم كوردستان . بشكل خاص ان الطريقة التي سأتبعها في هذه الدراسة هي بناء نـموذج يتضمن أربع حالات من سلسلة زمنية ومقارنتها مع الحالات الباقية وهي طريقة اعتيادية تستخدم في البحوث الاقتصادية والسياسية وكما يلي:

أولا. اختيار حالة العراق قبل غزو الكويت من حيث موقع العراق أي تسلسله من الشافية الدولية.

ثانياً. القيام باستخدام البيان والتقارير الدولية عن الشافية.

ثالثاً. اختبار الحالة الرئيسة لغرض اثبات مصداقية البحث والتوصل الى تزايد نسبة الفساد بشكل كبير.

رابعاً. قيام بعمل نسبة في العراق واقليم كوردستان الفساد ونسبة معالجة الفساد.