



Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>



The manifestations of financial and administrative corruption And its implications for the General Facility (Legal study)

Inst. Mohammed Ahmed Raheel

College of Management and Economics, University of Tikrit, Salahaddin, Iraq

Mohammed.rh@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 26 Sept 2019
- Accepted 18 Oct 2019
- Available online 1 June 2019

Keywords:

- Financial corruption.
- Administrative .corruption.
- General facility.
- Effects of corruption.

Abstract: Agovernment practices its duties through activating various public directorates which represent the administrative staff of that government. Since these staff are the main tool of developing the government, the public directorates must choose the most honest and professional employees in order to achieve the commonweal. However, some of the employees do not follow the correct way of practicing the regulations and start to achieve some self-interests instead of achieving the commonweal. This can be done through practicing unprofessional works such as the financial and administrative corruption which can be regarded as a main obstacle in the way of developing the governments through the history. Since the methods of corruption develop from time to time, some of the specialists in the administrative system identified its notion, reasons, types and how to deal with such corruption by either stopping it or at least reduce it.

مظاهر الفساد المالي والاداري وآثارها على المرفق العام (دراسة قانونية)

م. محمد احمد رحيل

كلية الادارة والاقتصاد، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

Mohammed.rh@tu.edu.iq

معلومات البحث :

الخلاصة : تمارس الدولة نشاطها من خلال المرفق العام وموظفيه الذين يمثلون الجهاز الاداري في الدولة، فهم وسائل تقدمها وتطورها، لذلك فإن المرفق العام واجب عليه أن يختار من الموظفين أكفأهم وأنزههم من أجل تحقيق المصلحة العامة، إلا أن ما يعيق ذلك هو حياض هؤلاء الموظفين عن الطريق السليم، والاتجاه نحو تحقيق المصلحة الخاصة الشخصية وتغليبها على المصلحة العامة، من خلال ممارستهم لنشاطات غير مهنية تتمثل بالفساد المالي والإداري الذي يعد من أهم عوائق التقدم والتنمية عبر العصور، لأن أساليبه كانت تتطور طردياً مع التقدم الحضاري للأمم، لذلك عمد المتخصصون في النظام الإداري إلى بيان حقيقته ومفهومه مع بيان أهم المظاهر التي يقوم عليها وأسبابها وكيفية معالجة تلك الظاهرة أو الحد منها على أقل تقدير.

تواريخ البحث:

- الاستلام : ٢٦ / ايلول / ٢٠١٩
- القبول : ١٨ / تشرين الاول / ٢٠١٩
- النشر المباشر : ١ / حزيران / ٢٠١٩

الكلمات المفتاحية :

- الفساد المالي.
- الفساد الاداري.
- المرفق العام.
- آثار الفساد.

© ٢٠١٩، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

تُعد ظاهرة الفساد المالي والإداري من الظواهر التي تتخلل الجوانب الاقتصادية، وأصبحت تضر بالمجتمعات بصورة كبيرة، وتختلف وجهات النظر حول مفهوم الفساد المالي والإداري وحدوده، وهذا الاختلاف ينبع أساساً من اختلاف الجهات التي تعاني من تلك الظاهرة.

توسعت الوحدات الإدارية الحكومية توسعاً كبيراً نتيجة تطور الخدمات والأهداف التي تؤديها هذه الوحدات في المجتمع، إذ أُلقت المجتمعات على عاتق تلك الوحدات مسؤوليات جسيمة أهمها: واجبات الدفاع، الأمن، الصحة، تحقيق العدالة، التعليم والتشييد فضلاً عن الأعمال والنشاطات ذات الطابع الاقتصادي المتمثل في نشاط الوحدات التجارية والصناعية وغيرها.

ونتيجة حتمية لهذا التوسع في مجال الواجبات والمسؤوليات والمهام، بدأت تلك الوحدات بمزاولة نشاطها على رقعة جغرافية واسعة، رافق ذلك بالطبع زيادة في عدد العاملين فيها. وقد تطورت حاجات هؤلاء العاملين وطلباتهم فأصبحت المردودات المالية والمعنوية التي يحصلون عليها في مقابل أدائهم العمل غير كافية لإشباع رغباتهم وطموحاتهم، لذلك ومع ضعف إجراءات الضبط الداخلي لجأ القسم منهم إلى ممارسات غير قانونية تتضمن

مخالفة القوانين والتعليمات والضوابط الوظيفية رغبة منهم في تحقيق منافع شخصية وإرضاء طموحاتهم غير المشروعة، مستغلين ثغرات ونقاط ضعف أو عدم كفاءة إجراءات نظم الرقابة الادارية والرقابة الداخلية ولاسيما ضعف قسم الرقابة والتدقيق الداخلي داخل المرفق العام، ويمكن إجمال مقدمة الموضوع بجملة من النقاط أهمها:

أولاً: أهمية البحث :- تبرز أهمية هذا البحث من النقاط الآتية :-

١. يسלט الضوء على ظاهرة خطيرة وواسعة الانتشار وتؤثر تأثيراً كبيراً وملحوظاً في المجتمع العراقي.
٢. يبحث في أسباب وجود الظاهرة وكذلك في إعطاء الحلول الممكنة للقضاء عليها أو الحد منها.
٣. تقديم تبريرات كافية من أجل تحفيز الدوائر الحكومية للاهتمام بأقسام الرقابة بوصفها وسيلة من وسائل محاربة الفساد المالي والإداري.

ثانياً: أهداف البحث :- يهدف البحث إلى:

١. تقديم مجال مفاهيمي يسלט الضوء على مفهوم الفساد المالي والإداري وما يتعلق بذلك من مفاهيم أخرى تساعد على فهم هذه الظاهرة وما يتعلق بها من أسباب أدت إلى أنتشارها وآليات مكافحتها والحد منها.
٢. إيضاح مسؤولية الموظف عن أحداث جرائم الفساد المالي والاداري بالمرفق العام.
٣. تحديد واقع حال العمل في أقسام الرقابة والتدقيق الداخلي في وزارات الدولة .

ثالثاً: إشكالية البحث:-

تكمن إشكالية الموضوع بعدم وجود رقابة إدارية حقيقية من قبل الرؤساء على الاعمال والواجبات التي يقوم بها الموظفين من ناحية، وافتقار أقسام الرقابة والتدقيق الداخلي في معظم الوحدات الإدارية في القطاع العام إلى أمكانية الحد من المخالفات التي ترتكب فيها لأسباب عدة منها ضعف كوادر تلك الأقسام من ناحية المؤهلات العلمية والخبرة العملية، بسبب ضعف دعم هذه الأقسام من الإدارات العليا بالكوادر المتخصصة، وبالتالي ضعف قدرتها على ممارسة واجباتها في مجال التدقيق ومراقبة أنشطة الوحدة الحكومية وتقويم إجراءات العمل فيها على وفق ما هو محدد في التشريعات والتعليمات.

إضافة لما تقدم نجد أن مشكلة الدراسة تكمن في وجود قوانين وتعليمات، لكنها تعاني من وجود مشكلة في الثغرات التي يمكن أن ينفذ قسم من الموظفين من خلالها ومشكلة التضارب في النصوص والجهات المخولة في التنفيذ.

رابعاً: منهجية البحث:

سيتم العمل في هذه الدراسة من خلال المنهج التحليلي للتشريعات العراقية من قوانين وأنظمة وتعليمات التي نظمت عمل الموظف العام وكيفية إدارة المرفق العام لتحقيق المصلحة العامة، وأهم الاجراءات التي يمكن اتخاذها ضد هؤلاء فيما لو حادوا عن ذلك الهدف، مع التركيز على المفاهيم العامة الخاصة بالعلوم الإدارية

والمحاسبية التي يمكن الاعتماد عليها وتحليلها وبيان مدى تطابقها مع تلك التشريعات للحد من انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري بالمرفق العام.

خامساً: هيكلية البحث: تضمن البحث مبحثين مقسمين وفق الهيكلية الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الفساد المالي والإداري وتصنيفه وأسبابه:

المطلب الأول: مفهوم الفساد المالي والإداري.

المطلب الثاني: تصنيف الفساد المالي والإداري.

المطلب الثالث: أسباب الفساد المالي والإداري.

المبحث الثاني: مظاهر الفساد المالي والإداري وآثارها.

المطلب الأول: مظاهر الفساد المالي والإداري.

المطلب الثاني: آثار الفساد المالي والإداري وطرق معالجته.

وتضمنت الدراسة خاتمة تحتوي على أهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الفساد المالي والإداري وتصنيفه وأسبابه

إن ظاهرة الفساد المالي والإداري تمثل ممارسات غير قانونية وغير أخلاقية من فئة محددة من الموظفين العاملين في المرافق الإدارية الحكومية، تتضمن تلك الممارسات خروجاً عن القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل هذه الوحدات. ومن شأن هذه الظاهرة أن تؤثر سلباً في مفاصل العمل لأنها تؤدي إلى حرف مسارها عن الأهداف التي وجدت من أجلها، تحقيقاً لمنافع شخصية مادية أو معنوية لصالح تلك الفئة، مما يسبب شعوراً بعدم الرضا من قسم من العاملين الأمر الذي يشجعهم على سلوك المنهج المنحرف ذاته تحقيقاً لرغباتهم، مما يؤدي إلى إفساد المجتمع.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح الفساد المالي والإداري يعد مصطلحاً عاماً، إذ يشمل أكثر من جانب من جوانب العمل الوظيفي، فقد تنصب ممارساته على الجانب القانوني، أو على الجانب المالي أو يكون ومنصب على الجانب الإداري ولكن القاسم المشترك لنتائج تلك الممارسات، هو تحقيق منافع ومصالح غير مشروعة من قسم من العاملين عن طريق استغلال مناصبهم الإدارية أو الوظيفية، وللحديث أكثر عن الموضوع ارتئينا ان نقسم المبحث إلى ثلاثة مطالب نبحت في الأول عن مفهوم الفساد المالي والإداري، ونخصص الثاني عن بيان تصنيفات الفساد الإداري، ونركز في الثالث على أسباب الفساد المالي والإداري وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم الفساد المالي والإداري

ورد في القرآن الكريم عدد من الآيات الكريمة تحرم الفساد ومنها قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ﴾ (سورة البقرة/الآية ١١)

﴿وَإِذِ اسْتَسْقَى مُوسَى لِقَوْمِهِ فَقُلْنَا اضْرِبْ بِعَصَاكَ الْحَجَرَ فَانفَجَرَتْ مِنْهُ اثْنَتَا عَشْرَةَ عَيْنًا قَدْ عَلِمَ كُلُّ أُنَاسٍ مَشْرِبَهُمْ كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ (سورة البقرة/الآية ٦٠)

﴿وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّكُمْ عِنْدَ اللَّهِ بَاقُونَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ (سورة هود/الآية ٨٥)

وفي ذلك بيان ما للفساد من أضرار في المجتمع لأنه يعد من الآفات الاجتماعية إذ نهى الله تعالى عن تعمد الفساد والسعي إلى نشره .

هناك الكثير من المصطلحات والتعبيرات التي تُشير إلى ظاهرة الفساد المالي والإداري، إذ عرف الفساد المالي والإداري على أنه " الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الاحتيال أو الوسائل غير القانونية الأخرى " (١).

وعرف الفساد الإداري بأنه " النشاط الذي يتم داخل جهاز إداري حكومي يؤدي فعلاً إلى حرق ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي الذي يمثل طلبات الجمهور والمصلحة العامة، لصالح أهداف خاصة، سواء أكان ذلك بصيغة متجددة ومستمرة أم لا، وسواء أكان ذلك بأسلوب فردي أم جماعي منظم" (٢) ، وعرف كذلك بأنه " استغلال المنصب العام للمنفعة الشخصية إذ يقوم الموظف المؤتمن على أداء مهامه العامة بارتكاب فعل ضار من أجل الانتفاع الشخصي" (٣)

ويرى آخرون أن مفهوم الفساد المالي والإداري يتجسد في واحد أو أكثر من المؤشرات الآتية:

أ - ظاهرة قد تكون عامة وملموسة في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء تختلف في درجة انتشارها ومستواها من مجتمع إلى آخر .

١. Merriam Webster's New Collegiate Dictionary ,G &C :Merriam Company , Spring Field. 1975 ,p. 359.

(١) أحمد عبد الباقي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، دون ذكر اسم الناشر ومكانه، ١٩٩٧، ص ٨٧.

(٢) رافد عبيد النواس، ندوة دور أقسام الحسابات والتدقيق والرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، المقامة بالتعاون مع المنظمة العربية لخبراء المحاسبة القانونيين في كلية الإدارة والاقتصاد ، ٢٠٠٨، ص ٥.

ب- إن الفساد المالي والإداري ظاهرة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية .

ج- إن الإساءة في استعمال السلطة يؤثر في الجهاز الإداري وتحرفه عن أهداف المصلحة العامة^(١) . ويعرف الفساد المالي والإداري أيضاً بأنه "ظاهرة من الظواهر السلبية تنفسي داخل الأجهزة الإدارية وتأخذ إشكالات عدة، وتؤثر في النظام الأخلاقي والقيم السائدة في المجتمع وتقترب بمظاهر متعددة ومتنوعة مثل الرشوة والوساطة، الصداقة، علاقة القرابة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي وغايتها النهائية أحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية"^(٢) .

مما تقدم نرى أن الفساد المالي والإداري هو خروج عن النظام الأخلاقي والقيم والضوابط التي تحكم السلوك المهني وذلك عن طريق استغلال المنصب الوظيفي من أجل تحقيق منافع شخصية ويكون ذلك عن طريقين:- أولهما: عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات وثانيهما: التسبب في ضياع وهدر الأموال العامة ويكون ذلك أما بشكل متعمد ومباشر أو بشكل غير متعمد وغير مباشر.

المطلب الثاني

تصنيف الفساد المالي والإداري

لا يقتصر الفساد المالي والإداري على مفهوم معين كالاختلاس أو السرقة أو الاحتيال أو النصب أو استغلال الوظيفة من أجل الحصول على منافع شخصية، وإنما تتعدد أصناف الفساد المالي والإداري إلى تصنيفات عدة ، منها ما يكون وفقاً لممارسات معينة، ومنها ما يكون بقصد الحصول على غرض أو منفعة معينة، الهدف منها واحد وهو تحقيق مصلحة شخصية لقسم من الموظفين أو الأشخاص تؤثر سلباً على سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن خلال ذلك يمكن أن نبين تلك التفاصيل على النحو الآتي:

(١) احمد عبد الباقي، مصدر سابق، ص ٣-٤ .

(٢) باسم فيصل عبد الدليمي، " الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين) رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد - كلية إدارة والاقتصاد، ١٩٩٩، ص ٢٧ .

الفرع الأول

تصنيف الفساد على وفق الممارسات

يتحقق الفساد المالي والاداري من خلال ممارسات غير قانونية وغير اخلاقية يقوم بها قسم من الموظفين من أجل تحقيق المكاسب والمنافع الشخصية أو من أجل عرقلة انجاز جزء من المعاملات الخاصة بالأشخاص العاديين ويتم ذلك من خلال الآتي:

أولاً: الفساد الناتج عن استعمال الروتين: إذ أن استعمال الروتين وتعقيد الإجراءات الإدارية يدفع المواطن إلى دفع مبلغ من المال إلى الموظف المختص من أجل الحصول على الخدمة أو أنجاز المعاملة المعينة بأقل الجهود والكلف وبأسرع وقت، وهذا الأمر يتنافى مع الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين التي تحكم عمل الموظف ومنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الذي نص على إلزام الموظف باحترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم ومعاملتهم معاملة حسنة ولاتفة وفقاً لمبادئ الدين والاخلاق والعدالة، كون الوظيفة ما هي إلا خدمة وطنية نص عليها الدستور والقانون تهدف إلى تحقيق مصالح البلاد والعباد، إذ عليه ان يمارس تلك المهنة بصفته مكلفاً بأدائها لا بصفة تشريف الموظف وتفضيله على غيره من الناس العاديين، ويجب عليه أيضاً أن يمارس تلك الوظيفة بحيادية واستقلالية ونزاهة من دون أن يسهل إنجاز معاملات قسم من الأشخاص من جانب ويتشدد في إنجاز معاملات القسم الآخر على أساس اعتبارات شخصية^(١).

ثانياً: الفساد الناتج عن الممارسات غير الأمنية للسلطات: ويظهر هذا النوع من الفساد في حالة سوء استعمال الموظف المختص الصلاحيات الممنوحة له بسوء نية ويقصد متمعد لتحقيق المنافع غير المشروعة ومن دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية أو إلى سياسة محددة، إذ يعين الموظف بأمر إداري يبين عدة نقاط رئيسية ومن بين تلك النقاط العمل الذي يكلف به، إذ لا يمكن لشخص آخر غير الموظف المخول أن يقوم بذلك العمل وذلك طبقاً لركن الاختصاص الذي يعد ركناً من أركان القرار الاداري، إذ يجب على الموظف ان يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة بحيث لا يجوز له ان يوكل غيره في القيام بهذا العمل الا في الحدود التي يسمح بها القانون، إذ أن قيام الموظف بعمل اخر يعد خطأ جسيماً يستوجب مساءلته انضباطياً، بل يمكن ان يكون الأمر أبعد من ذلك وهو مسؤولية الادارة عن الاضرار التي تصيب الغير من جراء هذا الإخلال غير المشروع^(٢).

ثالثاً: الفساد الناتج عن ممارسات مخالفة للتشريعات: يبرز هذا النوع من أنواع الفساد عندما يقوم الموظف المختص بممارسات مخالفة للقانون بهدف الحصول على مكاسب شخصية بعيداً عن تحقيق المصلحة العامة،

(١) الفقرة (رابعاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) الدكتور علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، الدار العربية، بغداد،

ولكن يمكن أن يحدث إن الرئيس الأعلى للموظف يقوم بمخالفة الانظمة والقوانين والتعليمات لتحقيق مكاسب شخصية، فما هو الاجراء الذي يمكن اتخذه من قبل الموظف؟

نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ على ذلك عندما نص المشرع على احترام الموظف لرؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها^(١)، وهذا ما أكدته المشرع العراقي "يضاف الفعل إلى الفاعل لا إلى الامر ما لم يكن مجبراً... على أن الإيجار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجأ وحده، ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير اذا قام بتنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه... متى كانت طاعة هذا الامر واجبة عليه، أو يعتقد أنها واجبة، وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي اتاه بان يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك جانب الحيطة وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة"^(٢)، وبذلك تنتفي مسؤولية الموظف ويعكسه متى ما أحل بهذا الالتزام نشأت مسؤوليته التي تستوجب العقاب^(٣).

الفرع الثاني

تصنيف الفساد على وفق الغرض

الفساد المالي والاداري يكون وفقاً لممارسات تم ذكرها وهذه الممارسات والافعال يكون لها أغراض محددة، منها ما يكون لغرض تحقيق منافع شخصية للموظف ومنها ما يكون لتحقيق منافع خاصة بأقارب الموظف، وللحديث اكثر يمكن ان نبين ذلك من خلال النقاط الآتية:

أولاً: الفساد الناتج عن استعمال الموارد العامة لتحقيق مصالح شخصية: حذر المشرع العراقي الموظف من استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة إلى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لأغراض خاصة^(٤)، إذ تخصص المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها التابعة للمرفق العام من أجل تحقيق منفعة عامة^(٥)، وبذلك فانه لا يحق للموظف الذي وضعت مثل تلك الاموال تحت تصرفه ان ينتفع بها من أجل تحقيق منفعة شخصية له أو

(١) الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ.

(٢) المادة (٣١٥) من القانون المدني العراقي النافذ رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) محمد احمد رحيل، المسؤولية الانضباطية لمصدق الحسابات المالية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٦٥-٦٦.

(٤) الفقرة (خامساً) من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ.

(٥) د. عادل عامر، الجرائم الاعلامية وكيفية التصدي لها، مقال منشور على شبكة الانترنت، ١٩، مايو، ٢٠١٣ على

غيره، وبعبارة أخرى يعد الموظف مخالفاً للواجبات المنوطة به مما يترتب عليه المسؤولية الانضباطية بجانب المسؤولية الجزائية بوصفه مختلساً لتلك الاموال^(١)، ومن الواجبات الاخرى التي نص عليها المشرع والتي الزم الموظف الامتناع عن اتيانها هي استعمال أي مكنة أو جهاز أو أي آلة من آلات الانتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعماله وعدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الانتاج بغية انجاز الاعمال المناطة به أو التهاون في العمل بما يؤدي إلى الحاق ضرر بالإنتاج أو الخدمات أو الممتلكات وأيضاً والعبث بالمشروع أو اتلاف آلاته أو المواد الأولية أو الادوات أو اللوازم والتعمد في انقاص الانتاج أو الاضرار به والتأخر في انجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطل عمل الاخرين والاقتراض أو قبول مكافاة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين مع دائرته أو من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة.

ثانياً: الفساد الناجم عن خدمة الأقارب والأصدقاء: لا يقتصر الفساد المالي والاداري على تحقيق منافع شخصية للموظف، وإنما يمكن أن يعمد الاخير، من جراء إخلاله بواجبات وظيفته إلى تحقيق منافع شخصية لأقاربه واصدقائه، مثال على ذلك (انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق منافع شخصية، التفاوضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء، تقديم التسهيلات غير المشروعة).^(٢).

مما تقدم نرى إن ظاهرة الفساد المالي هي ظاهرة سلبية تؤدي إلى تحويل الأهداف التي تسعى الأجهزة الحكومية إلى تحقيقها التي تمثل أهداف المصلحة العامة، إلى أهداف فئة قليلة مستفيدة، عن طريق حدوث خروقات للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل هذه الأجهزة، وهذا ما يستدعي الاهتمام الكبير بتحليل أسباب الفساد المالي والإداري وآثاره لما تسببه من هدر كبير في إمكانيات عمل الأجهزة الادارية.

المطلب الثالث

أسباب الفساد المالي والإداري

يقف وراء الفساد المالي والإداري وانتشاره مجموعة من الأسباب التي قد تختلف تسميتها وتصنيفاتها من مجتمع إلى آخر يمكن أن نسميها أسباباً عامة، وهي ما سنتكلم عنها في فرع أول، ويمكن أن تختلف تلك الاسباب من دائرة إلى دائرة أخرى يمكن تسميتها بالأسباب الخاصة، وهي ما سنتكلم عنها في فرع ثانٍ، وذلك على النحو الآتي:

(١) اسار فخري عبد اللطيف، اثر اخلاقيات الوظيفة في تقليل فرص الفساد الاداري في الوظائف الحكومية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، السنة الرابعة، العدد، (٢٩)، تموز - يوليو - ٢٠٠٦، منشور على شبكة الانترنت

على الموقع: <http://www.ulum.nl.com>

(٢) باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين (رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد - كلية إدارة والاقتصاد، ١٩٩٩، ص ٣١.

الفرع الأول

أسباب الفساد العامة

للفساد المالي والإداري وعلى وجه التحديد والتخصيص، أسباب عامة عدة تتعلق بالدولة وأنشطتها ومرافقها العامة كافة من وزارات وهيئات تتمثل تلك الأسباب بالنقاط الآتية:

أولاً: الأسباب السياسية: أي فساد النظام السياسي والنخب الحاكمة فيه، إذ إن طبيعة المصالح الاجتماعية والاقتصادية التي يمثلها النظام السياسي ونوع السياسات التي يطرحها والطبقات المستفيدة منها تؤثر في النخبة الحاكمة وأصولها الاجتماعية من ناحية وعلى الموظفين ونظرهم إلى المال العام ومقدار ارتباطهم بمؤسسات وأهداف النظام من ناحية أخرى.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية: تتعلق بفشل السياسات التنموية والتبعية والتفاوت الواسع في توزيع الدخل والثروات، وإن كانت هناك تنمية تنفع بها أقلية غنية تستغل الموارد الوطنية لصالحها والفشل الذي أصاب برامج التكيف والإصلاح الهيكلي.

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية: الفساد ظاهرة اجتماعية ذات تأثير سلبي تتعدى إلى جميع نواحي الحياة، فتوزع آثارها على مستويين، المستوى الداخلي والمستوى الخارجي، فعلى المستوى الداخلي، تنطوي هذه الظاهرة على الانحراف في السلوك الانساني عن المسار الطبيعي وما يرافقه من تصدع للقيم الاجتماعية والاخلاقية والتفاوت الاقتصادي بين أفراد المجتمع وتمكين أصحاب النفوذ السياسي من الإثراء بلا سبب على حساب المصلحة العامة، أما على المستوى الدولي فهذه الظاهرة تمتد للنيل من ثقة الدول بالدولة التي يستشري فيها الفساد المالي والإداري، كما أنها تضعف إمكانياتها الاقتصادية ومركزها السياسي وبذلك تنزع آثارها بين الفرد والدولة^(١).

ونرى أن تلك الظاهرة 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.

رابعاً: الأسباب الإدارية: تتمثل بسيادة النموذج النخبوي البيروقراطي في إدارة الدولة وعدم التناسب بين السلطة والمسؤولية في الجهاز الإداري وعدم تفويض السلطة والتعقيد البيروقراطي وضعف الأجهزة الرقابية مع غياب الرقابة الشعبية وكبر حجم الدولة إدارياً^(٢).

(١) جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٦، ص ٢٧-٢٨.

(٢) جاسم محمد الذهبي، الفساد الإداري في العراق - تكلفته الاقتصادية والاجتماعية، الندوة العاشرة من سلسلة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات، ٢٠٠٥، ص ١٤.

الفرع الثاني

أسباب الفساد الخاصة

تتعد أسباب أنتشار ظاهرة الفساد المالي والاداري في المرفق العام الواحد، ويكون ذلك نتيجة لبعض الاجراءات التي يستخدمها ذلك المرفق ومن هذه الأسباب:

أولاً: وجود فرصة يمكن عن طريقها ظهور حالة الفساد المالي والإداري مثل الصلاحيات الواسعة في اتخاذ القرارات التي تمنح لموظف معين، مما يمكنه من توجيه القرارات وصياغتها باتجاهات متباينة تحقيقاً لمصالحه الخاصة أو مصالح فئات أخرى.

ثانياً: ضعف أو غياب دوافع الإخلاص فيما يتعلق بالأداء الوظيفي الحكومي ونزاهته.

ثالثاً: بروز مصالح معينة للموظف لا يمكن تحقيقها بمستوى المنفعة نفسه بإتباع الأساليب الاعتيادية في دائرة معينة.

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

خامساً: ضعف أجهزة التفتيش والرقابة والمتابعة على ممارسات العاملين في أجهزة ذلك المرفق مما يفسح المجال واسعا لبروز حالات الفساد المالي وتناميها.

سادساً: التوسعات الكبيرة والسريعة في تشكيلات المرفق العام وما ينطوي عليها من احتمالات غياب أو ضعف التزام الأفراد والجماعات بقواعد نظم العمل المقررة رسمياً في تلك التشكيلات ولاسيما في المراحل الأولى لتشكيلها تؤدي إلى إتاحة المجال أمام احتمالات ظهور حالات الفساد الإداري.^(١)

مما تقدم يتبين لنا ان أسباب الفساد المالي والاداري يمكن أن تكون وتتحقق من جراء سياسة الدولة (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الادارية) الضعيفة والتي من خلالها ينشأ الفساد، وهناك أسباب لا دخل لسياسة الدولة فيها، وإنما تبرز تلك الظاهرة وتتفشى نتيجة لسياسة المرفق العام الذي يمكن أن تختلف سياسته عن مرفق عام آخر تكون فيه تلك الظاهرة معدومة.

ومن جانبنا نرى أنه يمكن أن تنتشر تلك الظاهرة نتيجة مجموعة من العوامل منها:

١- استئصال الفقر وانخفاض رواتب موظفي الخدمات العامة فضلاً عن تعرضهم للمخاطر (كالمرض والحوادث والبطالة) التي تزداد في الدول النامية لأن شعوبها تفنقر إلى إتباع آليات مناسبة لمواجهة هذه

(١) مظهر محمد صالح، فساد إداري في ظل نظام العولمة بين التزيف الأكاديمي والتطبيقات الدولية الضالة، مجلة

المخاطر من التأمين وسوق عمالة متطورة التي هي متوافرة تقريباً وبشكل مناسب في الدول النامية والصناعية.

٢- 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.

٣- إن محاسبة المسؤولية في هذه الدول ضعيفة مما يشجع قسم من الموظفين على طلب الرشوة وممارسة الفساد بكافة اشكاله وصنوفه.

٤- ضعف الالتزام بالقوانين والمبادئ الأخلاقية في المؤسسات الحكومية .

٥- ضعف المؤسسات الرقابية في الأداء لأنها لا تتسم بالحسم والقوة فيكون من الصعب الحد من مظاهر الفساد الإداري.

المبحث الثاني

مظاهر الفساد المالي والإداري وآثارها

للفساد المالي والإداري مظاهر عدة يلجأ الموظف إليها من أجل الحصول منافع شخصية له أو لغيره بطرق غير قانونية، تكون لها آثار سلبية على المرفق العام، لذلك رأينا ان نقسم المبحث على مطلبين: نتكلم في الأول عن مظاهر الفساد المالي والإداري، ونتكلم في الثاني عن الآثار التي يمكن أن تلحق بالمرفق العام نتيجة لتلك المظاهر وذلك وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول

مظاهر الفساد المالي والإداري

تتجلى ظاهرة الفساد في مجموعة من السلوكيات التي يقوم بها قسم من يتولون المناصب العامة، وعلى الرغم من التشابه أحياناً والتداخل فيما بينها إلا انه يمكن إجمالها بالآتي :-

الفرع الأول

الرشوة

الرشوة في مفهومها الاصلي عبارة عن اتجار موظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو التفاهم معه على قبول ما عرضه الاخير من فائدة أو عطية نظير اداء أو الامتناع عن اداء عمل يدخل في نطاق وظيفته أو دائرة اختصاصه وبناءً على هذا التصور فان الرشوة في جوهرها جريمة خاصة (بالموظف العام) على أساس أن تمتعه بسلطات الوظيفة يعطيه وحده قدرة الاتجار فيها وبالتالي فان هيبه الوظيفة ومقتضيات حسن سيرها تمنعانه من طلب الرشوة أو قبول الوعد باعتبارهما صورتين أصليتين للإتجار بالوظيفة العامة.

ويسود التشريعات الحديثة أتجاهان:- بخصوص جريمة الرشوة، الأول: ثمة جريمة يسأل عنها الموظف المرتشي، وثمة جريمة يسأل عنها الراشي، ويطلق الفقه على جريمة المرتشي تعبير (الرشوة السلبية)، ويصطلح على جريمة الراشي (بالرشوة الايجابية)، ويذهب بهذا الاتجاه كل من القانون الفرنسي والقانون الالمانى والمغربي. وعلى وفق الاتجاه الثاني: تعد جريمة الرشوة جريمة واحدة، وهي جريمة المرتشي، أما الراشي فانه شريك بالرشوة، يستمد اجرامه من أجراء الفاعل الاصلي وهو الموظف المرتشي ويتجه الاتجاه القانون الايطالي والقانون المصري والسويدي والقانون العراقي.

ووجه الفرق بين الاتجاهين، يبدو في حال عرض الرشوة على موظف فيرفضها، ففي مقتضى الاتجاه الأول يعاقب الراشي على جريمة رشوة ايجابية، في حين تمتنع معاقبته في مقتضى الاتجاه الثاني، أن جريمة الرشوة لا تقع الا من موظف، أما غير الموظف فلا يسأل الا بصفة شريك في الرشوة، الامر الذي تلافاه المشرع العراقي بنص خاص (المادة ٣١٣) عقوبات، يعاقب بمقتضاه من يعرض الرشوة على موظف أو مكلف بخدمة عامة فلا تقبل منه، وذلك بوصف الواقعة جريمة خاصة بذاتها^(١).

وقد نص قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ في المادة (٣٠٧) فيما يتعلق بالرشوة بان "كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزه أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بالوظيفة العامة " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات أو بالحبس أو بالغرامة معاً.

وعلى وفق هذا القانون فإن الرشوة هي قبول أو طلب موظف أو مكلف بخدمة عامة لنفسه أو لغيره منفعة أو عطية أو ميزه أو وعد بشيء لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بالوظيفة العامة وتتمثل الرشوة في طلب أي شيء ذي قيمة لأجل التأثير في شخص لتأدية أو الامتناع عن تأدية وإنجاز واجبه^(٢).

ومع هذا فإن المشرع العراقي أشار إلى اعفاء الراشي والوسيط من العقوبة إذا بلغوا السلطات القضائية قبل اتصال المحكمة ويعد عذراً مخففاً إذا وقع البلاغ بعد اتصال المحكمة ولا يعفى المرتشي لان إذا وجد إعفاء في

(١) فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٦، ص ٦٧.

^٢-Fraud and Anti-Corruption Strategy, West Yorkshire Police Authority ,(2003), (internet sit: www.wypa.org).

القانون فسيعى المرتشي إلى الإبلاغ والخلص من جريمة الرشوة وهذا يعتبر منفذا قانونيا له وهذا لا يجوز للإعفاء للوسيط والراشي^(١).

وتعدد صور الرشوة إلى أنواع منها^(٢):

١- الرشوة المعجلة: يقدمها الراشي إلى المرتشي مقدماً أي قبل انجاز العمل. وقد يقدم بصورة صريحة على انه ثمن القيام بالمصلحة المطلوبة أو يكون بصورة مقنعة على شكل هدية وعبر عنها القانون بالعطية.

٢- الرشوة المؤجلة: عبر عنها القانون (وعد) اي ان المرتشي لا يقبض فورا الرشوة بل في المستقبل بصيغة وعد فتعتبر جريمة تقوم بمجرد العرض من جانب والقبول من الجانب الاخر ولا يشترط اتمامها حصول القبض فعلا.

٣- الرشوة بصورة التعاقد: رشوة غير مباشرة وهي (المنفعة أو الميزة) فقد يحصل التعاقد بين الطرفين بيع دار فالفرق بين السعر هي منفعة للموظف أو مثال تأجير دار إلى موظف بسعر بخس يقل كثيرا عن السعر الحقيقي هذه في الحقيقة عقود صورية للتغطية على جريمة الرشوة .

ومن خلال ما تم ذكره نجد ان هناك نتائج للرشوة تتمثل بالنقاط الآتية:

- تعطيل الكثير من الحقوق العامة والخاصة لأن المرتشي قد لا يقبل ان يؤدي أعماله العادية إلا بعد أن يأخذ الزيادة عن ما يستحقه من الناس للقيام بالخدمة المكلف بها .
- تؤدي إلى انتشار الظلم في المجتمع الذي لا ينهي عن الرشوة ولا يحاسب المرتشين وتسلط على المجتمع مجموعة من أصحاب المصالح الذين لا تهمهم الأخلاق الحميدة لأن كل ما يريدونه يحصلون عليه بالرشوة.

الفرع الثاني

الاختلاس

يمكن تعريف الاختلاس على أنه سرقة واضحة أو مستترة لا تقتصر على النقد وإنما على الأعيان كذلك وله أوجه وطرق وأساليب عدة يصعب حصرها أو تعدادها لأنها في تطور مع تطور الفكر البشري ولا يمكن إحصاء أسبابها ومسبباتها وآثارها ونتائجها بهدف معرفة كيفية تلافي وقوع الاختلاس والحد من ارتكابه ان لم نقل منعه. وقد عرف على أنه "التصرف بأموال الغير بصورة غير مشروعة ومن دون معرفة أصحابها لذا يعد نوعاً من السرقة يقوم بها المؤتمن عليها ويقع على الأموال النقدية أو العينية"^(٣).

(١) المادة (٣١١) من قانون العقوبات العراقي النافذ.

(٢) فخري عبد الرزاق صلبي الحديثي، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٣) عيسى هرمز، الخطأ والغش والتزوير والاختلاس في المجتمعات المحاسبية، دون ذكر الناشر ومكانه، ١٩٩٣، ص ٥.

وكذلك عرف الاختلاس بأنه يمثل التصرف بشكل غير قانوني بممتلكات المنشأة والدولة.^(١) وعُرف بأنه سوء استعمال الأموال المعهودة لشخص معين أو التصرف بها بشكل غير قانوني وتغطية هذا التصرف عن طريق التلاعب بالدفاتر والسجلات المحاسبية. ويعرّف كذلك بأنه قيام الموظف العمومي ومن في حكمه أو من العاملين في الشركات المالية والشركات العامة بإدخال مواد منقولة أو أوراق أو أية أشياء أخرى وجدت في حيازته بحكم وظيفته من دون وجه حق.

ونلاحظ مما تقدم أن هناك عناصر أساسية لجريمة الفساد المالي والاداري ممكن اشتقاقها من التعريف الوارد في أعلاه:

أ. صفة الجاني: إذ ينبغي أن يكون موظفاً في الدولة أو من العاملين في البنوك والشركات المالية أو الشركات المساهمة.

ب. الركن المالي: ويتمثل بإقدام الجاني على الاستيلاء على الأموال التي أدخلت في حيازته في العمل.^(٢)

وتناول المشرع تحت عنوان الاختلاس في المواد ٣١٥-٣٢١ في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، طائفة من الجرائم، وهي في مجموعها تمثل صوراً للإخلال بواجبات الوظيفة، وهذه الجرائم هي :-

أولاً: جريمة اختلاس الموظف أو المكلف بخدمة عامة مالاً مما وجد في حيازته: يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقةً مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته" و تكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت إذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة أو اختلس شيئاً مما سلم له بهذه الصفة.

ثانياً: استغلال الوظيفة للاستيلاء على مال مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات التي تسهم في مالها بنصيب أو تسهيل ذلك للغير: عاقب القانون بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته واستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة بحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره.

ثالثاً: الإضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة: فرض المشرع عقوبة السجن لكل موظف أو مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي يعمل فيها في صفقة أو قضية فأضر بسوء نية أو تسبب بالأضرار ليحصل على منفعة لنفسه أو لغيره ويتمثل ذلك في أن يعهد إلى موظف إجراء مناقصة لشراء بعض الأدوات أو المهمات فيعمل على إرساء المناقصة على شخص لم تتوافر فيه المواصفات المطلوبة أو أن تعهد وزارة إلى أحد مهندسيها ببناء مشروع معين فيعتمد استعمال مواد رديئة أو يتفق مع المقاول المنفذ على ذلك.

(١) مظهر محمد صالح، مصدر سابق، ص ١١.

(٢) جاسم محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ٤٢٦.

رابعاً: انتفاع الموظف أو المكلف بخدمة عامة مباشرة أو بالواسطة من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي له شأن في أعدادها أو أحوالها أو تنفيذها أو الإشراف عليها: نصت المادة (٣١٩) على الآتي " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بحبس كل موظف مكلف بخدمة عامة له شأن في إعداد الأشغال أو المقاولات أو التعهدات أو في أحوالها أو تنفيذها أو الإشراف عليها وأنتفع مباشرة أو بالواسطة منها ويعاقب بالعقوبة ذاتها إذا حصل على عمولة لنفسه أو لغيره بشأن من الشؤون المتقدمة".

خامساً: استخدام العامل سخرة: أوضحت المادة (٣٢٠) على الآتي " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة له شأن في استخدام العمال في أشغال تتعلق بوظيفة ليحتجز لنفسه كل أو بعض ما يستحقه العمال الذين استخدمهم من أجور ونحوها أو استخدم عمالاً سخرة وأخذ أجورهم لنفسه أو قيد في دفاتر الحكومة أسماء أشخاص وهميين أو حقيقيين لم يقوموا بأي عمل في الأشغال المذكورة واستولى على أجورهم لنفسه أو أعطاها هؤلاء الأشخاص مع احتسابها على الحكومة. وأضافت المادة (٣٢١) على المادة (٣٢٠) ما يأتي " يحكم فضلاً عن العقوبات المبينة في هذا الفصل برد ما أختلسه الجاني أو أستولى عليه من المال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح" (١)

الفرع الثالث

غسيل الأموال

مصطلح غسيل الأموال أو تنظيف الأموال يعتقد بأنه برز في مرحلة العصابات الأمريكية المشهورة بـ " فترة المنع" عملية تجارة المخدرات أو منع المشروبات الكحولية استعملت آليات عدة للتغطية على مصادر المبالغ الكبيرة من الأموال المتولدة نتيجة استيراد و بيع المخدرات والمشروبات الكحولية والممارسات الأخرى الخارجة على القانون مثل المقامرة التي كان يعاقب عليها القانون لإضفاء الشرعية على تلك الاموال. أن عملية غسيل الأموال هي العملية التي بوساطتها يخلق القائلون بها وهمياً وهو أن النقود التي ينفقونها هي نقودهم (٢).

قانوناً يقصد بعبارة غسيل الأموال "أنها قبول ودائع الأموال المستمدة من عمل غير مشروع أو إجرامي وذلك بإخفاء مصدر تلك الأموال أو التستر عليها أو مساعدة، وأي شخص يُعد فاعلاً أو شريكاً في ذلك العمل على الإفلات من النتائج القانونية" (٣).

(١) فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٢) جاسم محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ٤٢٠.

(٣) الهام عطا الموسوي، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية- جامعة بغداد/ شهادة الحاسبة القانونية، ٢٠٠٥، ص ٣٣.

إن إخفاء مصدر الأموال كان المشكلة الكبرى التي كان يواجهها أفراد العصابات، إذ غالباً ما تكون تلك الأموال على شكل نقود كثيرة وبفئات صغيرة ومعدنية فإذا وردت إلى المصارف سوف تجذب النظر وتثير التساؤلات لكن خزن كميات ومبالغ كبيرة من النقود غالباً ما تكون من فئة صغيرة هي مشكلة كبيرة، فاختلقوا أعمالاً مثل آلات المقامرة وكذلك محلات غسل الملابس ذاتية الخدمة التي تستعمل فيها العملات المعدنية قليلة القيمة ومن هنا وجد مصطلح غسل الأموال .

وقد شهدت هذه الظاهرة اهتماماً واسعاً نظراً لكون عمليات غسل الأموال والتي هي إحدى مظاهر الفساد الإداري ووسائله ترتبط بالجرائم المنظمة لذلك شهدت هذه الظاهرة اهتماماً عالمياً فبعد عام ١٩٩٦ أنشأت منظمات عالمية لغرض السيطرة ومكافحة هذه الظاهرة ومنها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية^(١).

الفرع الرابع

المخالفات المالية

المخالفات المالية متعددة ومتنوعة وللتعرف عليها ينبغي أولاً أن نتعرف على مفهوم المخالفات المالية التي ورد تعريفها في قانون الرقابة المالية رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل، نصت المادة (١٠) منه على الآتي :-
تعد مخالفة مالية لأغراض هذا القانون الأفعال والتصرفات الآتية :

- أ . خرق القوانين والأنظمة والتعليمات .
 - ب. الإهمال أو التقصير الذي يؤدي إلى الضياع أو الهدر في الأموال أو الإضرار بالاقتصاد الوطني.
 - ج. الامتناع عن الرد على رسائل ديوان الرقابة أو اعتراضاته وملاحظاته وكذلك التسوية أو التأخير غير المبرر في الرد في اثناء المدة التي يحددها الديوان.
- وبهذا نجد أن المخالفة المالية المتمثلة بالنقاط أعلاه تعد من أهم مظاهر الفساد المالي والإداري، مثال ذلك الإسراف في استخدام المال العام وانفاقه بشكل يثير الشبهة كالإنفاق على الابنية والأثاث والرواتب والمكافآت والهدايا المدفوعة بلا عمل، فضلاً عن استخدام العجلات في الاغراض المنزلية والشخصية وإقامة الحفلات الترفيهية والإنفاق والبذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي^(٢).

الفرع الخامس

التلاعب

التلاعب في القانون هو تحريف محدد للحقائق لغرض حرمان شخص من امتلاك قيمة ما، وعلى هذا فإن التلاعب يعد احياناً جريمة بحد ذاته واغلب الأمر فإنه يعد عنصراً من عناصر الجريمة مثل إحراز الأموال عن

(١) عبد الهادي حميد فرحان، مصدر سابق، ص ١٠.

(٢) هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور اسلامي، دون ذكر واسم الناشر ومكانه وسنة النشر، ص ٤.

طريق الدعاوى الزائفة أو الانتحال، وإذا ما عد جريمة فإنه يدخل بالتكليف القانوني الخاص بالتزوير الذي عرفه المشرع العراقي بأنه "تغيير الحقيقة بقصد الغش في سند أو وثيقة أو أي محرر آخر بإحدى الطرق المادية والمعنوية التي بينها القانون، تغييراً من شأنه إحداث ضرر بالمصلحة العامة أو بشخص من الأشخاص"^(١).
وعرف بأنه "الخداع المتعمد لجعل شخص معين يتخلى عن ملكية له أو حق قانوني معين"^(٢)، وعرف التلاعب أيضاً بأنه "النجاح في التدليس أو التضليل بنية الغش أو إيذاء طرف آخر كالقيام بالتلاعب بطريقة عرض البيانات وتعتمد إخفاء الحقائق المهمة لغرض دفع فرد آخر لأداء أو عدم أداء شيء ما على وفق رغبته أو الفشل في الإفصاح عن حقائق مهمة نسبياً بحيث يظلل الفرد عن طريق الغش والخداع في المطالبة بحقه في الأصول"^(٣).

ويتبين لنا أن التلاعب لينتقل لا بد من توافر الشروط الآتية:

- أ. توافر النية أو القصد لإخفاء بعض الحقائق أو تعديلها لتحقيق منافع شخصية أو لتضليل مستعملي المعلومات المحاسبية.
- ب. وجود شخص يعتمد المعلومات المحاسبية غير الصحيحة أو التي لا تظهر الحقائق الجوهرية والضرورية.
- ج. تحقق الضرر بالشخص الذي قام باعتماد تلك المعلومات المحاسبية غير الصحيحة فعلاً^(٤).

الفرع السادس

الاحتيال

ورد تعريف الاحتيال في معايير التدقيق الدولية بحسب المعيار (٢٤٠) الفقرة (٣) على أنه "المخالفات المقصودة في عرض القوائم المالية يشارك فيها واحد أو أكثر من أعضاء مجلس الإدارة أو الموظفون أو أطراف خارجية وقد يتضمن ما يأتي:

- أ. تزوير السجلات والمستندات والوثائق أو تشويهها أو تغييرها.
- ب. سوء توزيع الأصول.
- ج. حذف العمليات من السجلات والمستندات أو الغاؤها.
- د. سوء تطبيق السياسات المحاسبية^(١).

(١) المادة (٢٥٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) الهام عطا الموسوي، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٣) عيسى هرمز، مصدر سابق، ص ١١.

(٤) عزيز متي سمير، فحص الحسابات بقصد اكتشاف الاختلاس والتلاعب، دون ذكر الناشر، بغداد، ١٩٧٦، ص ٤٩.

ونص قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) الاحتيال في المادة (٤٥٦) على أنه " يعاقب بالحبس كل من توصل إلى تسلّم أو نقل أو حيازة مال منقول مملوك للغير أو لنفسه أو إلى شخص آخر بإحدى الوسائل الآتية :-

- أ. باستعمال الطرق الاحتيالية.
 - ب. اتخاذ أسم كاذب أو صفة غير صحيحة أو تقرير أمر كاذب عن واقعة معينة متى كان من شأن ذلك خدع المجني عليه وحمله على التسليم .
- ويتبين من هذه المادة أن جريمة الاحتيال تتفق مع السرقة وخيانة الأمانة (الاختلاس) من وجهة محل الاعتداء، إذ هو في الجرائم الثلاث مال منقول مملوك لغير الجاني. ونرى أن الاحتيال يتحقق إذا توافرت عناصر أساسية له ومن تلك العناصر:
١. إن يكون هناك طرفان للاحتيال على الأقل يسمى الأول (مرتكب الجريمة) والطرف الثاني هو المتضرر أو الضحية.
 ٢. إهمال أو سهو مادي أو تشخيص خاطئ عمد إليه مرتكب الجريمة.
 ٣. إن تتوافر النية أو القصد لدى مرتكب الجريمة.
 ٤. إن يكون للضحية حق قانوني للرد.

المطلب الثاني

آثار الفساد المالي والإداري وطرق معالجته

للفساد المالي والإداري آثار سلبية عدة تضر بالمصلحة العامة للمرفق العام، ورغم ذلك فإن تلك الآثار يمكن معالجتها بطرق عدة، وللحديث والبحث أكثر نرى ضرورة تقسيم المطلب على فرعين وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

آثار الفساد المالي والإداري

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 وطاقتها البشرية عن هذه

(١)المجمع العربي للمحاسبين القانونيين ٢٠٠١، " أساسيات التدقيق " من منشورات المجمع العربي للمحاسبين القانونيين - الطبعة الأولى، الأردن، ص ١٦٩.

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 ويزيد من احتمالات التوتر وعدم الاستقرار السياسي ويعرض شرعية النظام السياسي للانحيار. فضلاً عن آثار الفساد وانعكاساته السلبية على أخلاقيات الوظيفة العامة والموظف العام وعلى الفرد والمجتمع في الوقت نفسه.

وعلى الرغم من وجود قسم من الآراء التي تنظر إلى الفساد على أنه وظيفة اجتماعية وأن له أثراً ايجابياً كونه يلبي الحاجات غير المشبعة للفقراء، ويخفف 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 لتسلسل 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^(١).

ومن جانبنا نرى أن أبرز مسببات ظاهرة الفساد الإداري وآثارها 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.

الفرع الثاني

طرق الوقاية والحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري

إن الوقاية من الفساد المالي والإداري والحد منه، تقع على عاتق أجهزة الدولة كافة، فأجهزة الإعلام والأجهزة التربوية والأمنية والمعاهد والجامعات... الخ من دوائر الدولة، يجب أن يكون لها أثر في هذا الجانب، من أجل الحد من تلك الظاهرة الخطيرة، وحددت دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الاجتماعية في الأمم المتحدة، نقاط عدة للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري وتتمثل تلك النقاط بالآتي:

(١) جاسم محمد الذهبي، مصدر سابق، ص ١٤.

- ١- إنشاء جهاز لمكافحة الفساد الإداري يملك صلاحيات واسعة في مجال عمله ومزود بالإمكانات الكافية وأن يربط هذا الجهاز برئيس الوزراء أو بالسلطة التشريعية.
- ٢- منح هيئات النزاهة دور كبير وسلطات واسعة في مراقبة أعمال الإدارة العامة.
- ٣- نشر الوعي الوطني وتأكيد روح الولاء وتغليب المصلحة العامة لدى الأفراد.
- ٤- اعتماد سياسة التدوير (المناقلة بين الموظفين) كلما كان ذلك ممكناً ولاسيما في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد المالي والإداري نتيجة إبقاء الموظف في الموقع الوظيفي نفسه مدة طويلة .
- ٥- إعادة النظر في أوضاع العاملين في القطاع العام عن طريق رفع مستوى الأجور أو الرواتب ومنح المكافآت والحوافز المناسبة انسجاماً مع مستوى الأجور والرواتب في القطاعات الخاصة.
- ٦- إعادة صياغة الإجراءات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تسربت إليها عمليات الفساد الإداري بهدف تقليص المنافذ التي كانت تنساب منها .
- ٧- إجراء تغييرات في الهياكل التنظيمية لتسهيل عمليات الإشراف والرقابة وتقليل الإجراءات الروتينية^(١) . ونرى أن هناك الإجراءات ووسائل يجب اتخاذها لمعالجة حالات الفساد المالي والإداري، تكمن في اصلاح النظام القضائي وتوفير الإمكانيات والاستقلالية والضوابط والمقومات التي تمكن الجهاز القضائي من القيام بعمله بنزاهة واقتدار وأن يكون بمنأى عن ظاهرة الفساد، فضلاً عن إصدار نصوص تشريعية وتشديد العقوبات والإحكام المتعلقة بالفساد المالي الإداري، وإخضاع الوحدات الحكومية كافة لمعايير تقويم الأداء المتعلقة بكفاءة الإنتاج وحسن استعمال الموارد وجودة الخدمات المقدمة ومراعاة معايير الكفاءة والفاعلية والاقتصادية ومقاييس الجودة بهدف محاسبة منتسبي تلك الوحدات والإدارات فيها على أساس تقارير التقويم المعدة.

(١) عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٧، ص ١٠٧-١٠٨.

الخاتمة :

من خلال دراستنا لمفهوم الفساد المالي والإداري واقسامه واسبابه، وطرق معالجته تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات تتمثل بما يلي:-

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- أن ظاهرة الفساد المالي والإداري من الظواهر الواسعة في المجتمعات ومنها المجتمع العراقي.
- ٢- إن ظاهرة الفساد المالي والإداري دائماً ما ترافق عمليات البناء والأعمار التي تلي عملية الخروج من حرب أو أزمة ما.
- ٣- إن التوسع الجغرافي وزيادة عدد العاملين بدون اتخاذ إجراءات كفيلة بتحقيق وتلبية حاجات ورغبات هؤلاء العاملين أو إشباعها بالحد الكافي يجعل هؤلاء يلجئون إلى ممارسات غير قانونية لإشباع هذه الرغبات.
- ٤- أن لظاهرة الفساد المالي والإداري صور متعددة ويمكن إن تتعدد هذه المظاهر كلما توفرت البيئة المناسبة لانتشارها.
- ٥- أن ظواهر الفساد المتعلقة بالرشوة والاختلاس هي أكثر الحالات انتشاراً في جميع المجتمعات.
- ٦- أن من الأسباب المؤدية لبروز وتنامي الفساد المالي والإداري، ضعف أقسام الرقابة والمتابعة والتدقيق والتفتيش على ممارسات العاملين وأقسام الدولة وغياب الشفافية والمساءلة، وضعف الواعز الديني والاخلاقي لبعض الموظفين.
- ٧- هناك دور فاعل ومؤثر لهيئات النزاهة تم ملاحظته في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري، ويكمن السبب في ذلك هو حيادية هذه الهيئات واستقلاليتها بعملها.
- ٨- إن ظاهرة الفساد المالي والإداري على الرغم من انتشارها بشكل واسع، إلا أنها غير مستعصية العلاج، فيمكن علاجها باتخاذ عدد من الوسائل الكفيلة لذلك وعدم إعطاء الفرصة لتوفير البيئة المناسبة والجو الملائم لنمو الفساد وتطوره بالإضافة إلى تقوية الأقسام الرقابية والتفتيشية والتدقيقية في هذا المجال.
- ٩- إن غياب نظام رقابي فعال (يتضمن قسم تدقيق داخلي كفاء) من شأنه أن يساعد ويشجع على زيادة حالات ومظاهر الفساد بكل صورة .
- ١٠- غياب وسائل الردع المناسبة تجاه المخالفات المرتكبة من قبل قسم من الجهات يؤدي إلى تماديها في عمليات الفساد الإداري.

ثانياً: التوصيات: وفقاً للاستنتاجات التي توصل إليها الباحث نود أن نورد مجموعة من التوصيات يمكن أخذها بنظر الاعتبار للحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في الدوائر الحكومية، وتتمثل هذه التوصيات بما يلي:-

١. العمل على رفع الوعي الرقابي والتدقيقي بين جمهور موظفي الوزارة ولكل المستويات الإدارية، من الأعلى إلى الأدنى بما يضمن زيادة الثقافة الرقابية والمساهمة الفاعلة كلاً من موقعه في دعم وتقوية نظام الرقابة الداخلية وتنفيذ مستلزمات هذا النظام لمنع حالات الاحتيال أو التلاعب .
٢. تفعيل قسم التدقيق الداخلي ليكون قسماً فاعلاً ومؤثراً يعمل وفقاً لمعايير التدقيق بما يضمن سلامة الأداء وسرعة اكتشاف حالات التلاعب والتزوير والاختلاس والرشوة وغيرها ووضع الحلول المناسبة لها.
٣. وضع هيكل تنظيمي سليم وواضح لتحديد خطوط السلطة والصلاحيات والمسؤولية ويحدد العلاقات الوظيفية بين مختلف الوحدات .
٤. وضع إجراءات رادعة بحق مرتكبي جرائم الفساد المالي والإداري وعدم التهاون في فرض العقوبات على من تسول له نفسه مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات أو استغلال وظيفته لتحقيق مصالح شخصية والأضرار بالمصلحة العامة .
٥. إيجاد نظام عادل للحوافز والترقيات وبما يشجع موظفين ويزيد حرصهم وأمانتهم .
٦. مطالبة ديوان الرقابة المالية بأن يكون له دور فاعل في فحص وتقييم أنظمة الرقابة الداخلية في الدوائر المختلفة وتقديم المقترحات اللازمة لتطويرها وتقديم الدعم اللازم لأقسام التدقيق الداخلي بما يؤهلها للقيام بواجباتهم في الشكل الأمثل.
٧. التركيز على أخلاقيات المهنة وتعميق الوعي بقيمتها فضلاً عن قيم الوظيفية وأخلاقياتها وبالشكل الذي يسهم في تشخيص حالات الفساد الإداري والحد منها.

قائمة المصادر :

أولاً: الكتب:

- ١- أحمد عبد الباقي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، دون ذكر اسم الناشر ومكانه، ١٩٩٧م.
- ٢- الهام عطا الموسوي، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية- جامعة بغداد/ شهادة الحاسبة القانونية، ٢٠٠٥م.
- ٣- جاسم محمد الذهبي، الفساد الإداري في العراق - تكلفته الاقتصادية والاجتماعية، الندوة العاشرة من سلسلة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات، ٢٠٠٥م.
- ٤- جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٦م.
- ٥- رافد عبيد النواس، ندوة دور أقسام الحسابات والتدقيق والرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي، المقامة بالتعاون مع المنظمة العربية لخبراء المحاسبة القانونيين في كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠٠٨م.
- ٦- عاصم الأعرجي، نظريات التطوير والتنمية الإدارية، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٧م.
- ٧- عزيز متي سمير، فحص الحسابات بقصد اكتشاف الاختلاس والتلاعب، دون ذكر الناشر، بغداد، ١٩٧٦م.
- ٨- الدكتور علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، الدار العربية، بغداد، ١٩٨٥م.
- ٩- عيسى هرمز، الخطأ والغش والتزوير والاختلاس في المجتمعات المحاسبية، دون ذكر الناشر ومكانه، ١٩٩٣م.
- ١٠- فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٦م.
- ١١- مظهر محمد صالح، فساد إداري في ظل نظام العولمة بين التزييف الأكاديمي والتطبيقات الدولية الضالة، مجلة الحكمة، العدد الأول ١٩٩٩م.
- ١٢- هناء يمانى، الفساد الإداري وعلاجه من منظور اسلامي، دون ذكر واسم الناشر ومكانه وسنة النشر.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- ١- باسم فيصل عبد الدليمي، الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد، كلية إدارة والاقتصاد، ١٩٩٩م.

٢- محمد احمد رحيل، المسؤولية الانضباطية لمدقق الحسابات المالية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

ثالثاً: القوانين:

- ١- القانون المدني العراقي النافذ رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٢- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

رابعاً: الانترنت:

١- آسار فخري عبد اللطيف، أثر اخلاقيات الوظيفة في تقليل فرص الفساد الاداري في الوظائف الحكومية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، السنة الرابعة، العدد، (٢٩)، تموز - يوليو - ٢٠٠٦، منشور على شبكة الانترنت على الموقع: <http://www.ulum.nl.com>

٢- د. عادل عامر، الجرائم الاعلامية وكيفية التصدي لها، مقال منشور على شبكة الانترنت، ١٩، مايو، ٢٠١٣ على الموقع:

<http://www.iraq11.com/?p=1065>

خامساً: المصادر الاجنبية:

- 1- Merriam Webster's New Collegiate Dictionary ,G &C :Merriam Company, Spring Field. 1975 ,p. 359.
- 2- -Fraud and Anti-Corruption Strategy, West Yorkshire Police Authority ,(2003), (internet sit: www.wypa.org).

