



التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

المشاور القانوني

م. زياد رائد سامي القره غولي

المديرية العامة لتربية في محافظة ديالى

البريد الإلكتروني Email : Zeyadraed63@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الأجهزة الرقابية، مكافحة الفساد الإداري، التحديات السياسية للرقابة، البيئة المؤسسية للعمل الرقابي، آليات وأساليب الرقابة.

كيفية اقتباس البحث

القره غولي، زياد رائد سامي ، التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، نيسان ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ٤ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered مسجلة في
ROAD

Indexed في
IASJ

Journal Of Babylon Center For Humanities Studies 2026 Volume :16 Issue : 4
(ISSN): 2227-2895 (Print) (E-ISSN):2313-0059 (Online)

The Challenges Facing Oversight Bodies in Performing Their Role to Combating Corruption of Administration

Submitted by
Legal Advisor

Lecturer Zeyad Raed Sami Al-Qarah Gholi
General Directorate of Education in Diyala Governorate

Keywords : Oversight bodies, combating administrative corruption, political challenges of oversight, institutional environment of oversight work, mechanisms and methods of oversight.

How To Cite This Article

Al-Qarah Gholi, Zeyad Raed Sami , The Challenges Facing Oversight Bodies in Performing Their Role to Combating Corruption of Administration, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, April 2026, Volume:16, Issue 4.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

Corruption is a multifaceted phenomenon, and one of its most prominent forms is what is known as deviation, which refers to straying from the prescribed path and violating societal norms and standards. Corruption manifests in various forms, including administrative, economic, and social corruption, whether at the individual or collective level. This is closely linked to the absence of organizational behavioral standards and legal compliance, which makes it imperative for researchers to devote greater attention to this issue in order to enrich intellectual discourse and attempt to curb the alarming spread of corruption across many administrative sectors.

Efforts to combat corruption also face numerous challenges and obstacles that hinder the achievement of their intended goals. Among the most significant of these challenges is political, social, and economic



instability, which negatively affects the implementation of national plans. In addition, there is a lack of seriousness among some government agencies in enforcing central directives, as they become preoccupied with secondary matters that distract them from core objectives, despite the availability of resources and the genuine desire among many to pursue administrative reform at various levels.

Another major challenge is the lack of clarity in the objectives of administrative reform, which leads to confusion in implementation and deviation from planned strategies. Furthermore, the presence of groups of employees whose interests are tied to corruption and administrative misconduct—some of whom occupy influential positions—contributes to an environment of mistrust and widespread frustration. As a result, combating corruption is often perceived by many as an unattainable goal.

الملخص

إن للفساد أوجه متعددة منها ما يسمى بالانحراف ويعرف بأنه ابتعاد عن المسار المحدد وانتهاك لقواعد ومعايير المجتمع ومنه الفساد الإداري والاقتصادي والاجتماعي سواء على مستوى الجماعة او الفرد وهذه النتيجة غياب معايير السلوك التنظيمية والقانونية، لذا أصبح لزاما على الباحثين أن تولي اهتماماً كبيراً بشأن زيادة الاثراء الفكري مثل هذه المواضيع لمحاولة ايقاف زحف الفساد المروع في اغلب القطاعات الإدارية. كما أن هناك الكثير من المعوقات والتحديات التي تواجه عمليات مكافحة الفساد، تعيق الهداف التي وضعت من أجلها، مثل عدم استقرار الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مما ينعكس سلباً على الخطة القومية الموضوعة، وعدم جدية الأجهزة الحكومية في تطبيق التوجيهات المركزية بشأن الخطط الموضوعة، وانغماسها في أمور ثانوية تبعدها عن الهدف المركزي، رغم توفر الإمكانيات ورغبة الكثيرين في عملية الإصلاح الإداري في مختلف المستويات الإدارية.

بالإضافة إلى عدم وضوح الأهداف المطلوبة في عملية الإصلاح الإداري، مما يؤدي إلى حدوث إرباك يعيق توجيه المسار الصحيح، ويحدث انحرافاً في تطبيق الخطط الموضوعة. ووجود طبقة من الموظفين في مختلف المستويات الإدارية ارتبطت مصالحها بالفساد والانحراف الإداري، وقسم منها يحتل مواقع بارزة، مما يخلق أجواء من انعدام الثقة بالنفس، وتسود حالة من اليأس، بحيث يعتبر الجميع أن انتشار الخلل وتحييده القضاء عليه أصبح حلماً غير قابل للتحقيق.



المقدمة:

تضطلع الأجهزة الرقابية بدور أساسي في حماية المال العام، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية داخل مؤسسات الدولة، إذ تمثل إحدى الركائز المهمة في مكافحة الفساد الإداري والحد من آثاره السلبية على أداء الإدارة العامة، وتمارس هذه الأجهزة مهامها من خلال مجموعة من الصلاحيات والإجراءات القانونية التي تهدف إلى متابعة أداء الجهات الإدارية والكشف عن المخالفات والتجاوزات التي قد تقع أثناء ممارسة الوظيفة العامة، بما يسهم في ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة. إلا أن قيام هذه الأجهزة بمهامها لا يخلو من جملة من التحديات والمعوقات التي قد تؤثر في فاعلية أدائها وفي قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها. وتتباين هذه التحديات بين ما هو ذو طابع سياسي أو فني، وما يرتبط بالبيئة الداخلية للمؤسسات وآليات وأساليب العمل المعتمدة بداخلها، الأمر الذي قد يحد من قدرة الأجهزة الرقابية على ممارسة دورها بصورة مستقلة وفعالة في مكافحة الفساد الإداري. ومن ثم تقتضي دراسة هذه الإشكاليات الوقوف على أبرز التحديات التي تواجه عمل الأجهزة الرقابية وتحليل طبيعتها وأثرها في أداء هذه الأجهزة.

أهمية البحث:

تكمن أهمية دراسة التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أن فاعلية هذه الأجهزة ترتبط بمدى قدرتها على أداء دورها الرقابي بصورة مستقلة وكفوءة، الأمر الذي يتطلب توفير بيئة قانونية وإدارية ملائمة تمكنها من ممارسة اختصاصها دون معوقات أو ضغوط قد تحد من أدائها، كما أن التعرف على طبيعة هذه التحديات يسهم في تشخيص مواطن الضعف في النظام الرقابي،

ومن ثم العمل على معالجتها بما يعزز من كفاءة عمل الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري.

مشكلة البحث:

أما فيما يتعلق بمشكلة البحث فتتمثل في وجود جملة من التحديات والمعوقات التي قد تواجه الأجهزة الرقابية أثناء ممارسة مهامها، سواء كانت ذات طبيعة سياسية أو فنية، أو تلك المرتبطة بالبيئة الداخلية للمؤسسات وأساليب العمل المعتمدة فيها، الأمر الذي قد يؤثر في فاعلية الدور الرقابي ويحد من قدرة الأجهزة على الكشف عن حالات الفساد الإداري ومعالجتها بالشكل المطلوب.

منهج البحث:

اعتمدنا على المنهج التحليلي، فضلاً عن الاستعانة بالمنهج الوصفي في عرض أبرز التحديات التي تواجه هذه الأجهزة وبيان آثارها في ممارسة العمل الرقابي، كما قسمنا هذا البحث وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: التحديات ذات الطبيعة السياسية والفنية في مكافحة الفساد الإداري.

الفرع الأول: التحديات ذات البعد السياسي.

الفرع الثاني: التحديات ذات البعد الفني.

المطلب الثاني: التحديات الناشئة عن البيئة المؤسسية وأساليب ممارسة العمل.

الفرع الأول: المعوقات المرتبطة بالبيئة المؤسسية الداخلية.

الفرع الثاني: المعوقات المرتبطة بآليات وأساليب العمل الرقابي.

الخاتمة:

المطلب الأول

التحديات ذات الطبيعة السياسية والفنية في مكافحة الفساد الإداري

يُعد الفساد الإداري من الظواهر المعقدة التي يصعب حصرها بتعريف واحد إلا أنه يتمثل "ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية والحياة السياسية والنواحي الاقتصادية والاجتماعية" (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤) ويتمثل أيضاً بأنه تجاوز القوانين والأنظمة وعدم الالتزام بها، إلى جانب استغلال غيابها أو ضعف تطبيقها، من أبرز الممارسات التي تُسهم في تحقيق مصالح خاصة، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو مالية أو تجارية أو اجتماعية، وذلك لمصلحة فرد معين أو جماعة محددة (مصطفى حميد كزار، الفساد المالي والإداري وانعكاساته على البطالة في العراق للمدة من (٢٠٠٣ - ٢٠١٢)،



ص ٨). قد تشكل بعض أفعال الفساد جرائم جنائية وأن القانون رتب لها عقابًا مقابل ارتكابها، حيث جرم المشرع العراقي اعمال الفساد الإداري في نصوص كثيرة ورد بعضها في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ومنها في المواد ٣٠٧ - ٣١٤ جريمة الرشوة "ويراد بها متاجرة الموظف في أعمال وظيفته عن طريق الاتفاق مع صاحب الحاجة أو المنفعة على قبول ما عرضه الأخير من فائدة أو هدية أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل يدخل في حكم وظيفته أو دائرة اختصاصه أو زعم ذلك (ينظر المواد ٣٠٧ - ٣١٤ قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل). وكذلك نفس الحال للجرائم الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون.

وفي هذا الإطار تعد هيئة النزاهة هيئة رقابية مستقلة أنشأت بموجب الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وتضطلع هذه الهيئة بدور محوري في مكافحة الفساد، من خلال التحقيق في الوقائع المشبوهة، وإعداد تقارير تفصيلية تُرفع إلى الجهات المختصة، بما يسهم في تفعيل المساءلة. ولا يقتصر عملها على رصد الأفعال التقليدية للفساد كالرشوة والمحسوبية، بل يمتد ليشمل صورًا أخرى كإساءة استعمال السلطة والتمييز، بما يعكس شمولية دورها في حماية النزاهة وتعزيز مبادئ العدالة (احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ٢٠١٦، ص ٨٣١)

وفي نفس السياق حظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٥/ حادي عشر) "يحظر على الموظف العام الاقتراض او قبول مكافاة و هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته او من كل من كان لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة" (ينظر المادة (٥/ حادي عشر)، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل)، حيث ان الموظف العام يلتزم بالواجبات المنصوص عليها بالمادة (٤) من القانون أعلاه، من حيث التزامه بإداء اعمال وظيفته بنفسه وشعور بالمسؤولية، وكذلك المحافظة على الأموال العامة واستخدامها بصورة رشيدة، وأيضًا الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة او ربح شخصي له او لغيره (ينظر المادة (٤) /أولاً، سادساً، تاسعاً، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل).

ويُستفاد من نصوص هذا القانون أن المشرع لم يكتفِ ببيان الواجبات والمحظورات التي تقع على عاتق الموظف العام، بل قرنها بجزاءات تأديبية لضمان احترامها، إذا نصت المادة (٨) منه على مجموعة من العقوبات التأديبية (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، انقاص الراتب،



تنزيل الدرجة، الفصل، العزل)، التي تُفرض على الموظف في حال مخالفته لنص المادة (٥/٤)، والتي تتدرج من العقوبات البسيطة إلى الأشد، بحسب جسامة المخالفة المرتكبة، وفي ذات الوقت، إذا ارتقى فعل الموظف إلى مستوى الجريمة المرتكبة أثناء أو بسبب الوظيفة، فإن مسؤوليته لا تقتصر على الجانب التأديبي، وإنما تمتد لتشمل المسؤولية الجزائية، إذ يمكن إحالته إلى المحكمة المختصة، لاسيما في الجرائم التي تمس النزاهة الوظيفية كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ (انظر: المادة (١٠/ثالثاً)، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل). وعليه، أن ذلك يحقق حماية فعالة للوظيفة العامة ويعزز مكافحة الفساد الإداري.

يُفهم من النصوص القانونية أعلاه ان المشرع شدد الحماية على الأموال العامة من خلال النصوص القانونية أعلاه التي تجرم الفساد إلا أن تطبيقها يواجه صعوبات لأنه هناك عدد كثير من المعوقات والتحديات التي تواجه عمليات الإصلاح الإداري، وتعيق تنفيذ البرامج والخطط الموضوعية على أسس سليمة تضمن تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، مثل عدم استقرار الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مما ينعكس سلباً على الخطة القومية الموضوعية، وعدم جدية الأجهزة الحكومية في تطبيق التوجيهات المركزية بشأن الخطط الموضوعية، وانغماسها في أمور ثانوية تبعتها عن الهدف المركزي، رغم توفر الإمكانيات ورغبة الكثيرين في عملية الإصلاح في مختلف المستويات الإدارية (كامل بربر، ٢٠١٢، ص ٢٥٠)، سنتناول في هذا المطلب، الفرع الأول التحديات ذات البعد السياسي، الفرع الثاني التحديات ذات البعد الفني .

الفرع الاول

التحديات ذات البعد السياسي

تواجه عملية مكافحة الفساد تحديات سياسية متعددة تجعلها غير ذي أثر إذا لم تكن مدعومة من قبل القيادة السياسية والإدارية في الدولة، إذ ترتبط هذه التحديات بطبيعة النظام السياسي ومدى استقلال المؤسسات الرقابية عن التأثيرات الحزبية والضغط السياسية، فهناك مؤشرات عديدة في العراق ساهمت في خلق حالة عدم الاستقرار السياسي ومن ثم المجتمعي تمثلت في عوامل مختلفة منها، إشكالية التداول السلمي للسلطة وشرعية النظام من حيث قبوله من عامة الشعب ومدى تقبله للنظام والسلطة السياسية القائمة، ومدى قدرتها على تحقيق مصالح الشعب وتوفير الحاجات الأساسية (سمير صلاح الدين حمدي، ٢٠١٣، ص ٤٤).

أولاً: المعوقات المرتبطة بالعلاقات والأنظمة السياسية:



تعد مكافحة الفساد عملية في غاية الصعوبة، بسبب تدخل الجهات السياسية المتنفذة في عمل أغلب مفاصل الإدارة العامة دون دراية أو معرفة علمية بحاجات ومتطلبات عمل تلك الإدارات، مما شكل عائقاً حقيقياً أمام جهود مكافحة الفساد، الأمر الذي أدى إلى غياب ثقة المواطنين بالإدارة العاجزة عن تلبية حاجات المواطنين في ظل المحاصصة السياسية والبيروقراطية، بحيث أصبحت الإدارة العامة أداة تخدم مصالح السياسيين (منى رمضان محمد بطيخ، ٢٠١٤، ص ٧٥).

كل ذلك يضاف إليه المنافسة الحزبية غير الشريفة بين بعض أقطاب السياسة والمتنفذين في مجال الإدارة، الذين يعدون الإدارة العامة وسيلة لتحقيق مرامهم السياسية، غير مباليين بما سينتج عنه من آثار سلبية تنعكس على سير الأعمال الإدارية والخدمات العامة المقدمة لأفراد المواطنين، الذين هم ضحايا هذه الممارسات الفاسدة وعدم إجراء أي خطوة في مكافحة الفساد، الذي يستهدفه هذه النظم الحزبية المتطفلة على أموال الشعب وثرواته.

١- علاقة السياسة بالإدارة:

من المميزات الهامة للإدارة العامة، أنها ذات طبيعة سياسية، فهي مرتبطة في الواقع بالسلطة السياسية في المجتمع برباط لا يقبل الانفصام، إذ عن طريق الإدارة العامة يتم تنفيذ ما تقرره هذه السلطة من سياسات في مختلف مجالات النشاط التي تتدخل فيها الدولة، ولم يثبت على مر الزمن، في مختلف الدول وجود حدود فاصلة بين السلطة السياسية والإدارة، فخصوع الأخيرة للسلطة السياسية الحاكمة هو أمر شائع، إلا أن الاختلاف والخلاف يكمن في درجة هذا الخضوع ومداه، والخطوط التي ينبغي التوقف عنها في تبعية العلاقة بينهما.

قد كان لهذا النظام القائم على تبعية الإدارة العامة للسياسة، مساوئ لا تعد ولا تحصى في جميع الدول التي سارت عليه، كان أقلها انتشار الفساد والفوضى في الإدارة العامة وتفشي الروتين الإداري، والحالات المرضية العديدة التي انعكست سلباً على سير العمل في الإدارات العامة وعلى إنتاجيتها (طارق المجذوب، الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ٧٩٥).

على سبيل المثال تأثير السياسة في مجريات الأمور الإدارية وتركيبها استخدام الوظيفة العامة للحصول على الولاءات السياسية لدينا في العراق والاقليم، ونتيجة لذلك فقد تضم أعداد الملتحقين بالخدمة المدنية إلى أن وصلوا إلى مستويات عالية لا تتناسب مع حجم الإيرادات المتاحة، إذ أن إجمالي الملتحقين في الوظيفة العامة في الاقليم قد تجاوز مليون وأربعمئة ألف موظف من مجموع سكانه البالغ قرابة خمسة ملايين نسمة، بينما بلغ إجمالي عدد موظفي العراق قرابة سبعة ملايين موظف، وقد كان من نتيجة ذلك تفاقم مشكلة العجز المزمن في الموازنة العامة وتزايد



حجم الدين العام الخارجي والداخلي (سالم توفيق النجفي، ٢٠٠٤، ص ٨٢٢)، وعلى الرغم من ذلك فإن معدل البطالة في تصاعد مستمر، وأن مستوى الخدمات العامة في تدهور، فمن يحصل على الوظائف العامة لهم المنتمون إلى الأحزاب المتنفذة أو الحاكمة، أما الوظائف الإدارية العليا والوظائف القيادية فهي محتكرة للمسؤولين الحزبيين وأبنائهم.

٢ - نظام المحاصصة السياسية والطائفية:

يعد نظام المحاصصة والطائفية أحد أبرز المعوقات المرتبطة بالعلاقات والأنظمة السياسية التي تؤثر سلباً في جهود مكافحة الفساد الإداري، إذ يقوم على توزيع المناصب والوظائف العامة وفق اعتبارات سياسية وطائفية، بدلاً من اعتماد معايير الكفاءة والاستحقاق، فأن المحاصصة هي التي اجهدت الدولة وأضعفت العملية السياسية، وأن شكل الديمقراطية المعنية التي أريدت في العراق كما يقال هي (الديمقراطية التوافقية) التي شكلت أساس المحاصصة الطائفية، وتعود بدايات هذه السياسة إلى مرحلة تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في ١٣ حزيران ٢٠٠٣ والذي اعتمد التركيبة السكانية في العراق (ماجد راغب الحلو، ٢٠٠٥، ص ٣٠)، تكون المجلس حينها من (٢٥) عضواً من قيادات الأحزاب السياسية، وتم توزيع المقاعد بين جميع مكونات الشعب العراقي حسب نسبهم، والتي وصفها مراكز الابحاث الأمريكية، فكان نصيب العرب الشيعة (١٣) عضواً والعرب السنة والكورد (٥) أعضاء لكل منهما، والتركمان والمسيحيين عضو واحد لكل منهما فتأسس هذا المجلس على مبدأ توزيع الحصص ولم يؤسس على مبدأ تكافؤ الفرص، وانما قام على مبدأ الولايات السياسية، واحتفظ الحاكم المدني (بول بريمر) بصلاحيته حق النقض (الفيتو) على القرارات التي يصدرها مجلس الحكم الانتقالي، وقد رحب مجلس الأمن الدولي وجامعة الدول العربية بتأسيس مجلس الحكم الانتقالي هذا بوصفه خطوة نحو تأسيس حكومة عراقية.

إن المحاصصة الطائفية والسياسية التي تخدم بعض الأشخاص والجماعات تشكل معوقاً وظيفياً للمجتمع العراقي الذي يريد أن يطبق مبدأ الخيرية والمساواة، ولكن تأتي التمايزات الطائفية والسياسية لتساهم في احتكار فئة معينة لمصادر السلطة والامتيازات المادية المرتبطة بها، وحرمان فئات متعددة من المجتمع العراقي من تلك الامتيازات، من خلال العمل بمبدأ المحسوبية والمنسوبية والحزبية والطائفية وغيرها من السبل المنحرفة التي تؤدي إلى شيوع الفساد الإداري في المؤسسات الرسمية (كامل عباس مهدي، ٢٠٠٤، ص ٨٨).

في اعقاب الحكومات العراقية التي توالى على حكم العراق بعد مجلس الحكم، استمر الحال هو عليه فيما يتعلق بالفساد الإداري والمالي وصولاً الى السياسي، لا بل زاد الوضع اطرافاً ليسوء أكثر وتظهر حالات الفساد بشكل جلي جداً، من تقاسم الوزارات العراقية على اساس المحاصصة



التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

السياسية والطائفية وما جلبته من آثار سلبية تمثلت بسيطرة هذه الأحزاب والطوائف على كل بدورها على الوزارة التي يديرها، مما أثر كثيرًا في اوضاع البلد (حيدر الفرجي، ٢٠٠٧، ص ٧١).

طبقًا لنظام المحاصصة السياسية فإن كل وزارة تأخذ توجيهاتها من المرجعية التي أتى منها الوزير الذي شغل المنصب في تلك الوزارة، دون أخذ توجيهه من السلطة الأعلى منه درجة، فالوزير مطلق الصلاحية في تعيين من يشاء وصرف من يشاء من الموظفين أو العاملين في الوزارة، والمناصب في وزارته أصبحت مخصصة لأعضاء عصبته، تاركًا بقية الكادر مهمشًا مهما كانت درجة قدرته وكفاءته (محمد الصيرفي، ٢٠٠٨، ص ١٥٤).

تجدر الإشارة إلى أن هذا النهج يتعارض مع المبادئ الدستورية التي أكد عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما مبدأ المساواة أمام القانون والمنصوص عليه في المادة (١٤) مبدأ تكافؤ الفرص الوارد في المادة (١٦)، حيث يفترض أن تكون الوظيفة العامة متاحة لجميع الموظفين على أساس الجدارة (انظر: المواد (١٤-١٦) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥).

إضافة إلى ذلك إن الواقع العملي أظهر أن المحاصصة قد تؤدي إلى إضعاف كفاءة الجهاز الإداري، من خلال إسناد المناصب إلى أشخاص قد لا تتوفر فيهم المؤهلات الكافية، الأمر ينعكس سلبيًا على الالتزام بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. وعليه، فإن نظام المحاصصة لا يمثل فقط خللاً إداريًا، بل عائقًا بنيويًا يرتبط بطبيعة النظام السياسي، مما يتطلب تفعيل المبادئ الدستورية، وتعزيز استقلالية المؤسسات، واعتماد معايير موضوعية في شغل الوظائف العامة، للحد من تأثير هذا النظام على انتشار الفساد الإداري.

ثانيًا: المعوقات المرتبطة بالقيادات والأمن الساسي:

إن نجاح عملية مكافحة الفساد يتوقف على التزام القيادة السياسية بنهج الإصلاح وتوفير القيادة القوية القادرة على فهم محاور الإصلاح وتعبئة الموارد المادية والبشرية لتنفيذ هذه البرامج، لأن القيادة السياسية مركز الثقل في التنفيذ والمتابعة والتقييم والقرار النهائي والمحاسبة.

١- إشكالية تنفيذ القيادات السياسية لعملية مكافحة الفساد:

تلعب القيادة السياسية دور هام وكبير في تطور الدولة حضاريًا وسياسيًا واقتصاديًا وعلميًا، وذلك باستخدام أفضل الأساليب الإدارية في قيادتها للدولة، وتوفير الصلاحيات المناسبة للقائمين على الصالح العام، لتمكينهم من القيام بواجبهم نحو تطور وتقدم الدولة (صباح عبد كاظم شبيب الساعدي، ٢٠٠٨، ص ٨٩).



يعتمد نجاح عملية مكافحة الفساد على دعم القيادة السياسية العليا وتبنيها لبرامجها، وتشير تجارب الدول التي طبقت السياسات والبرامج الإصلاحية، أن القيادة السياسية العليا يمكن أن تلعب أدوارًا هامة في تحقيق شمول وتكامل البرامج، ودفع مسار تنفيذها، واعطائها مضمونًا أيديولوجيًا وعدم التردد في وضع العناصر الصعبة منها موضع الاهتمام والتنفيذ (مثل تخصيص القطاع العام، إعادة تنظيم الحكومة، مكافحة الفساد الإداري)، والمتابعة المستمرة لمسارات التنفيذ ونتائجها، ويعتبر مباشرة القيادة السياسية لهذه الأدوار عاملاً أساسياً في جدية تطبيق البرامج الإصلاحية، وفي فرص النجاح التي تحققها.

في حين أن للقيادات السياسية دور فاعل في عملية اكتشاف الحاجة لمكافحة الفساد، وهي التي تتبنى عملية مكافحة الفساد وتدعمها، كما تلعب القيادات السياسية دورًا هامًا في دفع جهود مكافحة الفساد وتبني أهدافه وخطته وبرامجه، وتزداد أيضًا أهمية دور القيادة السياسية في حال تبني استراتيجية الإصلاح الشامل وكذلك القطاعي (مصطفى محمود ابو بكر، ٢٠١١، ص ٧٣). ولا يقتصر دور القيادة السياسية على سائدة الإصلاح وإنما يمتد ليشمل كسر حدة المقاومة وذلك من خلال حل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المتخلفة خلال عملية التغيير وفك التحالفات المقاومة لمكافحة الفساد، وآلية الشعور بالحاجة لمكافحة الفساد عملية سياسية حسب رأي الخبراء، يمكن أن تتم كما يلي:

يجب أن يظهر الإحساس بالحاجة لمكافحة الفساد في إطار النظام السياسي الواعي والمتطور بشكل مبكر، ينتقل هذا الإحساس عبر القنوات السياسية القاعدية إلى القيادة السياسية العليا للدولة التي تدرس وتتبنى فكرة مكافحة الفساد، وتنتقل مفاهيم وأهداف القيادة السياسية بالنسبة لمكافحة الفساد إلى المؤسسات والمعاهد والجامعات والمراكز المعنية بالتطوير الإداري، التي تحدد الاتجاهات والصيغ الرئيسية لعملية مكافحة الفساد بالتعاون مع الإدارات المتخصصة.

وتجدر الإشارة يجب أن تتبع عملية مكافحة الفساد بمبادرة من المستوى السياسي، وليس من داخل الجهاز الإداري، ويجب على القيادة السياسية أن تتبنى فكرة مكافحة الفساد كعملية قيادية قبل أن تنقلها إلى عناصر التنفيذ حتى يمكن تحقيقها بمفهومها الصحيح، وإلا أصبحت عملية مكافحة الفساد على شكل مجموعة من الإجراءات العقيمة والتعديلات البسيطة التي لا تلامس جوهر المشكلات الإدارية (هشام حمدي رضا، ٢٠١١، ص ٢٢).

٢_ غياب الامن والاستقرار السياسي:

من المعلوم أن هناك علاقة بين الإدارة والوضع السياسي العام السائد في الدولة، ولذا فإن عملية مكافحة الفساد المطلوبة لا بد أن تتسجم مع الحكم السائد وسياسته، لأن الحكومة التي تقوم بإدارة



مرافقتها، ولذا فإنه جدير بأن تكون الدراسات المعدة أو المطلوب القيام بها لرفد العملية الإصلاحية بها، يجب أن تكون دقيقة ومحكمة وذات نظرة بعيدية، رغم أن عدم توفر الظروف المستقرة في المجتمع سياسياً يؤدي إلى إرباك في الخطط الموضوعة للمعالجة (مصطفى محمود ابو بكر، ص ٧٥).

كما أن الارهاب وانعدام الأمن والاستقرار السياسي يعدان عائقان أمام عملية مكافحة الفساد وخطيران عليها، حيث التهديد يواجه الاشخاص العاملين في هيئات ولجان مكافحة الفساد، لذا لا بد من المواجهة والتصدي لها، ولا يمكن الاستهانة بها لأنها تهدد البلد وتغذي الإرهاب ويتغذى عليها، وتعرقل التنمية بكل جوانبها، فالأمن هو قدرة الدولة في الحفاظ على وجودها وحماية مكتسباتها الحضارية في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، أما الاستقرار فهو الحالة الناتجة عن الأمن، وعكسها حالة عدم الاستقرار التي تتراوح بين الاضطراب والفوضى الشاملة (رشيد عمارة ياس الزيدي، ٢٠٠٦، ص ٩٣).

حيث أن الأمن والاستقرار السياسي يرتبط بقدرة الدولة على تطبيق قوانينها وأنظمتها وفرض النظام في المجتمع، ولذلك تكون مسؤولية الأمن والاستقرار مسؤولية جماعية مشتركة لا تقتصر على جهة حكومية واحدة أو إحدى السلطات الثلاث المعروفة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) أو المؤسسات الأمنية العسكرية، وإنما تشترك فيها كافة الأطراف وتحمل فيها المسؤولية، بالإضافة إلى المسؤولية الشخصية للمواطنين، وكذلك مسؤولية جهات مكافحة الفساد، ومؤسسات المجتمع المدني والسياسي والجمعيات السياسية، ووسائل الإعلام المختلفة، وعدم تحمل مسؤولية الأمن لأي طرف من هذه الأطراف يعني انعدام الأمن واختلال الاستقرار، والمشاركة وتعدد المسؤولية لا تعني ألا يكون هناك شكل من اشكال التنظيم في تحمل هذه المسؤولية بين عدة أطراف ومؤسسات بهدف ضمان أقصى درجات حفظ الأمن وصيانتته في الدولة، فلا فائدة من أي محاولات لمكافحة الفساد في ظل حكم فير مستقر، ليس فقط بسبب تغيير الأهداف ولكن لأن هذا يعوق الفرصة للإصلاحات التي أجريت لكي تجرب وتقيم وتستعمل أوجه النقد فيها (منى رمضان محمد بطيخ، ص ١٢٧).

من الجدير بالذكر أن مفهوم الاستقرار السياسي في الواقع هو مفهوم نسبي ولا يتحدد وفق مؤشر واحد أو مؤشرات محددة، فهو يوجد إذا ما توفر أي مؤشر من المؤشرات المؤدية إلى عدم الاستقرار المجتمعي من مؤتمرات اقتصادية واجتماعية أيضاً، والكثير من الباحثين أعطوا تعريفات مختلفة لمفهوم عدم الاستقرار السياسي وبدلالات متعددة فيهم من برط الماضي بالحاضر، الدكتور (محمد عابد الجابري) يعرفه بدلالة القدرة وبأنه عدم قدرة الحكام في كل دولة على

المحافظة على الوحدة والانسجام داخل مجتمعه أو قبيلته أو تمكينه من المحافظة على ولاء القبائل الأخرى المتحالفة معه أو الخاضعة له من جهة أخرى وهو يشير في ذلك إلى الأساس القبلي لمجتمعنا (رشيد عمارة ياس الزيدي، ص ١١٠).

كما أن عدم الاستقرار السياسي يطرأ كنتاج تغييرات في الحكومات ونظم الحكم في المجتمع، حيث تتقلب هذه النظم من ديمقراطية إلى دكتاتورية أحياناً، أو العكس أحياناً أخرى، وهو يؤدي في كثر من تلك الفترات إلى غياب المؤسسات الدستورية والسياسية والقانونية، الأمر الذي يخلق جواً من عدم الاستقرار السياسي، مما يهيئ المناخ للفساد الإداري، وإن عدم وجود نظام سياسي مستقر وفعال يستند إلى دستور ديمقراطي مع غياب المشاركة في إدارة شؤون الحياة العامة وكذلك غياب سلطة القانون، يسهم وبشكل مؤكد في تفشي وتنامي ظاهرة الفساد في المجتمع (سمير صلاح الدين حمدي، ص ٩٠).

حيث يتبين أن الاستقرار السياسي لا يمكن أن يتحقق بوجود التحلل من الالتزامات القومية وسيطرة الفساد وحكم اللصوص وفقدان سيطرة القانون، فنهب المال العام ونتاج للتفريط في مقدرات البلاد ومصالحه دون اكتراث أو خشية حساب هو نتيجة الاستهتار المصحوب بالخفة في اتخاذ القرارات، والدولة التي تعيش فيها الفساد ينعدم فيها الاستقرار لأن الحكم الذي لا تخضع فيه المقادير العليا للسلطة للاعتبارات الدستورية ومبدأ سيادة القانون هو حكم مثير للقلق، يعطي مؤشراً على انعدام تماسك واستقرار المجتمع ويعطي رسالة بالغة السوء والخطورة على مستقبل الدولة، وأن عدم الاستقرار السياسي يعتبر مشكلة كبيرة، فهو بسبب الوضع الأمني السيء والخطير، والذي ساهم بدوره بشكل مباشر في انتشار ظاهرة الفساد المالي من خلال تصفية أو تهديد كل من يحاول ملاحقة الفاسدين (ينظر: يوسف كاظم رشك الموسوي، الفساد المالي وسبل مكافحته في العراق ولبنان، ص ٨٢).

الفرع الثاني

التحديات ذات البعد الفني

تُعد التحديات ذات البعد الفني من المعوقات الجوهرية التي تحد من فاعلية الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري، إن الإصلاح الإداري قد يواجه معوقات حقيقية ترجع إلى وسائل الإدارة العامة، أي ما تستعين به الجهة الإدارية نفسها في أدائها لوظائفها، وتقديمها للخدمات العامة، فهذه المعوقات إما أن تكون متصلة بالعنصر البشري في الإدارة أو أنها تتعلق بالطابع النمطي الروتيني، أو ما يسمى بالبيروقراطية الإدارية.





وفي هذا الإطار ألزم المشرع العراقي الجهات العامة باعتماد وسائل حديثة في الإدارة والرقابة، إذ نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على التزام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بدقة وأمانة، بما ينسجم مع التطور الإداري والتقني (ينظر: المادة ٤/أولاً) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل).

من الملاحظ تتمثل تدابير منع ومكافحة غسيل الأموال، الركيزة الأساسية في تسهيل رصد وملاحقة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد عبر الحدود الوطنية ومن ثم استردادها، وفيما يتعلق بعملية استرداد الأموال، فإن التدابير الخاصة بها على الصعيدين الإقليمي والدولي حيث تتسم بالضعف نظراً لأن عملية الاسترداد تعتمد في المقام الأول على النظم القانونية الداخلية للدول المطالبة، وعلى الاتفاقيات الثنائية في هذا الصدد (خالد الزعبي، ٢٠١٠، ص ١٢٨).

أولاً: نقص الخبرات والقدرات والموارد:

إن الدول لا تولي اهتماماً كافياً بإعطاء الأولوية لقضايا استرداد الأموال أو تخصيص موارد كافية لها، الأمر الذي أسفر عن نقص في الممارسين الكفاء، والخبرة الفنية، والأدوات اللازمة، وفي نهاية المطاف تفتقر هذه الدول إلى التزام حقيقي، ولا تعبئ الأدوات بصورة فعالة من أجل استرداد الأموال المنهوبة، فضلاً عن افتقارها للتجارب اللازمة لصياغة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة السلمية أو استخدام الاتفاقيات الدولية وغيرها من الأدوات للتعاون في القضايا الدولية لاسترداد الأموال، مع أن استرداد الأموال عمل باهظ التكاليف حتى بالنسبة للبلدان متقدمة النمو فأن البلدان النامية تتحمل أعباء إضافية لأنها كثيراً ما تفتقر إلى الخبرة والموارد اللازمة للنجاح في استرداد الأموال (الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٦، ص ٢٤٣).

كما نص قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على مهام الهيئة في مجال الوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية، بما في ذلك تطوير آليات العمل الرقابي تنص المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة على أنه " للهيئة استخدام وسائل التقدم العملي وأجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة، وعلى رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مرتكبيها". (ينظر: المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١).

يدل هذا النص على أن المشرع منح الأجهزة الرقابية دوراً وقائياً إلى جانب الدور العلاجي، إلا أن تحقيق هذا الدور يتطلب بنية تقنية متطورة ونظم معلومات فعالة، وهو ما يواجه تحديات حقيقية



التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

في التطبيق، مثل ضعف قواعد البيانات، وعدم التكامل بين المؤسسات، وقلّة استخدام الأنظمة الإلكترونية في المتابعة والتدقيق.

رغم وجود توجه تشريعي نحو تطوير العمل الرقابي، إلا أن هناك قصوراً في ترجمة هذه النصوص إلى الواقع العملي، إذ تعاني العديد من الأجهزة الرقابية من نقص الكوادر المتخصصة في مجالات التدقيق الإلكتروني وتحليل البيانات، فضلاً عن ضعف التدريب المستمر للموظفين في مجال مكافحة الفساد ونشر ثقافة الشفافية والحد من الفساد.

فضلاً عن ذلك حتى عندما تتوفر المواد وترصد لذلك الغرض قد لا تتكفل جهود الاسترداد بالنجاح لأن السلطات الداخلية تفتقر إلى الخبرة الفنية والمهنية اللازمين لإجراء التحريات بنجاح وملاحقة الجرم الأصلي وغسل عائدات الفساد قضائياً أو التعاون مع الدول التي ترجح أن الأموال قد أحييت إليها.

وقد أكدت الدراسات المتخصصة بشأن هذه المعوقات أن لدول مرسلة ومتلقية الطلبات لا تخصص عادةً موارد كافية لتقديم المساعدة في قضايا استرداد الأموال، وشدد المتخصصون في الجهات المعنية باسترداد الأموال في البلدان المتقدمة والنامية على أن السلطات المتخصصة في كلتا المنطقتين من العالم ليس لديها موظفون مناسبون، وأن تدريبهم غير كاف، وليس لديهم خبرة في التعامل مع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بعمليات استرداد الأموال (ناصر الرئيس، ٢٠١١، ص ١٥).

و غالباً ما تكون جهود استرداد الأموال المنهوبة باهظة التكلفة، وقد لا تؤتي ثمارها، وفي كثير من الدول لا سيما في البلدان النامية تكون الموارد المخصصة لاسترداد الأموال شحيحة، وعلى الدول مقدمة ومتلقية الطلبات أن تعي المشاكل المحتملة النابعة من شح الموارد، وأن تقوم بإعطاء الأولوية لتدريب الجهات ومنحهم الخبرات في مجال مسائل استرداد الأموال (عبدالله عبد الكريم عبدالله، ٢٠٠٨، ص ٧٨)، بما في ذلك التدريب على القوانين المحلية والاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة ويتعين على الدول أن تنشئ فرقاً متخصصة في مجال التحقيقات في جرائم الفساد وغسل الأموال، وعلى الدول أن تكفل توفير الموارد المناسبة لتحقيق الهدف من ذلك، والاستفادة من التجارب الإقليمية والدولية بهذا الشأن.

وعليه في الوقت نفسه، قد يشعر موظفو الدولة متلقية الطلب بالخين لأنه يستعين عليهم أن تضطلعوا بالجانب الأكبر من الاجراءات بما يروونه دعماً قليلاً من جانب الدولة الطالبة، وقد يستأوون من احتمال أن تُخبط أعمالهم إذا كانت الدولة الطالبة غير قادرة على اقامة دعوى في محاكمها أو غير راغبة في ذلك، كما إن أولئك الموظفين في الدولة متلقية الطلب قد يفتقرون إلى



الموارد والخبرة الفنية اللازمة بإجراءات استرداد دون مساعدة من الدولة الطالبة، لذا من الضروري ان ما تتطلبه إجراءات الاسترداد من تقاسم عادل للمهام يمثل عاملاً محورياً في النجاح (الجمعية العامة للأمم المتحدة / اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، ٢٠٠٣، ص ١٣).

وتماشياً مع ما تم ذكره، قد تؤدي الشواغل المتعلقة بدوافع الموظفين العاملين نيابة عن الدولة الطالبة إلى إحباط أو تأخير الجهود الرامية إلى رجوع الأموال أو الموجودات غير المشروعة المراد استردادها. وفي بعض الحالات، قد تنشأ هذه الشواغل عن ادعاءات أو شبهات بأن جهود الاسترداد تعزى إلى دوافع سياسية، نظراً لأن كثيراً من البلدان لديه قواعد تحول دون تقديم العون في الجرائم المزعوم بأنها ذات طابع سياسي أو عسكري.

وفي أطار ذلك هناك حالات أخرى، قد تكون لدى موظفين الدولة التي يراد استرداد الموجودات أو الأموال منها شكوك فيما إذا كانت الدولة الطالبة خالية من الفساد ومخاوف إزاء الأموال أو الموجودات المرجعة. وينطوي هذا الأمر بدهاءة على حساسية قد تؤدي إلى عدم الإفصاح عن تلك الشواغل، بيد أن وجودها يرح أن يعيق ارجاع الأموال أو الموجودات غير المشروعة أو يحول دون ذلك (سليمان عبد المنعم، ٢٠٠٤، ص ١٥٠).

ثانياً: غياب الشفافية وطول الفترة الزمنية لاسترداد الأموال المنهوبة:

حيث أن من الثابت يشكل غياب شفافية النظم المالية عائقاً في كشف الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، وصعوبة تحديد المسائل الخاصة باقتناء أثر واسترجاع عوائد الجريمة، وذلك بضعف تدابير مكافحة غسل الأموال، حيث توجد عقبات عملية تواجه الجهود الدولية الرامية لتحقيق الشفافية، منها سرعة انتقال الأموال التي تعسرت الجهود في إرجاعها، لأن الإحالات الإلكترونية لا سمياً عن طريق الأنترنت تجعل هذه المعاملات مجهولة من حيث أطرافها فضلاً عما يثيره من صعوبة على مستوى تعقب مثل تلك العمليات (عبد المجيد محمود عبد المجيد، ٢٠١٤، ص ٣١).

وعلاوة على ذلك ان غياب الشفافية في العديد من النظم المالية في العالم عاملاً يسهم في تعسير كشف ومنع إحالة عائدات الفساد خاصة أن الحسابات التي توافرها بعض المؤسسات المالية لمصارف أجنبية لا تزال تمثل قناة لغسل الأموال إذ يمكن لتلك الحسابات أن تسمح لمالكي وزبائن المصارف ذات الضوابط الضعيفة من انتقال الأموال، ومن بين العقبات الناجمة عن انعدام الشفافية نذكر (الأعمال المصرفية الخصوصية) والتي يقصد بها الخدمات التفضيلية التي تقدمها بعض المؤسسات المالية إلى أفراد ذوي موجودات عالية القيمة، حيث تنطوي تلك الأعمال

على مواطن ضعف يمكن أن تستغل في أنشطة غسل الأموال من قبل الفاسدين من الأشخاص الذين كانوا يتولون وظائف عمومية مرموقة بمن فيهم رؤساء الدول والحكومات وكبار المسؤولين الحكوميين أو القضاة أو العسكريين.

بالإضافة إلى أن المؤسسات المصرفية غالباً ما تعد بالنسبة لمرتكبي جرائم الفساد هي الملاذ الآمن لمتحصلات وعوائد أنشطتهم الإجرامية لذلك فمن الأهمية الزام هذه المؤسسات بقدر من الشفافية يسمح بالكشف منذ البداية عن الحسابات المصرفية غير النظيفة (وفي هذا الشأن فقد اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها المرقم (٦٨/١٩٥) في ١٨/ ديسمبر / ٢٠١٣، والذي من ضمن ما جاء فيه بأنه (تؤكد ضرورة توافر الشفافية في المؤسسات المالية، وتدعو الدول الاعضاء إلى العمل على الكشف عن التدفقات المالية المرتبطة بالفساد وتتبعها وعلى تجميد الاصول المتأتية من أعمال الفساد أو حجز عليها وإعادة تلك الأصول، وفقاً للاتفاقية، وتشجع على تعزيز بناء القدرات البشرية والمؤسسية في ذلك الصدد)، ص ٧. واستناداً لذلك يتطلب من المؤسسات المصرفية تطبيق قاعدة (اعرف عميلك)، وهي سياسات تقتضي من المؤسسات المالية والمصرفية ان تتوخى الحرص والواجب في الحصول على معلومات كاملة عن حسابات الزبائن والحسابات الخاصة بالموظفين وأفراد أسرهم، وحفظ هذه المعلومات، وان تقدم تقارير عن الأنشطة المالية المشبوهة كلما اكتشفت هذه المؤسسات نشاطاً غير عادي مما يعزز القدرة على تمييز الأموال النظيفة عن الأموال ذات المنشأ غير المشروع (ماجد عبد الحميد عمار، ٢٠١٢، ص ١٠٢ وما بعدها).

وذلك على نحو يتيسر فيه مكافحة ظاهرة غسل الأموال، وهو ما يعني ضمناً حظر فتح حسابات سرية أو رقمية، أو بأسماء مجهولي الهوية، وإبلاغ السلطات عن الحسابات المشبوهة (ثائر سعود العدوان، ٢٠١٢، ص ٢٨).

إلا أنه يجب أن يراعى ألا يترتب على مثل هذه التدابير المساس بمقتضيات التعامل المصرفي مع العملاء الشرعيين للبنوك، وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى كل هذه التدابير، وان تتخذ كل دولة ما قد يلزم من تدابير وفقاً لقانونها الداخلي بالزام المؤسسات المالية بتدابير الشفافية المشار إليها، وأن تكون هذه المؤسسات المالية داخلة ضمن الولاية القضائية للدولة وهو شرط يتسق مع المبادئ القانونية المنظمة لمعايير الاختصاص القضائي وأهمها معيار الإقليمية حيث (نصت الفقرة (الأولى) من المادة (٥٢) من الاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (تتخذ كل دولة طرف، دون إخلال بالمادة ١٤ من هذه الاتفاقية، ما قد يلزم من تدابير، وفقاً لقانونها الداخلي، لإلزام المؤسسات المالية الواقعة ضمن ولايتها القضائية بأن تحقق من هوية



الزبائن وأن تتخذ خطوات معقولة لتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وبأن تجري فحصاً دقيقاً للحسابات التي يطلب فتحها أو يحفظ بها من قبل، أو نيابة عن أفراد مكلفين أو سبق أن كلفوا بأداء وظائف عمومية مهمة أو أفراد أسرهم أو أشخاص وثيقي الصلة بهم ... (انظر: المادة (٥٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٤).

فإن هناك شبهات واضحة القصد والتعمد من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة لعدم اتخاذ الإجراءات الجادة اللازمة لكشف الأموال المهربة والمنهوبة، وبالتالي ضياع فرصة استردادها خاصة إن طول الفترة الزمنية للصمت عن اتخاذ الإجراءات الفعالة يتيح فرصة ذهبية للمنهوب والمسروق لاتخاذ المزيد من خطوات التخفي في سراديب وأحقبه العالم المالية وفي طمس المعلومات وإخفائها.

كما أن هذا التراخي يتعارض مع الالتزامات الدولية المترتبة على العراق، لاسيما بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تُلزم الدول باتخاذ تدابير فعالة لتعقب واسترداد العائدات الإجرامية بموجب الجزء الخامس منها (انظر المواد (٥١ حتى ٥٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣)، وفي نفس السياق نجد أن التشريع العراقي عدد من النصوص القانونية من أبرزها قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ قد اعتبر جرائم سرقة أموال الدولة والاختلاس والكسب غير المشروع... من قضايا الفساد التي تخضع للتحقيق والملاحقة القانونية (انظر المادة رقم (١/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة)، ويتم معالجة ذلك من خلال دائرة الاسترداد في هيئة النزاهة التي تتولى جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق واسترداد أموال الفساد المهربة للخارج... (انظر المادة ١٠/سابعاً من نفس القانون)، وكذلك قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ الذي يهدف إلى منع وتحويل وغسل عائدات الفساد، فضلاً عن قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ الذي يجرم أفعال الفساد ويحدد العقوبات المقررة لها.

وعليه، ورغم انسجام التشريع العراقي مع الالتزامات الدولية من حيث النص، إلا أن تحقيق الأهداف المرجوة يتطلب تطوير الآليات التنفيذية وتعزيز التنسيق المؤسسي، بما يضمن فاعلية أكبر في مكافحة الفساد واسترداد عائداته.

ثالثاً: ضعف التنسيق على المستوى الدولي والداخلي:

إن تحديد المسائل الخاصة باقتفاء أثر واسترجاع عوائد الجريمة، يعد موضوعاً صعباً، فمن المرجح انه تم إخفاء العوائد عن أنظار العامة أما مادياً أو التلاعب في الوثائق التي تشكل أثر ذلك، والمقصود بغسل الأموال؛ هو إخفاء عوائد الجريمة بوسائل عدة، ومن بين التحديات التي



يجري مواجهتها في استرداد عوائد الجريمة هي النقص في التبادل الاستخباري الجنائي بين الدول المتضررة، وأن الآليات المتخذة فيما بين الدول سلبية وليست استباقية (محمد صادق إسماعيل، ٢٠١٤، ص ٣٤).

كما تتمثل التدابير المتخذة بمنع ومكافحة غسل الأموال بضعفها بالرغم من أنها تعد الركيزة الأساسية في تسهيل رصد وملاحقة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، ومشاكل تصاعد أنشطة غسل الأموال في العراق تأتي بسبب ضعف البنية الاقتصادية للبلد، وضعف أداء المؤسسات المالية فيه والتي تؤدي بالتالي إلى ضعف الاستقطاب للاستثمارات ورؤوس الأموال الأجنبية إلى الداخل، ويدفع هذا الأمر إلى إمكانية إخفاء وغسل الأموال المختلصة وتهريبها إلى دول الجوار الإقليمي، وإلى الدول التي تمل ملاجئ آمنه بسبب اقتصادها المتقدم وفرص الاستثمار المتوافرة فيها، وتكون عملية غسل الأموال أكثر قابلية للكشف أثناء ما يسمى بمرحلة (الوضع) أي عندما تودع الموجودات ماديًا في مؤسسة مالية لأن المال يكون حتى ذلك الحين قريبًا من النشاط الأصلي، وهذا ما يجعل الشفافية لأزمة لتكون الأسواق المالية والمصرفية الدولية قادرة على منع غاسلي الأموال من وضع الأرباح التي يكسبونها من فساد في مؤسسات مالية، وينطبق هنا مبدأ (وضوح النهار) فكلما ازداد إبلاغ المصارف والمؤسسات المالية الأخرى المشبوهة زادت المعلومات التي تتلقاها السلطات عن عملية الغسل المحتملة (ناصر الرئيس، ص ٢٥).

وفي مستهل الحديث تمثل تدابير منع ومكافحة غسل الأموال الوسيلة الرئيسية في تسهيل رصد وملاحقة الأموال المتحصلة من جرائم الفساد عبر الحدود الوطنية، واقتفاء أثرها، ومن ثم استردادها، وتحتل مسألة تبني تدابير ناجحة لمنع ومكافحة غسل الأموال أهمية بالنسبة للدول النامية مثل العراق من حيث اعتماد معايير ونظم صارمة موحدة من قبل المؤسسات المالية على المستوى الإقليمي والدولي (نود الاشارة في هذا الشأن فقد اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها المرقم (٦٨/١٩٥) في ١٨ / ديسمبر / ٢٠١٣ المشار اليه سابقًا، والذي جاء فيه (حث الدول الاعضاء على مكافحة الفساد بجميع اشكاله والمعاقبة عليه ومكافحة غسل عائدات الفساد ومنع اكتساب وتحويل وغسل عائدات الفساد والسعي إلى استرداد هذه الأصول على وجه السرعة وفقًا لمبادئ الاتفاقية، بما في ذلك الفصل الخامس منها، ص ٦). إلا أن التطبيق العملي يكشف عن وجود تحديات تحد من فاعلية هذه النصوص، إذ تواجه عملية استرداد الأموال المنهوبة صعوبات تتعلق بالإجراءات القانونية الدولية، وتعقيد تتبع الأموال خارج البلاد، فضلاً عن الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي بين الجهات الوطنية والدولية. كما أ، تعدد الجهات



المختصة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى تداخل الاختصاصات، مما ينعكس على سرعة الإنجاز.

رابعاً: بطء الإجراءات المتبعة للإفصاح عن الأموال المنهوبة:

لابد من التأكيد على أن بعض الدول المطلوب منها؛ إلى التحري عن الأرصدة المطلوب تجميدها أولاً، ثم بدأت السلطة المختصة لديها بالتحقق من سلامة الأدلة والمسار القضائي والمحكمة للأشخاص الواردة أسماؤهم في طلب المساعدة القضائية قبل التقدم للمحاكم باستمارة طلب تجميد الأرصدة، مما ساهم في إضاعة الوقت وعدم التحفظ على تلك الأموال بالسرعة الكافية التي تحول دون نقلها خارج تلك الدولة، وهذا يختلف عن مسار الاتحاد الأوروبي السريع الذي يُصدر قراراً سياسياً بالتجميد ثم يبدأ فوراً بالتحري عن الأرصدة والتجميد.

وتعد سرعة التصرف في جرائم الفساد المالي والإداري في العراق مشهود له بالكفاءة والاستقلال شرطاً أساسياً لاسترداد الأموال المهربة إلى خارج العراق وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أو الاتفاقيات الأخرى، وكذلك طبقاً لأحكام التشريعات الوطنية المعمول بها في أغلب دول العالم ولا سيما الدول التي هربت إليها الأموال.

وإن قضايا الفساد المعلن عنها رسمياً هي جرائم بسيطة مقارنة لما ارتكبه كبار المسؤولين من جرائم الفساد، وعلى الرغم من أن هيئة النزاهة ليست المسؤولة الوحيدة عن مكافحة جرائم الفساد وإنما هي جهة تساهم مع الجهات الرقابية الأخرى حيث تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته واعتماد الشفافية في الحكم على جميع المستويات عن طريق: أولاً التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون، بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لأحكام أصول المحاكمات الجزائية..."، (انظر المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١)

وإن أجهزة التحقيق في العراق أخفقت بمجملها إخفاً شديداً في اتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأن جمع الأدلة الكافية لإدانة المتورطين في جرائم الفساد والحفاظ على أموال الدولة العراقية، ولعل هذا الإخفاق يرجع في جزء كبير منه إلى مون أن معظم جرائم الفساد التي ارتكبت وترتكب حالياً تحت ستار سياسي، وبطرق وأساليب ملتوية ومتخفية وهو ما كان يتطلب اساليب خاصة وحديثة للتحري والبحث عن الأدلة التي تتسم بالدقة والاحترافية والكفاءة وهي أمور تفتقدها بشدة أجهزة التحقيق في العراق (محمد بدر المناوي وآخرون، ١٩٩٩، ص ٢٢٤).

وعلى الرغم من أن قانون هيئة النزاهة النافذ قد نص على استخدامها في التحري وجمع الأدلة، إلا إنها لم تفعل لحد الآن ولأسباب غير معروفة (تنص المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة



العراقي على أنه " للهيئة استخدام وسائل التقدم العملي وأجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة، وعلى رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مرتكبيها" (انظر: المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١).

مما تسبب في صدور أحكام بالبراءة في اغلب قضايا الفساد بعد إجراءات التحقيق والمحاکمات اتسمت بالبطء والتراخي الشديد، ومما لا شك فيه ان اجراءات التحقيق في قضايا الفساد وكذلك التأخير في إصدار أحكام الادانة على مرتكبي جرائم الفساد وناهي أموال الشعب كان له الأثر الأكبر في ضياع هذه الأموال على الشعب العراقي، حيث نتج عن هذا البطء والتراخي طمس أدلة الجريمة وضياع هذه الأموال ونقلها بين أكثر من دولة وفقد اي دليل على تتبعها بغية متابعتها ومن ثم الحجز عليها والحكم بمصادرتها واستردادها. إن وجود صراح متواصل بين ممارسات الفساد، ومحاولات الإصلاح في جميع دول العالم إن كانت على الصعيد السياسي أو على الصعيد الفني، ولذلك تعتقد باستمرار المؤتمرات، والاجتماعات من أجل التغلب على مظاهر الفساد الإداري الذي يشكل أحد أبرز أسباب التخلف وإعاقة التنمية، وهدر طاقات البلاد واستنزاف خبراته على غير طائل، وكان موضوع الإصلاح الإداري وما زال مطلبًا عامًا مستمرًا يعرض مضاجع المسؤولين في دول العالم قاطبة، ذلك لأن ممارسات الفساد تنتشر على الرقعة العالمية ولا تكاد دولة تتجو من ويلاتها.

بالتالي يجب خلق منظومة مهنية مستقلة ذات كفاءة وخبرة في مكافحة الفساد، أن مهمة مكافحة الفساد من المهام المعقدة والصعبة بالنظر لكون أغلب مرتكبيها هم من ذوي النفوذ السياسي والاقتصادي والاجتماعي وربما أغلبيتهم يشغلون مناصب مهمة بالدولة كما وإن طريقة ووسيلة تنفيذهم لجرائمهم تتسم بالسرية وتغلف بغطاء شرعي وقانوني يصعب على القائمين بالتحقيق إثباتها ما لم يكونوا على مستوى عالي من الكفاءة والمهنية ومدربين وذوي اختصاص والأهم من ذلك أن يكونوا تابعين لجهات مستقلة ذات صلاحيات واسعة وتملك من الأدوات والوسائل ما تساعدها على أداء مهامها بنجاح من أجل مساهمتها في المسيرة التنموية التطويرية لأجهزة الدولة كافة من خلال القضاء على آفة الفساد (حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، ص ٣٣).

ومما لا شك فيه إن الأهمية والدور الذي تمثله هذه الأجهزة المختصة بمهمة مكافحة الفساد مصدرها المشروعية التي استمدتها من التشريعات والقوانين الخاصة بها والتي منحها الصلاحيات الواسعة لمكافحة الفساد والتي تمكنها من كشف تلك الجرائم ومن ثم وضع الوسائل



والحلول لمعالجتها وتدارك مخاطرها وردع مرتكبيها من خلال معاقبتهم وليس فقط هذه المهمة بل إن لتلك الأجهزة المختصة دوراً رقابياً على الأداء الوظيفي لجميع مؤسسات الدولة لمنع وقوع تلك الجرائم وتيسير أعمالها وفق الخطط والبرامج بطريقة تكاملية (عدنان عمرو، القانون الإداري، ص، ٢٦١).

ولا يفوتنا ان ننوه الى ان معالجة التحديات التي تعرقل عمل الأجهزة الرقابية في العراق في مجال مكافحة الفساد، يتطلب الأمر تبني مجموعة من الإجراءات القانونية والمؤسسية المتكاملة. وفي مقدمة هذه المعالجات، ضرورة تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية ولاسيما هيئة النزاهة الاتحادية، من خلال تحصينها من التدخلات السياسية والإدارية، كما ينبغي تطوير الإطار التشريعي، من خلال سد الثغرات الموجودة في القوانين النافذة، المتعلقة بالأموال المنهوبة واستردادها، ومن المعالجات المهمة أيضاً، تفعيل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، انسجاماً مع التزامات العراق بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولاسيما في ما يتعلق بتبادل المعلومات وتعقب الأموال عبر الحدود، فضلاً عن ذلك يتطلب الأمر دعم الأجهزة الرقابية فنياً وتقنياً، من خلال اعتماد أنظمة إلكترونية حديثة للكشف عن العمليات المالية المشبوهة، كما لا يمكن إغفال دور الشفافية والمساءلة المجتمعية من خلال تفعيل دور الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في الرقابة، مما يسهم في خلق بيئة رافضة للفساد وداعمة لجهود مكافحته، ورغم كل هذه المعالجات، إلا أن نجاحها مرهون بالإدارة السياسية.

المطلب الثاني

التحديات الناشئة عن البيئة المؤسسية واساليب ممارسة العمل

إن عملية الإصلاح الإداري تواجه تحديات متعددة تدرج ضمن البيئة الداخلية والبيئة الإدارية، حيث تعكس بعضها القضايا المتعلقة بالتشريعات المعمول بها في الدولة، وتتنوع هذه التحديات بما في ذلك مسائل تتعلق بالسلطة القضائية واستقلاليتها، بالإضافة إلى توجيه الضوء نحو البرامج التربوية والتعليمية، ومدى تكاملها وتناغمها مع السياقات العامة للعمل الإداري.

تكمن أهمية التوافق مع التنظيم الإداري السائد في البلاد وكذلك فيما يتعلق بقدرة وكفاءة القادة الإداريين وحجم الجسم الإداري وعدد الموظفين، إن هذه الجوانب جميعها تشكل جزءاً أساسياً من البيئة الإدارية في الدولة، لذا يظهر أن تحسين عمليات الإصلاح الإداري يتطلب النظر الجاد إلى

هذه التحديات والعمل على معالجتها بشكل فعال، سواء من خلال التعديلات القائمة أو تعزيز استقلالية السلطة القضائية. كما يتعين أيضاً ضبط البرامج التربوية والتعليمية لتحقيق التناغم مع متطلبات العمل الإداري. وفي هذا السياق، يعتبر تحسين قدرات وكفاءة القادة الإداريين وتحديد حجم الجسم الإداري وتنظيمه جزءاً أساسياً من استراتيجية الإصلاح الشامل (مصطفى محمود ابو بكر، ص ٣٤).

وبما لا يدع مجالاً للشك، تواجه عملية الإصلاح الإداري عدة تحديات ناشئة من عوامل داخلية تتعلق بأساليب العمل، حيث تظهر هشاشة في أنظمة الحوافز المخصصة للموظفين والعاملين في الجهات الإدارية كعائق رئيسي. يمكن أيضاً أن تنشأ معوقات من عدم وجود أي نوع من أنواع الرقابة أو الأدوات الملائمة لضمان تحقيق الإصلاحات المطلوبة، قد تظهر أيضاً نقص الفاعلية في الجهات الرقابية كتحدٍ آخر، حيث قد لا تكون هذه الجهات قادرة على أداء دورها بشكل فعال. يمكن أن يكون ذلك

نتيجة لغياب الآليات الضرورية لمراقبة وتقييم العمليات الإدارية بشكل منظم. وبناءً على ما تقدم سنتناول في الفرع الأول المعوقات المرتبطة بالبيئة المؤسسية الداخلية، وفي الفرع الثاني المعوقات المرتبطة بآليات وأساليب العمل الرقابي.

الفرع الاول

المعوقات المرتبطة بالبيئة المؤسسية الداخلية

تعد عملية الإصلاح الإداري من أبرز العمليات التي تسهم بشكل مباشر وفعال في ضبط سير العمل وتطويره، ومع ذلك، تواجه هذه العملية تحديات متنوعة تتعلق بالمؤسسات والبيئة الإدارية، بعض هذه التحديات تعود إلى التشريعات المعمول بها في الدولة، حيث تكون هناك حاجة إلى تعديلات تشريعية لتيسير عمليات الإصلاح، تتنوع التحديات أيضاً فيما يتعلق بالسلطة القضائية ودرجة استقلاليتها، حيث يمكن أن تكون هذه العلاقة مؤثرة بشكل كبير على نجاح الإصلاحات الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، تشمل التحديات الأخرى مراجعة البرامج التربوية والتعليمية لضمان تكاملها وتناسقها مع السياقات العامة للعمل الإداري، وضمان أن تكون متوافقة مع التنظيم الإداري السائد في البلاد، لذا، يتعين إعادة النظر في هذه العمليات بشكل شامل وتحسين التناغم بين الإصلاحات والأنظمة القائمة. كما يجب مراعاة تحسين التشريعات وتعزيز استقلالية السلطة القضائية كجزء أساسي من جهود الإصلاح الإداري



أولاً: المعوقات المرتبطة بالمؤسسات:

تظهر المعوقات المرتبطة بالمؤسسات في صورة عدة، منها القضايا المتعلقة بالتشريعات والقوانين، وكذلك قضية استقلالية السلطة القضائية. بالإضافة إلى ذلك، تأتي مشكلات من نقص الفعالية في البرامج التربوية والتعليمية، ويظهر تأثير سلبي للمركزية الشديدة ضمن هذه المعوقات (مصطفى محمود أبو بكر، ص ٣٤).

تعكس المشكلات التي تنشأ من التشريعات والقوانين تحديات قانونية تواجه العمل الإداري، مما يعرقل تنفيذ الإصلاحات والتحسينات. بالإضافة إلى ذلك، يلعب ضعف البرامج التعليمية والتربوية دوراً في تفويض التنمية الفعالة للمؤسسات وتأثيرها الإيجابي على المجتمع. وتعمل درجة المركزية الشديدة كعامل سلبي يؤثر على الاتساق والفعالية في عمل الهياكل الإدارية، لتجاوز هذه التحديات، يجب التركيز على تحسين التشريعات وتحقيق استقلالية للسلطة القضائية. كما يجب تعزيز جودة البرامج التعليمية والتربوية، والعمل على تحقيق توازن بين المركزية واللامركزية لضمان فعال وتقديم خدمات أفضل للمجتمع.

١- معوقات مرتبطة بالتشريعات والقوانين:

إن التشريع هو الأساس الذي يوضح العلاقة بين الموظف والدولة، ويحدد واجبات الموظف ومسؤوليته وحقوقه بأسلوب ثراعي فيه الدقة والوضوح، والشمول وحسن التويب والإيجاز غير المخل وعدم تحميل نصوصه عبارات وكلمات أكثر مما تحتمل، لكي لا تتعرق للاجتهادات المتباينة في التفسير وتكون أيضاً عرضه لتعديلات متلاحقة لا حصر لها، حيث إن إحدى أهم مشاكل الإدارة العامة في العراق تركزت في تعدد وكثرة التشريعات والتعديلات المتتالية عليها، وكذلك قدم البعض من هذه التشريعات وعدم مسابقتها للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة، وثمة اسباب تكمن وراء وجود هذه الظاهرة منها، الإسراف في استخدام التشريع كوسيلة لحل المشكلات (كامل بربر، ص ٥٦). وتعدد التشريعات وتضاربها في الموضوع الواحد، وقصور الدراسات اللازمة لإعداد التشريعات وتدقيقها قبل إصدارها في بعض الأحيان (محمود أبو سديرة، ٢٠٠٠، ص ٩٤).

ومن ثم، يُلاحظ أن بعض التشريعات في الدول النامية، رغم صدورهم عبر القنوات الدستورية، قد تتأثر بطبيعة العلاقات السياسية، بحيث تميل أحياناً إلى تحقيق مصالح فئات معينة، وبالأخص النخب السياسية والإدارية العليا، على حساب المصلحة العامة (يوسف كاظم رشك الموسوي، ص ٩٥).



ويمكننا القول إنه ولكي تؤدي التشريعات دورها في الإصلاح الإداري، لا بد من صياغة تشريعات إدارية تتسم بالحدثة وبصورة واضحة ودقيقة ومحددة بعيدة عن الغموض وغير قابلة للتأويل والاختلاف، بحيث تواكب التطورات الإدارية صياغة تشريعات إدارية تتسم بالحدثة وبصورة واضحة ودقيقة ومحددة وترسي قواعد الخدمة المدنية، وحسن انتقاء الموظفين، وتوظيفهم وترفيحهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم، وتقييم انجازاتهم وطرق تأديبهم، وصولاً إلى الحالة التي تعادي ظاهرة تغلغل الفساد وتمنعها من الوصول إلى مفاصل الإدارة العامة، محققاً بذلك مبتغى الإصلاح الإداري والهدف.

ب- عدم استقلالية السلطة القضائية:

تمارس السلطة القضائية في العراق ورّاً محورياً في مكافحة الفساد بما كفله لها الدستور من ضمانات متعددة ومنها نص المادة (١٩/أولاً) والتي نص فيها " القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون" والمادة (٨٧) التي ورد فيها أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقاً للقانون"، والمادة (٨٨) التي تنص على "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة" ونص المادة (٩٧) التي ورد فيها أن "القضاة غير قابلين للعزل الا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الاحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً" (ينظر المواد (٩٧/٨٨/٨٧/١٩) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥).

على الرغم من أن الدستور العراقي، ولا سيما دستور ٢٠٠٥، قد أكد على مبدأ استقلال السلطة القضائية وخضوعها للقانون فقط، مما يعزز دورها في مكافحة الفساد الإداري، إلا أن هذا الدور لا يخلو من بعض التحديات التي قد تحد من فاعليته، فمن الناحية التشريعية، منح قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ لهيئة النزاهة صلاحيات التحقيق في جرائم الفساد وإحالة المتهمين إلى القضاء، إلا أن دور القضاء يبقى مرتبطاً بما يُعرض عليه من قضايا، أي أنه غالباً ما يكون دوراً لاحقاً وليس استباقياً، مما يقلل من قدرته على الحد من الفساد قبل وقوعه.

كما إن حالة عدم استقلالية السلطة القضائية تمثل عائقاً أمام عملية الإصلاح الإداري في العراق، إذ ينبغي أن يكون القضاء مستقلاً ومحايلاً حتى يتمكن من معاقبة المفسدين وبغير ذلك لا يستوي الأمر (دريد كامل آل شبيب، ٢٠١٠، ص ٩٢)، وقد جاء إعلان المبادئ الأساسية في شأن استقلال القضاء التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين في ٢٩ يناير و١٣ ديسمبر سنة ١٩٨٥، على ضرورة أن تتولى السلطة القضائية الفصل في القضايا الداخلة ضمن اختصاصها بصورة حيادية وعادلة، استناداً إلى وقائع القانون. كما شدد



الإعلان على وجوب تمكين القضاة من أداء مهامهم بعيداً عن أي مؤثرات خارجية، بما في ذلك الضغوط أو التهديدات أو التدخلات غير المشروعة، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، بغض النظر عن مصدرها أو دوافعها، ضماناً لاستقلال القضاء وتحقيق العدالة.

فبدون درجة مقبولة من الذاتية سيعجز الجهاز القضائي عن ممارسة دوره كمؤسسة منفردة، فالنظام القضائي ومنه الإداري يتطلب وجود حماية دستورية تحميه من تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية والخضوع لهما، من هنا فإن عمليات تعيين أو عزل القضاة وأعضاء اللجان القانونية في الدوائر المختلفة ينبغي أن تتم من خلال إجراءات تتسم بالشفافية والوضوح والتحديد (زهير الصباغ وآخرون، ٢٠١٠، ص ٦٧).

فالسطة القضائية في كل الدول تعد الجهة الرئيسية المناط بها تطبيق نصوص القوانين النافذة بغية تحقيق حكم القانون، ومنها النصوص المتعلقة بالإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، فإن الدور القضائي رغم أهميته، يظل جزءاً من منظومة أوسع، تتطلب تنسيقاً عالياً مع الجهات الرقابية وتطويراً مستمراً في الجوانب الإجرائية، بما يحقق التوازن بين ضمانات العدالة وفعالية مكافحة الفساد.

ج- ضعف البرامج التعليمية والتربوية:

يلعب نظام التعليم دوراً هاماً في تشكيل إعداد وتوعية الموارد البشرية المتاحة لتفعيل الأداء والإنتاجية في القطاعات المختلفة، وتشير تجارب الدول التي حققت انطلاقة اقتصادية كبرى مثل اليابان ودول شرق آسيا، إن نظام التعليم بمختلف نوعياته ومستوياته قد لعب دوراً هاماً في تحقيق هذه الانطلاقة (طارق المجذوب، ص ١٤٥)، ويكشف فحص أوضاع مخرجات نظام التعليم في كل البلاد العربية وفي العراق تحديداً، عن وجود فجوة كبيرة بين هيكل ومواصفات جودة المخرجات البشرية وبين تلك اللازمة لرفع مؤشرات الكفاءة والإنتاجية في مختلف القطاعات.

كما أن تضخم الجهاز الحكومي بالموارد البشرية التي احتياجاته الحقيقية، واحتياجات التشغيل المكافئة له، كما يلعب النظام التعليمي دوراً مهماً في تكوين البيئة الثقافية للمجتمع، وفي تكوين القيم الأخلاقية وتنمية السلوك الأخلاقي لدى أفراد المجتمع، فعملية التربية والتعليم جزء لا يتجزأ من عملية أكبر هي عملية التنشئة الاجتماعية (غازي محمد فريج، ٢٠١٤، ص ٧٨)

د- المركزية الشديدة:

من المعروف أن للحكومة وظيفتين رئيسيتين: وظيفة الحكم ووظيفة الإدارة. في الماضي، كان الاهتمام أكثر بوظيفة الحكومة في الحكم منه في الإدارة. ومع مرور الوقت، أصبحت وظيفة الحكومة في الإدارة أكثر تنوعاً واستحواداً على اهتمام القانونيين والباحثين، تُشير مصطلح الإدارة



المركزية إلى أن الشؤون الإدارية في جميع البلدان، بغض النظر عن نظامها السياسي، تُديرها الهيئة التي تحمل مسؤولية إدارة الحكومة وتمتلك السلطة التنفيذية. تتضمن هذه الهيئة رئيس البلاد، سواء كان إمبراطورًا أو ملكًا أو رئيسًا للجمهورية، ويعاونه الوزراء وفقًا لأحكام كل دولة. تدير الهيئة المركزية السلطة السياسية والإدارية، وتتولى الإشراف على الإدارة المركزية والإقليمية في نطاق البلاد.

كما وتؤدي المركزية الإدارية إلى زيادة الروتين إلى البطء في إنجاز الأعمال الإدارية وتأخر إصدار القرارات وذلك لأن تركيز القرارات الحكومية المركزية في الوزارة وكبار الرؤساء في العاصمة يؤدي إلى التأخر واتخاذ قرارات غير صائبة وغير ملائمة لواقع المشكلات التي تظهر بعيداً عن العاصمة (جورج سعد، ٢٠١١، ص ٢٤).

فمنذ تأسيس الدولة العراقية سنة ١٩٢٠ وتشكيل أول حكومة فيها برئاسة عبدالرحمن الكيلاني سنة ١٩٢١، أخذت شكل دولة بسيطة موحدة تتكون من عدد من المحافظات التي كانت تسمى بالأولوية آنذاك، فلم تتضمن الدساتير العراقية بدءاً من دستور ١٩٢٥ - وهو تاريخ صدور أول دستور عراقي نصوصاً لتنظيم العلاقة فيما بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، فمن حيث الواقع خضع العراق في ظل الدساتير السابقة إلى المركزية الشديدة، على الرغم من النص على إتباع اللامركزية الإدارية لإدارة البلاد في صلب وثائق الدساتير العراقية (حميد حنون، ٢٠١٢، ص ٢١٠).

ومن خلال الاطلاع على قانون إدارة الأولوية في القانون العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، نرى أنه لم ينص صراحة على تبني نظام لامركزية إدارية في العراق، وعلى عكس من ذلك تماماً، فإن هذا القانون قد اعتمد نظام المركزية الإدارية من خلال مبالغته في ضرورة سيطرة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية (اللواء والقضاء والناحية) عن طريق اختيار وتعيين رؤساء هذه الوحدات الإدارية. وعدم بيانه للاستقلال المالي والإداري لهذه الوحدات، فضلاً عن عدم الشخصية المعنوية المستقلة (انظر المواد: (١٥، ١٠، ٣، ٢) من قانون إدارة الأولوية العراقية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الملغى).

في قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١، يظهر ان المشرع قد منح البلديات اختصاصات واسعة وهامة لتلبية الحاجات المحلية. ومع ذلك، يتضح أن هناك توازناً غير متساوٍ بين الاختصاصات الممنوحة للبلديات والرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية. رغم الإعطاء الكبير للبلديات لتمكينها من تلبية الاحتياجات المحلية، يظهر أن حق المركز في ممارسة رقابة مشددة ومباشرة على البلديات قد أدى إلى تفويض مضمون هذه الاختصاصات. بمعنى آخر، يتم فرغ



البلديات من جوهر اختصاصاتها بفعل التدخل المستمر والرقابة الواسعة التي تمارسها الحكومة المركزية (انظر: المواد (١٨، ٣٢، ١٥، ١٠) من قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ الملغى).

ثانياً: معوقات مرتبطة بالبيئة الإدارية:

يقف عن المعوقات المتعلقة بالبيئة الإدارية، معوقات متعددة وتتمثل بعدم كفاءة القيادات الإدارية والنمو العشوائي لأجهزة الدولة وزيادة عدد الموظفين في الأجهزة الحكومية، وسنتناول الجانبان على الشكل التالي:

أ- عدم كفاءة القيادات الإدارية:

إن القيادة هي قلب وعقل الإدارة، فليس قائداً كم من يملك صفات وسمات الإدارة فقط، وإنما من يظهر القدرة على التأثير التوجيهي في سلوك المرؤوسين فيتبعونه وينجزون الأعمال بأداء يتميز بالجودة والسرعة في الانجاز وبدقة، حيث يشكل عدم كفاءة القيادات الإدارية أهم المتغيرات المهمة في فهم وتفسير انتشار ظاهرة الفساد الإداري في المؤسسات الإدارية، إذ يمثل شخص المدير موجهاً وأداة ضبط وقدوة يحتذى بها الموظفون، فإن تبني الموظفين اتجاهات سلبية نحو هذه الشخصية تؤكد أنها غير قادرة على أداء مهامها القيادية، فإن تلك الشخصية ستفقد تأثيرها ونفوذها على من يعمل معها، خاصة إذا أحس الموظفون أن هذا المدير يبتعد كثيراً عن القوانين المعمول بها، أو أنه عاجز عن ضبط الأمور الإدارية والمالية بالمؤسسة، وهذا ما يقودهم إلى تبني اتجاهات إيجابية حيال الفساد الإداري والعمل بها متى أتاحت لهم الفرصة (منى رمضان محمد بطيخ، ص ٩٧).

ب- النمو العشوائي لأجهزة الدولة وزيادة عدد الموظفين في الأجهزة الحكومية:

يتطلب التطوير والإصلاح الإداري بالضرورة إعادة هيكلة الأجهزة والمؤسسات الحكومية، بهدف التخلص من الأجهزة الإدارية التي أصبحت تشكل عبئاً اقتصادياً نتيجة لنموها العشوائي أو تضخمها البيروقراطي والهدر الاقتصادي. في بعض الحالات، يكون من الضروري تفكيكها وإعادة بنائها من جديد، إذا كانت تعاني من تضخم تنظيمي أو بازدواجية هياكل تنظيمية.

يظهر هذا التحدي بشكل واضح في وجود وحدات تنظيمية زائدة لا تلبى احتياجات الهيكل الإداري، وفي بعض الوقت بعض الحالات يصل الأمر إلى وجود وزارات كاملة غير ذات فائدة حقيقية. لذا يصبح إعادة هيكلة الإدارة أمراً ضرورياً لتحسين الكفاءة والفعالية، تبرز أهمية تقييم



الهيكل التنظيمية وضرورة التخلص من التكرار والتشابه غير المبرر، مع التأكيد على تحديد الاحتياجات الحقيقية وتكامل الأقسام والوحدات التنظيمية لتحسين أداء الحكومة وتحقيق الأهداف بشكل أكثر فاعلية واقتصادية.

تزايد عدد الموظفين بشكل غير متناسب مع الحاجة في أي إدارة لا يؤدي فقط إلى ارتفاع التكاليف دون مبرر مقبول، بل يؤدي أيضاً إلى إحداث نوع من البطالة المستترة أو الخفية، وتعتبر عاملاً يعوق أداء الإدارة ويسبب تشتت المسؤوليات فيها. ومع ذلك، لم تتخذ الحكومة قراراً بوقف تعيين الخريجين في مختلف إدارتها، نظراً لخشيتها من انتشار البطالة بين حملة الشهادات، خاصةً بين غير المهنيين، يجمع القلق حول هذا الأمر على أن زيادة عدد الموظفين يمكن أن تتسبب في اضطرابات في سير العمل، فضلاً عن فقدان أو تشتت المسؤوليات. إلى جانب ذلك، قد تؤدي الزيادة إلى انعدام الشعور بالمسؤولية بسبب غموض المهام الحقيقية التي يقوم بها كل موظف، لتجنب هذه التحديات، يفضل أن تتبع الحكومة سياسات توظيف مستندة إلى الحاجة الفعلية في كل إدارة، مع التركيز على تحسين جودة العمل وفعاليتها. يمكن أيضاً تحديد المسؤوليات بوضوح وتعزيز فهم الموظفين لدورهم في الإدارة (ماجد راغب الحلو، ص ٣١٠).

والجدير بالملاحظة أ، فاعلية الإصلاحات الإدارية السابقة تتطلب البيئة الملائمة بأبعادها التشريعية والرقابية والقانونية والإعلامية، كما لا يمكن تجاهل دور المؤسسات التربوية في تحجيم الفساد بواسطة زرع القيم الفاضلة التي ترفض الفساد لكا صورته والدين الإسلامي ملء بهذه القيم التي تحت على الأمانة والنزاهة والإخلاص، فالدين الحنيف بلا شك يحرم الفساد ويحرم كل الأموال المتحصلة منه إذا يعتبر كسبها من أنواع الغضب.

الفرع الثاني

المعوقات المرتبطة بآليات وأساليب العمل الرقابي

وتماشياً لما تم ذكره قد تواجه عملية الإصلاح الإداري تحديات من الداخل ناتجة عن طبيعة الإدارة العامة، حيث يمكن أن تشمل هذه التحديات ضعف أنظمة الحوافز المخصصة للموظفين والعاملين في الجهات الإدارية المختلفة. يمكن أن يكون عدم وجود أنظمة حوافز فعالة عائقاً رئيسياً لتحفيز الكفاءات وزيادة الأداء، كما قد يشكل انعدام أجهزة وأدوات إدارية فعالة عقبة أخرى تعيق سير الإصلاحات المطلوبة. يتعين تطوير وتحسين هذه الأدوات لتكون قادرة على دعم العمليات الإدارية وتيسير تنفيذ التحولات اللازمة لتجاوز هذه التحديات الداخلية، ينبغي تعزيز



أنظمة الحوافز، وتحسين الأدوات الإدارية، وتعزيز دور الجهات الرقابية لضمان نجاح عمليات الإصلاح الإداري وتحسين أداء الإدارة العامة.

أولاً: ضعف أنظمة الحوافز وانعدام أجهزة متخصصة وكفوءة للقيام بإدارة الإصلاح:

مما لا يدع امرًا للروى، تشكل الحوافز مرتكزًا أساسيًا في هيكل العملية الإدارية، فقد يكون في الكثير من الأحيان البوصلة والهدف لدى الموظف من اجل تحقيق الذات إضافة لتحقيق اهداف المؤسسة، وقد يؤدي غياب الحوافز والأجهزة المتخصصة للقيام بإدارة الإصلاح إلى تراخي الموظف وترجع ادائه، وسنتناول كلا الجانبين تواليًا.

أ- **ضعف أنظمة الحوافز:**

يعرف الدكتور (نبيل سلامة) الحوافز بأنها: "مجموعة من العوامل التي تهيئها الإدارة للعاملين لتحرك قدرتهم الانسانية بما يزيد من كفاءة أدائهم لأعمالهم على نحو أكبر وأفضل، وذلك بالشكل الذي يحقق لهم حاجاتهم، وأهدافهم ورغباتهم، وبما يحقق أيضًا أهداف المنظمة العامة (سامي جمال الدين، ٢٠٠٦، ص ١٧٢ وما بعدها)، ويمكن تقسيم الحوافز إلى قسمين: أولهما الحوافز المادية، والآخر الحوافز غير المادية أي الحوافز المعنوية والاجتماعية كما يلي:

١- **الحوافز المادية:**

تعتبر المزايا المالية التي تفرزها الإدارة للعاملين أقوى حافز لهم على العمل، خاصة إذا ارتبط تحديد هذه المزايا بالإنتاج كما ونوعًا، ويقصد بالحافز المادي بصفة عامة الأجر والتراتب الذي يقبضه الموظف لقاء ما يقوم به من عمل والعلاوات والمكافآت وغيرها، وهي للموظف الهدف الاساسي من قبله الانخراط في سلك الخدمة المدنية، إذ عن طريقها يستطيع إشباع ليس فقط حاجاته ورغباته وإنما أيضًا حاجات ورغبات من يعولهم، كما يتحدد عن طريقها وضعه الاجتماعي في المجتمع، بالإضافة إلى ذلك فإنها تعطيه إحساسًا بالأمان والاطمئنان.

عليه نجد أن عدم كفاية الحافز المالي أو عدم تلاؤمه مع المستوى المعيشة الذي يتطلع إليه الفرد، يؤدي إلى شعوره بالإحباط واللامبالاة، مما يدفعه للبحث عن أسباب أخرى تعوض نقص الحافز المالي في وظيفته العامة. في هذا السياق، يمكن أن يتسبب هذا الشعور في استكشاف أسباب قد تكون غير مشروعة أو تتعارض مع الأخلاق العامة، ولا تتماشى مع طبيعة الوظيفة التي تقوم بها، وفي حالة استمرار هذا الإحباط، قد يلجأ الفرد إلى سلوكيات قد تعتبر منحرفة



إدارياً، حيث يتخذ قرارات أو يتصرف بطرق قد تكون خارجة عن إطار النزاهة والأخلاق العامة. لذلك، تكمن الخطورة في أن هذه الأسباب الغير مشروعة قد تؤدي إلى تحولات سلوكية غير ملائمة وتعكس عدم الرضا عن الوظيفة العامة، يتعين على النظام الإداري أن يعتني بتوفير نظام حوافز فعال وعادل يلبي توقعات الموظفين، بالإضافة إلى تعزيز القيم الأخلاقية والنزاهة في بيئة العمل، وضمان تلاءم مستوى الحوافز مع طبيعة والمتطلبات الأخلاقية للوظيفة العامة (سمير صلاح الدين حمدي، ٢٠١٣، ص ٣٧٠).

٢- الحوافز غير المادية (المعنوية):

"تعتبر الروح المعنوية للعاملين وإحساسهم بالتقدير والانتماء لإداراتهم وجماعات العمل بها أمورا حيوية في تعزيز كفاءتهم الإنتاجية. في كثير من الحالات، يكفي كملة تقدير أو تحفيز لتشجيع الموظفين على اتباع سلوك إيجابي. الحوافز المعنوية تلبي الاهتمام حاجات الموظفين الذاتية والاجتماعية مثل التعاون وحب العمل والإقبال عليه. يعتبر الاهتمام بمثل هذه الحوافز دعامة أساسية لمقاومة ضعف الأخلاق الإدارية. يجب أن تتسم تلك الحوافز بالاستمرارية، حيث إن منح الحوافز المادية والمعنوية تشجع على الالتزام بأداب الوظيفة العامة. وبفضل وجود الحوافز، يمكن تعزيز الالتزام بالقيم الأخلاقية والأداء اللائق في إطار بيروقراطي متقدم ومتطور" (صفاء فتوح جمعة، ٢٠١٤، ص ٧٨).

ب- انعدام أجهزة متخصصة وكفوة للقيام بإدارة الإصلاح:

إن عدم وجود جهاز متخصص وكفاء معني بالعمل على ادارة عمليات الإصلاح الإداري، وضع يعكس عدم توفر القناعة الكافية بالموضوع من قبل الحكومات، التي تضطر في النهاية للإصلاح تحت وطأة الأزمات وضغوط الرأي العام، ذلك أن الإصلاح الإداري مهمة لا بد أن يعهد به إلى إدارة معنية تقوم به، ولكن الكثير من الدول ترفع شعارات الإصلاح ولكنها لم توجد أو تؤسس الآليات اللازمة للقيام به، مما يعني عدم الجدية في الموضوع (سمير صلاح الدين حمدي، ص ٣٧٦).

ولا شك أن وجود الهيكلية المؤسساتية للإصلاح هو من أحد المؤشرات على الجدية والنية الصادقة للتنفيذ، إذ تبين دراسات عالمية وإقليمية كثيرة أن كافة الدول قطعت شوطاً في مجال الإصلاح الإداري، شكلت هيئات خاصة به، وربطتها بالسلطة السياسية العليا، وذلك لضرورة تمتعها بالسلطة والنفوذ اللازمين للقيام بإجراءات التصحيح والإصلاح، فالعمل في جهاز



الإصلاح الإداري يتطلب توفر درجة عالية من الكفاءة والتدريب والخبرة الإدارية المتنوعة والواسعة لدى عناصره.

تجدر الإشارة إلى أن التخصص ومهارة الاتصال بالآخرين للحصول على آرائهم، ونقل الأفكار إليهم كلها مؤهلات أساسية ينبغي توفرها في رجال الإصلاح، إلا أنها ينبغي أن تدعم بموصفات شخصية يأتي في مقدمتها الالتزام الأخلاقي، الحس السياسي، الشجاعة، الثقة، الأمانة، الصدق، القبول الاجتماعي، النزاهة، حيث أن كثير من المسؤولين الإداريين في الجهاز الحكومي لا يقتنعون بجدوى جهود التطور الإداري، خاصة في ظل التجارب السلبية السابقة لهم في هذا المجال (ديالا الحج عارف، ٢٠٠٣، ص ٧٠).

مما يجعلهم بأن يتذمروا في تخصيص الوقت والاهتمام الكافيين للنهوض بأعباء التطوير الإداري، ويكتفون بإيكال المهمة إلى المستويات الإدارية الدنيا التي تفتقر إلى القدرة والصلاحية لاتخاذ القرارات والخطوات الضرورية لتنفيذ برامج وتوصيات اللجان المختصة بعلاج المشكلات التي تُعاني منها الدوائر، كما تلعب أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري دوراً كبيراً في توفير الجانب التقني والمهني لبرامج الإصلاح، فيؤثرون على الاختيارات المتعلقة باستراتيجية الإصلاح.

مع زيادة قوة تلك الأجهزة وتساعد تأثيرها في القيادات السياسية أو التنفيذية العليا، قد يظهر تحسين الأداء الحكومي والإداري. ومع ذلك، ينبغي ألا نفترض بأن هذا التأثير سيؤدي بالضرورة إلى تحسين فعالية برامج الإصلاح. في بعض الحالات، قد يؤدي التركيز الكبير على تلك الأجهزة إلى تقادم مشاكل الإدارة الحكومية.

قد يكون للأجهزة المتقدمة دور فعال في تطوير حلول تخصصية، ولكن يجب أن تتضمن هذه الحلول رؤية رئيسية واجتماعية واسعة لضمان استدامة وفاعلية الإصلاح. قد يحدث استئثار تلك الأجهزة بتقديم حلول ضيقة التخصص إلى إهمال الرؤية الشاملة، مما يمكن أن يؤدي إلى حلول فنية ومشاكل محددة دون مراعاة الأبعاد الاجتماعية والسياسية الأوسع، لذلك، يجب أن يكون هناك توازن بين تعزيز قوة تلك الأجهزة وضرورة التفكير الاستراتيجي والمستقبلي في سياق الإصلاحات الحكومية. ينبغي أ، تتبنى هذه الأجهزة نهجاً متكاملًا يجمع بين التخصص الفني والرؤية الاستراتيجية لضمان تقديم حلول شاملة وفعالة لتحسين إدارة الحكومات (ديالا الحج عارف، ص ٧٢).

ثانياً: ضعف الرقابة وعدم فاعليتها:

نظرًا لاستفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي وتنوع أساليبه وتعدد مظاهره، ونظرًا لانعكاسات ذلك سواء على المستوى تكريس هشاشة سلطة الإدارة في الدولة وخلطة مصداقيتها وفقدان المواطن

الثقة في الإدارة نتيجة الشعور بعدم المساواة وعدم تكافؤ الفرص، أو على مستوى الرفع من تكلفة الأنشطة والخدمات الإدارية، وتماشياً مع زخم عملية الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد، فإنه ينبغي أساساً الاعتماد على إصلاح المنظومة الرقابية وإعادة الهيئة والاعتبار لها.

حيث تكتسب منظومة الرقابة أهمية خاصة، فهي تشكل أحد المبادئ الأساسية للتدبير الإداري الحديث الفعال، وأهم مرتكز من مرتكزات الإدارة الجيدة، وتحمل أهمية كبيرة في العملية الإدارية، وأهم ركائزها، فكما هو معلوم أن الغرض من إنشاء المرافق العامة هو تقديم الخدمات للجمهور وإشباع حاجاتهم، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات واستمراريتها بصورة حسنة وبجودة عالية وبأقل تكلفة وبالشكل المطلوب قانوناً (حسين عثمان محمد، ٢٠١٠، ص ١٢٣).

فالرقابة على الأموال العامة تشكل في كل المجتمعات الديمقراطية أحد الركائز الأساسية التي تقام عليها الحكومة الرشيدة، بحيث يمكن اعتبارها عاملاً جوهرياً في عملية الإصلاح الإداري في الدولة، وأداة هامة لترشيد وتدبير الموارد المالية والبشرية بل مقيمة أساسية لتحقيق التنمية، فضعف الرقابة من الأمور التي قد تشجع على الانحراف الإداري، وتعتبر سمة من سمات ضعف الخلق الإداري إحساس الموظف بأنه يعمل دون رقيب أو عتيد، وتنقسم الرقابة على أعمال الإدارة تبعاً للجهة التي تباشرها أو تقوم بإجراءاتها إلى أنواع ثلاث: رقابة إدارية أي ذاتية، رقابة سياسية، رقابة قضائية، وكما يأتي:

أ- الرقابة الإدارية أو الذاتية:

وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها، فهي اذن رقابة ذاتية، وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية في الإدارة العامة على الأجهزة التابعة لها أو على تلك التي تشرف عليها بغرض الكشف عن الأخطاء وتقويمها أو تلك التي تشرف عليها بغرض الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم، والرقابة الإدارية أما أن تكون رقابة داخلية أو قد تكون رقابة خارجية على النحو الآتي:

١- **الرقابة الداخلية:** هي الرقابة التي تتم داخل الوحدة الإدارية، ويقوم بممارسة هذا النوع من الرقابة السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة، مثل رقابة الوزير على رؤساء الأقسام، ورقابة رئيس الإدارة على رؤساء الأقسام داخل الإدارة، وبمعنى آخر مراقبة كل رئيس في كل مستوى - للمرؤوسين المباشرين ومحاسبتهم عن كل خطأ أو تقصير أو إهمال في أعمالهم.

٢- **الرقابة الخارجية:** هي رقابة التي يقوم بإجرائها جهة تقع خارج الجهاز الإداري أي جهة خارجية، فهي على عكس الرقابة الداخلية التي تمارس من قبل وحدات رقابية داخلية متخصصة



الرقابة الخارجية تمارس من قبل أجهزة رقابية مستقلة (إبراهيم عبد العزيز شيحا، ٢٠٠٤، ص ٤٣٠ وما بعدها).

ب- الرقابة السياسية:

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صورًا مختلفة، فقد تتمثل في الرقابة الشعبية التي يمارسها أفراد الشعب في الدولة، وقد تتمثل في رقابة الرأي العام التي تباشرها الجمعيات والنقابات علاوة على الصحافة، وأخيرًا الرقابة البرلمانية التي تتولاها المجالس النيابية في الدولة (سامي جمال الدين، ٢٠١٥، ص ٢٣١).

ج- الرقابة القضائية:

فهي شكل من أشكال الرقابة في الدولة، ويقصد بها انشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، فالقضاء هو السلطة المؤهلة القادرة على حماية المشروعية، بشرط أن يتوفر له الاستقلال في أداء مهمته، ولا يختلف عن طبيعة هذه الرقابة إذا ما قام بها القضاء الإداري أو مارسها القضاء العادي، بحسب النظام القضائي للدولة، ويجب أن تمتاز الرقابة الإدارية بعدة خصائص ومنها:

١- الدقة: فالمعلومات المتعلقة بأداء الموظفين يجب أن تكون دقيقة حيث أن البيانات غير الدقيقة الناتجة من نظام الرقابة يمكن أن تقود الإدارة إلى اتخاذ إجراء ربما سيفشل في معالجة المشكلة أو أن يؤدي إلى إيجاد مشكلة جديدة، وتعتبر تقييم دقة المعلومات من أهم مهام الرقابة الإدارية.

٢- الوضوح: ينبغي أن تكون جميع المعلومات والاتصالات التحريرية أو الشفوية المتعلقة بالرقابة واضحة ومفهومة للجميع حتى يمكن تفسيرها من قبل من يتأثرون بها، ويجب أن توصف المعايير بطرق غير معقدة أي أن تكون سهلة الفهم والتطبيق.

٣- المرونة: فمعظم الجهات الادارية تعمل في ظل ظروف بيئية دائمة التغيير وكثيرا ما يترتب على ذلك تعديل في الخطط الاستراتيجية المتبعة، وبهذا المفهوم فإن النظام الرقابي يجب أن يكون قابل للتكيف مع هذه المتغيرات في بيئة العمل والظرف العام للبلاد (محمد حافظ حجازي، ٢٠٠٢، ص ١١٧).

٤- الموضوعية: بمعنى عدم خضوع النظام الرقابي لاعتبارات شخصية ومحددات ذاتية، إذ قد تؤثر شخصية المدير أو شخصية الموظف المرؤوس على الحكم على الإداء وتجعله حكمًا غير سليم، لذا فإن الموضوعية تكون هامة لصحة وفعالية الرقابة.



٥- التوقيت: وهو أن تأتي البيانات في الوقت المناسب وللجهة المستفيدة منها، فلا فائدة من معلومات تصل قبل أوانها بوقت طويل فتُهمل أو تصل بعد أوانها فتصبح غير ذات فائدة (عبد الرحمن صباح، ٢٠٠٠، ص ٧٠).

وعليه نستنتج: أنه كما تبين من ضمن الاستراتيجية القضائية والقانونية ان سرعة اجراءات التحقيق واصدار احكام صارمة ضد الفساد من الامور المهمة لمكافحة الفساد. مع إن للفساد الوظيفي جملة من الأسباب علا المستوى السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، كما ويكون لها آثار على المستويات نفسها، إلا أن حدوث الفساد لأي سبب من الأسباب يمكن أن تكون له آثار شمولية على الدولة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمكن القول بصده أن الفساد آفه يمكن أن تفتك بالمجتمع وعليه إن نجاح العملية الرقابية يستلزم توازن في القوى السياسية بين السلطين التشريعية والتنفيذية حتى لا تتحول الرقابة البرلمانية إلى سيطرة من سلطة على سلطة أخرى، مما يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليها الحكومات البرلمانية ويكون شرطاً للاستقرار السياسي داخل الدولة.

الخاتمة:

في نهاية بحثنا حول (التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري)

سنوضح فيما يلي اهم النتائج التي توصلنا اليها، واهم التوصيات التي انتهينا اليها وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

١- تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر السلبية التي تواجه الدول لما لها من تأثير كبير على عملية البناء والتنمية الإدارية والاقتصادية والتي ينطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية ومن ثم عجز البلد عن مواجهة تحديات التطوير الإداري أو إعادة إعمار البنى التحتية الضرورية لنموه، وإن الإصلاح الإداري هو الطريق الوحيد لبناء دولة حديثة بمؤسساتها وإدارتها الفعالة. ولا بد من وجود استقرار سياسي واجتماعي كشرط أساس مسبق للنهوض بعملية الإصلاح.

٢- نستنتج أن مكافحة الفساد الإداري لا يقتصر على المستوى الوطني فحسب، بل يمتد ليشمل المستوى الدولي، إذ تتعاون الدول من أجل مكافحة هذه الظاهرة، وهذا واضح من خلال انضمام العراق والدول إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤.





٣- ان استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد أساسها القانوني في الدستور العراقي، ولكن بشكل غير مباشر بالنسبة للجهات المعنية بمكافحة الفساد، مثل هيئة النزاهة، وبما أن من مهام هذه الهيئة الرقابة واسترداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد.

٤- نستنتج أن تحديد أسباب الفساد الإداري يساعد على تسهيل مهمة إيجاد علاج مناسب لهذه الظاهرة فلفساد عدة أسباب منها الأسباب الاجتماعية والاقتصادية والقانونية، إذ يوجد فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي في مجال مكافحة الفساد.

٥- أن من المعوقات التي يثيرها الاسترداد الافتقار إلى كيان قانون متكامل بشكل عام حيث ان اغلب التشريعات الوطنية والمعاهدات الدولية وان كان هنالك من الاحكام المتفق عليها إلا أنه لا يوجد نظام قانوني متكامل هذا بشكل عام، وان العراق من الدول التي تحتاج إلى نظام قانوني متكامل حيث ان اغلب احكامه في هذا المجال لم تعدل منذ مدة طويلة سواء أكان هذا النظام بما يتعلق باستلام وتسليم المجرمين أو كان عن موضوع استرداد الاصول والاموال المنهوية.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي بتعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها كذلك الاختبار الصحيح لأعضاء اللجنة خارج نطاق الخدمة المدنية إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية.

٢- توصية المشرع العراقي بضرورة النص بشكل واضح وصريح على آليات واجراءات التعاون الدولي فيما يتعلق باسترداد الأموال الناجمة عن جرائم الفساد، حتى يتضح دور كل جهة مختصة بشكل دقيق وواضح دون لبس أو تعرض، وبالتالي تعزيز قدرات الدولة بمكافحة جرائم الفساد واسترداد الأموال من أيدي الجناة خاصة إذا ما تم تهريبها إلى خارج حدود الدولة.

٣- ينبغي دعم دور هيئة النزاهة وتعزيزه، للقيام بوظيفتها في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، والتأكيد على استقلاليتها، وعدم التدخل في أعمالها ومنع محاولة تسييسها، حتى لا تتحول إلى وسيلة ضغط تمارس ضد من لا يتفق مع سياسة الجهة المسيطرة عليها.

٤- التأكيد على دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ومشاركتها الفعالة في تنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد، بالإضافة إلى دور الصحافة والإعلام والمؤسسات الإعلامية في نقل المعلومات والعمل على ضمان استقلالية هذه الأجهزة، تجنب الانتماء إلى الأحزاب الحزبية من



التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

أجل توفير المعلومات الدقيقة والتشخيص والحد من حالات الفساد والأهم من ذلك، هناك إرباك سياسية ورغبة جادة من جانب الحكومة لتعزيز الثقة بينها وبين الشعب على الرغم من الخطوات التي اتخذها المشرع العراقي في مكافحة الفساد والتعاون الدولي في هذا الصدد، إلا أنه لا تزال هناك ضرورة مطلقة لاتخاذ خطوات أكبر.

٥-نقترح مراجعة القوانين التي تُنظم عمل الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد بصورة غير منفصلة لتعديلها بما يضمن عدم تداخل نصوصها أو تعارضها أيضاً ندعو المشرع إلى ضرورة موازنة التشريعات المختصة بجرائم الفساد مع متطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وضرورة تعزيز أجهزة مكافحة الفساد لضمان عدم تأثير على المهام المكلفة بها أو المساس بأعمالها، ورفع كفاءة الكوادر البشرية ونشر ثقافة الشفافية من خلال التدريب المستمر في مجال التحقيق والتدقيق.

المصادر:

أولاً: الكتب القانونية.

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٤.
- ٢- احمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، دار الفكر للطباعة، سوريا، ٢٠١٦.
- ٣-ثائر سعود العدوان، مكافحة جرائم الفساد، (الدليل إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة جرائم الفساد)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٢.
- ٤-جورج سعد، القانون الإداري والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١.
- ٥-حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٦-حيدر الفرجي، الاقتصاد العراقي من معوقات التنمية إلى معوقات النهوض، مؤسسة افاق للدراسات والأبحاث، بغداد، العراق، ٢٠٠٧.
- ٧-حسين عثمان محمد، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠.
- ٨-حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٢.
- ٩-خالد الزعبي، الجوانب القانونية والإدارية لمفهوم الإصلاح الإداري، بحث منشور في كتاب (الإصلاح والتطوير الإداري في الوطن العربي، أعمال المؤتمرات، القاهرة، مصر، ٢٠١٠).
- ١٠-ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، ط١، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣.
- ١١- دريد كامل آل شبيب، تطوير إدارة مالية الدولة لترشيد الانفاق والحد من الفساد، بحث منشور في كتاب (إصلاح والتطوير الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، ٢٠١٠).



- ١٢- رشيد عمارة ياس الزيدي، أزمة الهوية العراقية في ظل الاحتلال، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٦.
- ١٣- زهير الصباغ وآخرون، مبادئ الإدارة، ط١، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، ٢٠١٠.
- ١٤- سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد (دراسة في مدى موامة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، ط١، منشورات فرع الأمم المتحدة، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٥- سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٦.
- ١٦- سمير صلاح الدين حمدي، القيادة الإدارية في بناء الدولة والمجتمع، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ١٧- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، مؤسسة حورس الدولية، مصر، ٢٠١٥.
- ١٨- صفاء فتوح جمعة، مسؤولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإدارة الالكترونية، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤.
- ١٩- عدنان عمرو، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٢٠- طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٢١- عبد الرحمن صباح، مبادئ الرقابة الإدارية، ط١، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٠.
- ٢٢- عبد الله عبد الكريم عبد الله، الإطار القانوني، لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب محلياً ودولياً، مركز الإمارات للدراسات الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠٨.
- ٢٣- عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد (تعريفه، صورته، علاقته، بالأنشطة الإجرامية الأخرى)، الجزء الأول، دار نهضة مصر، مصر، ٢٠١٤.
- ٢٤- غازي محمد فريخ، الإصلاح الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٤.
- ٢٥- كامل عباس مهدي، سياسات الاحتلال الاقتصادية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤.
- ٢٦- كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، ط١، دار المنهل اللبناني، ٢٠١٢.
- ٢٧- محمد ريد المناوي وآخرون، المساواة أمام القضاء، المركز القومي للبحوث والدراسات الاجتماعية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢٨- محمد أبو سديرة، الإصلاح الإداري في جمهورية مصر العربية، بحث منشور في كتاب تجارب عربية في الإصلاح الإداري، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٠.
- ٢٩- محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة: (البناء، العمليات، النمط الإداري)، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٢.
- ٣٠- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٥.
- ٣١- محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح الإداري والتطور الإداري، ط١، مؤسسة حورس الدولية، مصر، ٢٠٠٨.
- ٣٢- مصطفى محمود أبو بكر، أخلاقيات وقيم العمل في الجهاز الحكومي والمنظمات العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١.





التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية في أداء دورها لمكافحة الفساد الإداري

٣٣- منى رمضان محمد بطيخ، الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري الواقع والمأمول، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٤.

٣٤- محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، مفهومه وأبعاده المختلفة، ط ١ المجموعة العربية للتدريب والنشر، مصر، ٢٠١٤.

٣٥- هشام حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية.

١- صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٢- مصطفى حميد كزار، الفساد المالي والإداري وانعكاساته على البطالة في العراق للمدة من (٢٠٠٣ - ٢٠١٢)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٤.

٣- يوسف كاظم رشك الموسوي، الفساد المالي وسبل مكافحته في العراق ولبنان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، قسم القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٩/٢٠٢٠.

ثالثاً: البحوث القانونية:

١- الجمعية العامة للأمم المتحدة / اللجنة المختصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، دراسة عالمية عن إحالة الأموال ذات المنشأ غير المشروع، الدورة الرابعة، فيينا ٢٠٠٣، البند ٣ من جدول الاعمال.

٢- الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، شعبة شؤون المعاهد، منشورات الامم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٦.

٣- سالم توفيق النجفي، دراسة حالة العراق تحت الاحتلال، بحث مقدم إلى الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤.

٤- ناصر الريس، الممارسات التطبيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكافحة جرائم الفساد واسترداد الأموال من خلال التعاون الدولي، منشورات من أجل النزاهة والمساءلة، رام الله، فلسطين، ٢٠١١.

رابعاً: القوانين:

١- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٢- قانون إدارة الأولوية العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ الملغى.

٣- قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ الملغى.

٤- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٦- قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

٧- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥.

خامساً: المواثيق الدولية:

١- ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

٢- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.



Sources:

First: Legal books.

1. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Principles of Public Administration, Al-Maaref Establishment, Egypt, 2004.
2. Ahmed Mustafa Subaih, Financial and Administrative Control and its Role in Reducing Administrative Corruption, Dar Al-Fikr Printing House, Syria, 2016.
3. Thaer Saud Al-Adwan, Combating Corruption Crimes (Guide to the United Nations Convention against Corruption), 1st ed., Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2012.
4. George Saad, Administrative Law and Administrative Disputes, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Lebanon, 2011.
5. Hussein Othman Muhammad Othman, Administrative Judiciary Law, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2006.
6. Haider Al-Fariji, The Iraqi Economy: From Obstacles to Development to Obstacles to Advancement, Afaq Foundation for Studies and Research, Baghdad, Iraq, 2007.
7. Hussein Othman Muhammad, Principles of Public Administration, Al-Halabi Legal Publications, Lebanon, 2010.
8. Hamid Hannoun, Principles of Constitutional Law The Development of the Political System in Iraq, 1st ed., Al-Sanhouri Library, Iraq, 2012.
- 9- Khaled Al-Zoubi, The Legal and Administrative Aspects of the Concept of Administrative Reform, a research paper published in the book (Administrative Reform and Development in the Arab World, Conference Proceedings, Cairo, Egypt, 2010).
- 10- Diala Al-Hajj Aref, Administrative Reform: Theory and Practice, 1st ed., Dar Al-Rida Publishing, Damascus, 2003.
- 11- Duraid Kamel Al-Shaib, Developing State Financial Management to Rationalize Spending and Reduce Corruption, a research paper published in the book (Administrative Reform and Development in the Arab World, Arab Organization for Administrative Development, Conference Proceedings, Egypt, 2010).
- 12- Rashid Amara Yass Al-Zidi, The Crisis of Iraqi Identity under Occupation, Center for Arab Unity Studies, Lebanon, 2006.
- 13- Zuhair Al-Sabbagh et al., Principles of Management, 1st ed., Arab United Company for Marketing and Supply, Egypt, 2010.
- 14- Suleiman Abdel Moneim, The Phenomenon of Corruption (A Study of the Extent of Arab Legislation's Compliance with the Provisions of the Convention 15. Sami Gamal El-Din, Public Administration, Maaref Establishment, Egypt, 2006.
16. Samir Salah El-Din Hamdi, Administrative Leadership in State and Society Building, 1st ed., Zein Legal Publications, Beirut, 2013.
17. Sami Gamal El-Din, Oversight of Administrative Actions, Horus International Foundation, Egypt, 2015.
18. Safaa Fatouh Gomaa, The Responsibility of the Public Employee within the Framework of Implementing the Electronic Administration System, 1st ed., Dar El-Fikr Wal-Qanoun, Egypt, 2014.
19. Adnan Amr, Administrative Law, Maaref Establishment, Alexandria, 2004.
20. Tariq El-Magzoub, Public Administration, 1st ed., Halabi Legal Publications, Beirut, 2005.
21. Abdul Rahman Sabah, Principles of Administrative Oversight, 1st ed., Dar Zahran for Publishing and Distribution, Jordan, 2000.



22. Abdullah Abdul Karim Abdullah, The Legal Framework for Combating Money Laundering Money and the Financing of Terrorism Locally and Internationally, Emirates Center for Strategic Studies, Abu Dhabi, 2008.
- 23- Abdel-Magid Mahmoud Abdel-Magid, Corruption (Its Definition, Forms, and Relationship to Other Criminal Activities), Part One, Nahdet Misr Publishing House, Egypt, 2014.
- 24- Ghazi Muhammad Farij, Administrative Reform, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2014.
- 25- Kamel Abbas Mahdi, Economic Policies of Occupation, Center for Arab Unity Studies, Beirut, Lebanon, 2004.
- 26- Kamel Barbar, The Strategy of Reform in Public Administration, 1st ed., Al-Manhal Al-Lubnani Publishing House, 2012.
- 27- Muhammad Rabd Al-Manawi et al., Equality Before the Judiciary, National Center for Social Research and Studies, Cairo, 1999.
- 28- Muhammad Abu Sudaira, Administrative Reform in the Arab Republic of Egypt, a study published in the book Arab Experiences in Administrative Reform, Dar Al-Fajr for Publishing and Distribution, Egypt, 2000.
- 29- Muhammad Hafez Hijazi, Public Organizations: (Structure, Operations, Administrative Style), Tayba Publishing and Distribution Foundation, Egypt, 2002.
- 30- Majed Ragheb Al-Helou, The Science of Public Administration, 1st ed., Al-Maaref Establishment, Alexandria, Egypt, 2005.
- 31- Mohamed Al-Sirafi, Corruption Between Administrative Reform and Administrative Development, 1st ed., Horus International Foundation, Egypt, 2008.
- 32- Mustafa Mahmoud Abu Bakr, Work Ethics and Values in the Government Apparatus and Public Organizations, University House, Alexandria, Egypt, 2011.
- 33- Mona Ramadan Mohamed Bateekh, Public Administration Between Bureaucracy and Administrative Corruption: Reality and Aspirations, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2014.
- 34- Mohamed Sadek Ismail, Administrative Corruption in the Arab World: Its Concept and Various Dimensions, 1st ed., Arab Group for Training and Publishing, Egypt, 2014.
- 35- Hisham Hamdi Reda, Administrative Reform, Dar Al-Rayah for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2011.
- Second: University Theses and Dissertations.
- 1- Sabah Abdul Kadhim Shabib Al-Saadi, The Role of Public Authorities in Combating the Phenomenon of Administrative Corruption in Iraq, PhD Dissertation, College of Law, Al-Nahrain University, 2008.
- 2- Mustafa Hamid Kazar, Financial and Administrative Corruption and its Impact on Unemployment in Iraq for the Period (2003-2012), Master's Thesis, College of Administration and Economics, University of Baghdad, 2014.
- 3- Yousef Kadhim Rashk Al-Mousawi, Financial Corruption and Ways to Combat it in Iraq and Lebanon, PhD Dissertation, College of Law, Department of Public Law, Islamic University of Lebanon, 2019/2020.
- Third: Legal Research:**
- 1- United Nations General Assembly / Special Negotiating Committee on the Convention against Corruption, Global Study on the Transfer of Funds of Illicit Origin, Fourth Session, Vienna 2003, Agenda Item 3. 2.





Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, Institutes Affairs Division, United Nations Publications, New York, 2006.

3. Salem Tawfiq Al-Najafi, A Case Study of Iraq Under Occupation, a paper presented at the symposium organized by the Center for Arab Unity Studies in cooperation with the Swedish Institute in Alexandria on Corruption and Good Governance in Arab Countries, Center for Arab Unity Studies, Beirut, 2004.

4. Nasser Al-Rayes, Practical Applications of the Palestinian National Authority in Combating Corruption Crimes and Recovering Funds through International Cooperation, Publications for Integrity and Accountability, Ramallah, Palestine, 2011.

Fourth: Laws:

1. The Iraqi Constitution of 2005.
2. The Iraqi Priority Management Law No. (58) of 1927 (repealed).
3. The Municipalities Administration Law No. (84) of 1931 (repealed).
4. The Iraqi Penal Code No. (111) of 1969 (amended).
5. The State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991, as amended.
6. The Iraqi Integrity Commission Law No. (30) of 2011.
7. The Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Law No. (39) of 2015.

Fifth: International Conventions:

1. The United Nations Charter of 1945.
2. The United Nations Convention against Corruption of 2003.

