



مركز المشروعات الدولية الخاصة

ملحوظة

في حالة ظهور رموز غير مفهومة في النص الذي بين يديك يرجع هذا إلى خطأ في الطباعة وبيعادة طباعته بصورة سليمة يرجى زيارة الرابط الآن www.cipe-arabia.org/pdfhelp.asp

الفساد الإداري في العراق

التكلفة الاقتصادية والاجتماعية

بقلم دكتور/جاسم محمد الذهبي

تعتبر مناقشة الفساد مسألة جديدة نسبياً في العراق سواء في مجال السياسة أو في مجال الإدارة، ولكن الفساد نفسه ليس جديداً لا في مجال السياسة ولا في مجال الإدارة في العراق. إن مصطلح الفساد يظهر بشكل أو بآخر في الحياة السياسية والإدارية العراقية، فمرة يظهر تحت اسم الرشوة واستغلال النفوذ أو الثراء غير المشروع أو الاختلاس أو تزوير الانتخابات أو التدخل فيها أو تعيين الأقارب والمحاسيب في مناصب إدارية لا يستحقونها وغير مؤهلين لها أو هدر أموال الدولة وتبذيرها وعدم الحرص على المال العام. أو الاستيلاء على أموال الغير ومصادرتها... الخ. وعليه فإن للفساد والفساد الإداري خاصة آثار مدمرة وله تكلفته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.. سنطرق لمناقشتها بالتفصيل.

من أجل الوقوف على حقيقة وواقع الفساد الإداري في العراق وتحديد مؤشرات كلفته الاقتصادية والإدارية والاستفاعة من موقف الدول وترتيبها عليا من حيث الفساد تأتي أهمية مناقشة هذا الموضوع في هذه المرحلة بالذات في حياة العراق وذلك ضمن المحاور التالية-

١. الفساد الإداري
٢. الفساد والشفافية
٣. الفساد وطبيعة السلوك الإداري للموظف العام في العراق
٤. الفساد وموقف الدول وترتيبها عليا.
٥. مظاهر الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتصادية والاجتماعية

أولاً: الفساد الإداري
ربما يكون اصنف تعريف للفساد هو التعريف

الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية " الفساد هو استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خلسة، ويشتمل ذلك بوضوح على جميع أنواع رشوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين ولكنه يستبعد الرشوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص".

فالفساد إذن يشمل مساحة واسعة من الأعمال والنصرفات غير الشرعية والتي تندرج ضمن عمليات الفساد منها ما يخص المسئول السياسي ومنها ما يتعلق بالمشئول الإداري، ولكنها في كل الأحوال تعني أي استغلال أو استعمال غير مشروع للسلطات والصلاحيات الممنوحة للموظف العام أو للشخص المسئول، سواء أكان صغيراً أم كبيراً. ومن ذلك مثلاً استغلال النفوذ، ابتزاز

الآخرين عن طريق استخدام السلطات التي يملكها المسئول، استغلال الأموال العامة أو السيطرة عليها أو مصلحتها واختلاسها أو استعمالها لغير الأوجه التي أعدت لها، الاستفاعة من أموال الدولة بغير وجه حق، بشكل منافع للقوانين والتعليقات والأعراف، إشاعة جو الوساطة والمحسوبية وحماية الأقارب والأصحاب من القوانين والعقوبات وتعيينهم بمنصب أكبر من مؤهلاتهم وقدراتهم وإمكانياتهم الشخصية وخبراتهم، عدم الكشف عن مصدر الدخل والأموال التي يملكها المسئول لأسباب مربية، التعميم المتعمد والذي يخالف القوانين على سير الإجراءات والأعمال الشخصية والرسمية، عدم استخدام الشفافية في تطبيق القوانين وتصريف الشؤون العامة بسبب غايات مشبوهة، الخ

ثانياً: الفساد والشفافية

يعد الفساد الإداري، وحتى السياسي، العدو الرئيسي للشفافية فالفساد من حيث المبدأ، يجهض خطط وبرامج التنمية ويفشلها، وكذلك يفسد السياسة فالفساد مفهوم واسع يعبر عن انعدام القيم الأخلاقية، وعن غياب الأسس والقواعد والضوابط التي تحكم السلوك الإنساني. الفساد قد يكون الغش، الخداع، التحايل، خيانة الأمانة، السرقة، الكذب، الرشوة، استغلال المنصب، استغلال الآخرين، التستر على الرؤساء أو المرؤوسين، الخ.

أما الشفافية فهي حق من حقوق المواطنين تجاه الدولة، وهي من جهة أخرى واجب من واجبات السلطة الإدارية تجاه المواطنين. فمن واجب السلطة فتح المجال أمام المواطنين للاطلاع وبصورة مستمرة على سير عملية إدارة شؤون المجتمع في كافة النواحي والمجالات والشفافية تعني أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري ويدور داخلها. وحتى الأحزاب والقطاعات ومنظمات المجتمع المدني، يجب أن تتسم بالشفافية فتكون كل الحقائق معروفة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقد. فالشفافية إذن ليست هدفاً في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفاعلة دون

ممارسة الشفافية وعلى هذا الأساس تعتبر الشفافية والمساءلة من أهم الركائز والمبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، وهما مفهومان مرتبطان ببعضهما البعض ارتباطاً وثيقاً، وخاصة في مجال عملية صنع واتخاذ القرار.

وبناء على ما تقدم يتضح أن الشفافية والفساد مفهومان متعاكسان والعلاقة القائمة بينهما هي علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية في المجتمع وفي كل المجالات وعلى كافة الأصعدة كلما ارتفعت إمكانية محاربة ومواجهة الفساد والحد منه، والسيطرة على أثاره المدمرة، لأن الفساد يستمد قوته من الغموض وعدم الوضوح.

ثالثاً: الفساد وطبيعة السلوك الإداري

للموظف العام في العراق

إن السلوك الإداري للموظف العام ليس له سمة واحدة، فقد يسلك الموظف العام في أي مستوى إداري سلوكاً أخلاقياً في بعض الحالات والظروف وسلوكاً لا أخلاقياً في حالات وظروف أخرى. كما أن سوء استخدام الوظيفة العامة يعد بحق مظهراً من مظاهر الفساد الإداري، الذي كان سبباً رئيسياً في الإطاحة بالعديد من الحكومات في السنوات الأخيرة، لا سيما في الدول التي تحولت من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق وعلى التوازي يتم الانتقال من

الفساد العرضي إلى الفساد المنظم والواقع أننا لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا إن الظروف والأوضاع التي كان ولا يزال يعيش في ظلها الموظف العام في العراق قد ساهمت في تحريف أعداد كبيرة من الموظفين عن قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة التي تعتبر أحد المعايير الأساسية للحكم على صحة المجتمع ورفاهه سواء في محاسن وأسايب تعامله أو في مجالات عمله ونشاطاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والإدارية وغيرها. وبذلك أصبحت الوظيفة بالنسبة لمثل هؤلاء الموظفين مرتعاً خصباً للتسلط والسيطرة وبسط النفوذ وتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة غير المشروعة على حساب الأهداف والمصالح العامة المشروعة.

وفي الجانب الآخر هناك أعداد أخرى من الموظفين الأخلاقيين الملتزمين بالقيم الأخلاقية العالية المخلصين والمجاهدين الذين ما يزالون على العهد أمام الله وأمام المجتمع، لم تهتز قيمهم ولم يختل توازنهم ولم تنزلت أقدامهم عن أخلاقيات وقيم الوظيفة العامة، وخدمة المجتمع.

المحور الرابع: الفساد وموقف الدول

وترتيبها عالمياً

يتخذ الفساد الإداري نوعين رئيسيين هما الفساد الكبير، والفساد الصغير، ويمكن أن تمثل النوع الأول بالرشوة الكبرى التي يشترك

خامساً: مظاهر الفساد الإداري في العراق وتكلفتها الاقتصادية والاجتماعية توجد مساحة واسعة مشتركة بين المعيار العراقي والمعيار العالمي للفساد فيما يتعلق ببعض مظاهر الفساد الأساسية، مثل الاختلاسات وسوء استخدام المال العام من قبل بعض السياسيين وكبار موظفي الدولة أو الرشاوى التي تقدم لهؤلاء وأولئك أو الإثراء غير المشروع أو سوء استخدام السلطات العامة، إلخ

وبالمقابل هناك فجوة أخرى واسعة أيضاً تنطلق من منظومة القيم والأعراف العراقية لا تلتقي بأي شكل مع المعايير العالمية وضمن هذه المساحة، فلن كثيراً عما يعتبر في بعض دول العالم فسلاً يعتبر عندنا خيراً وصلاًحاً ورشلاًحاً. فالواسطة مثلاً وفقاً للمعايير العالمية فسلاً ولكنها وفقاً لمنظومة القيم والأعراف العراقية تحوة وشهامة وتفصيل القريب على الغريب. إنه بكل معاني الكلمة فسلاً ولكنه وفقاً للمعايير العراقية "الأقربون أولى بالمعروف"، والاستجابة للحالات الإنسانية خارج النظم هي أيضاً من باب الفساد ولكنها عند العراقيين "إغاثة الملهوف".

معايير الدولة أم معايير المجتمع؟ وعليه فإن المعايير المستخدمة في قياس الفساد هي ليست فقط تلك المعايير التي تضعها

غير أن هذه الزيادة في التكلفة لا تعتبر بأي حل من الأحوال الجانب الأكثر جدية من الجوانب الأخرى، فعندما يكون احتمال الحصول على مكاسب شخصية عصباً من العنصر، يتحول ليصبح العنصر الأوحدهام في المعاملة، مع إزاحة عنصر التكلفة والتنوعية وموعد وكيفية التوريد وجميع الاعتبارات القانونية الأخرى جانباً عند الموافقة على منح العقود ويتبع عن ذلك اختيار موردين غير مناسبين أو مقاولين غير ملائمين بالإضافة إلى شراء السلع غير المناسبة

ونتيجة لهذا النوع من المخلا القرار يتم إعطه أولوية للتوريدات والمشروعات غير الضرورية على حساب الأولويات المجتمعية الهامة بدون سبب سوى تمكين متخذي القرار الحكوميين من الحصول على رشاوى ضخمة وإذا أخذنا في اعتبارنا أن التوريدات العسكرية هي من الفئات السلعية التي تجتذب بالفعل الفساد الأكبر، فلا نندهش إذا علمنا أن حجم الإنفاق الأكبر من ميزانية الدولة يتوجه للتوريدات العسكرية

وقد أثبتت الكثير من الدراسات أن هناك علاقة عكسية بين الفساد والقدرة التنافسية للاقتصاد في الدول المختلفة

فيها مسئولون على مستويات رفيعة ووزراء ورؤساء دول، وغالباً ما ترتبط هذه الرشوة بالتأثير على صانعي ومتخذي القرار. أما النوع الثاني فيتمثل في الرشوة المحدودة التي يشترك فيها مسئولون في دوائر السجلات المدنية وموظفوا الجمارك ورجال الشرطة والتي علة ما تكون بسبب التعجيل بإنهاء إجراءات روتينية وتؤكد هنا أنه في حل تفشى الرشوة الكبرى يهيب الأمل في إحكام الحصار على الرشوة المحدودة الصغيرة

إنما ما مدى الضرر الذي يسببه الفساد الأكبر؟

يتمثل أكثر الأثر وضوحاً في الزيادة المباشرة التي تطرأ على تكلفة المعاملة، فإذا قلنا أن قيمة الرشوة ستكون ١٠٪ فإن البائع لن يتحمل جزءاً منها في نهاية الأمر، ولكنه سيضمنها في السعر الذي عرضه، بل إن دفع الرشاوى يتيح أن يضمن السعر مبلغاً أكبر من قيمة الرشوة وإذا كانت المعاملة تحتوي على سلع أو خدمات مستوردة ستؤدي زيادة تكلفة الواردات إلى زيادة حجم العملة الأجنبية التي تصرف للبائع لإكمال المعاملة،



الدولة بل هناك ايضاً المعايير التي يضعها المجتمع لتحديد معنى الفساد والذي قد يختلف اختلافاً كلياً عن معايير الدولة، لذلك يجب التقريب قدر الإمكان بين هذين النوعين من المعايير حتى لا يكون هناك خلل في تشخيص ممارسات الفساد، وبالتالي يؤدي إلى التناقص في النظرة إلى الفساد، وهناك الكثير من وجهات النظر الخاطئة لدى المجتمع في هذا الخصوص والتي لا يمكن القضاء عليها بقانون أو قرار إداري بل عن طريق التربية الوطنية طويلة الأمد

خصائص المجتمع في العراق طبقاً للعلامة "علي الوردي"

لقد ركز العلامة العراقي المغفور له علي الوردي طيلة حياته وعبر كل كتبه في دراسة المجتمع العراقي وما يتسم به من خصائص وسمات مميزة، وقد ركز على ثلاثة عناصر رئيسية تميز مجتمعنا العراقي وهي:-

- صراع البداوة والحضارة في العراق
- النشاط الاجتماعي في العراق
- ازدهار شخصية الفرد في العراق

لقد وضع العلامة الراحل يداه على داء واسع الانتشار في الأقطار العربية بشكل عام وفي العراق بشكل خاص واستطاع بجرأة ونزاهة وروح علمية عالية تشخيص ذلك الداء وخصائصه وعلى الرغم من أن هذه

الصفات موجرة في كل الأقطار العربية إلا أنها بارزة في العراق بشكل يستلفت النظر، هذه الصفات تجعل الفساد مباحاً في نظر الفرد الذي يمارسه، ولكن عندما يمارسه الآخرون يجأ هو بالشكوى وينادي بحماية القوانين ومعاقبة الفاعلين بأشد العقوبات

الآثار المدمرة للفساد

وعليه فلن الآثار المدمرة للفساد في العراق ليست مجرد قضية أخلاقية، بل إنها قضية عامة لها تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية الباهظة. ووفقاً لبعض الحسابات المبدئية لتكلفة الاقتصادية للفساد نلاحظ ما يأتي:

- يؤدي ارتفاع حجم التهرب الضريبي، بفضل ممارسات الفساد إلى زيادة عجز الموازنة العامة، وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات الضرورية
- ارتفاع تكلفة الخدمات إلى ١٠٪ نتيجة التكاليف الإضافية الناتجة عن ممارسات الفساد وفقاً لدراسة حديثة للبنك الدولي - وفي العراق اعتقدت النسبة أكثر من ذلك
- ارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات) نتيجة العمولات التي تتراوح في بعض بلدان العالم الثالث، ومن بينها العراق، ما بين ٢٠٪ إلى ٥٠٪ أو أكثر فوق التكلفة الأصلية

الضرر الاجتماعي للفساد ولا يمكن أن نقصر في النظر إلى الفساد باعتباره مسألة لها أبعاد اقتصادية سلبية فقط، وإنما يجب أيضاً أن ننظر إلى الشق الاجتماعي ففضلاً عن تأثير الفساد في القضاء على هيئة وسيطة القانون، فإنه يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية، وعندما تقبل أجيال المواطنين الفساد كأسلوب في العمل والحياة وطريقة للحصول على مزايا في المجتمع يبدأ النسيج الأخلاقي المجتمعي في الانهيار. وفي العشرات من الاقترانات المتحولة لمجد الكثير من الأمثلة على آثار الفساد السلبية والمدمرة كما أن الاقترانات التي يشيع فيها الفساد تسود فيها حالة من عدم مشروعية إعادة توزيع الدخل مما يحدث محاولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية، الأمر الذي يكرس التفاوت الاجتماعي غير المنطقي، ويزيد من احتمالات التوتر وعدم الاستقرار السياسي، ويعرض شرعية النظام السياسي للتآكل المستمر. ويمكن قياس التكلفة الاجتماعية للفساد من تركيزه للثروة في أيدي فئة مجيد أكثر من غيرها استغلال الأنشطة التي لا تتسم بالشفافية

ولعل أفدح ما للفساد من تكلفة هي إشاعة روح اليأس بين أبنائه المجتمع ويتفق علمه الاجتماع على أنه كلما انخفض الأمل انخفضت المبالغة وعندما تنخفض المبالغة يقل

الجهد، وعندما يقل الجهد يقل الإنجاز، ويدون
 المجاز يتوارث الناس الإحباط واليأس جيلا
 بعد جيل ولكن الأمر الأكثر خطورة اليوم في
 العراق هو أن هناك بيئة حلخنة للفلسا، وهذه
 البيئة علاة ما تترك العنان للفلسا لكي
 يستشري ويتشردون أن تملس دورها في
 كبح جهلها، بل إنها تهيب له كل الفرص
 للنمو والأزدهار ليصبح مؤسسة فوق سيادة
 القانون.



جانب من مزارع النخيل في العراق

الدكتور جاسم محمد انذهبي: أستاذ الإدارة، كلية الاقتصاد والإدارة جامعة بغداد