



شركاء من أجل الشفافية

Par**T**ners **FOR**
ransparency

مقدمة:

تقدم مؤسسة شركاء من أجل الشفافية هذا التقرير عن وضع العراق في مجال مكافحة الفساد. إذ يعتبر الفساد عدوًا أولًا للدولة، لا يقل خطورة عن الإرهاب. كما أن للفساد تداعيات سلبية كبيرة على التنمية في العراق في مرحلة إعادة الإعمار والبناء بعد الصراعات التي شهدتها العراق في السنوات الماضية. واحتل العراق مراتب متأخرة في مؤشرات العالمية للشفافية، من بين أسوأ الدول الذي يستشري فيها الفساد.

وعليه تقدم مؤسسة شركاء من أجل الشفافية هذا التقرير لرصد طبيعة الفساد وإنتشاره في مفاصل الدولة العراقية. كما تتقدم ببعض التوصيات حول مكافحته.

أولاً: رصد لواقع الفساد في العراق:

احتل العراق المرتبة 168 من بين 180 دولة في مؤشر مدركات الفساد لعام 2018. مقارنة بعام 2017 الذي حل فيه في المركز 169 بين 180 دولة. وكانت أعلى درجة للعراق في مؤشر الفساد في عام 2007 في المرتبة 178، بينما سجل أدنى مستوى في عام 2003 في المرتبة 113.⁽¹⁾

ورغم إعادة تشكيل الحكومة للمجلس الأعلى لمكافحة الفساد في مطلع 2019، على أن يكون الهدف من تشكيله هو تمكينه من اتخاذ الإجراءات الرادعة وتوحيد جهود الجهات الرقابية، إلا

(¹) CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018, on this link: <https://www.transparency.org/cpi2018>

أن ذلك يعتبر مخالفة للدستور أصلاً الذي أقر بتشكيل هيئة متخصصة في محاربة الفساد هي هيئة "النزاهة" وهي مستقلة طبقاً للدستور. (2)

1. الفساد في العراق في أرقام:

في عام 2018 فقط، حققت هيئة نزاهة العراقية في 12398 قضيةً جزائيةً أُنجِزَ منها 8938 قضيةً. وقامت بإحالة 3070 مُتَّهَمًا بقضايا فسادٍ على القضاء وصدور 10 أوامر قبض، و23 أمر استقدام بحق وزراء ومن بدرجتهم. كما تم توجيه الاتهام لـ 31 وزيراً ومن بدرجته وصدور أحكام إدانة بحق 4 منهم. (3)

وبلغ حجم الأموال العامة التي استُرجِعت أو التي صدرت أحكامٌ قضائيةٌ بردها والتي أُعيدت نتيجة التحقيقات ما يزيد عن ترليوناً وستمئة وتسعة وستين ملياراً وخمسة وثمانين مليوناً ديناراً عراقياً. (4)

وأشارت إحصاءات هيئة النزاهة إلى أن «عدد بلاغات الفساد خلال عام 2017 بلغ 17222، نسبة المُنجَز منها 64%». أما أوامر الاستقدام الصادرة بحق متهمين، فوصلت إلى 5671، نسبة المُنجَز منها 78%. فيما بلغت أوامر القبض الإجمالية 3100، نفذ منها 619 فقط أي بنسبة 46%. والسبب يعود إلى أن غالبية من صدرت بحقهم أوامر قبض هم خارج العراق، ويحملون جنسيات ثنائية. (5)

في 2015، كان قد تم إصدار 440 أمر توقيف قضائي عن قضايا فساد متنوعة بين الاختلاس والإضرار المتعمد بالمال العام وسرقة أموال الدولة والتزوير وغيرها. وبلغ مجموع الأموال المستردة والأموال التي صدرت أوامر قضائية باستردادها في أكبر عملية تقوم بها الهيئة وقتئذٍ 44 مليار دينار عراقي وهو رقم كبير من خلال سير الإجراءات التحقيقية في قضيتي فساد إحداهما كانت قيمة الأموال المستردة فيها 14 مليار دينار في عملية فساد بين موظفة في مصرف الرافدين العراقي الحكومي وزبائن في عدد من المصارف الأهلية. (6)

وكانت قيمة الأموال المستردة في قضية أخرى أكثر من 21 مليار دينار إلى حساب وزارة الدفاع وكان المتهم الأبرز فيها العراقي "زياد القطان" الأمين العام لوزارة الدفاع العراقية وهو أشهر المتهمين بالفساد في حقبة وزير الدفاع العراقي حازم الشعلان، الذي تولى الوزارة خلال

(2) حمزة مصطفى، "عبد المهدي يشكل مجلساً أعلى لمكافحة الفساد في العراق"، منشور على موقع أنباء الشرق الأوسط، بتاريخ 2 يناير 2019،

على الرابط التالي: <https://bit.ly/2JlThKT>

(3) —، "هيئة النزاهة تعلن عن إنجازاتها للعام المنصرم 2018"، منشور على موقع هيئة النزاهة العراقية، بتاريخ 18/2/2019، على الرابط

التالي: <https://bit.ly/2WoNjR4>

(4) المرجع السابق.

(5) نصير الحسون، "العراق يتصدر لائحة الدول الأكثر فساداً في العالم"، منشور على موقع جريدة الحياة، بتاريخ 21 مارس 2018، على الرابط

التالي: <https://bit.ly/2Fhxwja>

(6) —، "العراق: هيئة النزاهة تحقق في 13 ألف قضية فساد مالي"، منشور على موقع دويتش فيله، بتاريخ 20 أغسطس 2015، على الرابط

التالي: <https://bit.ly/2utbLES>

حقبة رئيس الوزراء العراقي الأسبق إياد علاوي، إضافة إلى آخرين مشتركين معه صدرت بحقهم أحكام قضائية مفزعة.⁽⁷⁾

2. فساد بسبب "قانون العفو العام":

وعادة ما ينتهي المطاف بالمتورطين بقضايا فساد في العراق إلى هاربين خارج البلاد أو أحرار خارج القضبان بموجب "قانون العفو العام". فهناك من الفاسدين قد أدينوا بقرارات قضائية وصدرت الأحكام العقابية بحقهم وفق القانون ولكنهم شملوا بقانون العفو العام الذي شرعه مجلس النواب، ولا سيما من موظفي الدولة. ويشار إلى أن عدد المشمولين بالعفو بلغ (2252) متهماً عن 817 قضية، فيما بلغت قيمة اختلاساتهم 190 مليون دولار، لم يُسترجع منها سوى 2.5 مليون والبقية هُربت لخارج العراق.⁽⁸⁾

3. تفشي الفساد البيروقراطي داخل أجهزة الدولة:

فقد صدرت أوامر ضبط بحق 32 وزيراً أو بدرجة وزير، سُجلت بحقهم 44 دعوى قضائية، بعض منهم خارج العراق ويحملون جنسيات لدول أوروبية وأميركية، وتم تسلم أول وزير سابق وهو عبد الفلاح السوداني، الذي اتهم بملفات فساد خلال توليه منصب وزير التجارة بعد إلقاء القبض عليه في مطار بيروت بإشراف "الإنتربول". فيما أصدر القضاء العراقي 17 أمر قبض في حق وزراء عن 30 قضية، يتعلق معظمها بالفساد الإداري والمالي. أما الدرجات الخاصة أي وكيل ومدير عام وسفير، فكان عدد المتقدمين منهم 226 متهماً، صدر في حقهم 333 أمراً قضائياً.⁽⁹⁾

وبلغ عدد المُتَّهَمين في القضايا الجزائية (9328) مُتَّهَمًا، وُجِّهَتْ إليهم (11666) تهمةً، بينهم 31 وزيراً ومن بدرجته، وُجِّهَتْ لهم 56 تهمةً، و385 متهماً من ذوي الدرجات الخاصة والمديرين العاميين ومن بدرجتهم وُجِّهَتْ لهم 597 تهمةً، صدر منهم 7 أحكام إدانة بحق 4 وزراء وممَّن هم بدرجتهم، و49 حكماً بحق 41 من ذوي الدرجات الخاصة والمديرين العاميين ومن بدرجتهم.⁽¹⁰⁾

وقد اصدرت السلطات القضائية 2020 أمر قبض، نُقِذَ منها 976 أمراً خلال المُدَّة ذاتها، فيما بلغ عددُ الوزراء ومن هم بدرجتهم ممَّن صدر بحقهم أمر قبض 10 وزراء، بواقع 25 أمر قبض، و160 أمر قبض آخر صدر بحق 87 من ذوي الدرجات الخاصة والمديرين العاميين.

(7) المرجع السابق.

(8) نصير الحسون، مرجع سابق، على الرابط التالي: <https://bit.ly/2Fhxwaj>

(9) —، " حياة النزاهة تعلن عن إنجازاتها للعام المنصرم 2018"، مرجع سابق.

(10) المرجع السابق.

ومن أبرز الحالات الفجة في الفساد الحكومي، إعلان محافظ البنك المركزي العراقي "على العراق"، عن تلف 7 مليارات دينار عراقي (5 ملايين و882 ألف دولار) بسبب مياه الأمطار، مقللاً من أهمية الأمر لأن المبلغ لا قيمة له سوى تكلفة الطباعة. والغريب في الأمر أن تلك الواقعة وقعت قبل عدة سنوات في 2013 وهو ما يثير العديد من علامات الاستفهام حول الإعلان عن ذلك بعد 5 سنوات. (11)

4. انتشار الفساد داخل مؤسسة الجيش:

ومن بين الأمثلة على فساد العقود والمشتريات، ما كشفت عنه هيئة النزاهة من معلومات حول "عقد سري" لشراء سلاح من صربيا بقيمة 833 مليون دولار، وقد تولى إنجاز العقد وفد يضم 22 مسؤولاً عراقياً كبيراً. وفيما جرى إنفاق المبلغ، تبين لاحقاً أن القيمة الأصلية للسلاح هي 236 مليون دولار فقط. وقال مسؤولون عسكريون أميركيون كانوا يشرفون على تدريب الجيش العراقي في ذلك الوقت: إن التجهيزات المشتراة من صربيا ذات نوعية سيئة أو إنها لا تتناسب مع مهمات الجيش العراقي. وقبل انكشاف حجم الفساد الضخم في الصفقة، كان الناطق باسم وزارة الدفاع العراقية قد قال في بيان: إن الصفقة واحدة من أفضل وأكثر الصفقات شفافية من حيث الالتزام بشروط ومعايير وزارتي المالية والتخطيط واللجنة الاقتصادية. (12)

ينتشر كذلك بين صفوف الجيش؛ عدد وهمي كبير من الموظفين. حيث تم في مستهل ولاية رئيس الوزراء السابق، حيدر العبادي، الكشف عن وجود 50 ألف جندي وهمي (أطلق عليه لفظ "فضائي")، كان ضباط متنفذون يستولون على مرتباتهم، وقد جرى الكشف عن هذا العدد بوصفه مجرد دفعة أولى لإحصاء سريع، لكن لم يجر بعد ذلك الكشف عن أية أرقام أو تحقيقات أخرى. وتضم قوائم الجنود الوهميين جنوداً يتمتعون بإجازات مفتوحة مقابل دفع مرتباتهم الشهرية إلى قادتهم العسكريين مع ضمان استمرارهم بالخدمة، أو جنوداً قُتلوا في المعارك ولم تحذف أسماؤهم من قوائم الرواتب الشهرية. (13)

5. وجود أشكال من الفساد المالي أو الضريبي:

يقف الفساد حجر عثرة أمام استفادة الدولة من الإيرادات المالية المتحققة من تطبيق قانون التعرف الجمركية، الذي اضطرت الحكومة إلى تنفيذه، بهدف تقليل نسبة العجز المالي في الموازنة العامة حيث أعلنت هيئة الجمارك العامة حصولها على 400 مليار دينار (306.5

(11) وفاء بسيوني، تقرير بعنوان "غرق المليارات.. الوجه الآخر لغسيل الأموال في العراق"، منشور على موقع التحرير، بتاريخ ١٧ نوفمبر ٢٠١٨، وللمزيد من التفاصيل على الرابط التالي: <https://bit.ly/2FrFCT7>

(12) —، "خسائر البلاد من عقود التسليح الفاسدة توازي موازنات أربع سنوات"، موقع الصباح الجديد، بتاريخ 17 أكتوبر 2018، وللمزيد من التفاصيل على الرابط التالي: <https://bit.ly/2Fyaano>

(13) —، "الفضائيون تركة المالك التي تنخر جيوب العراقيين"، جريدة العرب، 2 فبراير 2015، على الرابط التالي: <https://bit.ly/2Fy1zkD>

ملايين دولار) خلال ستة أشهر من العام 2016.⁽¹⁴⁾ هذا المبلغ الضئيل بالمقارنة مع ما يجب أن تكون عليه الحال يؤشر لحجم الفساد في الجهاز الضريبي العراقي، فنسبة الضريبة الجمركية لا تقل عن 10%، ومقابل هذه النسبة، بلغت استيرادات القطاع الخاص وفقاً لمبيعات البنك المركزي العراقي من الحوالات الخارجية والاعتمادات المستندية، ما لا يقل عن 30 مليار دولار في العام 2016، الأمر الذي يستوجب أن تصل قيمة الإيرادات الجمركية إلى 1.5 مليار دولار خلال ستة الأشهر الأولى من العام في حين أنها لم تتجاوز مبلغ 306 ملايين دولار. وهذا يعني أن حجم الفساد في الجمارك وحدها يتجاوز المليارين ونصف المليار سنوياً.⁽¹⁵⁾

6. تضييق على الإعلاميين المتناولين لشأن الفساد:

تقوم السلطات العراقية بممارسة ضغوط كبيرة على وسائل الإعلام التي تتحدث عن الفساد. فعلى سبيل المثال في مارس 2016، استدعت "المحكمة المختصة في قضايا النشر والإعلام" رئيس تحرير موقع "العالم الجديد"، "منتظر ناصر"، لاستجوابه بشأن موضوع نُشر قبل شهر فيه اتهام للجنة لتنظيم الاتصالات بالفساد. في النهاية برأت المحكمة ناصر وأسقطت اتهامات التشهير المنسوبة إليه.⁽¹⁶⁾

ثانياً: تأثير الفساد على معدلات التنمية في العراق:

لا توجد تقديرات رسمية عن حجم الأموال التي اختلست أو أهدرت، خلال السنوات الماضية في العراق، ولكن يمكن قياس ذلك من خلال المؤشرات على الآثار الاقتصادية السلبية للفساد على التنمية.

ففيما يتعلق بمستويات البطالة، وتفاقم الديون الخارجية، والظروف السياسية والأمنية التي يتعرض لها العراقيون منذ الاحتلال الأمريكي عام 2003، فضلاً عن طغيان الفساد المالي، والإداري، واختلال منظومة القوانين الخاصة بالاستثمارات، وسوق العمل، وحركة الأموال. ووفقاً للجهاز المركزي للإحصاء، فإن نسبة البطالة بين الشباب في العراق بلغت 22.6% بين الفئات العمرية بين 15 إلى 29 سنة، فيما أعلن صندوق النقد الدولي، في مايو 2018، أن معدل بطالة الشباب في العراق بلغ أكثر من 40%، بسبب غياب الخطط الحكومية والتمويل اللازم والتي تهدف إلى توفير فرص عمل للعاطلين من خلال تفعيل القطاع الخاص، كما يتخرج سنوياً من الجامعات آلاف الطلاب دون أن يجدوا وظائف لهم في الدولة مما يجعل نسبة البطالة بارتفاع

(14) _____، "فساد المنافذ الحدودية يرهق الموازنة والاقتصاد العراقي"، جريدة العرب، 27 ديسمبر 2017، على الرابط التالي:

<https://bit.ly/2WoOcsz>

(15) همام الشماع، "العراق وظاهرة الفساد الإداري والاقتصادي"، منشور على موقع الجزيرة، بتاريخ 13 يناير، 2019، على الرابط التالي:

<https://bit.ly/2TWuZeQ>

(16) Iraq Events of 2016, Human Rights Watch, in this link: <https://bit.ly/2HQOHrp>

مستمر وسط غياب حلول والمعالجات (17)، إلا أن البطالة المقنّعة في القطاع الحكومي تصل إلى نسبة تفوق 80% من حجم العاملين في الأجهزة الحكومية حيث إن هذه البطالة هي إحدى صور الفساد الإداري حيث أدت المحسوبية إلى تعيين ملايين من الموظفين في فترة الرخاء النفطي. (18) كما تتزايد معدلات الفقر؛ إذ تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن معدل الفقر "وفقاً لخط الفقر المحدد بـ 3.2 دولارات" في اليوم هو 17.9 دولار، وكشفت وزارة التخطيط في سبتمبر 2017 عن ارتفاع نسبة الفقر في البلاد إلى نسبة 30%. (19)

ثالثاً: التوصيات:

توصي مؤسسة شركاء من أجل الشفافية بالآتي:

- ❖ الفصل بين الوزارات وإداراتها التنفيذية، حيث تتولي التنفيذ هيئة مستقلة منشأة بقانون، لإبعاد السلطة التنفيذية عن التأثير عليها، وإزالة كل ما يمكن أن يترتب على ذلك من فساد، ولا يبقى للحكومة إلا التخطيط الاستراتيجي للمدى المتوسط والبعيد.
- ❖ زيادة مرتبات الموظفين في العراق بحيث تكفي لتوفير مستوى حياة كريمة ينأى فيها المواطن بنفسه عن الفساد.
- ❖ تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من المستندات المطلوبة للحصول على الخدمة مع وضع مدونة إجراءات إدارية واضحة. لأن طول وصعوبة الإجراءات الإدارية يدفع المواطنين نحو استخدام الرشاوي لتسريع عمله.
- ❖ الحد إلى أكبر قدر من تعامل الموظفين بالأموال (الموظف لا يري المال وإنما يري الأرقام)، مع إنشاء إدارة تتولى تعليم المواطنين كيفية الدفع الإلكتروني.
- ❖ وضع أنظمة شفافة تؤدي إلى التقليل إلى حد كبير من الأسرار التي يملكها الموظف العام بسبب وظيفته.
- ❖ إنشاء هيئة لمراجعة تاريخ الأفراد قبل توظيفهم لضمان عدم تولي أي شخص لمنصب قيادي أو عمل سياسي بسبب شبهات سابقة بالفساد.
- ❖ إيلاء المزيد من المراجعات حول قانون العفو العام، والثغرات التي تؤدي لتهرب الفاسدين من العقوبة.
- ❖ منح مزيد من الحريات الإعلامية للتحقيق وتناول مواضيع مكافحة الفساد، كي تكون الأداة الثقافية والسلاح التوعوي نحو مواجهة الفساد.
- ❖ تحديد أجل ستة أشهر يجب أن تفصل فيه المحاكم في القضايا المعروضة عليها وعدم التأجيل لتاريخ يتجاوز هذا الأجل.

(17) —، وزارة التخطيط: نسبة البطالة بين شباب العراق بلغت 22,6%، روداو، 2018/8/23، على الرابط التالي:

<https://bit.ly/2HGpZpV>

(18) همام الشماع، مرجع سابق.

(19) خط الفقر في العراق، جدل الفوق والتحت، الغد برس، 20 مايو/أيار 2017، على الرابط التالي: <https://goo.gl/AM4kUD>

- ❖ إعطاء سلطات واسعة لأعضاء هيئة مكافحة الفساد في الكشف عن الجرائم ومن ذلك مراقبة التغييرات التي تطرأ علي حياة الموظفين.
- ❖ عند التحقيق في قضية من قضايا الفساد يجب أن يتعدد المحققون، بحيث لا يجوز أن يتولي القضية محقق واحد.