تقيم دائرة البحوث والدراسات ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

في هيأة النزاهة وبالتعاون مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في مؤسسة بيت الحكمة

حلقة نقاشية موّسعة بعنوان

تحديات العمل وإجراءات تعزيز النزاهة في القطاع الخاص

على قاعة الندوات في بيت الحكمة في تمام الساعة العاشرة

من صباح يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٧/٢/١٤

التوصيات التي خرجت بها الدراسة السابقة: مشاركة القطاع الخاص في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

(مدخل اولي مع اشارة الى بعض التجارب الدولية)

١. محاولة الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة فيما يتعلق برسم دور فعال للقطاع الخاص العراقي في مجال تفعيل دوره في الحد من الفساد وتعزيز النزاهة بما يوائم طبيعة البيئة العراقية بالتعاون مع القطاع العام .
٢. إعادة تعريف الدور الاقتصادي للدولة من خلال حسم مسألة التوجه الاقتصادي الرسمي الحالي والمستقبلي لها بما يسهم في رسم سياسة اقتصادية واقعية .
٣. الاهتمام بنزاهة تعاملات القطاع الخاص البينية ، وبينه وبين المؤسسات الرسمية، في الداخل والخارج، مع اهمية تشجيع مؤسسات القطاع الخاص على تبني نظم واجراءات ولوائح سلوك داخلية تجنب العاملين فيه شبهات الفساد وتساعد على تسهيل تعاملاته مع المؤسسات الخارجية .
٤. حث الجهات المختصة، وعلى رأسها الجهاز المركزي للاحصاء ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية في هيأة النزاهة، على استكمال اجراءات مسح لظروف وتحديات العمل واجراءات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في القطاع الخاص اسوة بالمسح الذي اجراه الجهاز فيما يخص القطاع العام .

تحديات تعزيز النزاهة في القطاع الخاص

- لم يعد الفساد مجرد مشكلة محلية تتعلق بدولة ما، بل أصبح تحدٍ عالمي بأنماط متشابكة واشكال متداخلة، بما يقود إلى تعثر الدول في تنفيذ برامجها ومهامها بل وعجزها عن مواجهة تحدياتها الداخلية والخارجية .
- ان عملية مكافحة الفساد او الحد منه تنطلق من نقطة جوهرية واساسية هي المدركات الاجتماعية باهمية تعزيز النزاهة كقاعدة محورية في عملية مكافحة الفساد والحد منه وتجفيف منابعه .
- عملية مكافحة الفساد والحد منه تتطلب تعاوناً وثيقاً بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، سواء من مؤسسات القطاع الخاص او منظمات المجتمع المدني او المنظمات الاجتماعية على اختلاف مستوياتها .
- ان تحصين القطاع الخاص من شبهات الفساد وتعزيز النزاهة في تعاملات المستخدمين فيه ينعكس ايجابياً على الوضع العام للنزاهة في اي دولة، على المستوى الداخلي، بل ويتعداه الى المستوى الدولي، وعلى تسلسل تلك الدولة في عدد من التصنيفات المعتمدة لدى المنظمات والمؤسسات الدولية الحكومية وغير الحكومية .
- ان معظم الشركات الدولية ذات السمعة (الجيدة) في السوق العالمية لا تتجه إلى التعامل مع الشركات المحلية التي لا تتسم بالشفافية في تعاملاتها او انها متهمة في نزاهتها او متورطة في اعمال فساد، قد يضر بسمعة الشركة أو المؤسسة الدولية وبالتالي قد يعيد الكثير من المساهمين النظر في جدوى استمرار مساهمتهم في أسهم ورأس مال تلك المؤسسات .

- ثمة وجهة نظر شائعة مؤداها أن مصالح ومؤسسات أنشطة الأعمال من شأنها تأصيل وتغذية ممارسات الفساد، ويميل معتنقو هذه الرؤية إلى الاعتقاد بأن استخدام الرشاوى لتجنب الرقابة الحكومية يعد بمثابة وسائل قائمة بالفعل للحد من تلك الرقابة او على الاقل لتخفيف حدة تلك الرقابة .
- في التشريعات العراقية لا يوجد تعريف محدد ومحدث للقطاع الخاص ، لكن قانون الشركات رقم (٢١ لسنة ١٩٩٧) اشار في المادة ٨ / اولاً: " تتكون الشركة الخاصة باتفاق بين شخصين او اكثر من غير قطاع الدولة، برأس مال خاص"، لكنه يجيز في المادة ٨ / ثانياً: "مساهمة قطاع الدولة في الشركة الخاصة المساهمة او المحدودة بنسبة تقل عن ٢٥% من رأس المال"، وفي الاطار الدولي يشير المصطلح الى: ان القطاع الخاص هو ذلك الجزء من الاقتصاد الوطني غير الخاضع لسيطرة الدولة المباشرة ويدار من اجل الربح .
- نص الدستور العراقي النافذ في الفرع الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (٢٥) منه على ان "تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسسٍ اقتصاديةٍ حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، مع ذلك يمكن القول ان التوجه العام للدولة العراقية لا يزال غير واضح المعالم فيما يخص الجانب الاقتصادي، فلم يوضح الدستور طبيعة الفلسفة الاقتصادية المستقبلية للعراق، مع ملاحظة اهمية فهم طبيعة المرحلة ومتغيرات البيئة المحيطة بفترة كتابة الدستور التي اولت الاولوية للجوانب السياسية والقانونية اكثر من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية .

تحديات تعزيز النزاهة في القطاع الخاص

- في العموم يشير مصطلح القطاع الخاص الى المشاريع والنشاطات ومؤسسات الاعمال الاقتصادية الهادفة للربح والقائمة على المبادرة الفردية للاشخاص وغير الخاضعة لسيطرة او تمويل الحكومة، وتعمل ضمن المنظومة القانونية المحلية .
- تتبثق اهمية القطاع الخاص خلال المرحلة الحالية، كما يشير الكثير من المحللين في ان إعداد الموازنة لعام ٢٠١٧ فالإيرادات غير النفطية ستكون بنسبه أعلى بالمقارنة بما تم تخصيصه للأعوام السابقة، بما قد يشير الى ان هناك تخطيط لبدء الانتقال من الاقتصاد الريعي الى الإنتاجي (تدريجياً)، وتنويع الموارد، وتقليل نسبة الاعتماد على النفط من ٩٥% الى ٨٥ % في عام ٢٠١٧ من مجموع الايرادات، ولكي يتحقق ذلك لابد ان يكون هناك دور واضح وبرنامج مرسوم لإشراك القطاع الخاص في ادارة الاقتصاد الوطني .
- لم يحض القطاع الخاص العراقي باهتمام رسمي لتشخيص العقبات التي يواجهها او المداخل التي يمكن ان تشكل مدخلات لعمليات او شبهات فساد، او الفجوات التشريعية والاجرائية المنظمة لعمل ذلك القطاع، فثقافة تنمية القطاع الخاص لا تزال محدودة، نتيجة وجود قصور في التصور العملي والفكري لدى بعض الجهات الرسمية عن كيفية استثمار هذا القطاع .
- ويواجه القطاع الخاص العراقي جملة تحديات في مجال تعزيز النزاهة والحد من الفساد، لعل ابرزها :

تحديات تعزيز النزاهة في القطاع الخاص

١. تقادم وتعقيد الإطارين القانوني والتنظيمي الذين صمما لاقتصاد مخطط مركزياً .
٢. عدم قدرة مؤسسات القطاع الخاص الوطنية على المنافسة (غير الموضوعية) مع مؤسسات طارئة تستغل ممارسات الفساد .
٣. تباطؤ السعي الى حوكمة الاجراءات الحكومية او اعتماد التعاملات الالكترونية .
٤. عدم كفاية مصادر التمويل المتاحة وطول المدة اللازمة للحصول على قروض استثمارية الى جانب بعض التعقيدات الادارية .
٥. صعوبة حصول المصدرين العراقيين على شهادة النوعية العالمية الأيزو لمنتجاتهم، مما حدّ ذلك من القدرة على التصدير ورفع الرسوم الكمركية على الصادرات العراقية نتيجة تطبيق شروط الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية WTO التي تشترط اعتماد المقاييس والمواصفات الدولية .
٦. انتشار ظاهرة الشركات الناكلة والمتلكئة بما قلل الثقة بالشركات الوطنية وعرقل آليات التنفيذ والانجاز والاتجاه الى التعاقد مع الشركات الاجنبية خاصة في عقود التجهيز والانشاءات .

- وفيما يتعلق بمكافحة الفساد فلا تزال امكانية القطاع الخاص العراقي متواضعة جدا في مجال الحد والتصدي لمظاهر الفساد، اذا ما قارناه مع جملة التحديات التي تفرضها بيئته الداخلية والخارجية باعتبارها عنصر حاكم ومقيد لحرية حركته مع الاخذ بنظر الاعتبار ان معظم مؤسسات القطاع لم تبذل الجهد الكاف لتطوير او تدريب قابليات موظفيهم في هذا الاطار، ويمكن ارجاع سبب ذلك الى عدة اسباب من بينها :

١. عدم قناعة اصحاب رؤوس الاموال الوطنية بجدوى تحصين موظفيهم من الفساد لاعتقادهم بانتشاره في باقي المؤسسات الخاصة، وحتى العامة .
٢. تواضع التشجيع الحكومي لمثل تلك المبادرات، او حتى اتخاذ اجراءات ملزمة لمؤسسات القطاع الخاص بذلك .
٣. لما كان عنصر الربح هو الحاكم في عمل القطاع الخاص، فهناك العديد من الحالات لشركات تمكنت من تحقيق ارباح كبيرة جدا وتهريب تلك الارباح لصفقات يشوبها الكثير من الفساد، حتى بات في قناعة بعض المؤسسات الخاصة ان التصدي لحالات الفساد او الابلاغ عنها يساوي الخسارة المالية .

٤. غياب الاهتمام الرسمي بتنمية ثقافة النزاهة والشفافية في القطاع الخاص، فمثلاً يلاحظ عدم استقبال مؤسسات التدريب الحكومية لموظفي القطاع الخاص في برامجها التدريبية والتطويرية .
٥. قلة اهتمام المؤسسات المالية الدولية بموضوع النزاهة في القطاع الخاص العراقي واقتصار التركيز على سلامة التعاملات والسجلات المالية المعلنة، وبالاخص في القطاع المصرفي .
٦. عدم جدية الحوار بين المؤسسة الرسمية ومؤسسات القطاع الخاص بشكل يوضح لهم اهمية الحد من الفساد ومخاطر الانجراف في تعاملاته .
٧. تشتت مؤسسات القطاع الخاص بين الوزارات وعدم وجود جهة حكومية اتحادية مسؤولة عن كافة المؤسسات في مجال التواصل والتنسيق على الاقل .

- رغم ذلك كانت للقطاع الخاص مبادرات مهمة في اطار مسؤوليته الاجتماعية، وبرز ذلك بشكل واضح في دعم الجهود الرسمية من خلال (الحشد الاقتصادي) لدعم القوات الامنية والحشد الشعبي والنازحين .
- على المستوى الدولي فكان الاهتمام متزايد بأهمية تعزيز اجراءات شفافة وتعاملات نزيهة في القطاع الخاص، ولعل جزء كبير من هذا الاهتمام يعود الى طبيعة النظم الاقتصادية لعدد كبير من دول العالم التي تتبني آلية اقتصاد السوق مع تاريخ عريق للقطاع الخاص ومؤسسات الاعمال في الاقتصادات الوطنية ووصل الامر الى تأسيس شركات متعددة الجنسية، ويمكن تلمس الاهمية التي يوليها المجتمع الدولي لنزاهة القطاع الخاص في عدد من المواد .
- رغم ان العراق سبق وان صادق على الاتفاقية منذ عام ٢٠٠٧، لكن ولغاية تاريخه، لا يزال هناك تباطؤ واضح في المجالات ذات العلاقة بالقطاع الخاص، فعلى سبيل المثال لا الحصر :

المادة (١٢) القطاع الخاص في الاتفاقية اشارت الى اهمية :

- اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، وتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات فيه .
- ضمان التزام المؤسسات التجارية بالممارسات الحسنة ومعايير الاداء المشرف واعتماد مدونات سلوك لتلك المؤسسات .
- ضمان شفافية التعاملات والحسابات .

المادة (١٤) تدابير منع غسيل الاموال في الاتفاقية اشارت الى اهمية مشاركة المؤسسات المالية (التابعة للقطاع الخاص) في اتخاذ التدابير اللازمة لمنع غسيل الاموال او تسهيل تلك العملية .

المادة (٢١) الرشوة في القطاع الخاص في الاتفاقية اشارت الى اهمية اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتجريم الرشوة في القطاع الخاص وفق تفصيل محدد .

المادة (٢٢) اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص اشارت الى اهمية اتخاذ اجراءات تشريعية لتجريم قيام المدراء او العاملين في مؤسسات القطاع الخاص باختلاس اموال تقع ضمن عهدتهم .

المادة (٣٩) التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص اشارت الى اهمية تشجيع وحث المؤسسات المالية والتجارية على التعاون مع المؤسسات المختصة بمكافحة الفساد في الابلاغ عن التعاملات المشبوهة وتشجيعهم للأدلاء بالابلاغ عن تلك الشبهات .

المادة (٦٠) المساعدة التقنية وتبادل المعلومات اشارت الى اهمية التعاون الدولي في المجالات ذات الصلة بالاتفاقية، حيث لم يصار الى طلب تلك المساعدة فيما يخص القطاع الخاص العراقي بما يرقى الى مستوى طموح ذلك القطاع خاصة في مجال الدراسات العلمية والاحصائية والتدريب وبناء القدرات.

لغاية تاريخه تفتقر الدراسات المتعلقة بالقطاع الخاص الى دراسة شاملة (نسبياً) لظروفه او العقبات التي تعترض طريق انجاز اعماله خاصة في مجال الوقاية من الفساد، اذ ان من المهم إجراء مسوحات جادة علمية وميدانية لتحديد حجم الفساد، بهدف تحديد الأساليب الناجعة في مكافحته، الى جانب عدم بذل الجهد الكاف للتواصل مع القطاع الخاص والنهوض بمستوى اداءه ودعمه خاصة فيما يتعلق بمكافحة الفساد في داخل القطاع الخاص او اشراكه في العملية على المستوى الوطني، مع الاخذ بنظر الاعتبار انه وبالرغم من صعوبة اقتراح او وضع معايير او مؤشرات لتشخيص او قياس الفساد، فلا يزال العراق يفتقر الى وجود مقياس وطني او مؤسسي او حتى قطاعي لقياس الفساد .

المخطط ادناه يمثل نمو الناتج المحلي السنوي في العراق حسب احصاءات البنك الدولي للفترة ١٩٧٠-٢٠١٥.

في حين كان الائتمان المحلي المقدم للقطاع الخاص من نسبة اجمالي الناتج المحلي لم يتجاوز الـ٩% في اعلى مستوياته عام ٢٠١٥

الاستنتاجات

من خلال محاور الدراسة التي تم تناولها، توصلت الدراسة الى عدة استنتاجات لعل اهمها :

١. ان تطوير مكانة وأداء القطاع الخاص يعتبر قضية جوهرية يتوجب أن ترتكز عليها السياسات الاقتصادية من خلال تبني اجراءات عملية لتطوير القطاع الخاص تعكس الفهم الصحيح والتصور الواضح لآليات وسبل تفعيل دوره في النشاط الاقتصادي .
٢. لا يزال النموذج الاقتصادي المعتمد رسمياً في ادارة شؤون الاقتصاد الوطني تشوبه العديد من التساؤلات والغموض.
٣. يعاني القطاع الخاص العراقي من اشكالية مزودجة في مجال تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد، فلم تبذل الجهات الرسمية جهود كافية لتثقيف مؤسسات القطاع عن اهمية النزاهة ومخاطر الفساد او متابعة الاجراءات الداخلية الخاصة به، وفي الوقت ذاته فان العديد من مؤسسات ذلك القطاع لم تبذل الجهد الكاف لأخذ زمام المبادرة للقيام باجراءات داخلية رصينة تحقق النزاهة وتكافح الفساد او التعاملات التي يشوبها الفساد .
٤. لا تزال السلطات العراقية المختصة تعمل على الموائمة مع تنفيذ متطلبات اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، لكن هناك جملة عراقيل واشكاليات في مجال تطبيق البنود الخاصة بالقطاع الخاص، خاصة في مجال تجريم الرشوة وبعض التعاملات المشبوهة فيه .
٥. هناك العديد من التجارب الدولية الرائدة في مجال اسهام القطاع الخاص في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد على المستوى القطاعي والوطني، انطلقت في غالبها من القطاع الخاص من دون انتظار المبادرة الحكومية، مع الاخذ بنظر الاعتبار ان نجاح اي تجربة جزئية لا يعني انها الوصفة الملائمة لكل الدول، من جانب، ومن جانب اخر، فان هذا لا يعني ان تلك التجربة الناجحة قد حققت انتقاله هائلة او جذرية على صعيد تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بشكل نهائي في ذلك البلد .