مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: الادراك السياسي للاصلاح الاداري في العراق
اسم الكاتب: د. سعيد رشيد عبد النبي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/61
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 16:56 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

ملف المؤتمر السنوي

الادارك السياسي للاصلاح الاداري في العراق

الدكتور
سعيد رشيد عبد النبي(*)

المقدمة

ان الفساد الاداري واحدة من المشكلات التي عانى منها العراق ولازال يعاني منها، ويبدو ذلك واضحاً على مجمل نشاطات الاجهزة الادارية للحكومات العراقية المتعاقبة. ولاشك ان الكثير من الامراض التي طغت على وجه تلك الاجهزة الادارية قد جاء اما نتيجة لفقدان سيطرة النظام السياسي القائم على الجهاز الاداري العامل، وضعف الاثنان معاً وفي نفس الوقت، وهذا ما حصل للفترة بين عامي ١٩٢١-١٩٦٨، أو أن النظام السياسي القائم هو الذي تسبب في اضعاف الجهاز الاداري، لاعتماده اساليب عشوائية واعتباطية في ادارته لشؤون البلاد على المستويين الداخلي والخارجي، وهذا ما عكسته طبيعة الاداء الاداري للنظام السياسي للفترة الممتدة بين عامي ١٩٦٨-٢٠٠٣. والواقع ان هذا التقييم يأتي في اطار فهم النظام الاداري، بشكل عام وفي جانب كبير منه باعتباره يتعلق في ممارسة السلطة. ويعرف في الوقت ذاته بالحارس لبوابة النظام السياسي، والذي اصبح معياراً لتصنيف الانظمة السياسية. يضاف الى ذلك ان انهيار عدد كبير من هذه الانظمة التي جرى تصميمها بصورة دقيقة وجيدة حمل بسبب عدم لياقة اجهزته وكفاءتها، والى ضعف ادارته بصورة عامة.

وعموماً فأن النتيجة تعزى في العديد من جوانبها الى ضعف الوعي الجماعي والشعور بالمواطنة، واعتبار الوظائف الحكومية مراكز للنفوذ والربح المادي والمساومة من جهة، ومن جهة اخرى عجز عناصر الاجهزة الادارية عن تحويل طلبات الجماهير الى معطيات، وابتسار القرارات الادارية لنقص في الخبرة والمعرفة لصانعي القرار، وسرعة الدوران في عملية الاحلال والابدال، وتعدد المباني لوظائف مرتبطة بمصادر مسؤوليات مختلفة تسببت في التباعد لا التكامل، والهدم لا البناء، والتوسع في عدد الوظائف وكونها مراكز احتواء لا تقدير فيها لموقع ولا اعتبار لكفاءة.

وهذه كلها، بطبيعة الحال، من بين الامور التي دفعت القيادات العراقية، التي تصدرت مهام ادارة

(*) كلية العلوم السياسية.جامعة بغداد

شؤون الحكم منذ التاسع من نيسان لعام ٢٠٠٣، وبمساعدة سلطة الائتلاف المؤقتة في البداية، ثم تفردها للقيام بتلك المهام بعد ان تم نقل السيادة للعراقيين بصورة رسمية في الثامن والعشرين من حزيران لعام ٢٠٠٤، الى الاهتمام للعمل باتجاه تحديث النظام الاداري، مبتدئة باتخاذ الاجراءات التي تعتقد انها كفيلة في مكافحة الفساد على جميع اصعدة الحكومة، على طريق تحقيق الاصلاح الاداري، وذلك بغية استثمار وتنمية الاجهزة الادارية في اطار وعيها باهمية هذه الاجهزة ودورها الفعال في توفير الامن والاطمئنان والرخاء والاستقرار في عمليتي التنمية المجتمعية والسياسية على حد سواء.

وتأسيساً على قناعة مفادها ان الاصلاح الاداري هو عبارة عن اعادة تكوين قيمي لبنية وظيفة الجهاز الاداري برمته، وتهيئته لدور حضاري جديد، وانه مزيج من اجراءات ملموسة وتطلعات روحية ترنو الى مستقبل اداري جديد، ويهدف الى خلق كيانات رسمية على طريق توفير الحياة الطيبة لعموم المجتمع، ويعتبر بالتالي قيمياً وتقديرياً خاضعاً لتقدير السلطة السياسية، فقد جاء اختيار هذا البحث الذي يهدف الى تقديم تصورات وطرح افكار حسب ادراكها وفق المنظور السياسي ربما تشكل مساهمة بناءة على طريق تحقيق الاصلاح الاداري في العراق الجديد الناهض.

ولغرض انجاز هدف البحث فقد تم توزيع مادته على ثلاثة مباحث. يسعى المبحث الاول الى توضيح النموذج المثالي للاجهزة الادارية ذات الطابع الرسمي والعالمة في دولة القانون.

ويتطرق المبحث الثاني الى الهياكل التنظيمية ودورها في تحقيق مطالب الافراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية وبالتالي تحقيق اهداف السياسة العامة وذلك لان هذه المطالب يصعب تحقيقها في حالة وجود هيكل تنظيمي على مستوى عالي من الفوضى والفساد الاداري، في حين تتحقق بسهولة ويسر مع وجود هيكل تنظيمي على مستوى عالي من الكفاءة والفعالية.

اما المبحث الثالث فينصرف الى تناول انماط جديدة من الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية لم تكن مألوفة، على أقل تقدير خلال فترة الخمس والثلاثين سنة الماضية، أي ان جميع العاملين الحاليين في الاجهزة الادارية العراقية لم يشهدوا أي من انماط هذه الرقابة، ونعني بها الرقابة الخارجية التي اما ان تكون رقابة من قبل جهات رسمية، سواء تلك التي أنشاتها سلطة الائتلاف المؤقتة منها مفوضية النزاهة العامة في العراق والمفتشون العموميون العراقيون، او تلك المتمثلة بالسلطتين التشريعية والقضائية. او ان تكون رقابة من قبل جهات غير رسمية

مثل الرقابة الشعبية او رقابة مؤسسات المجتمع المدني، ورقابة الاحزاب السياسية، ورقابة الصحافة، ورقابة أصحاب المصالح.

المبحث الاول

النموذج المثالي للاجهزة الادارية

يعود الفضل في ارساء قواعد هذا النموذج الى العالم الالماني ماكس فيبر (١٨٨١-١٩٦١) وذلك في اطار مساهمته في تطوير مفهوم التنظيم الاداري-او ما اسماه بالبيروقراطية[١]. ولعل ما يميز ماكس فيبر عن غيره من علماء الاجتماع الذين ابدوا اهتماماً كبيراً بدراسة التنظيمات الادارية في اطار نظرية اجتماعية كلية تأخذ في الاعتبار متغيرات مثل الهيكل التنظيمي ونظام القيم والمعتقدات في المجتمع، والديمقراطية[٢]، انه اول من وضع نظرية متكاملة وشاملة عن التنظيمات الادارية ما زالت تحظى باهتمام الباحثين والسياسيين على حد سواء[٣]، وانه ايضاً اول من ربط بين مفهوم التنظيم الاداري ومفهوم السلطة وما يرتبط بها من مفاهيم اخرى مثل السيطرة والنفوذ، والقوة او القدرة، والاقناع[٤].

فالسلطة بالنسبة لماكس فيبر هي قيام جماعة معينة من الافراد بطاعة الاوامر المحددة الصادرة عن مصدر محدد، اما القوة فأنها تتعلق بفرض رغبة فرد ما على سلوك غيره من الافراد الاخرين الذين يتم التعامل معهم[٥].

ويبدو أن محور اهتمام ماكس فيبر قد تركز حول مفهوم السيطرة والنفوذ، على اعتبار انه يعتبر نمطاً من انماط القوة، وبالتالي فانه يقصد بهذا المفهوم علاقة قوى يكون فيها الحاكم او الفرد الذي يمكنه فرض سيطرته على الآخرين مقتنعاً بأن لديه كل الحق في ممارسة سلطاته، وانه يعتبر في نفس الوقت بأنه يتحتم على المحكومين او التابعين طاعة الاوامر الصادرة اليهم في أطار علاقات القوى بين الحاكم والتابعين. إذن فأن قناعة المحكومين او التابعين بطاعة اوامر الحاكم تنبع في واقع الامر من وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على علاقات القوى السائدة في المجتمع[٦].

وفي توضيحه لمفهوم السيطرة، يؤكد ماكس فيبر بأن ممارسة الحاكم للسيطرة على أي جماعة يستلزم بالضرورة وجود تنظيم اداري تتمثل مهمته الرئيسة في تنفيذ الاوامر، وبالتالي فأن الأجهزة الأدارية تعتبر في واقع الامر حلقة وصل بين الفئة الحاكمة والفئة المحكومة، ويتكون مفهوم السيطرة من عنصرين رئيسيين يتمثل أولهما في وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على طبيعة علاقات القوة السائدة في المجتمع، ويتجسد ثانيهما في وجود كوادر ادارية او تنظيم اداري يقوم بتنفيذ الاوامر او القرارات الصادرة من

الفئة الحاكمة بخصوص تنظيم علاقات القوى السائدة في المجتمع[٧].

يتضح في ضوء ما سبق ان مفهوم السيطرة او النفوذ يعتبر ركيزة اساسية في نظرية ماكس فيبر للتنظيم الاداري، وعليه فانه يميز بين ثلاثة انواع من السيطرة هي[٨]:

١. السيطرة التقليدية:

يعكس هذا النوع من انواع السيطرة او النفوذ الذي نادى به ماكس فيبر المتغير التاريخي الذي يعطي لنظام القيم والمعتقدات السائدة وزناً ملحوظاً واحتراماً بالغاً. ويستشهد ماكس فيبر في خضم بيانه لمفهوم السيطرة التقليدية بفكرة الحق الالهي للملوك والملكيات المطلقة التي سادت في فترات زمنية موغلة في القدم ومازال بعضها يسود الى يومنا هذا. ففي ظل نظم الحكم التقليدية التي تأخذ بفكرة الحق الالهي للملوك يتعامل الافراد مع النظام الاجتماعي القائم على اساس انه نظام له قدسية خاصة مما يتحتم عدم الخروج عليه والالتزام به بصورة مطلقة[٩].

فالحاكم التقليدي بالنسبة لماكس فيبر هو الذي يستطيع ان يحكم او يفرض سيطرته استناداً الى شرعية المركز السلطوي الذي ورثه عن آبائه واجداده، بالرغم من ان سيطرة الحاكم التقليدي هي سيطرة شخصية واستبدادية تحكمية، الا انها لا تخرج عن اطار التقاليد والعادات الموروثة في المجتمع. فطاعة الحكام في هذا الاطار مستمدة اما من الولاء الشخصي او احترام مركزه التقليدي في المجتمع، فهذا النمط من السيطرة التقليدية لا يسمح اذن بالتغيير الاجتماعي لان ذلك قد يكون بمثابة تقويض للاسس التي يقوم عليها هذا النوع من السلطات التقليدية.

ويؤكد ماكس فيبر ان انتشار هذا النوع من السلطات التقليدية على مستوى الدول يؤدي بالنتيجة الى تعميم وسيادة السيطرة التقليدية على مستوى المنظمات الادارية التي تأخذ اما طابعاً ورائياً يقوم على تقديس الذات الشخصية لشخص الحاكم او طابعاً اقطاعياً قد يتمتع فيه المسؤولون بالاجهزة بنوع من الاستقلالية عن شخص الحاكم. ففي حالة النمط الاول من انماط السيطرة التقليدية يعتبر الجهاز الاداري مجرد خدم يتحمسون لتوجيهات وسياسات الحكام بدون تحفظ، كما يغلب الطابع الشخصي على طريقة التعيين في الاجهزة الادارية ان الاولوية في المراكز لاسيما القيادية تعطى للاقارب والمؤيدين لتأمين الولاء الشخصي للحاكم، وبالتالي فان كل اجهزة الدولة هي مجرد اداة لخدمة الحاكم. اما في حالة النمط الثاني ذي الطابع الاقطاعي فانه يعكس نمطاً يميل نوعاً ما الى الجماعية او التعددية في تسيير دفة الامور الادارية حيث ان دور الحاكم دور فعال وملحوظ ولكنه لا يمكن تناسي اهمية دور حلفائه ومؤيديه مما ينفي

عن الحاكم صفة الالوهية المطلقة او المقدسة[١٠].

ويرى ماكس فيبر ان السيطرة التقليدية بشقيها غير قادرة على مواجهة المواقف الخطرة كالثورة التي تهدد بالتغيير، فالنظام التقليدي للسلطة هو بدوره نظام محافظ يحرص على الاستمرارية والتمسك بالماضي الذي يضفي عليه الشرعية، وبالتالي فان استمرارية السيطرة التقليدية امر مرهون باستمرارية النظام الذي يحرص على عدم التغيير الذي وان حدث فانه يكون تغيراً تدريجياً بطيئاً وليس جذرياً سريعاً على اعتبار ان هذا التغيير الاخير يهدد استمرارية واستمرار السلطة والسيطرة التقليدية[١١].

ان عدم صلاحية هذا النوع من السيطرة في الاجهزة الادارية جعلت ماكس فيبر يفكر وينحاز لنوع اخر من السلطات تغلب عليه المسحة القانونية الرسمية، لكنه اصطدم بنوع من السيطرة هو السيطرة البطولية.

٢. السيطرة البطولية

يطرح هذا النوع من السيطرة وجود علاقات شخصية بين الحاكم واتباعه، وتستند الى مصدر شرعي يتمثل في اعمال الحاكم وانجازاته الملحوظة. فالحاكم يتمتع، في ظل هذه السيطرة، بخاصية متميزة جداً تمكنه من بسط نفوذه وبالتالي قيادة الجماعة الى طريق الانعتاق والخلاص من وقف صعب تعيشه الجماعة، ولانه كذلك فأن اعوانه واتباعه الذين يؤمنون ويعتقدون بوجود سمات متميزة له، يعملون بقناعة تامة كل ما في وسعهم لتنفيذ اوامره والالتزام بتوجيهاته، خاصة وانهم ينظرون في الغالب الى ان هذه السمات المتميزة هي هبة من السماء، وبذلك فهم القادة البطوليون والملهمون والمنقذون من وجهة نظر هؤلاء الاتباع، وعليه فان هؤلاء القادة، في نظر ماكس فيبر على شاكلة الانبياء والرسل والابطال القوميين والزعماء السياسيين[١٢].

ان ارتباط هذا النوع من السيطرة البطولية بحياة شخصيات معينة قد يضفي سمة عدم الاستقرار في حالة رحيل او وفاة القائد، كما ان هذا النوع من السيطرة يتسم بعدم التماسك والاستقرار في اطار الاجهزة الادارية التي لا يمكنها أن تأخذ بمثل هذا النوع من السيطرة او النفوذ لارتباط ذلك بحياة شخص معين. وبهذا يمكن القول ان السيطرة البطولية، بحكم طبيعتها الشخصية، اما ان تتراجع لتعود الى السيطرة التقليدية او تتقدم لتنتقل الى السيطرة القانونية.

٣. السيطرة القانونية

يقوم هذا النوع من السيطرة على مجموعة القواعد واللوائح القانونية التي صاغتها وارتضتها جماعة ما كدليل ومؤشر لها في مسيرتها، فالجميع ينظر الى هذه القواعد القانونية والتشريعات بعين الاحترام والطاعة على اساس انها ليست من عطاء قائد بطل او ملهم او

حاكم يستمد سيطرته من التقاليد، ولكنها تعبر عن عملية التفاعل بين الحاكم واتباعه وفق اجراءات رسمية مقبولة ومعترف بها من قبل الجميع، وعليه فان هذا النوع من انواع السيطرة يستمد شرعيته من القانون واللوائح المعمول بها في المجتمع، وتأتي الطاعة من جانب المواطنين واعضاء الاجهزة الادارية للحاكم على اساس مجموعة قواعد قانونية رشيدة تنظم امور الجماعة لما فيه صالحها، وعموماً يمكن تحديد مميزات هذه السيطرة بما يلي(١٣):

أ. ان الحاكم يستمد صلاحيته من القواعد الدستورية والقانونية.

ب. منح الاجهزة الادارية شرعية تتمكن من خلالها تنفيذ اوامر الحاكم الملتزمة بتلك القواعد الدستورية والقانونية المعمول بها في المجتمع.

ج. تحدد التزامات وحقوق اعضاء الاجهزة الادارية.

د. يتعامل اعضاء التنظيم الاداري مع منظماتهم على اساس انها جهات يكون العمل فيها متاحاً فقط لاهل الكفاءة والخبرة.

ه. ينظر الاتباع الى قادتهم على اساس انهم يستمدون سلطاتهم من القانون الذي يحدد في واقع الحال طبيعة العلاقة بين الحاكم والاتباع، وهي بلا شك علاقة تفاعل هدفها تحقيق اهداف عامة.

و. ان اختصاصات كل من الحاكم والاتباع يحدد مركزها وفق التسلسل الهرمي للسلطات داخل التنظيم الاداري.

ز. تسخير الامكانيات والموارد المتاحة للتنظيم الاداري لتحقيق الاهداف العامة له، وبالتالي فان السمة المميزة للامكانيات والموارد هي السمة العامة وليست السمة الخاصة كما هو الحال في اطار السيطرة التقليدية.

ح. ان المصلحة العامة التي يحددها القانون هي الهدف الاسمى الذي تسعى الاجهزة الادارية الى تحقيقها، وبذلك تكون الملكية في اطار هذه الاجهزة هي ملكية عامة وليست ملكية خاصة كما هو الحال في الانواع الاخرى من السلطات.

ط. الابتعاد عن الاستغلال والانانية والنزعات الشخصية في تحقيق المصلحة العامة وتأدية المهام الوظيفية باعتبارها واجب وطني.

ي. ان الالتزام بالقانون يحقق نوعاً من الاستقرار والاستمرارية للاجهزة الادارية.

في ضوء ما اشرنا اليه من المميزات التي تتوفر في السيطرة القانونية، ونتيجة لما تحققه من الفوائد على طريق تحقيق المصلحة العامة، فانه يمكن القول ان هذه السيطرة تشكل الارضية الملائمة في تقديم نفسها كنموذج اكثر ملائمة للأجهزة الادارية للأخذ به في العراق للمرحلة الحالية والذي توجه نظامه السياسي القائم بعد التاسع من نيسان لعام ٢٠٠٣ لاعتمادها في ادارة شؤون

البلاد على مختلف الاصعدة الداخلية والخارجية.

ولعل ما يغري باتجاه الاخذ بهذا النموذج، ان الدول الحديثة هي التي سبقت في اعتماد السيطرة القانونية، التي يرى ماكس فيبر ان تجريد السيطرة من طابعها الشخصي هو الذي نقل الدول الاوروبية من مرحلة النظام الاقطاعي الى مرحلة الدولة-الامة بشكلها الديمقراطي بعد ان مرت بالملكيات المطلقة[١٤] هذا فضلاً عما لهذا النموذج من السمات والخصائص التي تشجع على تبنيه والتي يمكن تحديدها على الوجه الاتي:

١. التخصص ومبدأ تقسيم العمل وهما يسيران جنباً الى جنب، لأن تقسيم العمل في الاجهزة الادارية يحتاج بطبيعة الحال الى تخصصات متعددة ومتميزة، فضلاً عن ان مبدأ تقسيم العمل يتطلب تحديد وتصنيف انواع مختلفة من المراكز والوظائف يلتزم شاغلوها بواجبات محددة تجعل منهم مسؤولين وخاضعين للمسالة امام القيادات في نموذج الاجهزة الادارية المثالي.

٢. التسلسل الهرمي للسلطات الذي ينسجم ويكمل مبدأ التخصص وتقسيم العمل، فالوظائف والمراكز في النموذج المثالي يتم تنظيمها وفق تسلسل هرمي للسلطات تخضع بموجبه المراكز الدنيا لسلطة واشراف مراكز اعلى منها ضمن هذا التسلسل.

٣. وجود القوانين واللوائح المحددة التي يرتبط بها ثبات واستمرارية النموذج المثالي، وهي ملزمة لجميع اعضائه على جميع مستويات التسلسل الهرمي للسلطات.

٤. غياب العلاقات الشخصية واحلال ذلك بعلاقات رسمية خالية من الطابع الشخصي وكفيلة بالقضاء على الغيرة والكراهية والمنافسة غير الشريفة.

٥. الكفاءة والخبرة كأساس للتعيين والترقية حيث تضمنت وتدعم من ناحية جانب الولاء والاخلاص اتجاه الاجهزة الادارية، وتزود من ناحية اخرى تلك الاجهزة بافضل المهارات والخبرات التي يمكن الاعتماد عليها والثقة فيها لتحقيق الاهداف المنشودة.

٦. الفصل بين الملكية والشؤون العامة والخاصة بالنموذج المثالي.

٧. القيام بالاعمال وفق سجلات ومستندات رسمية في عملية الاتصالات بين اعضاء الاجهزة الادارية سواء في علاقاتها الداخلية او فيما بين كل جهاز واخر.

٨. تحول الوظيفة الى حرفة تحتاج الى التدريب والتخصص.

ان الخصائص السابقة الاشارة اليها قد لا تسلم من الانتقادات التي يمكن ان توجه اليها، وذلك من قبيل تجاهلها للعامل الانساني في

التنظيم الاداري باعتبار ان الانسان مخلوق اجتماعي يتأثر بطبيعة ومستوى العلاقات الانسانية السائدة، او انها تهمل دور الظروف البيئية المحيطة وتعتبر ان الاجهزة الادارية تخضع لنظام مغلق، غير ان مثل هذه الانتقادات لا تصمد امام الهدف المنشود من ايجاد النموذج المثالي للاجهزة الادارية، بقدر ما يتعلق بالعامل الانساني، فالواقع ان هناك فرق بين النشاطات الرسمية التي يقوم بها الموظفون، وبين ما يمارسونه من ادوار ويعبرون من مشاعر واحاسيس في حياتهم الخاصة. اما عن دور الظروف البيئية المحيطة فمن المعروف ان الاجهزة الادارية لا تستطيع العيش بمعزل عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة.

ان التركيز على الخصائص السابقة للنموذج المثالي للأجهزة الادارية جاء متماشياً مع ما لهذا النموذج من مزايا ايجابية يمكن حصرها بالنقاط التالية:

١. العقلانية او الرشد حيث ان هذا النموذج يسعى الى تحقيق الاهداف المحددة باقل تكلفة ممكنة. بمعنى انه يستخدم الامكانيات البشرية والمادية المتاحة بطريقة عقلانية او رشيدة.
٢. الرسمية التي تحقق الابتعاد عن طابع العلاقات الشخصية الذي يلحق الضرر بالاجهزة الادارية، فغلبة العلاقات الرسمية ترسخ لدى اعضاء الاجهزة الادارية امكانية التعامل لتحقيق الاهداف العامة التي تعكس مصالح المجتمع ككل.
٣. الموضوعية وما تقضي به الى خلق اجهزة ادارية كفوءة.
٤. السرعة في انجاز الاهداف واتقانها.
٥. الاختصاصات حيث تعمل من جانب على الملم اعضاء الاجهزة الادارية الشامل والمفصل لاختصاصاتهم او مهامهم نظراً لوجود قانون رسمي يحدد الاختصاصات والعلاقات الرسمية، وتؤدي من جانب اخر الى تجنب الخلافات الشخصية في اوقات العمل الرسمية.
٦. الدقة في العمل والانجاز.
٧. وضوح الاهداف او الرؤية للنموذج المثالي للاجهزة الادارية.
٨. الاستمرارية والعطاء في ظل وجود اجهزة ادارية غير متأثرة بتغير الظروف البيئية المحيطة والملتزمة بالقوانين واللوائح الرسمية الرشيدة.
٩. التلاحم بين مختلف الاجهزة الادارية في اطار اسس وقواعد موضوعية مجردة وعقلانية.
١٠. احترام السلطة والخضوع لها من خلال توفر الشرعية القانونية التي تضفي جانب الاحترام والتقدير للسيطرة والسلطة

الادارية، فالسلطات التي يمارسها المسؤولون باسم التنظيم الاداري المثالي هي سلطات مقننة وواضحة المعالم وتتسم بالموضوعية والرشد الامر الذي يترتب عليه حتمية احترام السلطة والخضوع لها من جانب الاطراف المعنية داخل او خارج اطار التنظيم الاداري المثالي.

المبحث الثاني: الهياكل التنظيمية

نعني بالهياكل التنظيمية للمنظمات العامة الحكومية بنمطيها المركزي واللا مركزي في الدولة، بالوزارات في المنظمات العامة المركزية، وبالمشروعات العامة في المنظمات العامة اللا مركزية.

ويبدو ان التطرق لهذه الهياكل التنظيمية القائمة للاجهزة الادارية العامة وما يرتبط بها من سلطات ومناصب تمكنها من تحقيق اهداف السياسة العامة، التي تمثل بالاساس مطاليب الافراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية، يتطلب تناول كل منهما بصورة منفردة.

١. الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة المركزية (الوزارات):

يتوضح حجم ودور هذه الهياكل التنظيمية المتمثلة بالوزارات من خلال استعراض المستويات المختلفة للتنظيمات المتواجدة في اطار المنظمات العامة المركزية، والتي يمكن تحديدها بثلاثة مستويات هي[١٥]:

أ. المستوى التنظيمي الاعلى:

يضم المستوى التنظيمي الاعلى للأجهزة الادارية العامة المناصب القيادية العليا في الدولة، مثل منصب رئيس الدولة في النظام الرئاسي ومنصب رئيس الوزراء في النظام البرلماني ومناصب الوزراء في معظم النظم السياسية المختلفة، وتعكس هذه المناصب التي تقع في هذا المستوى في الواقع طابعاً سياسياً وليس ادارياً، حيث ان تولي هذه المناصب يأتي عن طريق الانتخابات الدورية بطريقة مباشرة في النظام الرئاسي وبطريقة غير مباشرة في النظام البرلماني، التي يتعهد فيها الحزب الفائز في الانتخابات العامة بمجموعة وعود انتخابية يتم ترجمتها فيما بعد الى سياسة عامة يتم الالتزام بها.

ان الرئيس في النظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني يعين وزراءه في العادة من نفس الحزب الذي ينتمي اليه، على اعتبار انهم متقاربون ويدينون بنفس نظام الاعتقاد او ربما الايديولوجية، بل ان الوزراء في النظام الرئاسي يعتبرون اصدقاء مقربين للرئيس ومتفقين معه في الآراء والاعتقاد، وبالتالي فان الرئيس يختار معاونيه او وزراءه في الاصل على اساس الولاء والاخلاص وليس بالضرورة على اساس المؤهلات والخبرة السياسية والادارية. ولان مناصب المستوى التنظيمي الاعلى في النظامين

الرئاسي والبرلماني مناصب محدودة بفترة زمنية معينة، وبذلك فهي قابلة للتغيير في حالة فشل الحزب الحاكم بالفوز في الانتخابات العامة التي تجري كل فترة زمنية معينة، كما ان الطابع السياسي لمناصب الوزراء يجيز اقالتهم او استقالتهم من مناصبهم في ظروف بيئية معينة[١٦].

ولكي يضمن من هم في المستوى التنظيمي الاعلى تنفيذ اهداف السياسة العامة في العديد من النظم السياسية والادارية المختلفة، يقوم الوزراء في العادة باتخاذ قرارات تتعلق بتعيينات جديدة في الوظائف القيادية والاشرافية التي تقع في المستوى التنظيمي الاوسط، والذي سنتطرق له بعد هذه الفقرة مباشرة، لاسيما اذا كانت هذه الوظائف او المناصب يتوقع انها تشكل قوة معرقلة لتنفيذ السياسة العامة لنظام الحكم الجديد. فعدم تحمس الاجهزة الادارية وخاصة على مستوى القيادات الادارية قد يعرقل النظام السياسي والاداري من تطبيق وتحقيق اهداف السياسة العامة في بعض الظروف، ومن ثم فان المناصب القيادية العليا في الدولة قد تولي اهمية خاصة للمناصب القيادية والاشرافية في المستوى التنظيمي الاوسط حيث يتم تعيين عناصر مؤيده لمواقفها واتجاهاتها حتى تضمن تحقيق اهداف السياسة العامة[١٧].

ولاشك ان عدد الوزراء في النظم السياسية المختلفة يتوقف على طبيعة الظروف البيئية المحيطة، وخاصة الظروف السياسية والايديولوجية والاقتصادية. وهذا ما سوف نتطرق له بعد استكمال التعرض للمستويين التنظيميين التاليين.

ب. المستوى التنظيمي الاوسط:

يطغى على هذا المستوى التنظيمي الطابع الاداري، حيث ان هذا المستوى يضم في العادة وكلاء الوزراء ورؤساء او مدراء الهيئات والمؤسسات العامة. وهو يمثل حلقة الوصل بين المستوى التنظيمي الاعلى الذي يغلب عليه الطابع السياسي كما تبين، والمستوى التنظيمي الادنى الذي سنشير له لاحقاً، ويتم تعيين اعضاءه غالباً على اسس سياسية وادارية معاً، على الرغم من غلبة الطابع الاداري عليها، وذلك لان النظم السياسية النيابية تعطي اهمية لتنفيذ الوعود الانتخابية وما يرتبط بها من اهداف عامة منشودة تسعى هذه النظم الى تحقيقها في اطار السياسة العامة، لذا فان اختيار وتعيين اعضاء هذا المستوى يتم على اساس سياسي يتمثل في الولاء والحماس لتنفيذ السياسة العامة من ناحية، وعلى اساس اداري يتمثل في قدرة ومؤهلات وخبرات اعضاء هذا المستوى التنظيمي في مجال تنفيذ السياسة العامة من ناحية اخرى[١٨].

ويغلب على مناصب المستوى التنظيمي الاوسط في العادة الاستقرار الوظيفي الامر الذي يقوي نفوذ اعضاءه، مع ذلك فان هذا

جامعة بغداد
مكتبة علوم السياسية

الاستقرار يتأثر باستمرار المستوى التنظيمي الاعلى بالرغم من طابعه الاداري، فعدم استقرار نظم الحكم ينتج عنها كثرة التعيينات والاستقالات في المناصب القيادية العليا التي قد تؤثر بدورها على استقرار واستمرارية المناصب القيادية الوسطى، التي يزداد تأثيرها في حالة الاستقرار نظراً لعدم خبرة المناصب القيادية العليا في المجال الاداري من ناحية، ونظراً لعدم اكتساب القادة في المناصب تلك الخبرات الادارية في حالة عدم الاستقرار والتقلب في المناصب من ناحية اخرى[١٩].

ج. المستوى التنظيمي الادنى:

يضم هذا المستوى بقية الوظائف الادارية التي لا تقع في اختصاص المستويين السابقين، وتشمل الوظائف الاشرافية مثل مدراء الادارات ورؤساء الاقسام وبقية المناصب التي تضم الموظفين العموميين.

ويقع العبء الفعلي لتنفيذ السياسة العامة على اعضاء المستوى التنظيمي الادنى، وبالتالي فان نجاح تحقيق اهداف السياسة العامة من عدمه يتوقف على مدى اخلاص وحماس وخبرات ومؤهلات المناصب الاشرافية والتنفيذية في هذا المستوى التنظيمي[٢٠].

ويغلب على مناصب هذا المستوى العامل الاداري المهني، لذا فان التعيين في هذه المناصب يتم على اساس الجدارة والخبرة والمؤهلات، اضافة الى الحرص على عدم تسيس اعضاء هذا المستوى، وهذا ما تحرص معظم نظم الحكم الديمقراطية غالباً، وغير الديمقراطية احياناً على اتباعه بسبب الحرص على كفاءة وفعالية الاجهزة الادارية.

وفي عودة الى عدد الوزراء في النظم السياسية المختلفة، والذي يتوقف، كما اشرنا سابقاً على طبيعة الظروف البيئية المحيطة، فالنظم الاشتراكية مثلاً، والتي تعكس ايديولوجيتها قيام الدولة بدور رئيس في مجالي الانتاج والخدمات، يوجد فيها عدد كبير من المنظمات العامة المركزية واللامركزية ذات الطابع الانتاجي والخدمي.

فعدد الوزراء في النظام السياسي السوفيتي السابق قبل انهياره وصل الى حوالي اربع وخمسين وزارة منها سبع واربعون وزارة انتاجية وسبع وزارات خدمية الى جانب عدد كبير من المنظمات العامة اللا مركزية مثل المشروعات العامة[٢١].

اما عدد الوزارات في النظام الرئاسي الامريكي فهو محدود دستورياً بعشرة وزارات خدمية تتماشى وفلسفة النظام الرأسمالي، كما بلغ عدد الوزارات في النظام البرلماني البريطاني حوالي ثماني عشرة وزارة، وبينما يلاحظ وجود قيود دستورية على زيادة عدد الوزارات في النظام السياسي الامريكي او الرئاسي، يلاحظ عدم

وجود هذه القيود على النظام البرلماني البريطاني والنظام السوفيتي السابق[٢٢].

اما عدد الوزارات في كثير من دول العالم الثالث فهو ايضاً غير محدد بعدد معين وليس عليه قيود دستورية نظراً لانه يعكس طبيعة الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فهو قابل للزيادة او النقصان ويشمل في كثير من الاحيان مجالي الانتاج والخدمات تمشياً مع الدور الطليعي الذي تلعبه معظم النظم السياسية بالدول النامية في عملية التنمية الشاملة والهادفة الى تقليص الفجوة بين دولها والدول المتقدمة قدر الامكان.

اما عن الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة المركزية المتمثلة بالوزارات في العراق، فالواقع يشير ان العراق، ورغم التوسع الحاصل في هذه الهياكل او الوزارات المستحدثة، فهذه قد فرضتها الظروف البيئية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تسببت فيها سياسات النظام السياسي السابق قبل التاسع من نيسان لعام ٢٠٠٣، ولاشك ان هذه الهياكل التنظيمية، وبعد ما تجري عملية معالجة تلك الظروف البيئية المحيطة سيكون بامكان العراق انتهاج أي من هذه النماذج التي اشرنا اليها.

٢. الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة اللامركزية (المشروعات العامة):

تنشأ الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة اللامركزية المتمثلة بالمشروعات العامة بقصد انتاج سلعة او جملة من السلع او بقصد تقديم خدمة او جملة من الخدمات، فالمشروع العام يعكس اذن صفة اقتصادية تتمثل في تدخل الدولة في مجال الانتاج او الخدمات، وبالتالي يمكن القول بأن المشروع العام تعود ملكيته الى الدولة كلياً او على الاقل جزئياً، فنظم الحكم الاشتراكية التي تلعب دوراً هاماً في قطاع الانتاج تملك في العادة المشروعات العامة ملكية كلية، وقد تشارك بعض نظم الحكم وخاصة في الدول النامية القطاع الخاص المحلي او الخارجي في مشاريع مشتركة بقصد الاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة واساليب الادارة الحديثة للشركات او المنظمات الخاصة مثل الشركات الدولية الكبرى للنفط او السيارات او الادوية والمعدات الطبية[٢٣].

وهناك عدة اسباب تكمن وراء انشاء المشروعات العامة في مختلف النظم السياسية والادارية، فالنظم الاشتراكية مثلاً تأخذ بفلسفة تدخل الدولة في كافة القطاعات الاقتصادية الانتاجية منها والخدمات، وبالتالي تصبح سياسة الدولة العامة اقامة مشاريع عامة تمنع الاستغلال والاحتكار من جانب القطاع الخاص، اما فيما يتعلق بالنظم الرأسمالية فانها لا تقيم عموماً مشروعات عامة في قطاع الانتاج على اعتبار ان ذلك يتعارض وفلسفة اقتصاد السوق الذي تنادي به الايديولوجية الرأسمالية في وقت السلم والاستقرار.

ونظراً للدور الذي تقوم به حكومات دول العالم الثالث في عملية التحديث والتنمية، فأن اقامة المشروعات العامة المملوكة للدولة ملكية كلية او جزئية، اصبح بدوره ظاهرة مألوفة ومعتادة في سياسات الدول النامية[٢٤].

وتأخذ المشروعات العامة اشكالاً تنظيمية متعددة مثل المصلحة العامة والهيئة العامة والمؤسسة العامة والشركة العامة والشركات المختلطة والتي يلاحظ وجود خصائص وسمات مشتركة لها تتمثل اجمالاً بأنها تتمتع بالاستقلالية الادارية المالية، ولها كيان قانوني مستقل يضفي عليها صفة الشخصية المعنوية تمكنها من الدخول في علاقات تقع في دائرة اختصاصاتها مع جهات معنوية اخرى لتعقد اتفاقيات وتبعث ممثلين عنها للقيام بمهام تتماشى والاهداف التي قامت من اجلها، ولانها قامت بموجب قوانين وتشريعات خاصة فان ذلك يخلق لها اطراً وهياكل تنظيمية تختلف عن تلك الاطر والهياكل التنظيمية التي توجد في سياق المنظمات العامة المركزية المتمثلة بالوزارات، وتجيز لها هذه القوانين والتشريعات في العادة حقاً اصدار لوائح تنظيمية تعكس مدى كفائتها او ادائها على اساس حساب نسبة الانتاجية وليس على اساس الاجراءات او الفعالية.

ويبدو من المناسب للعراق ان يقوم في المرحلة الراهنة بدعم المشروعات العامة بقصد تحسين مستوى الانتاج ورفع مهارات المنتجين ودعم جهود البحث والتطوير والانخراط بالنشاطات المتعلقة بالنقل الجوي والسكك الحديدية ومشروعات المياه والكهرباء الى غير ذلك من النشاطات بغرض تشجيع قدوم رأس المال الاجنبي بهدف الاستثمار مستقبلاً.

والسؤال الذي يطرح نفسه في نهاية هذا المبحث عن طبيعة العلاقات بين الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة بنمطيها المركزي واللامركزي والنظام التعليمي السائد.

الواقع ان الاجابة تتركز حول قدرة النظام التعليمي السائد في توفير الكفاءات والمؤهلات ومن كافة التخصصات ترفد الاجهزة الادارية لهذه الهياكل بالكوادر الفنية والادارية القادرة على تحقيق وتنفيذ الاهداف السياسية العامة المنشودة.

وعليه فان البيئة الهيكلية للنظام التعليمي المنشودة في العراق وكما هو الحال في النظم التعليمية للدول المتقدمة، عليها التركيز على معيار الكم ومعيار الكيف في وقت واحد، فالمعروف ان مستوى التعليم من حيث الكم يجسد مستوى مرتفع يقضي الى حد كبير جداً على ظاهرة الامية، اما من حيث الكيف فانه يفي باحتياجات الدولة من كافة التخصصات الاكاديمية والفنية والتقنية اللازمة لشغل الوظائف والحرف الشاغرة في القطاعين العام والخاص. ونظراً لان النشاطات

العامة للهياكل التنظيمية- أي الوزارات والمشروعات العامة- تغطي العديد من المجالات الانتاجية او الخدمية او كلاهما معاً فان التخصصات المطلوبة تعكس بدورها النواحي الاكاديمية والجوانب الفنية- فالتخصصات التقنية التي لا تحتاج الى تعليم عالي اصبحت ذات اهمية بالغة نظراً لتنامي الطلب عليها من قبل القطاعين العام والخاص على حد سواء- فالواقع يشير الى ان تحقيق ودفع عملية التنمية الشاملة اصبحت تتطلب مهارات وخبرات فنية اكثر من احتياجها الى مؤهلات جامعية وعليا. هذا من جانب ومن جانب فان السياسة التعليمية في النظام السياسي العراقي عليها ان توفق بين التركيز على التعليم النظري والتعليم التطبيقي حتى يمكن سد او استيفاء احتياجاته في القطاعين المذكورين اللذين عانى كثيراً من هذه الاحتياجات[٢٥].

ولان عملية التنمية المنشودة تتطلب في العادة عدداً اكبر من التخصصات التطبيقية والفنية- التقنية، وعدداً اقل في التخصصات النظرية والعليا، لذا فان الامر يتطلب التوجه نحو زيادة الاهتمام بالمعاهد والثانويات التقنية المتخصصة والدراسات الجامعية الاولية والتقليل من حجم الدراسات العليا.

المبحث الثالث
الرقابة الخارجية على اعمال السلطة التنفيذية

يقصد بالرقابة الخارجية وجود رقابة خارج اطار السلطة التنفيذية، ويكاد لا يخلو نظام سياسي من وجود مثل هذا النوع من الرقابة التي اما من قبل جهات ومؤسسات رسمية مثل السلطة التشريعية والسلطة القضائية، او من قبل جهات غير رسمية مثل رقابة الاحزاب السياسية، ورقابة جماعات المصالح، ورقابة الصحافة والرقابة الشعبية، ولاشك ان مسؤولية الهياكل التنظيمية تجاه اجهزة الرقابة الخارجية تكون في العادة محكومة بقوانين ولوائح واوامر قضائية واعراف سائدة او حتى ربما تهديد من قبل المعارضة.

نخلص الى القول بان هناك عدة جهات تمارس انماطاً مختلفة من الرقابة الخارجية تتراوح بين التزام السلطة التنفيذية بالقوانين واللوائح الرسمية المعمول بها في اطار النظام السياسي والاداري ككل وبين ممارسة ضغوط على الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة في حالات انحرافها عن المسار الطبيعي المتمثل في هدف تحقيق المصلحة، وبقدر تعلق الامر بالعراق فان انماط الرقابة الخارجية على اعمال السلطة التنفيذية تتمثل بما يلي:

- مفوضية النزاهة العامة.
- المفتشون العموميون.
- السلطة التشريعية.
- السلطة القضائية.
- الرقابة الشعبية.

- رقابة الاحزاب السياسية.
- رقابة الصحافة.
- رقابة اصحاب المصالح.

١. مفوضية النزاهة العامة:

جاء في الامر الخاص بانشاء المفوضية المعنية بالنزاهة العامة كجهاز حكومي منفصل ومستقل[٢٦]، ان الدافع نحو انشاء هذه المفوضية ينطلق من[٢٧]:-

أ. اقراراً بان الفساد افة تصيب الحكومة الصالحة بالهلاك وتلحق البلاء والازدهار.

ب. واعترافاً بان الشعب العراقي يستحق حكاماً يتسمون بالنزاهة ويكرسون انفسهم لشفافية الحكم في العراق.

ج. وتأكيداً على ان الحكم النزيه الشفاف يعزز الرخاء الدائم للشعب العراقي ويشكل لهم وللمجتمع الدولي برهاناً على نزاهة الحكام العراقيين.

د. واشارة الى ان العراق كان منذ زمن طويل يمنع الفساد في الحكم، غير ان الفساد قد استشرى في العراق منذ ١٧ يوليو/ تموز عام ١٩٦٨ لان تنفيذ اجراءات منع الفساد كان اعتباطاً ومتقطعاً.

ه. واعترافاً بأن المعركة ضد الفساد هي نضال طويل الامد يتطلب تعهداً دائماً بتغيير السلوك على جميع اصعدة الحكومة.

وعليه فقد تم تحديد واجبات هذه المفوضية بالاتي[٢٨]:-

أ. تقوم مفوضية النزاهة العامة بالتحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها والتي يمارسها منتسبوا الحكومة العراقية، كقبول هدايا ورشاوي واستخدام اساليب المحسوبية والمنسوبية والتميز على الاساس العرقي او الطائفي او القبلي في التعامل واستخدام الاموال العامة لغير الاغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي لتحقيق مارب شخصية.

ب. وضع اسس ومعايير للاخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يتوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة والقطاع المختلط كشرط للتعيين.

ج. اعتماد معايير شفافة لكشف المصالح المالية لكبار مسؤولي الدولة.

د. القيام باعداد برامج وندوات شعبية واسعة ومتكررة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة.

ه. اقتراح تشريعات وتعديلات للقوانين النافذة لتعزيز بناء دولة القانون.

و. اتخاذ اجراءات حسب الظروف والحاجة لاجتثاث الفساد وتبني ثقافة مبنية على النزاهة، والشفافية، والتعامل العادل والشعور بالمسؤولية داخل الحكومة.

وتجدر الاشارة في هذا السياق ان للمفوضية اصدار لوائح تنظيمية يجيزها امر انشاءها، وان تقوم باي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لتحقيق اهدافها، ولعل ما يبرزها انها تتمتع بصلاحية التحقيق في قضية فساد تنطوي على اعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٧ يوليو/ تموز من عام ١٩٦٨ الى الوقت الحاضر[٢٩]، اما عن انجازات هذه المفوضية فالواقع يؤكد انها لا زالت بداية عهدها حيث جرى تفعيلها بعد تشكيل اول حكومة عراقية مؤقتة عقب نقل السيادة من سلطة الائتلاف المؤقتة في الثامن والعشرين من حزيران لعام ٢٠٠٤، ثم اخذت دفعتها القوية مع قيام اول حكومة عراقية منتخبة، وهي تسير اليوم بخطى ثابتة وبالاتجاه الذي سوف يفضي الى اجتثاث الفساد في عموم الاجهزة الادارية في دولة العراق.

٢. المفتشون العموميون:

يقضي الامر المتعلق بانشاء مكاتب للمفتشين العموميين داخل الوزارات العراقية كافة[٣٠]، يترأس كل مكتب فيها مفتش عمومي لغرض ايجاد برنامجاً فعالاً يتم بموجبه اخضاع اداء الوزارات لاجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والاشراف في اداء الوزارات، ومنع وقوع اعمال التبذير والغش واساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها والتعرف عليها وعلى الاعمال المخالفة للقانون، وان انشاء هذه المكاتب المستقلة للمفتشين العموميين لتمكنهم من القيام باجراءات التحقيق او التدقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر وفقاً للمعايير المهنية المعترف بها عموماً.

وقد ذكر المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة ان امر انشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية قد جاء[٣١]:-

أ. اشارة الى ان نظام الحكم السابق كان ينمي الفساد وانعدام الكفاءة في المؤسسات الحكومية العراقية، والى الحاجة، وبالتالي، الى تكثيف الجهود من اجل استعادة الجمهور لثقته في تلك المؤسسات.

ب. واعترافاً بحاجة الوزراء لكوادر من المهنيين المؤهلين المتسمين بالموضوعية، والذين يكرسون جهودهم لتحسين اداء الوزارة والقضاء على اعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة.

ج. وتأكيداً على ان فعالية تلك الكوادر المشار اليها اعلاه تتطلب قيادة قوية وقدراً كبيراً من الاستقلالية، وتتطلب كذلك الموارد الكافية وتعيين السلطات والقدرات المحددة لها.

د. واعتزازاً على تحسين كفاءة وفعالية ونزاهة الوزارات العراقية واعادة ثقة الجمهور في مؤسساته الحكومية.

اما المهام التي يقوم بها كل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين فيمكن ايجازها بالآتي[٣٢]:

أ. فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم به من نشاط بغية ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياساتها واجراءاتها.

ب. القيام بالتحقيق الاداري على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها في هذا الامر.

ج. تلقي الشكاوي، من أي مصدر والمتعلقة باعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة، وتقييم فحواها واتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها.

د. تدريب العاملين في الوزارة على سبل التعرف على اعمال التبذير والغش واساءة التصرف، وتطوير برامج في الوزارة تكرس فيها بيئة وتقاليد ترعى المسؤولية والنزاهة وتعززهما.

ه. التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة لمساعدتها على تأدية مهامها.

والواقع ان ربط مكتب المفتش العمومي بالوزارة، ومنح الوزير المعني صلاحية اقالة المفتش العمومي من منصبه، ينقل هذا النمط من الرقابة الى الرقابة الداخلية المركزية حيث تلجأ معظم النظم السياسية والادارية الى تبني او انشاء اجهزة رقابية معاونة تقوم بعملية الرقابة على الاجهزة الادارية، وتكون تابعة للمستويات التنظيمية العليا في الدولة، مثل رئيس الدولة في النظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، وهي تتمتع باستقلالية مالية وادارية الى جانب تمتعها بسلطات واسعة في الحصول على المعلومات والبيانات التي تساعدها في القيام بمسؤولياتها[٣٣].

٣. رقابة السلطة التشريعية

تبرز رقابة السلطة التشريعية في حالة قدرة السلطة التشريعية على توجيه السياسة العامة والتنظيم الاداري، او تقييد صدور قرارات ادارية الا بعد موافقتها على ذلك، كما تبرز اهمية رقابة السلطة التشريعية في واقع الامر من اختصاصات هذه السلطة في اصدار التشريعات والقوانين التي تجسد السياسة العامة للدولة[٣٤] وطالما ان السلطة التشريعية هي مصدر القوانين والتشريعات فانها تقوم بمراقبة السلطة التنفيذية والوقوف على مدى التزامها بتحقيق اهداف السياسة العامة.

٤. رقابة السلطة القضائية:

تبرز اهمية رقابة الجهاز القضائي في حالة الاحتكام الى القضاء بخصوص شرعية او عدم شرعية بعض القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، لذا فان الحال يتطلب انشاء المحاكم الادارية

التي تتكون من متخصصين ومؤهلين في مجال القانون الاداري ونشاطات الهياكل التنظيمية، والقادرين على الفصل في شرعية او عدم شرعية نشاطات واداء المنظمات العامة في مجال تطبيق السياسة العامة. ونظراً لقيام الموظفين العموميين بنشاطاتهم واعمالهم باسم المنظمات العامة التي ينتسبون اليها، فان الحال يتطلب تحديد الجهة التي تتحمل نتيجة اخطائهم او مخالفاتهم للتشريعات والقوانين العامة تجاه حقوق المواطنين او الجماعات غير الرسمية او المؤسسات الرسمية، فهل تبقى الدولة مسؤولة عن تحمل نتيجة اخطاء موظفيها ام ان الموظف العام هو الذي يتحمل مسؤولية اخطائه كما هو الحال في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الامريكية القائم على اساس مبدأ فصل السلطات حيث يحمل الموظف مسؤولية الاخطاء التي يقوم بها باسم المنظمة العامة التي يعمل بها، وبالتالي فان المحاكم تعاقبه قانونياً على سوء استخدام سلطاته او نتيجة لسوء تصرفه بأسم المصلحة العامة[٣٥].

٥. الرقابة الشعبية:

تعكس الرقابة الشعبية تطبيق الديمقراطية المباشرة التي تجسدها مؤسسات المجتمع المدني، على اعتباراً ان المواطنين لا يشاركون فقط في وضع ورسم السياسة العامة ولكنهم يقومون ايضاً بدور المقيم والمتتبع لمراحل تنفيذ السياسة العامة للدولة، والواقع ان هذا النمط من الرقابة لم تألفه السلطة التنفيذية من قبل، ولم يألفه المجتمع العراقي، حيث تمارس هذه المؤسسات وظيفة الرقابة من خلال المؤتمرات المهنية والشعبية التي يملك فيها الافراد حق المحاسبة وتقييم النشاطات المختلفة لاجهزة السلطة التنفيذية.

٦. رقابة الاحزاب السياسية:

تقوم الاحزاب السياسية بوظيفة الرقابة خاصة في اطار نظم الحكم النيابية. وسواء كانت الرقابة الحزبية تقوم في اطار نظام الحزبين او في ظل نظام التعددية الحزبية فانها تأخذ صورة غير مباشرة تتمثل في الاتصال باعضاء الحزب في السلطة التشريعية التي تمتلك حق الرقابة بصورها المختلفة على السلطة التنفيذية.

كما ان الرقابة الحزبية يمكن ان يمارسها الحزب الحاكم او الحزب المعارض. فالحزب الحاكم يقوم بدور رقابي هام وغير مباشر على المنظمات العامة ويبدو في تشكيل وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة حيث يجري الاتصال باعضاء الحزب في السلطة التشريعية او في المستويات العليا للمنظمات العامة بغية التأثير لتبني سياسته وبرامجه، او في تحديد الانحرافات وتصحيحها وفق المعايير الموضوعية.

اما الحزب المعارض فهو ايضاً يلعب دوراً رقابياً غير مباشر خاصة عندما يفوز باغلبية المقاعد في السلطة التشريعية حيث يعمل كجماعة

ضغط فعالة عن طريق اعضاء الحزب في هذه السلطة.

٧. رقابة الصحافة:

تعكس الصحافة تأثير العوامل البيئية المحيطة وبالتالي فان دورها الرقابي يتزايد في نظام الحكم الديمقراطي، وتبدو قدرتها في تقصي الحقائق والمخالفات الادارية وعرضها على الرأي العام لتعتبر قوة ضغط على نظام الحكم المتمثل بالسلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة للتحقيق في الامر واتخاذ الاجراءات التصحيحية المتمشية ومعايير الرقابة الخارجية.

ان قدرة الصحافة في اختيار المادة الصحفية، مثل اثارة فضائح الرشوة والفساد الاداري والمخالفات القانونية للمنظمات العامة، وخاصة في المستويات التنظيمية العليا، وعرضها على الرأي العام ومؤسسات الدولة السياسية، مثل السلطتين التشريعية والقضائية، يدعم عموماً من رقابة الصحافة ويبرز اهميتها في الرقابة الخارجية.

٨. رقابة اصحاب المصالح:

يمارس اصحاب المصالح او جماعات الضغط الرقابة على المنظمات العامة من خلال اتصالهم وتأثيرهم على السلطتين التشريعية والقضائية، وقد لا يتردد هؤلاء من أستغلال الصراع الحاصل بين هاتين السلطتين في حالة بروزه لتحقيق مصالحهم الخاصة. وتأتي رقابة أصحاب المصالح عن طريق مؤيديهم المتواجدين في السلطة التنفيذية بقصد الاطلاع ومعرفة تصرفات المنظمات العامة وانحرافاتها خاصة تلك التي تؤثر على تلك المصالح.

وتتجسد محاولاتهم للتأثير اما عن طريق التهديد بالاستعداد للأدلاء بأرائهم وشهاداتهم أمام لجان التحقيق والاستجواب التابعة للسلطة التشريعية، أو أن الأجهزة الأدارية للمنظمات العامة تجد من الأفضل لها التعاون والتنسيق مع اصحاب المصالح لتجنب الدخول في صراع معهم لتجنب المشاكل المحتملة في حالة أتصال هؤلاء بالسلطتين التشريعية والقضائية او بالرأي العام ووسائل الأعلام وغيرها من جهات الرقابة الخارجية المؤثرة[٣٦].

الخاتمة

١. لا يختلف العراق عن غيره من البلدان النامية، في كونه يعاني من ظاهرة الفساد بمختلف مستوياتها وتفرعاتها، منذ قيام اول نظام سياسي له بعد عام ١٩٢١ حتى الوقت الحاضر، وذلك يعود في جانب كبير منه الى عدم امتلاكه نظاماً ادارياً كفوءاً قادراً على مواجهة الضغوط التي فرضتها متطلبات الوجود والحياة، وضرورات التنمية والتغيير، الى جانب غياب التربية الوطنية الصادقة وضعف والضبط الذاتي لاعضاء التنظيم الحكومي، وفقدان وشائج النظامية في الكيانات الاجتماعية، وعدم الثقة المتأصلة في قرارة نفوس

الافراد في اجراءات العدل واحقاق الانصاف وتشويه مفهوم الامن والاستقرار، والفجوة الواسعة بين الاطر الدستورية المسطورة والسلوك الواقعي لمن يفترض فيهم ان يكونوا حماة للدستورية. غير ان ما يتفرد به العراق عن هذه البلدان ان قياداته السياسية التي تصدرت مهام ادارة شؤون الحكم منذ التاسع من نيسان لعام ٢٠٠٣ صعوداً قد توجهت للعمل الجاد لاستئصال ظاهرة الفساد اينما وجدت وعلى جميع اصعدة ومستويات الاجهزة الادارية الحكومية وذلك من خلال الاجراءات التي اتخذتها والآليات التي أنشأتها على طريق تحقيق الاصلاح الاداري.

٢. أن اعتماد السيطرة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية التي صاغها وارتضاها الشعب كدليل ومؤشر له في مسيرته، تجسد النموذج المثالي للأجهزة الادارية للأخذ به في العراق، فضلاً عن ان اتساع مهام ودور الدولة يترتب عليه باستمرار ترسخ ملحوظ في كبر حجم الاجهزة الادارية، والواقع ان هذا الامر لا يقتصر على العراق، وانما يشمل الدول الحديثة والمعاصرة في النظم الرأسمالية والاشتراكية معاً، كما ان الدول النامية التي تطمح الى تحقيق عملية التنمية عرفت وتعرف هذه الظاهرة نظراً للدور الذي تلعبه نظمها السياسية في النشاطات المختلفة.

٣. استهل العراق نماذجا في التعامل لم يألفها طيلة عمره الزمني مما يتطلب انتهاج الاسلوب الاكثر ملائمة لتدعيم كل نموذج على حده، وتشمل هذه النماذج:

أ. مؤسسات المجتمع المدني حيث يتطلب الحال تدعيم وتجذير هذه المؤسسات عن طريق بنائها وتقويتها لتتولى مهمة رفد الاجهزة الادارية بالكوادر المشبعة والمؤمنة باساليب العمل الديمقراطي واجادة اللعبة السياسية، وهذا يفتقر له غالبية الموظفين العاملين في المستوى التنظيمي الادنى ان لم نقل جميعهم، والذي يقع العبأ الفعلي لتنفيذ السياسة العامة عليهم، ولاشك ان ذلك سيسهم في تضييق الفجوة بين تطلعات الادارات وتوقعات الافراد، والامتناع عن اتيان كل ما يؤذي او يحرج شعور الجهات غير المتعاونة، ويقلل من المبالغة في التهديد والارهاب، ويؤكد على اهمية الاعتماد المتقابل، وعلى حب المشاركة وتمثيل الافراد، والتعامل على اسس متكافئة متعادلة.

ب. الوعود الانتخابية وما تتطلبه من تنفيذها، فمن المعروف ان تعهد المرشحين خلال فترة

جامعة بغداد
مكتبة ... العلوم السياسية

الانتخابات الدورية بوعود انتخابية تدور حول الحرص وتحقيق المصلحة العامة واصلاح الجهاز الاداري عن طريق تبني اساليب تنظيمية فعالة، والقضاء على الفساد والرشوة في تلك الاجهزة، ينعكس فيما بعد على السياسة العامة التي يقع عبأ تنفيذها على الادارات العامة المركزية واللامركزية، اذن فالتعهدات الانتخابية، وما قد يترتب عنها من تبني سياسات تعكس مثل هذه الوعود فيما بعد لتزيد من دور الدولة في الحياة العامة وتكسب التأييد والدعم الوطني والشعبي.

ج. الرقابة الخارجية الرسمية وغير الرسمية حيث يتطلب الحال تبني نظم رقابة متكاملة وفعالة هدفها من ناحية اصلاح الخلل بنظام الادارة العامة، خاصة وان الحكومة العراقية حريصة على تحقيق المصلحة العامة لاسيما وانها تعمل في ظل ظروف بيئية يعم فيها الفساد والرشوة الادارية، وعدم الاخلاق او التحلي بالاخلاقيات العامة لعقود طويلة من حكم الانظمة المتعاقبة، وذلك عن طريق تحقيق حالة التوازن التي تعكس التكيف مع الظروف البيئية المحيطة، وهدفها من ناحية اخرى رفع مستوى التأييد اللازم لاسباغ سمة الشرعية على نظام الرقابة الذي يجري تبنيه والعمل به في اطار النظام السياسي والاداري للعراق. وبذلك تصبح هناك رقابة بناءة وليست رقابة لتصيد الاخطاء وتسجيل الهفوات واتهام الاخرين.

ولا يفوتنا القول في هذا السياق ان اجهزة الرقابة تحتاج الى عناصر بشرية ليست فقط ذات خبرات ادارية واسعة، وانما تكون ايضاً متحمسة للقيام بواجباتها وحريصة كل الحرص على تحقيق وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وملتزمة بالاخلاقيات العامة.

٤. واخيراً فلا مناص من القول ان هذا البحث، ورغم الجهد المبذول في انجازه، ما هو الا محاولة اولية متواضعة لتناول موضوع الاصلاح الاداري باطاره السياسي بطريقة اكثر تفصيلاً وشمولاً، وذلك لاعتقادنا ان الاصلاح الاداري الناجح لا يقتصر على ساحة الاجهزة الادارية الحكومية الرسمية في الدولة وانما يتسع ليشمل ساحات اخرى تتمثل بمصادر القرارات السياسية ومراكز القوى المؤثرة داخل الحكومة، والقوى المؤثرة والفعالة في المجتمع، لذا نأمل ان يكون هذا البحث فاتحة لاستكماله على يد غيرنا من الباحثين والله

سبحانه وتعالى من رواء القصد وولي التوفيق.

(١) نود الاشارة ان كثرة استعمالات مفهوم البيروقراطية بين الافراد لا يعني بالضرورة وجود اتفاق محدد على معنى هذا المفهوم، فالواقع يشير الى وجود اختلافات في معاني مفهوم البيروقراطية تبعاً لاختلاف ثقافات الافراد وتبعاً لتباين الظروف البيئية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة. فبينما تعني البيروقراطية بالنسبة للبعض أي نمط من انماط العملية الادارية ذات الطابع الروتيني المتمثل في تسلسل وطول الاجراءات او المكتبية المقيدة بالقوانين واللوائح الرسمية المعمول بها في اطار النظم السياسية والادارية، فانها قد تعني بالنسبة للبعض الاخر أي نوع من العمليات الادارية المتسمة بالجمود وعدم المرونة، او انها قد تعني بالنسبة لفريق ثالث جانب سلبي يتجسد في القدح والشتم السياسي في اطار النظم السياسية والادارية. ومهما يكن من امر فان المفهوم الاكاديمي للبيروقراطية يعكس بعض الآراء السابقة، وبالتالي يمكن ملاحظة ان ادبيات الادارة وفق المنظور السياسي تشير الى ان هذا المفهوم يرتبط بظاهرة المنظمات الحكومية كبيرة الحجم ذات الطابع الرسمي والملتزمة بالقوانين واللوائح الرسمية الرشيدة.

(٢) لعل من بين ابرز هؤلاء العلماء الذين اهتموا بدراسة التنظيمات الادارية، او البيروقراطية، نذكر منهم على سبيل المثال كارل ماركس وميشيلز وبريستوس.

فهي تعني بالنسبة لماركس ماهي الا اداة او وسيلة لمسيطرة الطبقة البرجوازية على الطبقة العمالية.

وانها تعني عند ميشيلز السيطرة والنفوذ الذي يمارسه اعضاء المنظمات العامة المتحدين بمهارات وخبرات معينة توفر لهم فرص تشكيل مراكز قوة وتحكم في مسيرة النظام الاداري، وعليه يكون الطابع المميز قوة المنظمات هو حكم الصفوة او الاقلية-الاوليغاوشية.

اما روبرت بريستوس فان مفهومه يعكس جانباً مركباً يتمثل في تقسيمه الثلاثي للبيروقراطية القائم على مبدأ التسلسل الهرمي للسلطات في اطار المنظمات العامة على الوجه التالي:

I. القادة الاداريون او المدراء.

II. شريحة المهندسين والفنيين (ذوي الياقات البيضاء).

III. شريحة العمال (ذوي الياقات الزرقاء)

انظر على التوالي:

- Shlomo Avineri, The social and Politcal thought of Karl marx, Cambridge, Mass: Combridge University press, 1968, P.59.
- R. Michels, Political parties: Asociolgical study of the oligrchic Tenden cies of. Modern Democracy, New York, 1962, pp.63-152.
- Robert presthus, The organizational society, NewYork, 1978, pp.63-107.

(٣) لا يوجد هناك، في الواقع، اتفاق محدد على مفهوم النظرية في مجال العلوم الاجتماعية خاصة، والعلوم الانسانية عامة. وعلى كل حال فالنظرية في اوسع معانيها هي اطار فكري له صلة بموضوع الدراسة، او هي عبارة عن مجموعة من الفرضيات تعكس العلاقة بين المتغيرات محل الاهتمام، والتي يمكن التأكد منها وبالتالي قبولها او رفضها من خلال الملاحظة او الاختبار.

(٤) A. M. Hendersson and Talcott parsons, max weber: The Theory of social and Economic organization, New York: Free press, 1947, pp.124-152.

(٥) Ibid, P.133.

(٦) Ibid, P.145.

(٧) Ibid, P.150.

(٨) قارن مع الدكتور صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي: اسسه وابعاده، طبع بمطبعة جامعة الموصل، ١٩٨٦، ص ص ٩٤-٩٨.

(٩) A. M. Henderson and Talcott parsons, op. Cit., P.330.

(١٠) Ibid, P.337.

(١١) Ibid.

(١٢) Ibid, P.124-152.

(١٣) H. H. Gerth and C. Wright Mills, From max weber: Essays in Sociology, New York, oxford university press, 1961, pp.221-224.

(١٤) الدكتور صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي، مصدر سابق ذكره، ص٩٨.

(١٥) Stanley D. Young, Management: Asystem Analyses, Glenview, 1966, pp.17-18.

(١٦) احمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيني مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ص٢٨٠-٣٠٥.

(١٧) المصدر نفسه، ص٤٢٤.

(١٨) المصدر نفسه، ص٤٢٥.

(١٩) المصدر نفسه، ص٤٧٦.

(٢٠) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، المفاهيم الادارية الحديثة، عمان، شركة دار الشعب، ١٩٨٥، ص ص ٩٣-٩٤.

(٢١) المصدر نفسه، ص١٠٣.

(٢٢) المصدر نفسه، ص١٢٣.

(٢٣) عادل حسين، الادارة في القطاع الحكومي، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ص ٤٢٠-٤٢٤.

(٢٤) المصدر نفسه، ص ص ٤٢٦-٤٢٨.

(٢٥) علي شريف، أدارة المنظمات العامة، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ص٢٥٩-٢٧٠..

(٢٦) تاسست مفوضية النزاهة العامة في العراق بموجب الامر المرقم ٥٥ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة. انظر: جمهورية العراق، مفوضية النزاهة في العراق، كراس صادر عن دائرة التعليم والعلاقات العامة.

(٢٧) المصدر نفسه، ص٤.

(٢٨) المصدر نفسه، الصفحة الاخيرة بلا رقم.

(٢٩) المصدر نفسه، ص٧.

(٣٠) تم انشاء مكاتب للمفتشين العموميين العراقيين بموجب الامر المرقم ٥٧، الصادر عن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بتاريخ ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤.

(٣١) جمهورية العراق، مفوضية النزاهة العامة في العراق، الامر ٥٧ المفتشون العموميون العراقيون، كراس، ص١.

(٣٢) المصدر نفسه، ص ص ٣-٥.

(٣٣) Paul H. Appleby, Morality and Administration in Democratic Government, 130 boston harvard university press, 1976, pp.60-61.

(٣٤) Ibid.

(٣٥) Malcolm E. Jewell and samuel C. Patterson, The Legislative process in the limited states, New York, Ravadome House, 1966, pp.69-70.

(٣٦) هناك شرحاً شيقاً حول هذه النقطة في المصدر الاتي:

Daniel Kotz and Robert Kahn, The Social Psychology of Orgainzation, New York: John Wiley, 1969.