



مجلة العلوم السياسية

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: 2025/04/19 16:39 +03

الموسوعة السياسية 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 الإنترنط.

لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political – يرجى التواصل على

info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام

<https://political-encyclopedia.org/terms-of-use>

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



الادارى السياسي للإصلاح الادارى في العراق

الدكتور
سعيد رشيد عبد النبي^(*)

رسالة

المقدمة

السياسية. يضاف الى ذلك ان انهيار عدد كبير من هذه الانظمة التي جرى تنصيمها بصورة دقيقة وجيده حصل بسبب عدم لياقة اجهزتها وكفاءتها، والتي ضعف ادارته بصورة عامة. وعموماً فإن 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، والهم لا البناء، والتتوسع في عدد الوظائف وكثونها مراكز احتواء لا تقدير فيها لموقع ولا اعتبار لكتافة.

وهذه كلها، بطبعية الحال، من بين الامور التي دفعت القادات العراقية، التي تصدرت مهام ادارة

ان الفساد الاداري واحدة من المشكلات التي عانى منها العراق ولازال يعاني منها، ويبدو ذلك واضحاً على مجمل نشاطات الاجهزة الادارية للحكومات العراقية المتعاقبة. ولذلك ان الكثير من الامراض التي طفت على وجه تلك الاجهزة الادارية قد جاء اما نتيجة فقدان سيطرة النظام السياسي القائم على الجهاز الاداري العامل، وضعف الاثنان معاً وفي نفس الوقت، وهذا ما حصل لفتره بين عامي ١٩٦٨-١٩٢١، او ان 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 لفتره الممتدة بين عامي ١٩٦٨-٢٠٠٣.

و الواقع ان هذا التقييم يأتي في اطار فهم النظام الاداري، بشكل عام وفي جانب كبير منه باعتباره يتعلق في مهارسة السلطة. ويعرف في الوقت ذاته بالحارس لبوابة النظام السياسي، والذي اصبح معياراً لتصنيف الانظمة

^(*) كلية العلوم السياسية.جامعة بغداد
{١٤٩}

ولغرض انجاز هدف البحث فقد تم توزيع مادته على ثلاثة مباحث. يسعى البحث الأول إلى توضيح النموذج المثالي للاجهزة الادارية ذات الطابع الرسمي والعالمي في دولة القانون.

وبينتطرق للمبحث الثاني الى الهياكل التنظيمية ودورها في تحقيق مطالب الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية وبالتالي تحقيق اهداف السياسة العامة وذلك لأن 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 الىتناول انماط جديدة من الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية لم تكن مألوفة، على اقل تقدير خلال فترة الخمس والثلاثين سنة الماضية، أي ان جميع العاملين الحاليين في الاجهزة الادارية العراقية لم يشهدوا اي من انماط هذه الرقابة، وتعني بها الرقابة الخارجية التي اما ان تكون رقابة من قبل جهات رسمية، سواء تلك التي انشأتها سلطة الائتلاف المؤقتة منها مفوضية النزاهة العامة في العراق والمعتاشون العموميون العراقيون، او تلك المتمثلة بالسلطتين التشريعية والقضائية. او ان تكون رقابة من قبل جهات غير رسمية

شُؤون الحكم منذ النافع من نيسان لعام ٢٠٠٣، وبمساعدة سلطة الائتلاف المؤقتة في البداية، ثم تفردها للقيام بذلك المهام بعد ان تم نقل السيادة للعراقيين بصورة رسمية في الثامن والعشرين من حزيران لعام ٢٠٠٤، الى الاهتمام بالعمل باتجاه تحديث النظام الاداري، مبتدئاً 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 عملية التنمية المجتمعية والسياسية على حد سواء.

وتالياً على قناعة مفادها ان الاصلاح الاداري هو عبارة عن اعادة تكوين قيمي لبنيّة وظيفة الجهاز الاداري برمته، وتهيئة دور حضاري جديد، وانه مزيج من اجراءات ملموسة وتطورات روحية ترنو الى مستقبل اداري جديد، ويهدف الى خلق كيانات رسمية على طريق توفير الحياة الطيبة لعلوم المجتمع، ويعتبر وبالتالي قيمياً وتقديرياً خاضعاً لتقدير السلطة السياسية، فقد جاء اختيار هذا البحث الذي يهدف الى تقديم تصورات وطرح افكار حسب ادراكيها وفق المنظور السياسي ربما تشكل مساهمة بناة على طريق تحقيق الاصلاح الاداري في العراق الجديد الناهض.

ويبدو أن محور اهتمام ماكس فيبر قد ترکز حول مفهوم السيطرة والنفوذ، على اعتبار أنه يعتبر نعطاً من انماط القوة، وبالتالي فإنه يقصد بهذا المفهوم عائلة قوى يكون فيها الحاكم أو الفرد الذي يمكنه فرض سيطرته على الآخرين مقتبساً بأن لديه كل الحق في ممارسة سلطاته، وأنه يعتبر في نفس الوقت بأنه يتحتم على المحكومين أو التابعين طاعة الأوامر الصادرة إليهم في إطار علاقات القوى بين الحاكم والتابعين. إذن فإن قناعة المحكومين أو التابعين بطاعة أوامر الحاكم تتبع في الواقع الأمر من وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على علاقات القوى السائدة في المجتمع^(١).

وفي توضيحه لمفهوم السيطرة، يؤكد ماكس فيبر بأن ممارسة الحاكم للسيطرة على أي جماعة يستلزم بالضرورة وجود تنظيم اداري تتمثل مهمته الرئيسة في تنفيذ الأوامر، وبالتالي فإن الأجهزة الادارية تعتبر في الواقع الأمر حلقة وصل بين الفئة الحاكمة والفئة المحكومة، ويكون مفهوم السيطرة من عصريون رئيسيين يتمثل أولهما في وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على طبيعة علاقات القوة السائدة في المجتمع، ويتجسد ثالثهما في وجود كواذر ادارية أو تنظيم اداري يقوم بتنفيذ الأوامر أو القرارات الصادرة من

مثل الرقابة الشعبية أو رقابة مؤسسات المجتمع المدني، ورقابة الأحزاب السياسية، ورقابة الصحافة، ورقابة أصحاب المصالح.

المبحث الأول

النموذج المثالي للأجهزة الادارية
يعود الفضل في إرساء قواعد هذا النموذج إلى العالم الألماني ماكس فيبر (١٨٨١-١٩٦١) وذلك في إطار مساهمته في تطوير مفهوم التنظيم الاداري -أو ما اسماه بالبيروفراطية^(٢). ولعل ما يميز ماكس فيبر عن غيره من علماء الاجتماع الذين ابدوا اهتماماً كبيراً بدراسة التنظيمات الادارية في إطار نظرية اجتماعية كلية تأخذ في الاعتبار متغيرات مثل الهيكل التنظيمي ونظام القيم والمعتقدات في المجتمع، والديمقراطية^(٣)، انه اول من وضع نظرية متكاملة وشاملة عن التنظيمات الادارية ما زالت تحظى باهتمام الباحثين والسياسيين على حد سواء^(٤)، وأنه ايضاً اول من ربط بين مفهوم التنظيم الاداري ومفهوم السلطة وما يرتبط بها من مفاهيم اخرى مثل السيطرة والنفوذ، والقوة او القدرة، والاقناع^(٥).

فالسلطة بالنسبة لماكس فيبر
هي قيام جماعة معينة من الأفراد بطاعة الأوامر المحددة الصادرة عن مصدر محدد، أما القوة فإنها تتعلق بفرض رغبة فرد ما على سلوك غيره من الأفراد الآخرين الذين يتم التعامل معهم^(٦).

الفترة الحاكمة بخصوص تنظيم علاقات القوى السائدة في المجتمع^(٢).

يتضح في ضوء ما سبق أن مفهوم السيطرة أو النفوذ يعتبر ركيزة أساسية في نظرية ماكس فيبر للتنظيم الاداري، وعليه فإنه يميز بين ثلاثة انواع من السيطرة هي^(٣):

١. السيطرة التقليدية:

يعكس هذا النوع من انسواء السيطرة او النفوذ الذي تادي به ماكس فيبر المتغير التاريخي الذي يعطي لنظام القيم والمعتقدات السائدة وزنا ملحوظاً واحتراماً بالغـا. 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 الأفراد مع النظام الاجتماعي القائم على اساس انه نظام له قدسيـة خاصة مما يتحتم عدم الخروج عليه والالتزام به بصورة مطلقة^(٤).

فالحاكم التقليدي بالنسبة لماكس فيبر هو الذي يستطيع ان يحكم او يفرض سيطرته استناداً الى شرعية المركز السلطوي الذي ورثه عن اباهـ واجداده، بالرغم من ان سيطرة الحاكم التقليدي هي سيطرة شخصية واستبدادية تحكمـة، الا انها لا تخرج عن اطار التقاليـد والعادات الموروثة في المجتمع. فطاعة الحاكم في هذا الاطار مستـدة اما من الولاء الشخصـي

ويعتقدون بوجود سمات متميزة لهم، يعلمون بقناعة تامة كل ما في وسعهم لتنفيذ أوامره والالتزام بتوجيهاته، خاصة وأنهم ينظرون في الغالب إلى أن هذه السمات المتميزة هي هبة من السماء، وبذلك فهم القادة البطوليون والملمهون والمنتفعون من وجهة نظر هؤلاء الاتباع، وعليه فإن هؤلاء القادة، في نظر ماكس فيبر على شكلة الأنبياء والرسل والابطال القوميين والزعماء السياسيين^(١). إن ارتباط هذا النوع من السيطرة البطولية بحياة شخصيات معينة قد يضفي سمة عدم الاستقرار في حالة رحيل أو وفاة القائد، كما أن هذا النوع من السيطرة يتسم بعدم التماسك والاستقرار في إطار الأجهزة الإدارية التي لا يمكنها أن تأخذ بمثل هذا النوع من السيطرة أو النفوذ لارتباط ذلك بحياة شخص معين. وبهذا يمكن القول إن السيطرة البطولية، بحكم طبيعتها الشخصية، أما ان تتراجع لتعود إلى السيطرة التقليدية أو تتقدم لتنتقل إلى السيطرة القانونية.

٣. السيطرة القانونية

يقوم هذا النوع من السيطرة على مجموعة القواعد واللوائح القانونية التي صاغتها وارتضتها جماعة ما كثليل ومؤشر لها في مسيرتها، فالجميع ينظر إلى هذه القواعد القانونية والتشريعات بعض الاحترام والطاعة على أساس أنها ليست من عطاء قائد بطل أو ملهم أو

عن الحاكم صفة الالوهية المطلقة أو المقدسة^(٢).

ويرى ماكس فيبر أن السيطرة التقليدية بشقيها غير قادرة على مواجهة الموقف الخطرة كالثورة التي تهدد بالتغيير، فالنظام التقليدي للسلطة هو بدوره نظام محافظ يحرص على الاستمرارية والتمسك بالماضي الذي يضفي عليه الشرعية، وبالتالي فإن استمرارية السيطرة التقليدية أمر مرهون باستمرارية النظام الذي يحرص على عدم التغيير الذي وإن حدث فإنه يكون تغيراً تدريجياً بطيناً وليس جذرياً سريعاً على اعتبار أن هذا التغيير الأخير يهدد استمرارية واستقرار السلطة والسيطرة التقليدية^(٣).

إن عدم صلاحية هذا النوع من السيطرة في الأجهزة الإدارية جعلت ماكس فيبر يفكر وينحاز لنوع آخر من السلطات تغلب عليه المسحة القانونية الرسمية، لكنه أصطدم بنوع من السيطرة هو السيطرة البطولية.

٤. السيطرة البطولية
يطرح هذا النوع من السيطرة وجود علاقات شخصية بين الحاكم واتباعه، و تستند إلى مصدر شرعي يتمثل في أعمال الحاكم وانجازاته الملحوظة. فالحاكم يتمتع، في ظل هذه السيطرة، بخاصية متميزة جداً تمكّنه من بسط نفوذه وبالتالي قيادة الجماعة إلى طريق الانبعاث والخلاص من ورق صعب تعشه الجماعة، ولأنه كذلك فإن اعوانه ولتابعيه الذين يؤمنون

الهرمي للسلطات داخل التنظيم
الإداري.
ز. تسيير الامكانيات والموارد المتاحة
للتتنظيم الإداري لتحقيق الأهداف
العامة له، وبالتالي فإن السمة
المميزة للأمكانيات والموارد هي
السمة العامة وليس السمة الخاصة
كما هو الحال في إطار السيطرة
التقليدية.
ح. إن المصلحة العامة التي يحددها
القانون هي الهدف الأساسي الذي
تسعى الأجهزة الإدارية إلى
تحقيقها، وبذلك تكون الملكية في
اطار هذه الأجهزة هي ملكية عامة
وليس ملكية خاصة كما هو الحال
في الانواع الأخرى من السلطات.
ط. الإبتعاد عن الاستقلال والانانية
والنزاعات الشخصية في تحقيق
المصلحة العامة وتلبية المهام
الوظيفية باعتبارها واجب وطني.
ي. أن الالتزام بالقانون يحقق نوعاً من
الاستقرار والاستمرارية للأجهزة
الإدارية.
في ضوء ما أشرنا إليه من
المميزات التي توفر في السيطرة
القانونية، ونتيجة لما تتحققه من الفوائد
على طريق تحقيق المصلحة العامة،
فإنه يمكن القول أن هذه السيطرة
تشكل الأرضية الملائمة في تقديم
نفسها كنموذج أكثر ملائمة للأجهزة
الإدارية للأخذ به في العراق للمرحلة
الحالية والذي توجه نظامه السياسي
القائم بعد الناسع من نيسان لعام
٢٠٠٣ لاعتمادها في إدارة شؤون

حاكم يستمد سيطرته من التقليد، ولكنها
تعبر عن عملية التفاعل بين الحاكم
وابناءه وفق اجراءات رسمية مقبولة
ومعترف بها من قبل الجميع، عليه
فإن هذا النوع من انواع السيطرة يستمد
شرعنته من القانون واللوائح المعمول
بها في المجتمع، وتتأتي الطاعة من
جانب المواطنين وأعضاء الأجهزة
الإدارية للحاكم على أساس مجموعة
قواعد قانونية رشيدة تنظم أمور
الجماعة بما فيه صالحها، عموماً
يمكن تحديد مميزات هذه السيطرة بما
يليه^(١):

- أ. أن الحاكم يستمد صلاحياته من
القواعد الدستورية والقانونية.
- ب. منح الأجهزة الإدارية شرعية
تتمكن من خلالها تنفيذ أوامر الحاكم
الملتزمة بتلك القواعد الدستورية
والقانونية المعمول بها في المجتمع.
- ج. تحديد التزامات وحقوق أعضاء
الأجهزة الإدارية.
- د. يتعامل أعضاء التنظيم الإداري مع
منظمامتهم على أساس أنها جهات
يكون العمل فيها متاحاً فقط لأهل
الكتفاعة والخبرة.
- ه. ينضر الاتباع إلى قادتهم على أساس
أنهم يستمدون سلطاتهم من القانون
الذي يحدد في واقع الحال طبيعة
العلاقة بين الحاكم والاتباع، وهي بلا
شك علاقة تفاعل هدفها تحقيق
اهداف عامة.
- و. أن اختصاصات كل من الحاكم
والاتباع يحدد مركزها وفق التسلسل

٣. وجود القوانين واللوائح المحددة التي يرتبط بها ثبات واستمرارية النموذج المتمالء، 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 والكراءحة والمنافسة غير الشرفية.
 ٥. الكفاءة والخبرة كأساس للتعيين والترقية حيث تضمنت وتدعم من ناحية جانب الولاء والاخلاص اتجاه الاجهزة الادارية، وتزود من ناحية اخرى تلك الاجهزة بأفضل المهارات والخبرات التي يمكن الاعتماد عليها ولقمة فيها لتحقيق الاهداف المنشودة.
 ٦. الفصل بين الملكية والشئون العامة والخاصة بالنموذج المتمالء.
 ٧. القيام بالأعمال وفق سجلات ومستندات رسمية في عملية الاتصالات بين اعضاء الاجهزة الادارية سواء في علاقتها الداخلية او فيما بين كل جهاز واخر.
 ٨. تحول الوظيفة الى حرفة تحتاج الى التدريب والتخصص.
- ان الشخصيات السابقة الاشارة اليها قد لا تسلم من الانتقادات التي يمكن ان توجه اليها، وذلك من قبل تجاهلها للعامل الانساني في

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 ماكين فيبر ان تجريد السيطرة من طابعها الشخصي هو الذي نقل الدول الاوروبية من مرحلة النظام الاقطاعي الى مرحلة الدولة-الامة بشكلها الديمقراطي بعد ان مررت بالملكيات المطلقة^(١) هذا فضلا عما لهذا النموذج من السمات والخصائص التي تشجع على تبنيه والتي يمكن تحديدها على الوجه الآتي:

١. التخصص ومبدأ تقسيم العمل وها يسربان جنبا الى جنب، لأن تقسيم العمل في الاجهزة الادارية يحتاج بطبيعة الحال الى تخصصات متعددة ومتميزة، فضلا عن ان مبدأ تقسيم العمل يتطلب تحديد وتصنيف انواع مختلفة من المراكز والوظائف يتلزم شاغلوها بواجبات محددة تجعل منهم مسؤولين وخاضعين للمسالة امام القيادات في نموذج الاجهزة الادارية المتمالء.
٢. التسلسل الهرمي للسلطات الذي ينسجم ويكمel مبدأ التخصص وتقسيم العمل، فالوظائف والمراكز في النموذج المتمالء يتم تنظيمها وفق تسلسل هرمي للسلطات تخضع بموجبه للمراكز الدنيا سلطة وتأثير مراكز أعلى منها ضمن هذا التسلسل.

- ١. اعضاء الاجهزه الاداريه امكانية التعامل لتحقيق الاهداف العامة التي تعكس مصالح المجتمع ككل.
- ٢. الموضوعية وما تضمن به الى خلق اجهزة ادارية كفؤه.
- ٣. السرعة في انجاز الاهداف وانجازها.
- ٤. الاختصاصات حيث تعمل من جانب على الامام اعضاء الاجهزه الاداريه الشامل والمفصل لاختصاصاتهم او مهامهم نظراً لوجود قانون رسمي يحد الاختصاصات وال العلاقات الرسمية، وتؤدي من جانب اخر الى تجنب الخلافات الشخصية في اوقات العمل الرسمية.
- ٥. الدقة في العمل والانجاز.
- ٦. وضوح الاهداف او الرؤية للنموذج المثالي للاجهزة الادارية.
- ٧. الاستمرارية والعطاء في ظل وجود اجهزة ادارية غير متاثرة بتغير الظروف البيئية المحيطة والملزمة بالقوانين واللوائح الرسمية الرشيدة.
- ٨. التلاميذ بين مختلف الاجهزه الادارية في اطار اسس وقواعد موضوعية مجردة وعقلانية.
- ٩. احترام السلطة والخضوع لها من خلال توفر الشرعية القانونية التي تضفي جانب الاحترام والتقدير للسيطرة والسلطة

التنظيم الاداري باعتبار ان الانسان مخلوق اجتماعي يتاثر بطبيعة ومستوى العلاقات الانسانية السائدة، او انها تهمل دور الظروف البيئية المحيطة وتعتبر ان الاجهزه الاداريه تخضع لنظام مغلق، غير ان مثل هذه الانتقادات لا تتصدى 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 انوار ويعبرون من مشاعر واحاسيس في حياتهم الخاصة. اما عن دور الظروف البيئية المحيطة فمن المعروف ان الاجهزه الادارية لا تستطيع العيش بمعزل عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة.

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

١. العقلانية او الرشد حيث ان هذا النموذج يسعى الى تحقيق الاهداف المحددة باقل تكالفة ممكنة، معنى انه يستخدم الامكانيات البشرية والمادية المتاحة بطريقة عقلانية او رشيدة.
٢. الرسمية التي تحقق الابعد عن طابع العلاقات الشخصية الذي يلحق الضرر بالاجهزه الادارية، فغلبة العلاقات الرسمية ترسخ لدى

أ. المستوى التنظيمي الأعلى:
 يضم المستوى التنظيمي الأعلى للأجهزة الإدارية 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 إدارياً، حيث أن توقيع هذه المناصب يأتي عن طريق الانتخابات النيوية بطريقة مباشرة في النظام الرئاسي وبطريقة غير مباشرة في النظام البرلماني، التي يتمهد فيها الحزب الفائز في الانتخابات العامة بمجموعة وعود انتخابية يتم ترجمتها فيما بعد إلى سياسة عامة يتم الالتزام بها.

ان الرئيس في النظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني يعين وزراءه في العادة من نفس الحزب الذي ينتمي إليه، على اعتبار أنهم متقاربون ويدينون بنفس نظام الاعتقاد أو ربما الأيديولوجية، بل إن الوزراء في النظام الرئاسي يعتبرون أصدقاء مقربين للرئيس ومتقين معه في الآراء والاعتقاد، وبالتالي فإن الرئيس يختار معاونيه أو وزراءه في الأصل على أساس الولاء والأخلاص وليس بالضرورة على أساس المؤهلات والخبرة السياسية والإدارية، ولأن مناصب المستوى التنظيمي الأعلى في النظمتين

الإدارية، فالسلطات التي يمارسها المسؤولون باسم التنظيم الإداري المثالي هي سلطات مقتنة وواضحة المعالم وتتسم بالموضوعية والرشد الامر الذي يترتب عليه حتمية احترام السلطة والخضوع لها من جانب الأطراف المعنية داخل أو خارج إطار التنظيم الإداري المثالي.

المبحث الثاني: الهياكل التنظيمية
 تعنى بالهيكل التنظيمية للمنظمات العامة الحكومية بنطليها المركزي واللامركزي في الدولة، بالوزارات في المنظمات العامة المركزية، وبالمشروعات العامة في المنظمات العامة اللامركزية.

ويبعد أن التطرق لهذه الهياكل التنظيمية القائمة للأجهزة الإدارية العامة وما يرتبط بها من سلطات و المناصب تمكناً من تحقيق أهداف السياسة العامة، التي تمثل على أساس مطاليب الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية، يتطلب تناول كل منها 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 إطار المنظمات العامة المركزية، والتي يمكن تحديدها بثلاثة مستويات هي^(١٥):

و خاصة الظروف السياسية والابيولوجية والاقتصادية. وهذا ما سوف نتطرق له بعد استكمال التعرض للمستويين التنظيميين التاليين.

بـ. 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 تعين اعضاءه غالباً على اساس سياسية وادارية معاً، على الرغم من غلبة الطابع الاداري عليها، وذلك لأن النظم السياسية النباتية تعطي اهمية لتنفيذ الوعود الانتخابية وما يرتبط بها من اهداف عامة متشودة 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^(١٥).

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

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 ستنظرق له بعد هذه الفقرة مباشرةً، 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 النظم السياسي والاداري من تطبيق وتحقيق اهداف السياسة العامة في بعض الظروف، ومن ثم فان المناصب القيادية العليا في الدولة قد تولي اهمية خاصة لمناصب القيادية والاشرافية في المستوى التنظيمي الاوسط حيث يتم تعيين عناصر مؤيدة لمواقفها واتجاهاتها حتى تضمن تحقيق اهداف السياسة العامة^(١٧).

ولذلك ان عدد الوزراء في النظم السياسية المختلفة يتوقف على طبيعة الظروف البيئية المحيطة،

اضافة الى الحرص على عدم تسييس اعضاء هذا المستوى، وهذا ما تحرص معظم نظم الحكم الديمقراطي 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 مجال 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 اربعين وخمسين وزاره منها سبع واربعون وزارة انتاجية وسبعين وزارات خدمية الى جانب عدد كبير من المنظمات العامة اللا مركزية مثل المشروعات العامة^(١٩).

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

الاستقرار يتأثر باستمرار المستوى التنظيمي الاعلى بالرغم من طابعه الاداري، فعدم استقرار نظم الحكم ينبع عنها كثرة التعيينات والاستقالات في المناصب القيادية العليا التي قد تؤثر بدورها على استقرار واستقرارية 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^(٢٠).

ج. المستوى التنظيمي الاندلي:

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

ويعتبر العباء الفعلي لتنفيذ السياسة العامة على اعضاء المستوى التنظيمي الاندلي، وبالتالي فان نجاح تحقيق اهداف السياسة العامة من عدمه يتوقف على مدى اخلاص وحماس وخبرات ومؤهلات المناصب الاشرافية والتنفيذية في هذا المستوى التنظيمي^(٢١).

ويغلب على مناصب هذا المستوى العامل الاداري المهني، لذا فان التعيين في هذه المناصب يتم على ماس الجدارة والخبرة والمؤهلات،

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، فنظام الحكم الاشتراكي 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 يقصد الاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة واساليب الادارة الحديثة للشركات او المنظمات الخاصة مثل الشركات الدولية الكبيرة للنفط او السيارات او الادوية والمعدات الطبية^(٢٣).

وهناك عدة أسباب 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 تنتادي به الايديولوجية الرأسمالية في وقت السلم والاستقرار.

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 لأنّه يعكس طبيعة الظروف
البيئية المحيطة، وبالتالي فهو قابل
للزيادة او النقصان ويشمل في كثير من
الأحيان مجالاً الانتاج والخدمات تمثّلها
مع الدور الطبيعي الذي تتّبعه معظم
النظم السياسية بالدول النامية في عملية
التنمية الشاملة والهادفة الى تقليل
الفجوة بين دولها والدول المتقدمة قدر
الإمكان.

اما عن الهياكل التنظيمية
للمنظمات العامة المركزية المتمثلة
بالوزارات في العراق، فالواقع يشير ان
العراق، ورغم التوسيع 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.

٤. الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة
اللامركزية (المشرورة العامة):

**تشا هيكل التنظيمية
للمنظمات العامة الامركزية المختلطة
المشروعات العامة بقصد انتاج سلعة
او جملة من السلع او بقصد تقديم خدمة**

مستوى الانتاج ورفع مهارات المنتجين ودعم جهود البحث والتطوير والاخراط بالشاملات المتعلقة بالنقل الجوي والسكك الحديدية ومشروعات المياه والكهرباء الى غير ذلك من النشاطات بغرض تشجيع قدرة رأس المال الاجنبي بهدف الاستثمار مستقبلا.

والسؤال الذي يطرح نفسه في نهاية هذا البحث عن طبيعة العلاقات بين الهيأكل التنظيمية للمنظمات العامة بنمطيها المركزي والاداري والنظام التعليمي السادس. الواقع ان الاجابة تتركز حول قدرة النظام التعليمي السادس في توفير الكفاءات والمؤهلات ومن كافة التخصصات تردد الاجهزة الادارية بهذه الهيأكل بالكواarden الفنية والادارية القادرة على تحقيق وتتنفذ 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 لأن النشاطات

ونظراً للدور الذي تقوم به حكومات دول العالم الثالث في عملية التحديث والتنمية، فإن اقامة المشروعات العامة المملوكة للدولة ملكية كلية او جزئية، أصبح بدوره ظاهرة مألوفة ومعتمدة 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 تتبع بالاستقلالية الادارية المالية، ولها كيان قانوني مستقل يضفي عليها صفة الشخصية المعنوية تمكّنها من الدخول في علاقات تقع في دائرة اختصاصاتها مع جهات معنوية أخرى لتعقد اتفاقيات وتبعث ممثلين عنها للقيام بمهام تتماشى والأهداف التي قامت من أجلها، ولأنها قامت بموجب قوانين وتشريعات خاصة فان ذلك يخلق لها اطرافاً وهياكل تنظيمية تختلف عن تلك الاطر والهيأكل التنظيمية التي توجد في سياق المنظمات العامة المركزية المتمثلة بالوزارات، وتحيز 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.

وببدو من المناسب للعراق ان يقوم في المرحلة الراهنة بدعم المشروعات العامة بقصد تحسين

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، ولانشك ان مسؤولية الهيئات 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 الهيئات 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.

العامة للهيئات التنظيمية- أي الوزارات والمشروعات العامة- تغطي العديد من المجالات الانتاجية او الخدمية او كلها 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 وعليها. 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).

ولأن عملية التنمية المنشودة تتطلب في العادة عدداً اكبر من التخصصات التطبيقية والفنية- التقنية، وعدداً اقل في "الخصصات النظرية والعليا، لذا فان الامر يتطلب التوجه نحو زيادة الاهتمام بالمهن الماهدة 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،

وعليه فقد تم تحديد واجبات هذه المفوضية بالاتي^(٢٨):

أ. تقوم مفوضية النزاهة العامة بالتحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها والتي يمارسها منتسبياً الحكومة العراقية، كقبول هدايا ورشاوي واستخدام اسلوب المحسوبية والمنسوبيه 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 للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يتوجب الالتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة والقطاع المختلط كشرط للتعيين.

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

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

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

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

- 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^(٢٩)، ان الدافع نحو انشاء هذه المفوضية ينطلق من^(٣٠):

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

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

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

دـ. وأشار الى ان العراق كان منذ زمن طويول يمنع الفساد في الحكم، غير ان الفساد قد استشرى في العراق منذ ١٧ يوليو/تموز عام ١٩٦٨ لأن تنفيذ اجراءات منع الفساد كان اعتباطاً ومتقطعاً.

هــ. واعترافاً بان المعركة ضد الفساد هي نضال طويول الامد يتطلب تعهدآ دائمآ بتغيير السلوك على جميع اصعدة الحكومة.

وتجدر الاشارة في هذا السياق ان للمفوضية اصدار لواحة تنظيمية بجزرها امر انشاءها، وان تقوم باي عمل تراه ضرورياً ومناسباً لتحقيق اهدافها، ولعل ما يبرزها انها تتمتع بصلاحية التحقيق في قضية فساد تتطوّي على اعمال تمت في الماضي حتى تاريخ ١٧ يوليو / تموز من عام ١٩٦٨ الى الوقت الحاضر^(٢)، اما عن انجازات هذه المفوضية فالواقع يؤكد انها لا زالت بدأها حيث جرى تفعيلها بعد تشكيل اول حكومة عراقية مؤقتة عقب نقل السيادة من سلطة الانقلاب المؤقتة في الثامن والعشرين من حزيران لعام ٢٠٠٤، ثم اخذت دفتها القوية مع قيام اول حكومة عراقية منتخبة، وهي تسير اليوم بخطى ثابتة وبالاتجاه الذي سوف يفضي الى اجتناث الفساد في عموم الاجهزة الادارية في دولة العراق.

٢. المفتشون العموميون:

يقضي الامر المتعلقة بإنشاء مكاتب المفتشين العموميين دلائل المشار إليها اعلاه تتطلب قيادة قوية وقدراً كبيراً من الاستقلالية، وتتطلب كذلك الموارد الكافية وتعيين السلطات والقدرات المحددة لها.

د. واعتماماً على تحسين كفاءة وفعالية ونزاهة الوزارات العراقية واعادة نقاء الجمهور في مؤسساته الحكومية.

اما المهام التي يقوم بها كل مكتب من مكاتب المفتشين العموميين فيمكن ايجازها بالآتي^(٣):

الى تبني او انشاء اجهزة رقابية معاونة تقوم بعمليات الرقابة على الاجهزه الادارية، وتكون تابعة للمستويات التنظيمية العليا في الدولة، مثل رئيس الدولة في النظام الرئاسي، ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، وهي تتمنع باستقلالية مالية وادارية الى جانب تتمتعها بسلطات واسعة في الحصول على المعلومات والبيانات التي تساعدها في القيام بمسؤولياتها^(٢٣).

٣. رقابة السلطة التشريعية
تبرز رقابة السلطة التشريعية في حالة قدرة السلطة التشريعية على توجيه السياسة العامة والتخطيم الاداري، او تقييد صدور قرارات ادارية الا بعد موافقتها على ذلك، كما تبرز اهمية رقابة السلطة التشريعية في الواقع الامر من اختصاصات هذه السلطة في اصدار التشريعات والقوانين التي تجسد السياسة العامة للدولة^(٢٤) 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 الاختکام الى القضاء بخصوص شرعية او عدم شرعية بعض القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، لذا فان الحال يتطلب انشاء المحاكم الادارية

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 يتواءل مع السلطات المنصوص عليها في هذا الامر.

ج. تلقي الشكاوى، من اي مصدر والمتعلقة باعمال الغش والتبذير واسعة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة، وتقديم فحواها واتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها.

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

هـ. التعاون الكامل مع الجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة لمساعدتها على تأدية مهامها.

والواقع ان ربط مكتب المفتش العمومي بالوزارة، ومنح الوزير المعنى صلاحية اقالة المفتش العمومي من منصبه، ينقل هذا النطء من الرقابة الى الرقابة الداخلية المركزية حيث تجاً معظم النظم السياسية والادارية

المجتمع العراقي، حيث تمارس هذه المؤسسات وظيفة الرقابة من خلال المؤتمرات المهنية والشعبية التي يملك فيها الأفراد حق المحاسبة وتقييم النشاطات المختلفة لأجهزة السلطة التنفيذية.

٦. رقابة الأحزاب السياسية:
تقوم الأحزاب السياسية بوظيفة الرقابة خاصة في إطار نظم الحكم النيابية. وسواء كانت الرقابة الحزبية تقوم في إطار نظام الحزبين أو في ظل نظام التعددية الحزبية فإنها 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 ويدو في تشكيل وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة حيث يجري الاتصال باعضاء الحزب في السلطة التشريعية او في المستويات العليا للمنظمات العامة بغية التأثير لنبني سياسته وبرامجه، او في تحديد الانحرافات وتصححها وفق المعايير الموضوعية.

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

التي تكون من متخصصين ومؤهلين في مجال القانون الاداري ونشاطات الهيئات 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 الأمريكية القائم على اسامي 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 باسم المصلحة العامة^(٢٥).

٥. الرقابة الشعبية:
تعكس الرقابة الشعبية تطبيق الديمقراطية المباشرة التي تجسدتها مؤسسات المجتمع المدني، على اعتبار ان المواطنين لا يشاركون فقط في وضع ورسم السياسة العامة ولكنهم يقومون ايضاً بدور المقيم والمتابع لمراحل تنفيذ السياسة العامة للدولة، والواقع ان هذا النمط من الرقابة لم تألف السلطة التنفيذية من قبل، ولم يالفه

الاطلاع ومعرفة تصرفات المنظمات العامة وانحرافاتها خاصة تلك التي تؤثر على تلك المصالح.

وتجسد محاولاتهم للتاثير اما عن طريق التهديد بالاستعداد للادلاء بأرائهم وشهادتهم أمام لجان التحقيق والاستجواب التابعة للسلطة التشريعية، او ان الأجهزة الادارية للمنظمات العامة تجد من الأفضل لها التعاون والتنسيق مع أصحاب المصالح لتجنب الدخول في صراع معهم لتجنب المشاكل المحتملة في حالة اتصال هؤلاء بالسلطتين التشريعية والقضائية او بالرأي العام ووسائل الاعلام وغيرها من جهات الرقابة الخارجية المؤثرة^(٣٦).

الخاتمة

١. لا يختلف العراق عن غيره من البلدان النامية، في كونه يعاني من ظاهرة الفساد ب مختلف 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 شانج النظامية في الكيانات الاجتماعية، وعدم الثقة المتأصلة في قراره نفوس

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، ويندو قدرتها في تقسيم الحقائق والمخالفات الادارية وعرضها على الرأي العام لتعتبر قوة ضغط على نظام الحكم المتمثل بالسلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطورة للتحقيق في الامر واتخاذ الاجراءات التصحيحية المتمشية ومعايير الرقابة الخارجية.

ان قدرة الصحافة في اختيار المادة الصحفية، مثل اشارة 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 ويزيل اهميتها في الرقابة الخارجية.

٨. رقابة أصحاب المصالح:

يمارس أصحاب المصالح او جماعات الضغط الرقابة على المنظمات العامة من خلال اتصالهم وتأثيرهم على السلطتين التشريعية والقضائية، وقد لا يتردد هؤلاء من استغلال الصراع الحاصل بين هاتين السلطتين في حالة بروزه لتحقيق مصالحهم الخاصة. وتنافي رقابة أصحاب المصالح عن طريق مؤيديهم المتواجدون في السلطة التنفيذية بقصد

نظراً للدور الذي تلعبه نظمها السياسية في النشاطات المختلفة.

٣. استهل العراق نماذجاً في التعامل لم يألفها طيلة عمره الزمني مما يتطلب انتهاج الأسلوب الأكثر ملائمة لتدعم كل نموذج على حده، وتشمل هذه النماذج:

١. مؤسسات المجتمع المدني حيث يتطلب الحال تدعيم وتجذير هذه المؤسسات عن طريق إبانها وتقويتها لتتلوي مهمة رئد الأجهزة الإدارية بالكواين المشبعة والمؤمنة بأساليب العمل الديمقراطي وأجاده اللغة السياسية، وهذا يقتضي له غالبية الموظفين العاملين في المستوى التنظيمي الادنى ان لم نقل جميعهم، والذي يقع العباء الناعلي لتنفيذ السياسة العامة عليهم، ولأنك إن ذلك سيسهم في تضييق الفجوة بين تطلعات الادارات وتوقعات الأفراد، والامتناع عن اتخاذ كل ما يؤدي او يحرج شعور الجهات غير المتعاونة، ويقليل من المبالغة في التهديد والارهاب، ويركز على أهمية الاعتماد المتبادل، وعلى حب المشاركة وتمثيل الأفراد، والتعامل على اسس متكافئة متعادلة.
- ب. الوعود الانتخابية وما تتصل به من تنفيذها، فمن المعروف ان تعهد المرشحين خلال فقرة

الافراد في اجراءات العدل وحقوق الانصاف وتسويه مفهوم الامن والاستقرار، والالفوجة الواسعة بين الاطر الدستورية المسطورة والسلوك الواقعى لمن يفترضون لهم ان يكونوا حماة للدستورية. غير ان ما يفتقد به العراق عن هذه البلدان ان قياداته السياسية التي تتصدرت مهام ادارة شؤون الحكم منذ النمس من نيسان لعام ٢٠٠٣ صعوباً قد توجهت للعمل الجاد لاستصال ظاهرة الفساد بينما وجدت وعلى جميع اصعدة ومستويات الاجهزة الادارية الحكومية وذلك من خلال الاجراءات التي اتخذتها والآليات التي انشأتها على طريق تحقيق الاصلاح الاداري.

٢. ان اعتماد السيطرة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية التي صاغها وارتضانها الشعب كدليل ومؤشر له في مسيرته، تجسد النزوح المتألى للأجهزة الادارية للأخذ به في العراق، فضلاً عن ان اتساع مهام ودور الدولة يترتب عليه باستمرار ترسخ ملحوظ في كبر حجم الاجهزه الادارية، والواقع ان هذا الامر لا يقتصر على العراق، وإنما يشمل الدول الحديثة والمعاصرة في النظم الرأسمالية والاشتراكية معاً، كما ان الدول النامية التي تطمح الى تحقيق عملية التنمية عرفت وتعرف هذه الظاهرة

اللازم لاسباب سمة الشرعية على نظام الرقابة الذي يجري تنفيذه والعمل به في اطار النظام السياسي والاداري للعراق. وبذلك تصبح هناك رقابة بناء وليست رقابة لتصعيد الاخطاء وتسجيل الهرارات واتهام الاخرين. ولا يقوتنا القول في هذا السياق ان اجهزة الرقابة تحتاج الى عناصر بشرية ليست فقط ذات خبرات ادارية واسعة، وإنما تكون ايضاً متخصصة للتقييم بواجباتها وحريصه كل الحرص على تحقيق وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ومتزمنة بالأخلاقيات العامة.

٤. واخيراً فلا مناص من القول ان هذا البحث، ورغم الجهد المبذول في انجازه، ما هو الا احواولة اولية متواضعة لتناول موضوع الاصلاح الاداري باطاره السياسي بطريقه اذئن تفصيلاً وشمولاً، وذلك لاعقادنا ان الاصلاح الاداري النساج لا يقتصر على ساحة الاجهزه الادارية الحكومية الرسمية في الدولة وإنما يتسع ليشمل مساحات اخرى تتمثل بمصادر القرارات السياسية ومرتكز القوى المؤثرة داخل الحكومة، والقوى المؤثرة والفعالة في المجتمع، لذا نأمل ان يكون هذا البحث فاتحة لاستكماله على يد غيرنا من الباحثين والله

الانتخابات الدورية بوعود انتخابية تدور حول الحرص وتحقيق المصلحة العامة وصلاح الجهاز الاداري عن طريق تبني اساليب تطويرية فعالة، والقضاء على الفساد والرشوة في تلك الاجهزه، يعكس فيما بعد على السياسة العامة التي يقع عبا تنفيذها على الادارات العامة المركزية واللامركزية، اذن فالمعاهدات الانتخابية، وما قد يترتب عنها من تبني سياسات تعكس مثل هذه الوعود فيما بعد لتزيد من دور الدولة في الحياة العامة وتكتسب التأييد والدعم الوطني والشعبي.

ج. الرقابة الخارجية الرسمية وغير الرسمية حيث يتطلب الحال تبني نظم رقابة متكاملة وفعالة هدفها من ناحية اصلاح الفحل بنظام الادارة العامة، خاصة وان الحكومة العراقية حريصه على تحقيق المصلحة العامة لاسيمما وانها تعمل في ظل ظروف بيئية يعم فيها الفساد والرشوة الادارية، وعدم الاخلاق او النطوي بالأخلاقيات 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

سبحانه وتعالى من رواء القصد وولي التوفيق.

(١) تزد الاشارة ان كلّرة استعمالات مفهوم البربروغرافية بين الافراد لا يعني بالضرورة وجود اتفاق محدد على معنى هذا المفهوم، فلواقع يشير الى وجود اختلافات في معانٍ مفهوم البربروغرافية تبعاً لاختلاف ثقافات الافراد وتبعاً لتباهي قدرتهم الينية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة. فيينا تعني البربروغرافية بالنسبة للبعض اي تمعط من اساطير العملية الادارية ذات الطابع الروتيني المتمثل في تسلسل وطول الاجراءات او المكتبة المقيدة بالقوانين واللوائح الرسمية المعمول بها في إطار النظم السياسية والادارية، فإنها قد تعني بالنسبة للبعض الآخر اي نوع من العمليات الادارية المتنسقة بالجمود، وعدم المرونة، او انها قد تعني بالنسبة لفريق ثالث جاتب سليبي يتتجسد في الدفع والاشتمال السياسي في إطار النظم السياسية والادارية، ومهما يكن من أمر فإن المفهوم الاكاديمي للبربروغرافية يمكن بعض الآراء السابقة، وبالتالي يمكن ملاحظة ان اديبات الادارة وفق المنظور السياسي تشير الى ان هذا المفهوم يرتبط بظاهرة المنظمات الحكومية كبيرة الحجم ذات الطابع الرسمي والملتزمة بالقوانين واللوائح الرسمية الشديدة.

(٢) نقل من بين ابرز هؤلاء العلماء الذين اهتموا بدراسة التنظيمات الادارية، او البربروغرافية، ذكر منهم على سبيل المثال كارل ماركس وميشيل بربروس. فهي تعني بالنسبة لماركين ماهي الاداة او وسيلة لسيطرة الطبقة البرجوازية على الطبقة العاملية. وانها تعني عند ميشيل البربروغرافية والتفوّذ الذي يمارسه اعضاء المنظمات العامة المتحدين بمهارات وخبرات معينة توفر لهم فرص تشكيل مراكز قوة وتحكم في مسيرة النظام الاداري، وعليه يكون الطابع المميز قوّة المنظمات هو حكم الصفة او الاقلية-الاوليقاوشية. اما روبرت بربروس فان مفهومه يمكن جاتباً مركباً يمثل في تقسيمه الثلاثي للبربروغرافية القائم على مبدأ التسلسل الهرمي للسلطات في إطار المنظمات العامة على الوجه التالي:

أ. القادة الاداريون او المدراء.

- (٣١) المصدر نفسه، من ص ٥٠-٣.
- Paul H. Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government*, 130 boston harvard university press, 1976, pp.60-61.
Ibid. (٣٢)
- Malcolm E. Jewell and sarnuel C. Patterson, *The Legislative process in the limited states*, New York, Ravadome House, 1966, pp.69-70.
- (٣٣) هناك شرحاً شيئاً حول هذه النقطة في المصدر الآتي:
- Daniel Kotz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Orgainzation*, New York: John Wiley, 1969.
- H. H. Gerth and C. Wright (٣٤)
Mills, From max weber: Essays in Sociology, New York, oxford university press, 1961, pp.221-224.
- (٣٥) الدكتور صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي، مصدر سابق ذكره، ص ٩٨.
- Stanley D. Young, (٣٦)
Management: A system Analyses, Glenview, 1966, pp.17-18.
- (٣٧) احمد صقر عاشور، الادارة العامة: مدخل بيني مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص ٣٠٥-٢٨٠.
- (٣٨) المصدر نفسه، ص ٤٢٤.
- (٣٩) المصدر نفسه، ص ٤٢٥.
- (٤٠) المصدر نفسه، ص ٤٧٦.
- (٤١) فؤاد الشيخ سالم وأخرون، المفاهيم الادارية الحديثة، عمان، شركة دار الشعب، ١٩٨٥، ص ٩٤-٩٣.
- (٤٢) المصدر نفسه، ص ١٠٣.
- (٤٣) المصدر نفسه، ص ١٢٣.
- (٤٤) عادل حسين، الادارة في القطاع الحكومي، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص ٤٢٤-٤٢٠.
- (٤٥) المصدر نفسه، ص ٤٢٨-٤٢٦.
- (٤٦) علي شريف، ادارة المنظمات العامة، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ٢٧٠-٢٥٩.
- (٤٧) تأسست 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.
- (٤٨) المصدر نفسه، ص ٤.
- (٤٩) المصدر نفسه، الصفحة الأخيرة بلا رقم.
- (٥٠) المصدر نفسه، ص ٧.
- (٥١) تم إنشاء مكاتب للمفتشين العموميين العراقيين بموجب الامر المرقم ٥٧، الصادر عن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة بتاريخ ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤.
- (٥٢) جمهورية العراق، مفوضية النزاهة العامة في العراق، الامر ٥٧ المفتشون العموميون العراقيون، كراس، ص ١.