الإدارة الفضلى في المرافق العامة للحد من المخاطر المؤسسية!

الدكتور عبد العالي حميد عبد العالي التميمي

أستاذ القانون الإداري

كلية العراق الجامعة

الملخص

ليس خافياً على أي مواطن عراقي مهما كانت ثقافته من أن الإدارة في العراق وعلى كافة المستويات غير قادرة على تقديم أفضل الخدمات وما يحتاجه المواطن من المرافق الإدارية، وذلك بسبب الأنظمة التي تُسيِّر عمل الإدارات من مركزية ومحلية وحتى مرفقية، رغم ان الدستور العراقي خطى خطوة هامة لجهة تغيير النظام السياسي من المركزية المُشدّدة إلى اللامركزية الموسعة إلى حدود تخطت ما هو مطبق في الأنظمة الاتحادية المشابهة. ورغم مضي ما يقارب العقدين من الزمن، لم يتمكن النظام السياسي في العراق من تطبيق نظام إداري جديد من شأنه تحديث الإجراءات المتُبعة، لكي يستطيع العراق مواكبة التطور الخارجي والعامل الديموغرافي المتصاعد عددياً بدءاً من بغداد وصولاً الى كافة المحافظات

كل هذه الأسباب حملتنا لتقديم هذا البحث المقتضب، والذي نختصر غايته ضرورة قيام السلطة العراقية اليوم قبل الغد، بالمباشرة بتغيير آلية عمل المرافق العامة من إدارية ومرفقية، من خلال تطبيق "الإدارة الفضلى" وصولاً إلى الحوكمة الرشيدة، حيث أن تحقيق ذلك قد يساعد العراق على النهوض من الواقع الذي يعيشه اليوم، وبالتالي إن تطبيق هذه النظرية من شأنها وقف النزف الحالي اللاحق بالمال العام وهدره وحتى سرقته، لأنه من المبادئ الأساسية لمفهوم تلك الإدارة، تهدف الى مكافحة الفساد عملياً وليس نظرياً من خلال مشاركة الشعب في المتابعة والمساءلة تمهيداً لوضع السارقين لا تحت تصرف القضاء الذي يعمل على تقويم هذا الاعوجاج، الذي كبّدَ الخزينة منذ المرحلة الانتقالية لغاية اليوم مئات المليارات من الدولارات التي أنفقت على مشاريع وهمية لم تنفذ، وإن نُفِّذت فقد جاءت دون المستوى المطلوب.

الشعب العراقي بحاجة إلى صحوة يتخطى من خلالها التبعية والمناطقية ، وذلك للتطلع نحو عراق أفضل على الأقل للمطالبة بإدارة شفافة ومسؤولة لتأمين حاجاته والخدمات التي هو بحاجة اليها، وهي من واجب الدولة تأمينها!!!

Summary

It is no secret to any Iraqi citizen, whatever his culture, that the administration in Iraq at all levels is unable to provide the best services and what the citizen needs in terms of administrative facilities, due to the regulations that direct the work of the central, local and even utility departments, although the Iraqi constitution has taken an important step. In terms of changing the political system from strict centralization to expanded decentralization to limits that exceeded what is applied in similar federal systems. Despite the passage of nearly two decades, the political system in Iraq has not been able to implement a new administrative system that would modernize the procedures in place, so that Iraq can keep pace with the external development and the numerically increasing demographic factor, starting from Baghdad and reaching all the provinces.

All these reasons motivated us to present this brief research, whose purpose we summarize by the need for the Iraqi authority, today before tomorrow, to start changing the mechanism of work of public utilities from administrative and utility, through the application of "better management" leading to good governance, as achieving this may help Iraq from Advancement from the reality in which he lives today, and therefore the application of this theory would stop the current hemorrhage of public money, its waste and even theft, because it is one of the basic principles of the concept of that administration, it aims to combat corruption practically and not theoretically through the participation of the people in follow-up and accountability in preparation for putting thieves at their disposal The judiciary that is working to correct this crookedness, which has cost the treasury hundreds of billions of dollars spent on fake projects that were not implemented, and if they were implemented, they were below the required level.

المقدمة

يسعدني ويُشرفني ان أستهل مقدمة هذا البحث برأي مستنير مضى عليه حوالي ١٤٠٠ سنة، أي قبل نشوء الدول واعتمادها للأنظمة السياسية ووضع الأنظمة لتنفيذ خططها من خلال أجهزة الإدارة المختلفة التي لا غنى لها عنها من أجل دعم مسيرتها ووظيفتها الداخلية، من خلال جهاز بشري يعمل فيما عرف لاحقاً بالقطاع العام، هذا الرأي الذي جسده الإمام علي بن أبي طالب عليه السلام بقوله:

"ثم أسبغ عليهم الأرزاق؛ فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك".

بالله عليكم هل من قاعدة تتعلق بحسن الإدارة العامة وتسهيل الخدمات للمواطنين، إلاّ وتنطلق من هذا الرأي، الذي أدرك أين هي مكامن الضعف فيما يعرف الآن بالقطاع العام، الذي تديره الإدارة في هذه الدولة او تلك. اقصد بذلك الموظف العام الذي هو المحرك الأساسي للنشاط العام، ومنه واليه يمكن تقييم أداء المرفق العام الذي يعمل فيه. لكن الادارة بدأت بتطبيق النظام الإداري الرئاسي، من ضمن مفهوم بيروقراطي متشدد على أساس إن هذا النظام يحمي الدولة.

إلى ان ظهرت نظرية "الإدارة الفضلى "التي غيّرت النظرة الى أداء الإدارة مع المفكر الأميركي (تايلور- Taylor) عام ١٩١١ في كتابه [المبادئ العلمية للإدارة الفضلى]،والتي يختصرها بانها تقوم على" تلافي هدر الوقت والمال والمواد باعتماد طريقة علمية في تنفيذ العمل، من قبل اشخاص لهم الكفاءة والقدرة على ذلك من خلال التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة". ان هذه الشروط تأتي مكملة للقوانين والأنظمة التي تُحدِّد دور وصلاحيات كل إدارة من إدارات الدولة، لكن البعض يعتبر ان هذا الطرح موجّه الى القطاع الخاص أكثر مما هو للقطاع العام! هنا نقول ان هذا الرأي يجافي الواقع الحالي للدولة الحديثة، التي اضطرت ما بعد الحرب العالمية الثانية التخلي عن دورها كدولة حماية "دولة الشرطي" الى دولة تدخل "دولة العناية" وذلك لتأمين حاجات المواطن، وتنافست مع القطاع الخاص في هذا المجال. لذلك توافق رأي فقه الإدارة على إن المبادئ التي تقوم عليها الإدارة الفضلى، والوظائف المطلوب منها تنفيذها، إنما هي غير مقتصرة على القطاع الخاص، بل تنسحب أيضاً على القطاع العام بشقيه المرافق الإدارية والمرافق المرفقية، لأن المواطن ينتظر ويتوقع من المرافق الإدارية إن تُقدِّم له السلطة كافة متطلباته اليومية لتسيير أعماله، ومن خلال الثانية تقديم الخدمات التي تؤمن له حياة هادئة من كهرباء وماء واتصالات وطرقات ومواصلات...،هذه المرافق التي بدأت

بعض الدول تميل الى خصخصتها قياساً على مدى قصورها من تأمين افضل الخدمات الحياتية في تلك المجالات.

من المتفق عليه ان الدول في بداياتها اعتمدت على نظام المركزية في الإدارة، وذلك حرصاً منها على الاستمرار بربط المواطن بالسلطة المركزية، بهدف دفعه إلى التمسك بهذه السلطة المركزية، لكن مع التطور الحاصل بدأت الدول تميل إلى اعتماد اللامركزية الإدارية، حتى في الدول البسيطة، كون الدول الاتحادية لا مفر لها من تطبيق اللامركزية الادارية، لكن كلا التطبيقين اظهرا عدم القدرة على تلبية ما هو ملقى على عاتق الجهاز البشري الذي يعمل على تشغيل المرافق، وسرعة تلبية حاجات المواطنين، وقد اجمع الفقه الاداري على ان الخلل ليس في مسألة المركزية أو اللامركزية بقدر ما هو خلل في الإدارة التي تعمل على تشغيل تلك المرافق، ولذلك توجهت الدراسات إلى اقتباس ما يمكن اقتباسه من أساليب إدارة القطاع الخاص لإسقاطه على القطاع العام، وتحديداً مبادئ الإدارة الفضلى، لكي تتمكن الإدارة من تحسين الأداء وتقديم افضل الخدمات للمواطنين، بهدف الحد من اللجوء الى الخصخصة قياساً على قصورها بتقديم خدمات جيدة. كما لجأت بعض الدول الى تطبيق اللامركزية الادارية على اقليمها بهدف تقريب الادارة من المواطن والتخفيف من اعبائه لكي يحصل على الخدمات التي يريدها.

كما أن البيروقراطية التي تسيطر على الجهاز الإداري والمرفقي على حدٍ سواء، تعتبر من أهم العقبات التي تقف بوجه تطوير الإدارة في المرافق العامة من إدارية ومرفقية، وبالتالي تنعكس سلباً على حاجات الموطنين، مما يحتم علينا البحث في تفاصيل تلك العقبات، والعمل على تقديم توصيات بشأن ضرورة اعتماد الإدارة الفضلى، وذلك بعد المقارنة الواقعية بين واقع الإدارة الحالية في الدول النامية، والعراق واحد منها، والواقع الحالي في الدول التي عملت على تطبيق الإدارة الفضلى، ومنها من توصل الى اعتماد "الحكومة الالكترونية" كخطوة أولى في تحديث الإدارة وجعلها على مقربة من المواطن لتلبية متطلباته من المعاملات الإدارية، حيث لنا مثال في ذلك دولة الإمارات العربية.

على اساس ذلك سنقوم بتقسيم هذا البحث الى مطلبين أساسيين وفق التالي:

<u>المطلب الأول:</u> المعوقات الناتجة عن تطبيق مفهوم الإدارة البيروقراطية في إدارات الدولة الإدارية والمرفقية.

<u>المطلب الثاني:</u> مفاهيم ومبادئ الإدارة الفضلى وضرورة تطبيقها في العراق وصولاً إلى تحقيق الحوكمة الرشيدة.

المطلب الأول: المعوقات الناتجة عن تطبيق مفهوم الإدارة البيروقراطية في إدارات الدولة الإدارية والمرفقية.

قبل الدخول في تفاصيل شرح هذا المطلب، علينا التأمل في واقع الخدمات التي تؤمنها مختلف الإدارات في الدولة العراقية، بحيث إذا استفتينا الناس في الشوارع، نكاد نحصل على إدانة شبه مُجمع عليها بعدم الرضا على تقديمات تلك الإدارات، ناهيك عن التحقيقات التي تبثها مختلف محطات التلفزة، والتي تُلقي الضوء على تقصير الإدارة في القيام بواجباتها المطلوبة واحياناً دون الحد الأدنى مما هو مقبول.

لذلك لا بُدَّ لنا من الدخول في الأسباب الكامنة وراء هذا التقصير الواضح من قبل إدارات الدولة المركزية والمحلية، بالرغم من الدستور قد نص صراحة في المادة ١١٦ منه على: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة، واقاليم، ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية "ثم توالت المواد الدستورية التي تؤكد على توسيع اللامركزية (المواد ١٢٠/١٢١/١٢٢).

لكن رغم هذا التوسع وتلك الصلاحيات التي أعطيت للسلطات المحلية، لم تتمكن الدولة في العراق من رفع مستوى الأداء المطلوب من تلك الإدارات الاتحادية والمحلية، حيث يواجهنا سؤال بديهي وهو: ما هي الأسباب التي حالت دون رفع مستوى الخدمات الإدارية والمرفقية لتسهيل وتأمين متطلبات المواطن العراقي! هنا نسارع الى الإجابة بالقول ان العقبة هي في العقلية السائدة في إدارة المرافق الاتحادية والمرفقية والمحلية، حيث استمر المنهج البيروقراطي في تسيير تلك الإدارات، وبالتالي بقيت المشكلة على حالها، رغم العمل على تطبيق النص الدستوري الذي أعتمد اللامركزية في أقليم كوردستان كبداية، ثم الحقت ذلك بنص القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المتعلق بقانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم، وتعديل بعض مواده بموجب القانون رقم (١٠) لعام ٢٠١٨. وبذلك تكرست اللامركزية وجعل إدارات الخدمات قريبة من المواطن، إلاَّ انه رغم ذلك بقي المواطن غير راضٍ عن ذلك.

هذه الأمور سنعمل على شرحها من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق التالي:

الفرع الأول: البيروقراطية وتطبيقاتها وتأثير نتائجها على خدمات المواطن، وعلى المال العام.

الفرع الثاني: المآخذ على أداء الأجهزة الحكومية بشكل عام، وفي العراق بشكل خاص.

الفرع الأول: البيروقراطية وتطبيقاتها وتأثير نتائجها على خدمات المواطن، وعلى المال العام.

البيروقراطية كانت موجودة في القطاع الخاص، لكنه سرعان ما تخلص منها لأن المسؤولين في ذلك القطاع، اقتنعوا بالدراسات التي وضعت بهدف تطوير الإدارة في ذلك القطاع، خاصة ان الهدف الرئيسي من نشاط وأعمال هذا القطاع، هو الربح المادي حيث نتج عن البيروقراطية المعتمدة فيه ضعف الإدارة المعنية في تحسين الإنتاج، وبالتالي زيادة الأرباح.

وبالمقابل بقيت البيروقراطية السمة البارزة في أداء الأجهزة الحكومية من إدارية ومرفقية، لكن الدول المتقدمة تنبهت إلى ضرورة التخلي عن هذا النمط في الإدارة، الذي لم يتمكن من رفع مستوى التقديمات والحد من الأعباء المالية التي تتكبدها الدولة من الخزينة العامة، لا سيما في دفع الأجور الشهرية لهذا "الجيش" من الموظفين، يقابل ذلك خدمات بحدّها الأدنى. لكنه اعتبرت بأنها "شر لا بُدَّ منه" لأن فقه الإدارة العامة أجمع على تأييد رأي عالم الاقتصاد والاجتماع الالماني [ماكس فيبر] من ان البيروقراطية أمر ضروري وحاسم لاستمرارية سلطة الدولة، لربط كل الأمور بسلطة رئاسية محددة تتحمل مسؤولية اي تقصير"

من هنا لا بُدَّ لنا من تعريف البيروقراطية المُطبقة في عدد كبير من الدول النامية، وذلك وفق التالي:

أ- تعريف البيروقراطية:

١- لقد عرفتها الموسوعة البريطانية بالتالي:

"تركيز السلطة الإدارية في المكاتب والادارات"

٢- كما عرفَّها القاموس الفرنسي (اسكلوبيديا) بأنها:

القوة والنفوذ اللذان يمارسهم رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات العامة".

هو تعبير مقتبس تعريباً عن المصطلح المعتمد باللغة الأجنبية (الفرنسية) وهو مطبق في كل الدراسات الاقتصادية وعلم الإدارة وكلمة (Bureaucratie) هي كلمة مشتقة ومركبة من اللغة الفرنسية (Bureau) وتعني المكتب والكلمة اللاتينية (Kratos) وتعني السلطة. اي انها تعني إدارة السلطة من المكتب المعني بتطبيقها.

وبذلك نستخلص تعريف البيروقراطية بأنها تعني أسلوب الإدارة المركزي، ولذلك اعتمدت من قبل كافة الدول في هيكليتها الإدارية.

هنا نوضح ان أول من أعتمد هذا المفهوم هو عالم الاقتصاد والاجتماع الالماني [ماكس فيبر] الذي أطلقه على كل أشكال التنظيم الهيكلي الفوقي، الذي يخضع ومن دون أي مناقشة لسلطة مركزية تتمتع بكامل الصلاحيات وسلطة القرار النهائي، ولا يمكن للدرجات الدنيا في الجهاز البشري مناقشة تلك القرارات بل عليها التنفيذ.

وقد رأى فيها بعض فقهاء الاداري بأنها:" نمط إداري يتمسك بالشكل دون المضمون ويتسم بالتخلف الاداري وكثرة التعقيدات والاهمال والتحيز".

كما حدّدَ بعض الفقهاء مزايا البيروقراطية بأنها تتسم بالدقة والمعرفة والاستمرارية والخضوع الرئاسي، حيث يمكن تبويب هذه المزايا وفق الخصائص التالية:

- تقسيم هرمي لهيكل الإدارة يَضبط من خلاله الإداء الوظيفي.
- اعتمادها على المستندات الورقية لتسيير الأعمال وفق تعليمات خطية من الرؤساء.
- الالتزام والتقيد التام بالأنظمة والتعليمات الصادرة من رؤساء التسلسل الهرمي.

رغم هذه المزايا والخصائص التي توحي شكلاً بأنها الأفضل لأداء المرافق العامة في الدولة، إلاّ اننا نميل الى رأي الفقيه (محمود عساف) المذكور أعلاه بأن هذه الآلية المطبقة في الادارة لدى الدول النامية والعراق من بينها، لم تعد تفي بمتطلبات حسن الادارة بالدرجة الأولى، ولا بسرعة تقديم الخدمات للمواطن بالدرجة الثانية، ونؤيد وصفها بالتخلف الإداري والاهمال والتحيز كما ورد في الرأي المُشار اليه آنفاً، حيث يكفي المواطن العراقي هذه التعقيدات وهو يعيش في دولة من أغنى دول العالم، والتي بأماكنها ان تُغيّر هذا الأسلوب للانتقال الى الادارة الفضلى والحوكمة الرشيدة.

ب- موجبات التمسك بمفهوم البيروقراطية بنظر بعض الفقهاء:

بداية التطبيق لم يكن علم الإدارة قد توصل إلى دراسات قد تُطبَّق على القطاع العام، ولذلك وجدت كافة الدول ضالتها بتطبيق هذا المفهوم، سيما وان غالبية الدول تُطبق النظام المركزي في الإدارة. لأن الإدارات العامة تتألف من كوادر بشرية تشكل مجموعة الموظفين المكلفين بتقديم الخدمات للمواطنين وبدرجات مختلفة من المسؤولية وصولاً إلى رأس الهرم الإداري المُتجسد في الوزير المختص. إذ ان البيروقراطية ترتكز "على هرمية مقرونة بوجوب تنفيذ القرارات التي تصدر عن السلطة الرئاسية والتقيد بها".

ج- النتائج التي ترتبت عن هذا التطبيق:

هذا التطبيق قاد السلطة الحاكمة بنظر [فيبر] إلى اعتماد المركزية الحادة في المرافق العامة الإدارية والمرفقية، حيث ترتّبَ عن ذلك " انفصام كلي بين السلطة الرئاسية والجهاز المولج بالتنفيذ، والذي يتحول وفق رأي بعض الفقهاء الى "آلة صماء يُنفِّذ دون أي مناقشة ومن دون أي مبادرة منه حتى ولو كان يرى إشكالية في التنفيذ".

هذه النتيجة تعتبر من أهم الآثار السلبية المتأتية عن تطبيق هذا المفهوم، والتي تجعل نظام تشغيل المرافق العامة، في حالة تقهقر وعدم التقدم نحو الأفضل، وعلى هذا الأساس أجمع فقه الإدارة على اختصار المآخذ التي وجِّهت للبيروقراطية وفق التالي:

- الانفصام المترتب عن طريقة عملها، جاعلاً من الإدارة على مستوى طبقتين في الإداء، الطبقة الأولى تتجسد في قمة الإدارة وهي صاحبة القرار دون منازع، والطبقة الدنيا المتمثلة في الجهاز البشري الذي عليه التنفيذ وفق التعليمات الواردة من الطبقة الأعلى.

- ضخامة الجهاز الإداري الذي يترتّب عنه خلل في تقديم خدمات المرافق العامة، وكذلك ضياع تحديد المسؤوليات عن أي تقصير يُكتشف، وذلك بسبب الطبيعة التنفيذية للتعليمات والأوامر.

- انعدام المبادرة لدى الطبقة الدنيا ولدى الموظف الذي لا يمكنه إلاّ تطبيق ما ورده من أوامر.

د- تأثيرها على تقديم الخدمات للمواطن وعلى المالية العامة.

من الطبيعي ان تطبيق هذه الآلية في إدارة المرافق العامة الادارية والمرفقية، المركزية منها واللامركزية في كل الدول التي ما زالت تطبقها، ومن بينها العراق، لا بُدَّ من ظهور آثار سلبية ملموسة على مسألة تقديم الخدمات للمواطن العراقي، الذي وبفعل هذا التطبيق سيواجه الموظف المسؤول عن منحه الخدمة المطلوبة – معاملة إدارية أم خدمة مرفقية – مُكبّل الإرادة لا يمكنه أخذ أي مبادرة لتقديم الخدمة المطلوبة، فيما لو كان هناك مسألة بسيطة جداً وغير مخالفة للقانون، حيث يبقى هذا الموظف مُلزماً برفع الأمر إلى رؤسائه للبت في هذا الموضوع كون لا صلاحية له بذلك.

كما انها تنعكس على المال العام، لجهة ملء الملاك الاداري لهذا المرفق أو ذاك، بحجة تأمين السرعة لتلبية حاجات المواطن، وهذا أمر غير خافٍ على أحد من ان السلطة السياسية تسعى لإدخال محسوبيها الى الملاك الإداري تحت هذا الستار الذي يخفي كما يُقال "حق يُراد به باطل" لأنه بوسع السلطة السياسية الاقلاع عن التوظيف العشوائي، والذي لا ضرورة للبحث عن دليل حول عدميته، كون التجربة التي يعيشها المواطن في كل دول العالم ومن بينها العراق، تؤكد على ان توسيع الملاك الإداري لم يُحسِّن الأداء في المرافق المختلفة التابعة للدولة على المستوى المركزي واللامركزي.

ومن وجهة نظرنا كان من الأجدى عدم اللجوء الى التوسع في التوظيف، والاستعاضة عنه برفد الإدارة بتجهيزات الكترونية متطورة من شأنها تسهيل المعاملات وتسريعها من خلال حد أدنى من الموظفين، لأن ثمن التجهيزات تدفع مرة واحدة وتستثمر لسنوات طويلة بدلاً من التوظيف الذي يُرهِق الخزينة بالمعاشات والتقديمات ومن ثم التقاعد.

فعلاً هي معوقات وآثار سلبية لا يجوز الاستمرار بتطبيقها في العراق، سيما وان تقديم الخدمات للمواطن هي بالحد الأدنى، مما يترتب عنه معاناة لكل مواطن، بالرغم من ملء الملاك الاداري بالموظفين في كل المرافق العامة الإدارية والمرفقية، والمواطن العراقي وخزينة الدولة من يدفع الثمن تجاه هذا التطبيق الذي لا بُدَّ من الخروج منه، لمصلحة المواطن اولاً ولحماية المال العام ثانياً.

لماذا شدّدنا على ضرورة الخروج من هذا التطبيق النمطي الذي لم يعد معمولاً به إلاّ في الدول غير القادرة مادياً على تحديث إداراتها المركزية واللامركزية، الإدارية منها أو المرفقية، ربما بسبب كلفة التحديث، لكن هذه العقبة لا يمكن القبول بها في العراق كونه قادر على التحديث والتجهيز التقني والفني لمختلف إداراته مهما بلغت الكلفة المادية، لأنه بإمكانه التخفيف من الكتلة البشرية العاملة في القطاع العام، وبالتالي تحويلها إلى قطاعات أخرى للعمل من أجل رفع المستوى المعيشي على كل الأصعدة، وبالتالي تسقط كل الحجج التي تتمسك بها مختلف القوى السياسية، كون السلطة في النهاية وجدت لخير المواطن وتأمين الحد المقبول من العيش برفاهية وضمن نظام آمن في ظل دولة القانون.

الفرع الثاني: المآخذ على أداء الأجهزة الحكومية بشكل عام، وفي العراق بشكل خاص.

من خلال ما تطرقنا اليه في الفرع الأول لجهة قصور تطبيق البيروقراطية في إدارة المرافق الادارية والمرفقية والتي تعبر عن واقع مرير في الدول النامية، يمكننا التأكيد على ضرورة التخلص من نظام الإدارة البيروقراطية، لأنها أثبتت لكل المراقبين بأنها لم تعد تُلائم متطلبات حياة المواطن وتأمين الخدمات له، إذ من البديهي عندما يكون قرار الموافقة يتسلق درجات الهيكلية الإدارية في هذا المرفق أو ذاك، فمن الطبيعي ان ينعكس ذلك تأخيراً وربما يشكل ضرراً على حقوق المواطن، ناهيك عن تكبيد الإدارة معاشات لموظفين من الممكن الاستغناء عنها في حال الخروج من آلية هذا التطبيق، الذي لم يعد يتلاءم مع متطلبات حياة المواطن، وحاجته الملحة لسرعة تلبية الخدمات التي يريدها من إدارات الدولة. خاصة وكما يرى بعض الفقهاء بأن "علم الإدارة متجدّد ومتطور باستمرار، ما دام المجتمع وعلومه وعلاقاته في تطور وتبدل مستمر، وهذا لا بُدَّ من ان ينعكس على الوحدة الادارية القائمة على إدارة أي مرفق تابع للدولة، وذلك لتواكب تلك التطورات التي شهدها المجتمع."

وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا الفرع الى بعض المآخذ الموجهة الى الأداء الإداري من قبل الجهاز القائم بتقديم الخدمات الإدارية والمرفقية للمواطن، بحيث يكون ذلك عن طريق الاستنتاج مما هو مطبق في الدول النامية وتحديداً في العراق، وقد تكون هناك الكثير من المآخذ إلاّ إنه يقتضي حصرها بعنوانين أساسيين تتشارك فيهما كل الدول النامية والعراق من بينها، لأن النقد يطال قاعدة أو تطبيقاً متعارف عليه في أنشطة الادارات العامة في تلك الدول وذلك وفق النقاط التالية:

أ- التوظيف في الادارات العامة من خلال تدخل السلطة السياسية وتأثيرها على عملها :

من الطبيعي انه لا نقاش حول الشروط المطلوبة للتوظيف من صحة وسن قوانين وحقوق مدنية لكل من يرغب في الانتساب إلى الوظيفة العامة، والأصح أيضاً عندما تكون الإدارة بحاجة الى موظفين حائزين على درجات علمية وتقنية مطلوبة تِبعاً لنوع الوظيفة الشاغرة في الإدارة المعنية، لكن للأسف التطبيق السائد في تلك الدول، هو ان السلطة السياسية تختار مؤيديها للدخول في الوظيفة العامة، بمعنى تفضيل التبعية على حساب الكفاءة والجدارة، وهذا ما ينعكس بطبيعة الحال على أداء الإدارة

وتقديماتها ويصبح الموظف رهن إرادة السلطة التي وظفته وبالتالي لا يعود يعطي الاهتمام لتأمين الخدمات وتأمين المصلحة العامة.

كما ان الإدارات العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة السياسية القابضة على السلطة، حتى في النظم الديمقراطية، حيث تقوم السلطة من خلال السلطة التشريعية والتنفيذية برسم الخطط الاجتماعية والاقتصادية لتتولى الإدارات تطبيقها لاحقاً، لهذا جاءت بعض الآراء "للمطالبة بوجوب فصل الإدارات العامة عن السياسة خاصة من هم في السلطة، بهدف إبعاد التبعية والمحسوبية عن القائمين بوظائف تلك الإدارات، منعاً للفساد وانتشاره، ولتحقيق الشروط الدنيا للنزاهة والعدالة في إجراءات الإدارات وتقديم خدماتها."

ب- تفضيل المصلحة العامة على مصلحة المواطن.

إن من أهم القضايا التي تتكرر أمام القاضي الإداري تلك المتعلقة بانتهاك المصالح الخاصة للمواطن، والمصلحة العامة أصبحت تُشكّل الحجة الأولى التي من خلالها تتطاول الإدارة على حقوق المواطن، الذي "يلتجأ إلى القاضي الإداري لحمايته من هذا الشعار الانتقائي الذي تتوسله الإدارة للوصول إلى غاياتها والتي في أغلب الأحيان لا تكون لتحقيق المصلحة العامة بقدر ما هي لتحقيق مصلحة سياسية تريدها السلطة".

وبهذا التصرف رأى بعض الفقهاء ان "المصلحة العامة اصبحت تشكل طوق نجاة تتمسك به الإدارة التي تعمل وفق ما تريده السلطة، لكي تمس بحقوق المواطن."

أضف الى ذلك وطالما ان الأهمية بنظر الإدارة هي تحقيق المصلحة العامة، هذا الأمر ينسحب سلباً على تقديمات المرافق العامة لا سيما الاقتصادية والخدماتية منها – الكهرباء والنقل على سبيل المثال لا الحصر – إذ تعمل تلك المرافق ضمن موازنة محددة من قبل السلطة بالتعاون مع إدارة تلك المرافق، وبالتالي لا يمكن لتلك الإدارة ان تعمل على تحسين تقديم الخدمات كونها مقيدة بالمال المخصص لتشغيل المرفق، وان الارباح التي قد تتحصل من تشغيل هذا المرفق لا يمكن ان تصرف من اجل شراء معدات جديدة. هذه المصلحة العامة "اعتمدتها الدولة معياراً لتبرير الأعمال التي تقوم بها وإعطاء الصفة الشرعية لِما تقوم به".

ج- انعدام الرقابة في القطاع العام وتفشي الفساد من جراء ذلك.

الرقابة القائمة حالياً في القطاع العام لا تغدو عن كونها تقليدية بكل ما للكلمة من معنى، كونها لا تعتمد الوسائل الحديثة للوصول الى غايتها، حتى ان البعض في

تحليله للرقابة في فرنسا وجد" انها رقابة ما زالت حبيسة الاطر النظامية التي من خلالها تعمل تلك الرقابة، وذلك من دون الغوص في الأسباب التي أدت الى التقصير، لا بل ان تدابير السلطة بحق المقصرين في إدارة ما، عن أعمال لا تدخل ضمن صلاحياتهم، إ نما هي ناتجة عن تحميل الرأي العام للسلطة هذا التقصير فتلجأ إلى المحاسبة وقهر الموظف غير المسؤول عن هذا التقصير لامتصاص النقمة الشعبية عن السلطة".

ومن نتائج هذه الطريقة في تطبيق الرقابة رأى بعض فقهاء الاداري، "انها تدفع الموظف وعلى كل درجات الهيكلية الإدارية إلى التقرب من السلطة لكسب رضاها، واستعداده للعمل وفق ما تريده، وعند ذلك يتمكن هذا الموظف وبسبب هذا الغطاء السياسي من الانغماس في الفساد" ،هذه الآفة المنتشرة في كل دول العالم النامي – ولا نغالي ان قلنا انها متفشية خارج هذا النطاق وإن بدرجات أقل.

كما ان الفساد هو المرض العضال الذي ينخر في جسم أي دولة، خاصة عندما يجري بغطاء واضح من قبل أهل السلطة، ونعتذر إن قلنا العراق غارق حتى أذنيه بهذا المرض الفتاك الذي جعل العراق غير قادر على النهوض من بعد عام ٢٠٠٣ واللحاق بأفضل دول المنطقة على الصعيد الانمائي والخدماتي، لكنه وللأسف لا تمر فترة إلاّ ويخرج لنا الاعلام بفضائح تهتز بسببها اقوى السلطات، ربما لو يتوفر في العراق نظام رقابي فاعل مستقبلاً لأنقذنا العراق وشعبه من هذه الآفة.

بهذا القدر من الشرح المتعلق بالفرع الثاني من المطلب الأول نكون قد اوضحنا وإن بصورة مختصرة الاسباب والنتائج التي أدت الى فشل اعتماد البيروقراطية في إدارة المرافق العامة الإدارية والمرفقية، وفق تطبيقاتها في دول العالم النامي، والعراق بطبيعة الحال يعاني من تلك النتائج السلبية، مما يدفعنا لمتابعة الشرح في وضع تصور قد يُخرج العراق تحديداً من هذه العقدة المتمثلة في إدارة المرافق العامة، واعتماد الإدارة الفضلى التي تعتبر المنقذ من هذا الوضع، والتي تنعكس سلباً على المواطن العراقي.

المطلب الثاني: مفاهيم ومبادئ الإدارة الفضلى وضرورة تطبيقها في العراق وصولاً إلى تحقيق الحوكمة الرشيدة.

قد يتساءل البعض حول كيفية تطبيق الإدارة الفضلى في الإدارات العامة، سيما وان هذه النظرية انطلقت لمعالجة الثغرات في إدارة القطاع الخاص، لكن سرعان ما تقبل الفكرة فقهاء قانون الإدارة العامة، وبدأت مسيرة المطالبة بضرورة تطبيق هذا المفهوم في مرافق الدولة، لكي تتحقق غايتين:

الاولى : الوصول إلى افضل السبل لتقديم الخدمات للمواطن.

الثانية: لتحقيق غاية مهمة وهي تطبيق مفهوم "الحوكمة الرشيدة".

وهذا المفهوم بدأت الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة بالمطالبة بوجوب توصل الدول إلى اعتماده، الذي يضيق مجال البحث فيه بهذه الدراسة المقتضبة، لكن يمكن الدلالة على أهمية هذه الحوكمة من خلال مثال نسوقه على سبيل المثال لا الحصر، ألا وهو إصرار كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، على ضرورة اعتماد هذه الحوكمة قبل الموافقة على اي قرض يُطلب من دولة ما، حتى ولو كان لأسباب مُلحّة وضرورية لأن الحوكمة الرشيدة تحد من الفساد.

من هنا نستنتج ان الإدارة الفضلى مُطالب باعتمادها في كل الدول النامية والعراق واحد من تلك الدول، وذلك لإحلالها مكان الإدارة ذات التطبيق البيروقراطي الذي تناولناه في المطلب الأول، وأظهرنا مدى قصور هذا النسق في إدارة المرافق العامة المركزية واللامركزية من تحسين التقديمات للمواطن، وعجزه عن الحفاظ على المال العام، وذلك من خلال التبعية التي ينتهجها الموظف العام وعلى كل درجات الهيكل الإداري، بحيث يبقى المواطن رهن إرادة السلطة السياسية من خلال هذا النسق المعتمد في مختلف إدارات الدولة، والذي أعتبر بأجماع فقهاء الإدارة العامة، السبب الأول في تفشي الفساد في تلك الدول بما فيها العراق.

على هذا الأساس سنعمل على تقسيم هذا المطلب الى فرعين وفق التالي:

الفرع الأول: مفاهيم ومبادئ الإدارة الفضلى.

الفرع الثاني: ضرورة تطبيق الإدارة الفضلى في العراق لتحقيق الحوكمة الرشيدة.

الفرع الأول: مفاهيم ومبادئ الإدارة الفضلى.

كما ذكرنا في مقدمة البحث أن مفهوم الإدارة الفضلى ظهر في بداية القرن الماضي على يد المفكر الأميركي "تايلور" وكان يُراد تطبيقها في مجال القطاع الخاص، لكنه مع تحول دور الدولة من الحراسة إلى التدخل، والسعي إلى الدخول في عالم الخدمات التي يطلبها المواطن، بات من الضروري ووفق علماء قانون الإدارة أن تنسحب مفاهيم الإدارة الفضلى على القطاع العام في الدول، مركزياً كان أم لا مركزياً، كما أستقر الرأي في أواخر القرن ذاته أوعينه، ضرورة تطبيق هذا المفهوم حتى على المرافق الإدارية في الدولة، لأنها تقوم بتقديم خدمات للمواطن لا يمكنه التخلي عنها، لكي يعيش وفق القانون والأنظمة المرعية والإجرائية.

هذه النظرية الجديدة فرضت نفسها تدريجياً على إدارات كافة الدول، وطبّقتها الدول النامية، التي شهدات قفزات مهمة في عالم الصناعة، وفي عالم الشركات المتعددة الجنسيات، حيث نرى أن العراق يجب ان يلحق بهذا التطور، والعمل على تعديل تشريعاته ذات الصلة بإدارة المرافق العامة بمختلف أنشطتها، سيما وأن الدستور الجديد أسّسَ لفكرة اللامركزية الإدارية والمحلية وبالتالي أصبح بأمس الحاجة الى تحديث عمل الإدارات لِما فيه تقديم أفضل الخدمات والتقديمات للمواطن، الذي هو اليوم غير راضٍ عن الأداء في تلك المرافق.

على هذا الأساس سنعمل على شرح بعض النقاط الأساسية المتعلقة بمفاهيم ومبادئ الإدارة الفضلى، وذلك وفق النقاط التالية:

أولاً: تعريف الإدارة الفضلى ووظيفتها.

كونها نظرية جديدة لم يمضِ على اعتمادها سوى حوالي قرن من الزمن، ولذا اعتبرت حديثة قياساً على قِدم بقية النظريات ذات الصلة بعلم الإدارة. ولأنها كذلك تعدّدت النظرة اليها من خلال تعدد التعاريف التي اعتمدت من فقه علم الإدارة، حيث سنتطرق الى بعض تلك التعاريف، لتوضيح وظيفتها وأهدافها، وجاءت تلك التعاريف وفق التالي:

لقد رأى فيها بعض الفقهاء. بأنها:" نتاج لامتزاج عدد من ميادين المعرفة في العلوم الاجتماعية والسياسية والادارية والقانونية، من أجل الوصول الى انتاجية أفضل".

كما عرّفها البعض الآخر بأنها:" فرع من فروع المعرفة الذي يبحث عن كيفية الحصول على أنسب الموارد واستخدامها بالكامل وفقاً لنظم محدّدة تضمن إنتاجاً أكبر بأقل تكلفة ممكنة، ثم تقديمه للمواطن في المكان والوقت الذي يحدّده."

وقد عرّفها البعض الآخر من الفقهاء بأنها:" السلوك المعتمد في استخدام الجهاز البشري والمستلزمات التقنية والفنية ، بطريقة تؤمن تحقيق الهدف، وتأمين رغبات طالب الخدمة."

خلاصة هذه التعاريف، نرى ان اصحاب الفقه قد توصلوا إلى تعريف جامع وشبه كامل، وفق ما أورده ذات الفقيه، بأن الإدارة الفضلى تقوم على:" اساس اعتماد التخطيط والتنظيم والرقابة والتوجيه والتنسيق في استخدام العناصر البشرية والمادية والمالية لتحقيق الأهداف على الشكل الأفضل."

هنا نقول بأننا نؤيد هذا التعريف الأخير، خاصة لِما يحمل في طياته من مبادئ تتعلق بالتخطيط والتنظيم والرقابة إلى ما هنالك من مبادئ جوهرية، من دونها لا يمكن لأي قطاع إداري أو خدماتي في أي دولة، من تقديم الخدمات والتقديمات الملقاة على عاتق الدولة ووضعها بتصرف المواطن والتي تعتبر من أبسط حقوقه وحاجاته.

أما لجهة وظيفة الإدارة الفضلى، هي العمل بادئ ذي بدء على "تحديد المسؤوليات وتوزيعها على الجهاز البشري، كلاً وفق صلاحياته وقدراته الفنية والتقنية، كما أنها تهدف إلى الحد من البيروقراطية المطبقة في الإدارة كنظام إداري ثابت – خاصة على صعيد الإدارات العامة – وذلك للوصول إلى تقديم أفضل الخدمات".

٢- وظيفة الإدارة الفضلى وغايتها.

لقد أجمع فقهاء علم الإدارة، على إن الوظيفة الأساسية للإدارة الفضلى، تبدء من خلال "وضع القواعد الأساسية لتحديد المسؤوليات، لتنتقل بعدها إلى تقسيم العمل وتوزيع الأعمال، لتحقيق أفضل النتائج، حيث يترتب عن هذه المبادئ الحد من البيروقراطية التي تعرقل الأداء الإداري، لا سيما لجهة توزيع الصلاحيات المقرونة بالمسؤوليات".

حيث يرى بعض الفقهاء أن الإدارة الفضلى لا يمكن أن تتحقّق إن لم تكن مُدمجة بوظيفة الإدارة وصولاً إلى النظرة الواحدة للإدارة وإلى العنصر البشري الذي يُشكِّل الكادر العامل في الإدارة، إذ بنظر هؤلاء، وظيفة الإدارة العامة تستند على المبادئ التالية:

١- التخطيط.
٢- التنظيم.
٣- القيادة.
٤- الرقابة.

إن مجرد التمعن بهذه المبادئ الأربعة، نتأكد من إنها مبادئ ضرورية لاستنهاض الإدارة من واقعها المتدني – خاصة في العراق – وإيصالها إلى المستوى المطلوب، حيث يُطرح السؤال هل هناك إدارة فاعلة في القطاع العام إذا كانت تفتقر الى هذه المبادئ والتي نوجز أهميتها وفق الشرح المقتضب كالتالي:

١-التخطيط.

لا يمكن توقع أي نجاح في الإدارة إن لم تكن هذه الأخيرة تعمل وفق خطة لتلبية الواقع المطلوب من أداء تلك الإدارة، ومحاكاة المستقبل من أجل تطوير الأداء. حيث رأى بعض الفقهاء :"التخطيط يهدف الى القيام بعمليات وإجراءات لمواجهة موضوع مستقبلي، واتخاذ القرارات الملائمة لمواكبة الحدث المستقبلي".

٢-التنظيم.

من الصعب نجاح أي إدارة دون أن تكون قائمة على تنظيم محدّد، ووفق صلاحيات موزعة بدقة من خلال ذلك التنظيم الخاص بها. وقد رأى البعض في التنظيم" مجموعة توجيهات محدّدة يجب الالتزام بها وإتباعها من أجل تسيير العمل داخل الوحدات الإدارية، لِما فيه سرعة تلبية متطلبات المواطن."

لم يحصل إجماع حول المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم، لكن يتوجب الإشارة اليها باختصار حول النقاط الأساسية التي توافق عليها الفقهاء، والتي يعتبر القطاع العام بأمس الحاجة لتطبيقها، من أجل رفع مستوى الأداء الإداري في كافة المرافق وعلى كل الأصعدة، حيث جاء التحديد، ليؤكد على أن أهم تلك المبادئ هي :

- وحدة سلطة القيادة في الدولة على مستوى القمة، وعدم تركيزها في المراتب الدنيا.

- وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية، مع تحديد الواجبات بدقة.

وقد رأى بعض الفقهاء ضرورة تطبيق هذه المبادئ وغيرها "على صعيد الإدارات العامة وحتى المرفقية منها، مهما كان النظام المتبع مركزياً ، أم لا مركزياً."

٣-القيادة:

القيادة بنظر بعض الفقه، هي "فن التعامل مع الناس والقيادة الإدارية هي روح الإدارة ومُحرِّكها الدائم". حيث يتواكب هذا المبدأ مع مبدأ التنظيم الذي يُحدّد الهيكلية المعتمدة ومن يكون على رأسها، الذي من المفترض لديه القدرة على ضبط وتنظيم أنشطة كل الجهاز البشري التابع له. كما جاء في قول الامام علي بن ابي طالب عليه السلام "وأشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللطف بهم، ولا تكونن عليهم سبعاً ضارياً تغتنم أكلهم، فإنهم صنفان إما أخ لك في الدين وإما نظير لك في الخلق تُرى هل هناك من يعترض على هذا المبدأ الذي يجب أن يتحقق في الإدارة العامة، لكي تضطلع بكل مسؤولياتها، ولتكون بخدمة المواطن.

٤-الرقابة.

تخطيط وتنظيم وقيادة، رغم أهمية هذه المبادئ المفروض توافرها في إدارات القطاع العام، لكنها تبقى بحاجة إلى الرقابة، كونها تُشكِّل صمام الأمان للوصول إلى حسن التنفيذ، وتقيد الجهاز البشري بالمهام الموكلة اليه. إذ إن بغياب الرقابة تتهرب المستويات الدنيا في الجهاز الإداري من التقيد بما فرضه عليها القانون، والرقابة كما هو متفق عليها، ليست محصورة بسلطة الرئيس التسلسلي، بل يفترض أن يساعده بذلك مسؤولين في الأقسام الإدارية، يتولون الرقابة للتأكد من حسن سير الجهاز الإداري، أضف إلى ذلك وجوب وجود هيئة مستقلة عن هيكلية الجهاز تراقب أيضاً حسن التنفيذ، وذلك لكي يأتي الأداء الإداري في المرافق العامة وفق ما هو مرتقب منها.

وفي هذا المجال نرى إذا لم تنجح كل أنواع الرقابة المعتمدة حالياً في العراق في مكافحة الفساد، وتحسين أداء الإدارة، يعني هذا وجود خلل كبير "وفي هذه الحالة على إدارة الدولة العليا أن تعلن حالة طوارئ إدارية لمراجعة فعالية الرقابة وجدواها وسبل الارتقاء بأدائها"..

هنا نؤيد هذا الرأي، الذي فعلاً يؤكد على أن السلطة في العراق مطلوب منها اليوم قبل الغد، وقياساً على الفضائح المتوالية في الإدارات العامة، وكمية الأموال المنهوبة، ضرورة التحرك للبحث عن أسباب هذا الفساد، رغم تعدّد الأجهزة الرقابية، وإذا أقتضى الأمر ضرورة إعلان حالة طوارئ لتقييم واقع الإدارة، لأنه لا خلاص من هذا الواقع إلاَّ باعتماد الرقابة الفضلى والحوكمة الرشيدة بأسرع وقت ممكن، إذ يكفي هدراً للمال العام.

وفي نهاية هذا الفرع، نعود للتأكيد على أن النتائج العملية للمرافق العامة وتقديماتها تشكو من النقص والبطء في غالبية دول العالم، والعراق من بينها حيث هناك تقصير واضح في أداء المرافق العامة المركزية وغير المركزية، والمآخذ على الأداء لا تُحصى ولا تُعد، واستياء المواطن العراقي خير دليل على ذلك. هذه المآخذ سنعمل على شرحها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: ضرورة تطبيق الإدارة الفضلى في العراق لتحقيق الحوكمة الرشيدة.

السؤال الذي يطرح نفسه على كل عراقي، هو: لماذا هذا الإخفاق الواضح فيما وصلت إليه الإدارة في العراق؟ والتقصير الذي لا يحتاج إلى أي شرح، كون ما

يعانيه المواطن من تقصير الدولة في تأمين الخدمات الملقاة على عاتقها ينسحب على كل المرافق العامة الإدارية والمرفقية، وحتى في الإدارات المحلية.

كل ذلك ناتج عن الأساليب التقليدية الموروثة في الإدارة، والتي لم تتغير كأداء بعد إقرار دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، حيث أستمرَّ تطبيق العقلية القديمة مع انعدام كلي لفرض أي خطط جديدة من شأنها مواكبة التطور العمراني والديموغرافي الحاصل في العراق بدءاً من العاصمة بغداد، وامتدادا إلى كل المحافظات، لأن الانفصام بين السلطة الرئاسية والجهاز الأدنى المولج بالتنفيذ واضح كما أشرنا اليه في المطلب الأول كنتيجة قائمة بسبب تطبيق البيروقراطية.

وعلى هذا الأساس سنعمل على شرح موجبات التطبيق على الواقع العراقي، لأن الإدارة الفضلى ليست ترفاً للمفاخرة بها، لكن واقع الخدمات فرض تطبيقها لكي نسعى لرفع الغبن اللاحق بالمواطن العراقي، وذلك وفق التركيز على الضرورات التالية: -

أولاً: ضرورة تطوير الإدارة في القطاع العام.

إن المراقب عن كثب للواقع الذي يواجهه المواطن مع المرافق العامة الإدارية واللامركزية، يستنتج بدون أي عناء، أن العراق في هذا المجال لا يزال على ذات النسق الذي كان مُطبقاً في السابق، بالرغم من تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم، وتوسيع الصلاحيات المحلية وفق ما ينص عليه الدستور والقوانين ذات الصلة.

لذلك لم يعد أمام السلطة إلاَّ إعادة النظر بكل الأساليب المطبقة في عمل الإدارة في الوقت الحاضر، كون عمل هذه الإدارة بمجمله قد أصابه الترهل، ناهيك عن أن العقل الباطني لدى الغالبية من الموظفين، أنهم غير مضطرين لكسب رضى المواطن، طالما أنهم حائزين على رضى السلطة السياسية التي اوصلتهم الى تلك المراكز.

لذلك اصبح من الضرورة اعتماد الإدارة الفضلى بكافة مبادئها كونها تساعد بصورة أكيدة للخروج من النمطية التي يعيشها العراق اليوم، وبدء المسيرة الصحيحة لتطبيق ما نصَّ عليه الدستور ووضع الهدف الأساسي للتخلص من الآفات التالية:

أ- التوظيف العشوائي: لا يمكن التخلص من هذه الآفة إلاّ من خلال تطبيق الإدارة الفضلى،التي كما أشرنا سابقاً بأنها لا تسمح بالتوظيف إلاّ استنادا للكفاءة.

ب ـ المحسوبية: وهي علة العلل بالنسبة للواقع الحالي في العراق، وهذا ما يبعد الموظف العام عن تنفيذ المهام الموكلة اليه، إذ يحصر اهتمامه بالحفاظ على رضى من أوصله الى هذا المركز.

ج- هدر المال العام: بسبب انعدام التخطيط والتوجيه الإداري للدرجات الدنيا في السلّم الإداري، مما يترتب عن ذلك هدر في المال العام، حيث إن تطبيق الإدارة الفضلى يحول دون ذلك.

د ـ الفساد الإداري: آفة الآفات التي يعيشها العراق، وما يُنشر عن هذا الفساد وسرقة المال العام، قد لا يكون مسبوقاً في أي دولة من دول العالم، بسبب فقدان الرقابة والمحاسبة وهذا واقع لا يمكن التنكر له، إذ رغم انقضاء حوالي عقدين من الزمن على تغيير النظام السياسي في العراق، لايزال الفساد مستشرياً رغم تخصيص هيئة خاصة لمكافحته، وهذا ما يؤكد لنا أن محاربة الفساد لا يمكن إلاّ من خلال الإدارة الفضلى.

هـ ـ عدم المساءلة والمحاسبة: قد يعتقد البعض أن المساءلة والمحاسبة موجودة حالياً في العراق، لكن الواقع هو عكس ذلك لأنه لو يُطبِّق العراق الإدارة الفضلى مع ما تتبِعه من قواعد المساءلة والمحاسبة كما يجب، لِما وصل الفساد الإداري إلى هذا المستوى الذي كلّفَ خزينة المال العام مئات مليارات الدولارات، والمسألة مستمرة كما يعرف كل عراقي.

كل هذه الآفات هي سبب التعثر بالوصول الى مستوى جيد في الأداء الإداري، وهذا ما يدفع ثمنه المواطن العادي، انطلاقا من العاصمة بغداد وصولاً إلى كل المحافظات، وهذا لا يجوز الاستمرار به، لأنه وفق ما يراه بعض الفقهاء من أن الخلاص لا يتحقّق "إلاّ من تغيير نهج الإدارة في المرافق العامة من إدارية ومرفقية مركزية أم لامركزية."

ثانياً: تطبيق الحوكمة الرشيدة.

هذه النظرية كما سبق وأشرنا اليها، بأنها نتاج الأمم المتحدة، وأصبحت شعاراً تنادي به هيئات المجتمع المدني في معظم الدول، وإن اختلفت درجات الحوكمة من دولة الى أخرى. لأن الحوكمة الرشيدة هدفها إعلاء شأن القانون، وأن تكون أعمال السلطة، بما فيها الإدارة التي هي على تماس يومي مع المواطن، شفّافة وتضع بتصرف المواطن أية معلومات يريدها عن الإجراءات المُلزمة لها.

أما الأهداف الأساسية التي تتوخاها الحوكمة الرشيدة يمكن تلخيصها بالتالي:

(١)- تعزيز الثقة بالسلطة: كم هو العراق بحاجة الى هذا المبدأ لكي يُصبح المواطن واثقاً من السلطة القائمة، وبأنها تريد تأمين مصالحه على كافة الصعد من اجتماعية واقتصادية وحياتية.

(٢)- تعزيز الشفافية وتطبيق القانون: الشفافية هي أساس الحوكمة الرشيدة لأنها تُمكِّن المواطن من متابعة أعمال السلطة، وعند الضرورة مساءلتها عن كل تقصير، لذا لا نعتقد بأن أي عراقي يعارض تطبيق هذا الهدف، الذي هو بنظرنا خشبة الخلاص للعراق ولشعبه.

أمّا تطبيق القانون، فهو بداية كل إصلاح بدءاً من السياسة وصولاً الى الإدارة، لأنه بذلك يستطيع المواطن أن يأمن بأن القانون الذي شُرِّعَ من أجل حمايته لن تتمكن الإدارة من خرقه، لأن الحوكمة الرشيدة تُشدِّد على ضرورة إطلاق يد القضاء لكي يعمل من دون أي تدخل من السلطة السياسية، خاصة وأن العراق يتميز عن بقية دول محيطة باستقلالية قوية للسلطة القضائية، والتي من المفترض أن تنسحب على القضاء الإداري، "لأنه يتحمل دوراً أساسياً في جعل أداء الإدارة مُنطبِقاً على القانون ويمنع الإدارة من أي تجاوز له".

(٣)- تحديد المسؤوليات والصلاحيات وضمانة حماية المصالح الخاصة: هدف تسعى اليه الحوكمة الرشيدة، وتُشدِّد على هذا الهدف، لأنه بنظر البعض يُعطي المواطن الثقة والقدرة على حماية مصالحه من خلال تحديد الصلاحيات وحدود التصرف لكل سلطة.

(٤)- الحد من الحصانة المعطاة للسلطات: الحصانة من أهم العوائق التي تحول دون تحقيق أهداف الحوكمة الرشيدة، كونها تُعطِّل المساءلة وتحميل المسؤولية لكل من يخطئ، خاصة الموظف العام، الذي يبقى بعيداً عن الملاحقة بسبب الحصانة المعطاة له بنص القانون،حيث ناسف لكون بعض أجهزة السلطة تستغل صلاحياتها لغير الغاية التي وضعت من أجلها، والتي بالأصل لتحمي الموظف من التطاول عليه أثناء قيامه بواجبه الوظيفي.

لذلك تسعى الحوكمة الرشيدة إلى الحد من إطلاقيه الحصانة المعطاة للموظفين في القطاع العام، انطلاقاً من مبدأ المساواة الذي هو مبدأ منصوص عليه في شرعية حقوق الإنسان وفي كل الدساتير ومن ضمنها الدستور العراقي.

(٥)- مشاركة المواطن في تحضير القرارات المتعلقة بمستقبله: لا شك أن هذا الهدف، يلزمه قبل المطالبة به، رفع مستوى المواطن اجتماعياً وثقافياً ، والعمل على توعيته لِما فيه مصلحته، وهذا ما يتطلب جهداً خاصاً في بلدنا العراق لتحقيق المستوى المطلوب من هذا الوعي لتمكين المواطن العراقي من المشاركة الفعلية في هذا المجال.

نكتفي بهذه الأهداف التي تسعى اليها الحوكمة الرشيدة بتوجيه أممي، إذ يوجد الكثير من الأهداف التي لا يتسع مجال البحث للتطرق اليها، حيث أن هذا الاتساع جعل البعض يُشكك في أحقية تلك الأهداف، والظن بأن الغاية من الحوكمة الرشيدة هي تدخل الدول الفاعلة في خصوصيات الدول النامية، وذلك عن طريق ما يُعرف بالعولمة، وذلك لفرض إجراءات على الدول، غير معروفة من قبلها، وقد تكون متناقضة مع المفاهيم والقواعد المتعارف على تطبيقها داخلياً.

الخاتمة: إن ما تطرقنا اليه في هذا البحث الذي فرضه واقع الحال الذي تعيشه الإدارة العراقية في الوقت الحاضر، إن في المرافق الإدارية أو المرفقية من مركزية ولامركزية، والتي تدعو إلى الأسف حيال هذا الواقع، حيث صرخة المواطن تضيع أو تهدر في خِضّم الصراع السياسي بين المكونات السياسية، رغم أن مآسي المواطن وعذاباته لم تعد خافية على أحد والواقع يُنذِر بالأسوء ، خاصة بعد شيوع حالات الفساد ونهب المال العام والفاعلين غير مهتمين أو مكترثين بما قاموا به، كل ذلك بسبب النمط المتبع في الإدارة وفي أنظمتها العامة، التي ربما من الناحية النظرية لها القدرة على تفعيل أداء الإدارة، لكن إلى متى على المواطن الانتظار لكي يصبح لديه إدارة منتجة وملبية لحاجاته ومتطلباته.

تبعاً لهذا الاستنتاجات اعلاه يمكننا أن نوجز أهم التوصيات، وفق التالي:

١- ضرورة ان تتوافق القوى السياسية العراقية على أن وضع الإدارة الحالي ليس بخير.
٢- إقامة ورش عمل لمتخصصين في علم الإدارة من عراقيين واجانب لوضع خطة لإعادة هيكلة الإدارة المركزية واللامركزية في العراق.
٣- إقامة ورش عمل داخل المجلس النيابي وبمشاركة اختصاصيين بالإدارة لوضع قوانين جديدة لتغيير طريقة الأداء في الإدارة الحالية.
٤- اعتماد الكفاءة والتخصص في التوظيف الإداري، وعدم تدخل السياسة في هذا الأمر.

٥- وضع قوانين جديدة تتعلق بالإدارة تأخذ بعين الاعتبار مفاهيم " الإدارة الفضلى" للوصول إلى تحقيق الحوكمة الرشيدة، لكي نقضي على الفساد وعلى عدم الإنتاجية في مختلف الإدارات.

يبدو ان الخلاص لن يأتي إذا لم تتغير آلية التعاطي من قبل السلطة السياسية مع الواقع الإداري، والعمل على تغيير المفاهيم التي تعمل بموجبها الإدارة لا سيما التخلي عن البيروقراطية، والتوجه اليوم قبل الغد الى تطبيق "الإدارة الفضلى" في كل المرافق العامة في العراق، لكي تُصبح فعلاً بخدمة المواطن لا أن تكون عقبة بوجهه للحصول على بديهيات حاجاته اليومية، وصولاً لتطبيق مفاهيم وغايات الحوكمة الرشيدة، بالتناسب مع التقاليد والعادات التي ما زالت تطبق في العراق.

يبقى التحرك واجب ومطلوب من كل القوى السياسية، لأن واقع الحال كما هو عليه يُنذر بأصعب النتائج، وسرقة المليارات من الدولارات من الأموال المؤتمنة عليها الإدارة – وما سبقها من فضائح تتعلق بهدر المال العام ونهبه - خير دليل على حثّ الجميع لتغيير النمط الإداري في العراق لوقف النزف الحالي، والحفاظ على المال العام بكل اشكاله.

المراجع:

- ابراهيم المنيف – تطور الفكر الاداري المعاصر – مجلة المدير – الرياض – المملكة العربية السعودية – ٢٠١٧.
- امين عاطف صليبا – الوافي في القانون الاداري العام – مبادئ اساسية – المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس ٢٠١٩.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا –الادارة العامة "العملية الادارية"- الدار الجامعية – بيروت ١٩٩
- أحمد صقر عاشور – الادارة العامة – الطبعة الأولى – دار النهضة العربية بيروت – ١٩٧٩.
- أحمد عبد السلام دباس – آراء ونظرات في الادارة – طلاس للنشر – سوريا – دون سنة اصدار.
- أمين عاطف صليبا – الحصانة بمفهومها العام والخاص – بحث منشور في مجلة نقابة محامين طرابلس – العدد١٦.
- أمين عاطف صليبا – دور الدساتير والسيادة الوطنية في ظل المعاهدات والقرارات الدولية – المؤسسة الحديثة للكتاب – لبنان ٢٠١٤.
- بول سالم – اللامركزية الادارية – اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل – اللامركزية الادارية في لبنان – الاشكالية والتطبيق – المركز اللبناني للدراسات – بيروت ١٩٩٦.
- جميل احمد توفيق – إدارة الأعمال – دار النهضة – بيروت ١٩٧٨.
- حسن الحلبي – الوجيز في الادارة العامة – الجزء الأول طبعة اولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت ١٩٨٣.
- سامي منقارة – الادارة الفضلى في القطاعين الخاص والعام – مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع. لبنان طبعة اولى- ١٩٩٦ .
- فوزي حبيش – الادارة العامة والتنظيم الاداري – دار النهضة العربية – بيروت -١٩٩٩-
- موسوعة الإمام علي بن أبي طالب (ع) في الكتاب والسنة والتاريخ - محمد الريشهري - ج ٤ .
- محمود عساف – أصول الإدارة – دار النشر العربي – القاهرة ١٩٧٦ .

المجلات

- مصطفى زهير – عادل حسن- عاطف عبيد – أصول التنظيم والادارة- دار النهضة العربية-بيروت١٩٧٤
- يوسف سعدالله الخوري – إدارة المرافق العامة الجزء الثاني لبنان دون دار نشر ١٩٩٩