فاعلية الإصلاح الإداري ودوره في تقويم الجهاز الإداري الحكومي في العراق الاتحادي

(دراسة تحليلية)

The effectiveness of administrative reform and its role in evaluating the government administrative apparatus in federal Iraq

(An analytical study)

م.د. نوفل كامل يعقوب

Dr.Nawfal Kamel Yaqoub

كلية القانون – جامعة تكريت- صلاح الدين- العراق

College of law- Tikrit University- Salah AL-din-Iraq

Nawfel.yacoob122@tu.edu.iq

المستخلص

إن الإصلاح الإداري بأساليبه المختلفة ودوره المتميز في تقويم النظام الإداري الحكومي، يعّد الركيزة الأساسية بالقضاء والحّد من الفساد المالي والإداري، من خلال وجود نظام اداري رقابي فاعل ورصين يحفز المساءلة والشفافية والنزاهة الإدارية للنهوض بالواقع العملي للنظام الإداري الحكومي، ولغرض تنظيم الإصلاح الإداري تطرقنا بشكل سليم وصحيح بطريقة مفصلة عن مفهوم الإصلاح الإداري وتعريفه وأهدافه ومبادئه ومعوقاته للقضاء على كافة الأخطاء والانحرافات الإدارية من جراء عمل المنظومة الإدارية، وكما تناول البحث عن آليات إصلاح الجهاز الإداري الحكومي والمتمثلة: بالإجراءات الإدارية الرقابية والقضائية لتقويمها ومساءلة المخالفين وذلك لتحقيق متطلبات الإصلاح الإداري وتطوير مستوى الأداء الوظيفي.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الإداري، الأداء الوظيفي، الانحرافات والمخالفات الإدارية، الجهاز الإداري الحكومي، الحكم الرشيد، الشفافية والنزاهة، المساءلة.

Abstract

Administrative reform, with its various methods and its distinguished role in evaluating the governmental administrative system, is the main pillar of the judiciary and reducing financial and administrative corruption, through the friendly and effective and sober administrative supervisory system that stimulates accountability, transparency and administrative integrity to advance the practical reality of the governmental administrative system. Reform of the government administrative apparatus, represented by administrative, supervisory and judicial procedures to evaluate them and hold violators accountable to achieve the requirements of administrative reform and develop the level of job performance.

Key words: Administrative Reform, Job Performance, Administrative Deviations and violations , Government Administrative Apparatus, Good Governance, Transparency and Integrity, Accountability.

المقدمة

تعّد فاعلية الاصلاح الإداري ودوره في تقويم الجهاز الاداري الحكومي في العراق الاتحادي، النواة الأساسية الفاعلة في تطبيق أسلوب النزاهة والشفافية والمساءلة

الادارية والقضاء على الفساد الاداري والمالي، من خلال استثمارها في دعم فاعلية الاصلاح الاداري في العراق الاتحادي، وكذلك وجود نظام رقابي فاعل لمراقبة الأداء الوظيفي في النظام الاداري الحكومي، من خلال النهوض بالواقع الاداري وتسيير العملية الادارية على أحسن وجه ممكن، وأن عملية تحقيق التقدم والتطور الذي يحصل في المؤسسات والدوائر الحكومية، يجب أن يعتمد على كفاءة وقدرة الموظفين في الأجهزة الادارية من خلال استيعابهم وفهمهم للخطط والاستراتيجيات الادارية ، وكذلك فهم الأهداف الحالية والمستقبلية لحركة تطور النشاط الاداري في الدولة، لتبني اصلاحات ادارية شاملة كفيلة باتخاذ قرارات ادارية سليمة بعيدة عن التعقيدات الادارية التي تؤدي الى شل النظام الاداري الحكومي، ونتيجة لذلك يجب بيان مفهوم واهداف ومبادئ الاصلاح الاداري ومشاكله ودوره في تقويم النظام الاداري الحكومي، فضلاً عن تحديد وتقييم الاجراءات الادارية القضائية والرقابية لتحسين و تطوير أعمال المنظومة الإدارية في الدولة، ورفع الكفاءة الادارية والأداء المؤسسي للعاملين في الجهاز الاداري الحكومي، ومن خلال بيان دور المحاكم الادارية والهيئات المستقلة في العراق الاتحادي، من جراء القيام بالاصلاح الاداري والقضاء على الأخطاء والانحرافات الادارية.

أولاً: أهمية البحث:

تركز أهمية البحث الموسوم (فاعلية الاصلاح الاداري ودوره في تقويم الجهاز الاداري الحكومي في العراق الاتحادي – دراسة تحليلية) بالتعرف على الأبعاد الموضوعية والشكلية لمفهوم الاصلاح الاداري ومعوقاته، وكذلك متطلبات اعداد وتنفيذ التطبيقات الخاصة ببرامج الاصلاح الاداري لتحقيق الاستقرار القانوني في العراق، من خلال التصدي للاخفاقات والمعوقات التي تشوب النظام الاداري الحكومي الناجمة عن التراكمات المعقدة القديمة للأنظمة الادارية السابقة من خلال فرض الرقابة الإدارية والقضائية لمكافحة الفساد المالي والاداري.

ثانياً : أهداف البحث :

يعّد مفهوم الاصلاح الاداري من المفاهيم الحقيقية الفاعلة والمهمة التي ينبغي على النظام الاداري الأخذ بها، إذ يهدف معالجة العديد من المشاكل والأزمات الادارية والقانونية لتحقيق الاستقرار الاداري في الجهاز الاداري الحكومي المتمثل: بالمؤسسات والمنشآت الحكومية، من خلال التأكيد على النزاهة والشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، والرقابة الإدارية التي تقوم بها الأجهزة الرقابية في الدولة (هيئة النزاهة الاتحادية ، وديوان الرقابة المالية الاتحادي)، والدوائر القانونية داخل المؤسسات العامة، مع فرض الرقابة القضائية حفاظاً لمبدأ المشروعية.

ثالثاً : اشكالية البحث :

تكمن اشكالية البحث الرئيسة في عدم وجود خطة استراتيجية شاملة تتبناها القوانين من اجل وضع الاصلاح الأداري المنشود لكافة مؤسسات الدولة في اطار زمني يكفل فاعلية تحقيق الاصلاح الاداري ضمن سقف زمني محدد يمكن من خلاله قياس مدى فاعلية الاجراءات الإدارية لتحقيق هدفها المنشود المتمثل بتحقيق الاصلاح فعلياً على أرض الواقع، وكما أن الاصلاح الاداري يعّد الدعامة الأساسية والادارة الفاعلة للنهوض بالجهاز الإداري الحكومي، فضلاً عن تحسين وتطوير مستوى ادائه الوظيفي ليمكنه ويؤهله بمكافحة الفساد الاداري والمالي ومواكبة المستجدات والتحّديات التي تواجهها الانظمة الادارية في الدولة، وتقديم الخدمات والنفع العام للجمهور وتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق المصلحة العامة وجعل الجهاز

الاداري الحكومي في الدولة هو المحرك الأساسي لتنفيذ الخطط والاستراتيجيات والقائم بتطوير التنمية الشاملة في النظام الاداري ومعالجة كافة السلبيات والمعوقات التي تواجه الأجهزة الوظيفية الإدارية في الدولة، من خلال فاعلية الاصلاح الاداري الحكومي، وتتفرع عن اشكالية البحث الرئيسة التي ذكرناها سابقاً جمّلة من الاشكاليات الفرعية التي يمكن تحديدها من خلال طرح التساؤلات الآتية :

١ – ما مدى كفاية وفاعلية الاصلاح الاداري في تقويم النظام الاداري في العراق الاتحادي ؟

٢– ما هي العقبات التي تواجه المهام الإدارية في مكافحة الفساد المالي والاداري ؟ ووضع الحلول المناسبة لهذه العقبات وتذليلها بشكل صحيح من قبل النظام الاداري في العراق الاتحادي .

٣ – ما مدى الالتزامات والاجراءات الادارية والقرارات الادارية المتخذة من قبل الحكومة العراقية في تقويم فاعلية الاصلاح الاداري، ومن خلال تحقيق الاستقرار التشريعي الاداري ؟

٤ – هل هناك عجز او ضعف او اهمال أو تقصير في الأداء الوظيفي للجهاز الاداري الحكومي في العراق الاتحادي ؟ وهل اتبع العراق المعايير الادارية الصحيحة ذات الصلة من عدمه ؟

هـ – ما مدى فاعلية الرقابة الادارية والقضائية في الإجراءات الادارية المتمثلة بالإصلاح الاداري ومكافحة الفساد المالي والاداري ؟

رابعاً : منهجية البحث :

نتبع من خلال بحثنا الموسوم (فاعلية الاصلاح الاداري ودوره في تقويم الجهاز الاداري الحكومي في العراق الاتحادي – دراسة تحليلية)، في تقديم دراسة مفصلة عن الجهود المبذولة في تقويم النظام الاداري واستحداث مبادئ ونظريات وأسس علمية رصينة، من خلال حل التعقيدات الإدارية الناتجة عن المشاكل البيروقراطية الإدارية استنادا الى المنهج القانوني التحليلي الوصفي الاستنباطي، ونحرص أن تكون لغة البحث علمية سليمة بصورة تظهر البحث في النهاية من دون اختصار مخل ولا اسهاب ممل.

خامساً: هيكلية البحث:

تمثل فاعلية الإصلاح الإداري الدعامة الحقيقية والأداة الرئيسية للنهوض بالواقع الإداري وتقويمه، وذلك من خلال مكافحة الفساد الإداري والمالي، ومن اجل سد الفجوة في النظام الاداري الحكومي وتحقيق الأهداف الحقيقية والاستراتيجيات والخطط التنموية في نطاق الإصلاح الإداري وتحقيقه، ولدراسة الموضوع من كافة جوانبه بشيء من التفصيل الدقيق سوف يتم تقسيم هذا البحث على مبحثين: نتناول في المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري ودوره في تقويم الجهاز الإداري الحكومي، والذي سنقسمه على مطلبين: نتناول في المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري وأهدافه، ونتطرق في المطلب الثاني: مبادئ الإصلاح الإداري ومعوقاته، ونتناول في المبحث الثاني: آليات اصلاح الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق، والذي سنقسمه على مطلبين: نبين في المطلب الاول: الاجراءات الادارية الرقابية لتقويم الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي في العراق، ونبحث في المطلب الثاني: الإجراءات القضائية والرقابية لتقويم الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق.

المبحث الأول

مفهوم الإصلاح الإداري ودوره في تقويم الجهاز الإداري الحكومي

يعد الإصلاح الإداري شعاراً ينادي به كل من يهمه الامر لأنه صعب المنال، وقد اصبح مطلبا ضروريا يؤرق فكر الإداريين في أغلب انحاء العالم، فضلاً عن

ذلك دعى علماء الإدارة كافة السلطات التنفيذية ومن ضمنها الإدارة العامة بتطبيق هذا الفكر الجديد في نظامها الاداري، لأنه يعتمد على الأنماط

والافكار الادارية الحديثة، والابداع المنظم لاداء المنظومة الإدارية وتقويم الجهاز الإداري الحكومي، و ذلك من خلال القضاء على الفساد الإداري الذي أصبح وباءاً مستشرياً في كافة أروقة ومفاصل الدولة ينّخر بها ويدمرها، وهذا كله انعكس بشكل مباشر على تدهور الأوضاع المعيشية للمجتمع العراقي، من خلال زيادة عدد الوظائف والموظفين داخل المنظومة الإدارية الذي ادى بدوره الى ترهّلها وتضّخمها، والتي بدورها تواجه العديد من المعوقات التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية ما جعلها غير مؤهلّة وغير قادرة للقيام بمهامها التطويرية والابداعية في الجانب المالي والإداري والاقتصادي والاجتماعي، إما فيما يتعلق بشروط الإصلاح الاداري فيجب أن تكون هناك إدارة ذكية ونشطة، والعاملون فيها يتمتعون بالقابلية والقدرة على الأدارة المرنة والمتطورة، لكي يتمكنوا من مراقبة عملية الإصلاح الاداري بنجاح من خلال قياس النتائج وتقييمها، ووضع المعايير السليمة لنجاح هذه العملية، وكذلك معرفة وتصحيح الأخطاء والانحرافات الإدارية الحاصلة من جرائها لزيادة سرعة عملية التنمية الإدارية، واستناداً لما سبق سنوضح بشكل مفصل ودقيق تعريف الاصلاح الاداري و بيان اهم أهدافه ومبادئه، وتوضيح كيف يتم الاصلاح الاداري بنجاح، وما هي أهم معوقاته، وعلى ضوء ما تقدم سنقسم المبحث الاول: على مطلبين: نتناول في المطلب الأول: تعريف الاصلاح الاداري وأهدافه، ونوضح في المطلب الثاني: مبادئ الإصلاح الإداري ومعوقاته.

المطلب الأول

تعريف الإصلاح الإداري واهدافه

يتسم الاصلاح الاداري بأنه مفهوما واسعاً وشائكاً يمتد الى مختلف ميادين العمل الإداري متى ما أصابها قصوراً أو انحراف أو خلل أو فسادا اداريا في أي جانب من جوانب النشاط الاداري ، فلذلك فأن الاصلاح الاداري هو يعني ازالة الفساد واصلاح الشيء بعد افساده ، بهدف تنمية الموارد البشرية وتبسيط الاجراءات الادارية، فضلاً عن ذلك فأن الاصلاح الاداري لا ينحصر على تطوير الجوانب الادارية فحسب، بل يمتد ليشمل التفاعل المتبادل مع البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة به، الأمر الذي يجعل عملية الاصلاح تتجاوز مجرد نقل النماذج الادارية أو التقنيات الحديثة الى ترسيخ ثقافة الابتكار والابداع والتجديد المؤسسي (العدوان، ١٩٨٦م :٧٨٦)، وكذلك يشكل الاصلاح الاداري أحد أهم الأولويات في الدولة النامية (المتأخرة)، وذلك بسبب المسؤولية الكبيرة التي يتحملها النظام الإداري في دفع عملية التنمية الشاملة (عطية، ٢٠١٩م، : ٢٤٩)، وتحسين طرق النشاط الاداري ، وتمكين وتدريب الموارد البشرية التي تقود المنظومة الادارية وتعزز قدراتها الادارية وترتقي بمستوى أدائها (الحملي، ٢٠١٣م، : ٣٣٧)، لتحقيق اهدافها المنشودة بما يخص الإصلاح الاداري، وعلى ضوء ما تقدم سنقسم المطلب الأول: على فرعين: نتناول في الفرع الأول : تعريف الاصلاح الاداري، ونخصص في الفرع الثاني : اهداف الاصلاح الاداري .

الفرع الأول

تعريف الاصلاح الإداري

استخدم علماء الادارة عدة مصطلحات للدلالة على التحديث والتطوير كالاصلاح الاداري، والتنمية الإدارية، واعادة الهيكلة، وإعادة ابتكار الحكومة، إلا أنهم لم يتفقوا على وضع مفهوم موحد لهذه المصطلحات، وبالأخص الاصلاح الاداري الذي أرتبط بعدة مفاهيم مختلفة نسبياً

بسبب اختلاف الفكر السياسي والعلمي للباحثين والمؤلفين، وتعدد الآراء و تباين وجهات النظر واختلاف توجهاتهم الفكرية والعلمية والسياسية (تيشوري، ٢٠٢٦م)، فضلا عن ذلك فان الإصلاح الإداري يعّد ظاهرة مركبة ومتداخلة الجوانب سواءا من حيث مكوناته، أو أهدافه أو البيئة المحيطة به، نظراً لتعدد أبعاده و تشابك عناصره، لذلك يصعب وضع تعريف شامل و دقيق له ، إذ إن ما يعد تعريفاً جامعاً ومانعاً من زاوية معينة، قد لا يكون كذلك من زاوية اخرى، ولهذا تعددت وجهات النظر بشأنه وكثرة حوله المناقشات والاراء (بدران، ١٩٨٥م : ٦)، فقد عرف الاصلاح كأصل عام على أنه: "محاولة لمنع انهيار الاوضاع انشأت عليها المؤسسات والهيئات الدستورية في الدولة، وعلى هذا الأساس فأن الاصلاحات هذه لا تستهدف الى حدوث تغييرات جذرية في البناء الهيكلي للدولة " (الكيالي، ١٩٨٥م : ٢٠٦)، ومن ثم بعد ذلك عرف مصطلح الاصلاح الاداري من قبل معجم مصطلحات العلوم الادارية على أنه "عملية تشمل كافة عمليات تنظيم الاجهزة الادارية وكذلك تنمية الأفراد العاملين فيها وتحفيزهم ورعايتهم. وبصيغة عامة كل ما يزيد من الكفاءة الادارية ويقضي على مشاكل الإدارة" (بدوي، ١٩٨٤م : ٢٨)، ومن خلال النظر على التعريف من كافة جوانبه نرى بأن التعريف ضيق ومقتضب ويقتصر على عمليات تنظيم الأجهزة الإدارية وتنمية الأفراد وتحفيزهم، ولم يحدد ويوضح كيفية نجاح الاصلاح الاداري داخل النظام الإداري ككل وأقتصر كذلك على الكفاءة الادارية ولم يتطرق على المساءلة والمحاسبة والنزاهة والقضاء على مشاكل الادارة والرقابة الإدارية، أما فيما يتعلق بما مقصود بالإصلاح الاداري فهو الجهود التي تبذلها الدول النامية لاستيراد وتبني التكنولوجيا والأساليب الادارية وفق هذا التصور، فيرى الفقيه الأمريكي فيريل هيدي المتخصص بالادارة العامة بأن الاصلاح الاداري يقوم على افتراض بأن الدول الغربية قد بلغت مستويات متقدمة من الكفاءة الادارية ، الأمر الذي يجعل نقل هذه الخبرات والنماذج الادارية الى الدول النامية أمراً ضرورياً، وفي هذا السياق فقد ركز مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية الذي عقدته منظمة الأمم المتحدة في جامعة ساسكس في المملكة المتحدة عام ١٩٧١م، فقد سلط الضوء على البعد الاداري في تعريفة وعلى ضوء ذلك فقد عرفه على أنه: "المجهودات ذات الاعداد الخاص التي تهدف الى ادخال تغييرات أساسية في أنظمة الادارة العامة من خلال اصلاحات على مستوى النظام جميعه أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والافراد والعمليات الادارية" (شلبي،٢٠١٣م : ٦٠) ، ويؤخذ على هذا التعريف بأنه ركز على الكفاءة الادارية وكيفية وضع معايير لتحسين العمليات والهياكل الإدارية والافراد، وكان الأجدر بالمعرف بأن يركز على عملية الاصلاح الاداري من الجانب التنظيمي والتخطيط والرقابة الإدارية داخل المنظومة الادارية ، ولم يبين سبل وطرق مكافحة الفساد الاداري في النظام الاداري ، أما الاتجاه الآخر من الفقهاء فقد ذهب بعيدا عن التعاريف السابقة وعرف الاصلاح الاداري على انه : "هو عملية هادفة ومرسومة ومخططة هدفها يتحرك دائماً مما يؤدي الى تغيير جذري وأصيل في الأشخاص وفي المفاهيم وتشمل كل مقومات الادارة وسائر خطواتها" (السعود، ٢٠٠٧م : ٣٤)، من خلال النظر الى التعريف من كافة جوانبه نرى بأنه ضيق ومقتضب والتعريف ليس جامعاً مانعا لكافة مقومات الاصلاح الاداري وهناك غموض وعدم وضوح فيه وكان الأجدر بالمعّرف أن يقول الأفراد وليس الأشخاص وأن يحدد

الهدف بدقة وموضوعية ويبين ما هي تلك الخطوات لأجل الوصول الى التغير الجذري والشامل في المنظومة الادارية ، وعلى ضوء ما تقدم من تعريفات سابقة للإصلاح الاداري بدورنا لا نؤيدها جميعاً ومن جرائها نستنتج التعريف الآتي: للإصلاح الإداري: "هو جهد جماعي ومنهجي يهدف الى تحديث الجهاز الاداري الحكومي بشكل شامل و جذري من خلال اعادة تنظيم الهيكل الاداري وتحسين ادائه، وتبسيط الإجراءات الادارية وطرق العمل داخل المنظومة الادارية والقضاء على البيروقراطية الادارية، وزيادة كفاءة الموارد والعمليات الادارية، ويتحقق ذلك عبر سّن تشريعات و قوانين وأنظمة وتعليمات جديدة تتوافق مع التطورات التقنية ومتطلبات العولمة الرقمية، ومع فرض رقابة ادارية صارمة من جراء تقييم اداء المؤسسات الحكومية من خلال الجهات الرقابية المتخصصة".

الفرع الثاني

أهداف الاصلاح الإداري

يهدف الاصلاح الاداري الى الانتقال من النمط البيروقراطي التقليدي القائم على التعقيد والاجراءات الادارية الروتينية الى اسلوب اداري ديمقراطي اكثر مرونة واستجابة، مع التأكيد على ضرورة تخليص الادارة من القيود الجامدة غير المجدية التي تعيق حصول المواطنين على الخدمات العامة واشباع حاجاتهم الاساسية بسهولة ويسر (نغيمش، ١٩٨٤م: ٧٧)، وكما يسعى إلى تعزيز الثقة لدى العاملين في الجهاز الاداري ، إذ إن ترسيخ هذه الثقة لدى الجمهور ينعكس أيجاباً في دعمهم للمؤسسات الحكومية نتيجة شعورهم بالرضا، ومن ثم بعد ذلك فإن الاصلاح الإداري لا يقتصر على كونه مسؤولية الدولة فحسب، بل يمثل مسؤولية مشتركة تتطلب مشاركة الأفراد ولا سيما الموظفين بوصفهم الجهة المنفذة للسياسات والخطط والاستراتيجيات الادارية ومتابعة تنفيذها، وعلى ضوء ما تقدم فأن الاصلاح الإداري يهدف الى تحقيق غايات سياسية واجتماعية واقتصادية يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

أولاً : الارتقاء بمستوى أداء الجهاز الإداري وتعزيز كفاءته، وتطوير قدرته على احداث تغييرات هادفة في أساليب الادارة والهياكل التنظيمية وسلوكيات القيادات الإدارية، فضلاً عن تطوير الموارد البشرية وتقويم أدائها ، بما يساعد ويساهم في تمكين المؤسسة الحكومية من تحقيق غاياتها وأهدافها المنشودة (أحمد، ٢٠٢٢م : ٤٥٠).

ثانياً: تحديث آليات واجراءات العمل الاداري والارتقاء وتطوير الأنظمة الادارية، وتبسيط الاجراءات الادارية بهدف تحقيق العدالة في توزيع المهام الوظيفية، وذلك من خلال القضاء على تداخل وتكرار الانشطة الادارية التي تضطلع بها الادارة العامة.

ثالثا: مواكبة الادارة العامة لمستجدات التطوير والتحديث عبر تبني الانتقال نحو الادارة الالكترونية بهدف تعزيز الكفاءة الادارية والحد من الانحرافات والاخطاء الادارية وتبسيط الإجراءات الادارية والتقليل من التعقيدات، ويعّد ذلك من الركائز الأساسية للإصلاح الاداري ، إذ يسهم في تحقيق التكامل الإلكتروني بين مختلف الاجهزة الادارية الحكومية ضمن إطار ما يعرف بالحوكمة الالكترونية (عبداللطيف وآخرون، ٢٠١٦م : ١٩).

رابعاً: بناء هيكل الدولة الاداري على قواعد علمية وطنية رصينة، و تعزيز قدرات ومهارات القيادات الادارية العليا، من خلال التوسع في برامج التأهيل والتدريب، ومشاركتهم في الندوات والمؤتمرات العلمية، بما يسهم في رفع كفاءتهم، وتمكينهم من الاضطلاع بمهام الادارة العامة و تحقيق أهدافها المنشودة،(البصيري، ٢٠١١م : ٤١).

خامساً: تطوير آليات التعامل مع المواطنين، وترسيخ مبدأ الاستجابة لهم باشباع حاجاتهم العامة ، بعد أن يتم تقديم الخدمات العامة وهذا يكون هو المبرر والمسوغ القانوني الجوهري لوجود الأجهزة الادارية، مما يستدعي تعزيز مستوى الشفافية في اداء الموظفين في داخل المؤسسات الإدارية، و تكريس قيم المساءلة وترسيخ المسؤولية المجتمعية، (البصيري، ٢٠١١م : ٤١).

سادساً: تدعيم مسار الانتقال الديمقراطي، ومساندة التوجهات الرامية الى تطبيق اللامركزية الادارية في الجهاز الاداري الحكومي ،(الصيرفي، ٢٠٠٨م : ٩٣).

سابعاً: توافق وتطابق الادارة مع واجبات الدولة وتطوير الأساليب الادارية على مختلف المستويات، بما يساعد في معالجة التحديات السياسية والاقتصادية والتنظيمية التي تواجه الادارة العامة بصورة خاصة والجهاز الاداري الحكومي بصورة عامة واقتراح الحلول الملائمة لها، (عبدالرحمن، ٢٠٠٧م : ١٩١).

المطلب الثاني

مبادئ الاصلاح الإداري ومعوقاته

يتسم الاصلاح الاداري بعملية التنظيم من حيث الاسس والمبادئ ومعالجة المشكلات والعقبات التي تعترضه، في حين يقصد بالنظم هي مجموعة من القوانين والانظمة والتعليمات الوظيفية التي تنظم عمل الهيئات الحكومية، ومن ثم تبرز ضرورة تحديث وتطوير القواعد القانونية التقليدية التي تحكم المنظومة الادارية، بما ينسجم مع متطلبات العصر الراهن، (حسن، ١٩٩٣م :٦٧)، فإن المعيار الحقيقي للإصلاح الاداري لا يتمثل في أتساع الأبنية الحكومية ، ولا في تعدد المؤسسات ، ولا في اقامة الدورات التدريبية للموظفين، بل يكمن في تحسين العلاقة بين الادارة والمواطن والارتقاء بكفاءة الأداء داخل أروقة الجهاز الاداري الحكومي، من خلال ترسيخ مبادئ الاصلاح الاداري القائمة على الشفافية و النزاهة والمساءلة والمحاسبة والحوكمة الرشيدة ، وكما يرتبط نجاح هذا الاصلاح بقدرة النظام الاداري عند ممارسته لنشاطه الأداري بالعمل ضمن اطار قانوني محدد لا يجوز الخروج عليه، وإلا عدّ تصرفه معيباً لمخالفته مبدأ المشروعية، (Robert, 1998 :158)، من خلال معالجة الانحرافات والاخطاء الادارية والتغلب على المعوقات الموضوعية التي تعترضه وعلى ضوء ما تقدم سنقسم المطلب الثاني: على فرعين: نخصص في الفرع الأول : مبادئ الاصلاح الاداري، ونبين في الفرع الثاني : معوقات الإصلاح الإداري.

الفرع الأول

مبادئ الإصلاح الإداري

يمثل تعزيز الحكم الرشيد أداة اساسية لتحقيق الفاعلية والشفافية النزاهة، وتنمية الموارد البشرية وادارتها ادارة سليمة، من خلال تفعيل مبدأ مساءلة الموظفين ومحاسبتهم عن الأنشطة الادارية غير المشروعة التي يرتكبونها، واستناداً الى ما تقدم، سيتم بيان المبادئ الاساسية لمكافحة الفساد الاداري والقيام بالاصلاح الاداري وعلى النحو الآتي : –

أولاً: الشفافية:

تصنف الشفافية من المفاهيم الحديثة والمتطورة التي ينبغي على الجميع تبنيها، لما لها من دور مهم في تحقيق التنمية الواقعية، فضلاً عن اسهامها في تطوير التنظيمات الادارية والوصول الى بناء اداري سليم وقادر على مواجهة العقبات المستجدة والمتغيرات المرتبطة بعملية الاصلاح الاداري، وكما تساعد في الكشف عن المعوقات التي تعترض مسار التنمية ومنها: الفساد الاداري، والروتين، وعدم وضوح اساليب العمل واجراءاته، ويعّد توافر الشفافية الادارية وبأنها من المفاهيم المعاصرة التي تتناول البعد الأخلاقي للإدارة، إذ أصبحت مطلباً اساسياً لنجاحها، ومن ابرز متطلبات

الشفافية هو العمل على مكافحة الفساد الإداري والحّد منه وفق استراتيجيات فعالة تعتمدها الدول للقضاء على مختلف أشكاله، (Jermy, 2000: 128)، وفي هذا الاطار تسهم الشفافية الادارية بدرجة كبيرة في تعزيز ثقة الجمهور بالعاملين في الاجهزة الادارية، وكذلك أن الشفافية في العمليات الادارية هي تعنى الذهاب بعيداً عن التعقيد والبيروقراطية الادارية والاجراءات الروتينية، وتساعد في تسهيل حصول المواطنين على الخدمات التي يطلبونها، وتمكنهم من الاطلاع على الخيارات المتوفرة الامر الذي يؤدي الى اشباع الحاجات العامة لدى الجمهور وتحقيق رضاهم ، فضلاً عن رفع مستوى الانتاجية، وكل ذلك ينعكس أيجاباً في تقليل مستويات الفساد الاداري والترهل الاداري، وتعزيز كفاءة وفاعلية الاداء الإداري، (اللوزي، ٢٠٠٢م : ١٤١)، علاوة على ذلك فإن الشفافية تعد ظاهرة تعّبر عن تبادل المعلومات والتصرف بوضوح وانفتاح، إذ تقوم على الانسياب الحر للبيانات، بما يتيح لأصحاب المصالح الاطلاع المباشر على ما يرتبط بمصالحهم، ويعزز الوصول الى المعلومات بصورة جلية ومفهومة وشفافة، (موقع الكتروني للشفافية الدولية في برلين)، وتبرز أهمية الشفافية من خلال دورها في تحقيق الصالح العام والمساهمة في اتخاذ قرارات ادارية سليمة (اللوزي، ٢٠٠٢م : ١٤١)، وفي هذا السياق تقوم الشفافية الادارية باختيار قيادات ادارية تتسم بالحياد والنزاهة والانتماء للمؤسسة الحكومية، ومن ثم بعد ذلك فأن الاصلاح الاداري يستلزم عليه بالزام المنظومة الادارية بمبدأ الشفافية التي تتمتع بالوضوح والافصاح وتحليل الغموض والتعقيد في التصرفات والاجراءات الادارية ، بما يعزز جسور الثقة بين الادارة والجمهور. (القريوتي، ٢٠٠١م : ٦٣).

ثانياً: المساءلة:

تكوّن المساءلة الركيزة الأساسية في الادارة العامة ، ويرتبط مفهومها ارتباطاً وثيقاً بعملية الاصلاح الاداري، اذ إن تطبيقها بصورة سليمة يسهم في تلخيص المؤسسات الحكومية، من مظاهر المحاباة والوساطة ويدفعها نحو النزاهة والعمل وفق الكفاءة وتكافؤ الفرص، وكما تحمل المساءلة رسالة بنّاءة تقوم على الاصلاح والتقويم، وتهدف الى الارتقاء بمستوى اداء العاملين، فالمساءلة لا تعني الاتهام أو المحاكمة بقدر ما تهدف إلى التأكد من أن الأداء يتم ضمن الأطر القانونية التي تحددها الأهداف، ووفقاً للمعايير المعتمدة ، بما يسهم في الوصول بالمنظومة الادارية الى مستوى متقدم من الكفاءة والفاعلية، (شيدة، ٢٠٠٦م : ٢١)، و يتحقق ذلك من خلال اخضاع شاغلي السلطة العامة وممارستها للمحاسبة ، مع الحفاظ على قيم الادارة العامة وفي مقدمتها الحياد والعدالة والنزاهة ، واستناداً لما تقدم فإن المساءلة من الناحية الادارية تعني بأنها: التزام أجهزة الادارة العامة بتقديم تقارير عن طبيعة ممارساتها للمهام الموكلة اليها، بهدف تعزيز كفاءتها وفاعليتها ، وتتمثل الاشكالية المطروحة حالياً في مدى ملائمة آليات المساءلة التقليدية التي تعتمد أساساً على الالتزام بالقواعد والتشريعات وتطبيق الاجراءات، مع التحولات التي شهدتها نظم الادارة العامة و توجهاتها وتطبيقاتها، ومع مسار الاصلاح الاداري في العديد من الدول ، واعتماد عدّد منها لمفاهيم الادارة العامة الحديثة ، فبرزت الحاجة الى اعادة تقييم أساليب المساءلة التقليدية، والانتقال من مساءلة تركز على الامتثال الشكلي الى مساءلة ترتكز على الأداء والنتائج، (البرادعي، ٢٠٠١م : ٤١١) وكذلك يعّد من أبرز

مبادى المساءلة وفوائدها هي وضوح قواعد النظام ، بحيث يكون العاملون على دراية تامة بالقواعد الواجب الالتزام بها، وما يترتب على مخالفتها من نتائج ، وفي هذا الاطار أن من مبادئها هو تطبيق الجزاءات وتحقيق العدالة فيها، فضلاً عن مراعاة التناسب والتوافق، في نوع العقوبة والتدرج في شدتها ، على أن تتلائم مع طبيعة المخالفة ومدى تكرارها، (المدني، ٢٠٠٧م : ٣٧)، اما بالنسبة لفوائد المساءلة فأنها تتمثل في توجيه قدرات المؤسسة الحكومية نحو تحقيق اهدافها، وتنظيم جهود العاملين بما يتوافق مع استراتيجيتها ، فضلاً عن تحديد مواطن القصور في الأداء عند تراجعه ، وفي هذا السياق فهي تسهم في تعريف العاملين بالنتائج المتوقعة وربطهم بها وتحفيزهم لتحقيقها، وتطوير اساليب العمل، وتوضيح دور كل موظف داخل المنظومة الإدارية، ومن جهة اخرى فأن ترسيخ مبدأ المساءلة يعني أن الادارة العامة تعمل لتحقيق مصالح الجمهور، وتتحمل مسؤوليتها تجاه المواطنين ، وتتيح للجمهور معرفة وتقدير ما تبذله الدولة من جهود في سبيل تقديم الخدمات لهم، (الدريني، ٢٠٠٠م : ٢٠).

ثالثاً: الحكم الرشيد:

يتسم الحكم الرشيد بأنه مفهوماً محايداً يعبر عن كيفية ممارسة السلطة السياسية وأدارتها لشؤون الجمهور وموارده ، فضلاً عن توجيه مسارات تطوره الاقتصادي والاجتماعي، وينطوي هذا المفهوم على دلالات الاصلاح الذي يفترض أن ينبع من الداخل، ويجسد ويوضح قيم المواطنة الصالحة التي تشكل الأساس في الحد من مختلف المظاهر السلبية المساهمة في أنتشار الفساد الاداري ، ومن ثم بعد ذلك فأن الاصلاح الاداري في منظور القانون الاداري يقوم على ركيزتين أساسيتين هما: السلطة العامة، وتحقيق المصلحة العامة ، ومن الجديد بالذكر فأن مفهوم الحكم أوسع نطاقاً من مفهوم الحكومة، اذ لا يقتصر على نشاط السلطات العامة فحسب، بل يمتد ليشمل دور المؤسسات غير الحكومية والمتمثلة: بمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، (كريم، ٢٠٠٤م : ٤٠)، وتضطلع الادارة العامة بدور جوهري في ترسيخ مبدأ الحكم الرشيد وتعزيز معاييره من خلال اعلاء سيادة القانون ، وتعزيز المشاركة عن حق الجمهور في التعبير عن آرائهم والمساهمة في صنع القرار، وتكريس المساءلة والشفافية ، وضمان أنفاذ القوانين بكفاءة ونزاهة، وكما تسّهم في دعم المؤسسات القضائية وممارسة الرقابة عليها بما يكفل تطبيق العدالة بصورة سليمة، واخضاع مختلف مؤسسات الدولة وقياداتها للمحاسبة عن تصرفاتهم عبر ضمان استقلال القضاء، غير أن الاستقلال الفعلي للسلطة القضائية يرتبط الى حد كبير بدور السلطة الادارية وتأثيرها فيه، (حسين، ١٩٨١م : ٢٢٣)، وهو ما ينعكس في مجمله على تدعيم مبادئ الحكم الرشيد، ويتميز الحكم الرشيد بانعدام الفساد الاداري، وانتفاء اساءة استعمال السلطة العامة، والمتمثلة بالكفاءة وحسن الاستجابة في ادارة المؤسسات العامة، من خلال الالتزام بالاستخدام الأمثل والشفاف للموارد الوطنية بما يكفل تحقيق منفعة متكافئة لجميع المواطنين، (مجناح، ٢٠٢١م : ٦٠٩)، وكما يرتكز على رؤية استراتيجية تتمثل في امتلاك القيادات والأفراد تصوراً شاملاً لمبادئ الحكم الرشيد، وتعمل الادارة على تفعيل هذه الرؤية عبر اعداد الخطط والبرامج بعيدة المدى والتي تركز على تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات لضمان بلوغ الأهداف الوطنية بكفاءة وفاعلية، (شريط، وخلوفي، ٢٠١٨م : ٢٨٧)، فضلاً عن ذلك يقوم على تبني اللامركزية الادارية من خلال توسيع نطاق صلاحيات السلطات المحلية وتفويضها في اتخاذ القرارات، بما يسهم في خدمة الصالح العام

للجمهور المحلي، وترسيخ النظام الديمقراطي وضمان تطبيقه بشكل سليم.

الفرع الثاني

معوقات الاصلاح الإداري

توجد جّملة من التحديات التي تعترض مسار الاصلاح الإداري، من بينها معوقات تنظيمية تتعلق بالقوانين والانظمة والتعليمات الادارية ، واخرى بشرية تحّد من تنفيذ البرامج والخطط والاستراتيجيات المصاغة على أسس علمية رصينة، والهادفة الى تحقيق أهداف المؤسسات العامة والارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للجمهور، وقد واجهت هذه الخطط عقبات فعلية، لعل أبرزها ضعف تقبل القيادات الادارية والعاملين لفكرة الاصلاح ، خشية التأثير في مناصبهم أو فقدان الامتيازات التي يتمتعون بها، ومن أهم هذه المعوقات، (قاقيش واخرون، ١٩٨٧م : ٢٠): هي ضعف تأهيل القيادات الادارية، واستمرار الجمود البيروقراطي ، وغياب التخطيط الشامل ، الى جانب تدنّي مستوى الوعي لدى الافراد ، وعدم استثمار الكفاءات والخبرات الادارية ، وتراكمها بشكل فعال ، وكما يسّهم انتشار الفساد الأخلاقي والاداري، وعدم تحفيز المجتهدين وتقدير جهودهم، في اضعاف الأداء المؤسسي، فضلاً عن النقص الحاد في الموارد المالية اللازمة لعملية الاصلاح الاداري، وكذلك قصور الاطار التشريعي نتيجة عدم مواكبة القوانين و الأنظمة الادارية للتطورات التكنولوجية والتقنية العالمية ، و الاعتماد على تشريعات تقليدية قديمة لا تكفل حماية كافية لحقوق الافراد، وفي هذا الاطار كذلك ضعف كفاءة أنظمة الرقابة الادارية وتقديم الحوافز، وقصور في العلاقات العامة ووسائل الاتصال داخل المؤسسات العامة، (أبو قحف، ٢٠٠١م : ٦٨)، اما ما يتعلق بالعوامل الخارجية بالإصلاح الاداري ، والمتمثلة بتأثير القيم الاجتماعية والثقافية الى جانب محدودية قدرة المتخصصين على إدارة برامج الاصلاح بكفاءة، في حين تتمثل العوامل الداخلية للإصلاح الاداري في ضعف دعم القيادات الادارية لجهود الاصلاح ، وتدهور الاوضاع التنظيمية داخل المؤسسات العامة الى حد يعيق عملية التطوير، فضلاً عن نقص الامكانات والموارد البشرية والمادية اللازمة لانجاح الاصلاح الاداري، (الصيرفي : ١٣١-١٣٩)، أما فيما يتعلق بنجاح الاصلاح الاداري الذي يتطلب عوامل حقيقية من أهمها، (خليل، ٢٠١٨م : ٢٥٤): تحديد وتقييم القوانين المنظمة للنظام الاداري الحكومي، والعمل على تحديث منظومة متكاملة للخدمة المدينة، مع التوجه نحو تطبيق اللامركزية الأدارية ، وترسيخ مبدأ سيادة القانون و حماية حقوق وحريات الأفراد وضمان تطبيق النظام الديمقراطي بعيداً عن مظاهر الفساد الاداري والمالي واستغلال الوظيفة العامة، فضلاً عن تعزيز استقلال السلطة القضائية ، واعتماد معايير التعيين الوظيفي القائمة على المهنية والكفاءة والخبرة، بما يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة وفقاً للضوابط الدستورية والقانونية، (البحري، ٢٠١١م : ٤١)، وكذلك إنشاء أنظمة ادارية حديثة تعتمد على التقنيات المتطورة في اداء الوظيفة العامة وصولاً إلى تطبيقات الحكومة الالكترونية، ووضع آليات فعالة لقياس وتقييم الأداء المؤسسي، ورفع الكفاءة الادارية من خلال تبسيط الإجراءات الادارية، وتعزيز التنسيق بين مؤسسات الدولة، الى جانب اعداد برامج تدريبية متخصصة تهدف إلى تطوير قدرات الموظف العام وتحسين مستواه الوظيفي من حيث السرعة والدقة في أنجاز المهام الوظيفية.

المبحث الثاني

آليات اصلاح الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي في العراق

تصّنف آليات اصلاح الجهاز الاداري الحكومي الركيزة الأساسية والنواة الحقيقية لتطوير وتقويم المنظومة الادارية وبناء الهيكل التنظيمي الاداري الرصين للوحدات الادارية التابعة للمؤسسات العامة، التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة المقررة من خلاله تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة من أجل خدمة المصلحة العامة واستمرارية وتسيير المرافق العامة بانتظام والطراد وحماية النظام العام، ونتيجةً لتوسع وتشعب وتطور دور الدولة ، إذ أصبحت الدولة الحديثة المعاصرة في الوقت الحاضر المنظومة الادارية الضخمة من حيث تعدد وتباين وظائفها وأعمالها وواجباتها ومهامها الادارية وزيادة عدد موظفيها و انتشار دوائرها، وبذلك تقع على عاتق الادارة تحمل اعباء تنفيذ الخطط التنموية ومعالجة الفساد الاداري والمالي التي تواجهه وبناء نظام اداري محكم من الرقابة الإدارية والمساءلة والمحاسبة والشفافية والنزاهة لأجل اجراء الاصلاحات الادارية في جميع الهياكل الادارية والمرافق العامة الإدارية والاقتصادية، وإعداد جهاز اداري كفوء ومؤهل وقادر على مواجهة جميع الاصلاحات الادارية، فضلاً عن ذلك يستوجب تحديد الاجراءات الإدارية الرقابية الدقيقة والشاملة لفرض تقويم الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق ، وفي هذا السياق فأن الاجراءات الرقابية والقضائية لتقويم الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي في العراق والمتمثلة: بمحاكم القضاء الاداري والهيئات المستقلة تلعب دوراً كبيراً وأساسياً لحماية مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون وكذلك في مكافحة الفساد الاداري والمالي، ولمواجهة الفساد و محاسبة المسؤولين الاداريين والموظفين العموميين والتحقق من مشروعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون، وبذلك فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعّد من أهم الضمانات القانونية الحقيقية ولها دور كبير في اصلاح الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي وتقويم مساره، وتأسيساً على ما تقدم سنقسم المبحث الثاني: على مطلبين: نتناول في المطلب الأول: الاجراءات الإدارية الرقابية لتقويم الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق، ونخصص في المطلب الثاني: الاجراءات القضائية والرقابية لتقويم الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي في العراق.

المطلب الأول

الاجراءات الادارية الرقابية لتقويم الجهاز الاداري الحكومي الاتحادي في العراق

إن الاجراءات الادارية الرقابية من أهم الركائز الرئيسة التي يقوم عليها نجاح العمل الاداري الحكومي، لما لها من دور هام وفاعل في ضمان تيسير المرافق العامة بانتظام و اطراد وتحقيق الفاعلية والكفاءة الحقيقية في الأداء الإداري، (جمال الدين، ٢٠٠٤م : ٥٠٧، وعلاوي، ٢٠٠٩م، : ٥٠)، وفي ظل انتشار الفساد الإداري والمالي والتحديات التي تواجه الجهاز الاداري الحكومي في العراق ظهرت الحاجة الملحة الى تبني الاجراءات الادارية والرقابية الفاعلة والتي تساعد وتساهم في تقويم الأداء الحكومي وتصحيح و تصويب الانحرافات والخروقات القانونية والفساد الاداري والمالي الحكومي، بما ينسجم ويتطابق ويتلائم مع أهداف وغايات التنمية والاصلاح الاداري، فضلاً عن ذلك تطور الوظيفة العامة وتزايد حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق المؤسسات الحكومية يفرض ضرورة اتباع مراحل وجوب القيام بالرقابة الإدارية، وأساليب رقابية ادارية دقيقة تقوم على معايير الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، (محمود، ٢٠٢١م : ١٠٨)، ومن اهم المهام الرئيسة للوظائف الادارية هي الرقابة الإدارية لأجل تقويم الجهاز الاداري الحكومي، وكشف الأخطاء وتحديدها بشكل دقيق ومكافحة الفساد الاداري والمالي وتحديد طرق الرقابة الادارية وأسس نجاحها، وعلى

ضوء ما تقدم سنقسم المطلب الاول: على فرعين : نتناول في الفرع الأول: مراحل الرقابة الإدارية، ونبين في الفرع الثاني: أساليب ووسائل الرقابة الإدارية ومقومات نجاحها.

الفرع الاول

مراحل الرقابة الادارية

تتسم الرقابة الادارية بأنها من أهم الوظائف الأساسية في المنظومة الادارية، إذ تمثل أداة فاعلة لضمان تحقيق جميع الأهداف التنظيمية القانونية بكفاءة وجودة عالية ، فضلاً عن ذلك فإن هذه الرقابة لا تقتصر فقط على كشف الأخطاء والانحرافات الادارية والمالية، بل تمتد لتشمل الوقاية من هذه الاخطاء والانحرافات الإدارية والمالية، وكذلك تعزيز الأداء المؤسسي الاداري بأحسن وجه وبأتم صورة،(العطار، ١٩٦٨م : ٣٤)، علماً أن الرقابة الادارية يمكن توصيفها بأنها رقابة ذاتية من خلال مراقبة نفسها بنفسها دون أي تدخل خارجي ، وتأسيساً على ذلك يمكن تعريف الرقابة الادارية على أنها : "قيام الادارة بمهمة الكشف والتحري عن مشروعية التصرفات الصادرة عنها بإجراء الفحص و التحقق من مطابقتها مع أحكام القانون ، أوملاءمتها للظروف المحيطة بها، او تماشيها مع الظروف المستجدة، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية ففي حالة عدم مشروعيتها يتم سحب تلك القرارات او الغائها او تعديلها مع مراعاة حقوق الافراد المتولدة عنها وعدم الأضرار بالحقوق المكتسبة"، (خليل، ١٩٨٩م : ١١، والجرف، ١٩٧٠م : ١٤)، وفي هذا السياق يجب ان نتطرق على خطوات الرقابة الإدارية وكيف تتم مراحلها بسلامة وكفاءة من خلال معرفة المعايير والمقاييس الرقابية للنشاط الاداري وتقييم الاداء وتصحيحه ومعالجة الانحرافات والاخطاء الإدارية وعلى النحو الآتي :

أولاً : وضع أسس وضوابط ومعايير رقابية :

وضع معايير ومؤشرات موضوعية دقيقة وواضحة وقابلة للتطبيق لقياس مستوى الانجاز الاداري المتحقق بما يعكس اهداف التنظيم الإداري داخل المنظومة الادارية ، وذلك من خلال تحديد حجم العمل المطلوب ومستواه النوعي، والاطار الزمني اللازم لتنفيذه، ومع ذلك فأن غالبية الأنشطة الادارية لا تخضع للقياس بوحدات مادية ملموسة ، الأمر الذي يجعل عملية تقييمها بدقة أمراً معقداً ، ويصعب تحديد مستوى الأداء الفعلي والواقعي في العديد من المؤسسات الحكومية لا سيما في مجالات الخدمات الصحية والتعليمية والأمنية، (عبدالوهاب، ١٩٩٨م : ٣٩٢).

ثانياً : قياس الأعمال وفحصها :

تتسم عملية قياس مستوى الكفاءة الإدارية في انجاز الأعمال الإدارية عملية نسبية، نظراً لتعدد انماط الأداء واختلافها، علماً انما يقصد بالقياس هو مقارنة النتائج الفعلية للأداء بالمعايير المحددة مسبقاً بهدف الكشف عما اذا كان هناك اخطاء او انحرافات او التوافق بينهما ، إذ يقوم جوهر عملية التقييم أساساً على القياس والمقارنة بوصفهما أداتين رئيستين لتحديد مستوى الأداء ومستوى تحقيق الأهداف. (عبدالوهاب، وآخرون، ١٩٩٨م : ٣٤٩).

ثالثاً : تقييم الأداء :

تأتي عملية تقويم الأداء بعد جمع البيانات الادارية المتعلقة بقياسه، ومن ثم بعد ذلك عرضها على الجهة الادارية المختصة لدراستها وتحليلها بهدف تحديد جوانب الضعف، ومع ذلك فإن بعض الأنشطة الادارية يصعب اخضاعها لعملية التقييم، نظراً لتعذر وضع معايير دقيقة لقياسها ، كما هو الحال في اعمال القيادات الادارية العليا مثل النشاط الاداري للمدير العام ، لكونها لا تقبل القياس الكمي الدقيق بسهولة. (جواد وآخرون، : ١٩٩).

رابعاً: تصحيح الأخطاء والانحرافات الادارية :

لا تكتمل عملية الرقابة الإدارية إلا من خلال معالجة الأخطاء وتصحيح الانحرافات، إذ تقتضي هذه المرحلة الكشف عن أوجه الخلل في مسار العمل الاداري وتحديد اسبابه بدقة، ولا يقتصر الأمر على وجود الانحراف فحسب، بل يمتد ليشمل التوجيه المستقبلي للأداء في ضوء التوقعات والنتائج المستخلصة من المقارنة للأداء الفعلي بالمعايير المحددة مسبقاً، مع سائر الوظائف الادارية الأخرى، حيث قد تتم عملية تصحيح الأداء بالمرحلة التي تتكامل فيها الرقابة الإدارية قد يتم تصحيح الانحراف من خلال تعديل الأهداف الفرعية او اعادة توزيع الواجبات والصلاحيات، أو تأهيل العاملين وتدريبهم بما ينسجم مع متطلبات العمل الاداري، ويبرز هذا التداخل بين الرقابة وبقية الوظائف الإدارية من خلال وحدة الدور الاداري للرئيس الإداري، وكما يعكس ذلك بأن العملية الإدارية تمثل نظاماً إدارياً متكاملاً يتكون من مجموعة أنظمة فرعية مترابطة تشكل في مجموعها كياناً واحداً متناسقاً. (بطيخ، ١٩٩٤م : ٩٨)

الفرع الثاني

أساليب ووسائل الرقابة الإدارية ومقومات نجاحها

تحرص جميع المؤسسات العامة على القيام بالعّديد من الإجراءات الإدارية التي تحمي الموظفين داخل المنظومة الإدارية ومنها: الرقابة الإدارية التي تتولى بمجموعة من الواجبات لتحديد النشاط الإداري وتقييم الأداء وتحسينه لدى الموظفين وتغييرهم والتصدي للفساد الإداري والمالي، وتاسيساً على ذلك سنتطرق على أساليب ووسائل الرقابة الإدارية ومقومات نجاحها وعلى النحو الآتي:

أولاً: أساليب الرقابة الإدارية:

لا تنحصر الرقابة الإدارية بالتحقق من مدى تطابق تصرفات الإدارة مع أحكام القانون (مبدأ المشروعية)، وإنما من حيث تلائمها مع الهدف الذي أصدرت لأجله، فهي رقابة المشروعية والملائمة في الوقت ذاته، وتقوم الإدارة بهدف الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم، (مسكوني، ١٩٧٤م : ٢٦٦، و وصفي، ١٩٧٨م : ١٧٠) وعلى الشكل الآتي:

١- الرقابة الذاتية (التلقائية) :

تقوم الادارة بمراجعة أعمالها من دون طلب بموجب تقييمها لأدائها، وهي اما أن تكون رقابة ولائية المتمثلة بالرقابة التي يمارسها الموظف ذاته الذي أصدر القرار الإداري، حيث يكون له حق مراجعة قراره واعادة النظر فيه، فإذا تبين له مخالفته للقانون أو عدم ملاءمته ، جاز له سحبه او الغائه ومع ذلك فإن هذا الحق ليس مطلقاً، إذ توجد بعض القرارات التي تستنفد فيها الجهة الإدارية سلطتها لمجرد إصدارها، (أبو العثم، ٢٠٠٣م : ١١٨)، ستكتسب الصفة النهائية ولا يجوز الرجوع عنها، كما هو الحال في بعض القرارات الصادرة عن الجهات الادارية المختصة كالادارة الكمركية والهيئات الضريبية والمجالس التأديبية، (فهمي، ٢٠٠٥م : ١٠)، اما الرقابة الرئاسية فهي التي يمارسها الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار الإداري المخالف، وتكون على صورتين : رقابة سابقة ورقابة لاحقة ، فالرقابة السابقة كتوجيه الرئيس الاداري لموظفيه في أداء مهامهم بما يصدره من توجيهات وتعليمات، فإن عارضوها تعرضوا للمساءلة الانضباطية، (عمرو، ٢٠٠٤م : ١٢٣، والبرزنجي، ١٩٩٠م : ١٦٦). اما الرقابة اللاحقة فتتمثل في سلطة الرئيس الاداري في مراجعة القرارات الادارية الصادرة عن مرؤوسيه، فإذا تبين له عدم مشروعيتها، جاز له سحبها او الغاءها او تعديلها و ذلك حفاظاً على مبدأ المشروعية وضمان حسّن سير العمل الاداري .

٢- الرقابة بناء على تظلم :

إن التظلم الاداري يعني: هو طلب يتقدم به صاحب المصلحة والمتضرر من القرار الاداري الى الجهة الادارية المختصة التي أصدرت القرار او الى الجهة الرئاسية الأعلى بهدف اعادة النظر في قرارها، لكونه غير مشروع طالباً سحبه او تعديله او الغاءه (الجرف، ١٩٥٦م : ٣١٨)، والتظلم الاداري اما يكون ولائيا او رئاسيا او امام لجنة او وصائياً ، فالتظلم الولائي يقدم الى ذات الموظف الذي أصدر القرار الاداري ، فأما أن يستجيب له بالقبول أو يرفضه أو يلتزم الصمت، ويجوز لصاحب ، الشأن تقديمه أكثر من مرة ، وكما يحق له تقديمه دون اشتراط بوجود نص قانوني يجيزه، (شيحا، ١٩٩٤م : ١٥٤)، اما التظلم الرئاسي فيقدم إلى الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار الاداري، وغالباً ما يكون اكثر فاعلية من التظلم الولائي ، وقد يكون هذا التظلم متعدد الدرجات، كأن يرفع التظلم من القرار الاداري الصادر عن مدير الناحية الى القائمقام أو المحافظ او الوزير، وقد يقتصر على درجة واحدة كأن يقدم التظلم من القرار الصادر عن المدير العام الى الوزير، إما التظلم امام لجنة وهو التظلم الذي يقدم الى اللجان الادارية المشكّلة من موظفي ذوي مستوى معين، بما يحقق للأفراد قدراً من الضمانات، وذلك من خلال عدم اشراك مصّدري القرارات الادارية غير المشروعة او رؤسائهم في تشكيل هذه اللجان، (موسى، ١٩٧٩م : ٥٤)، اما فيما يتعلق بالتظلم الوصائي فهو يرتبط بنظام الأدارة اللامركزية، فالأصل فيها بأن الأدارة تتمتع بالسلطة التقديرية باتخاذ القرارات الادارية بحرية، غير أن هذا الأصل يرّد عليه استثناء يتمثل في حق السلطة المركزية في بسط رقابتها عليها، وغالباً ما يحدد القانون الجهة المختصة بممارسة هذه الرقابة، وكيفية ممارستها وطبيعتها وما اذا كان رقابة الغاء ام رقابة ملاءمة، (البنا، ١٩٨٤م : ٣٩٧). واستناداً لما سبق فأن الواقع ليس في اسلوب الرقابة وأنما في مدى حيويتها وفاعليتها من حيث صرامة المسؤول والانحرافات الأدارية وتصحيحها دون تكرارها.

ثانياً : وسائل الرقابة الأدارية :

اختلفت فقهاء الادارة العامة في حصر وسائل الرقابة الادارية، فمنهم من يحصرها على ثلاثة وسائل، ومنهم من يوسعها الى أربع وسائل، في حيث يذهب آخرون إلى تعدادها بست او ثمان وسائل، (عبدالوهاب وشيحا، ٢٠٠٣م : ٦٨). لذلك ينبغي اتاحة فرصة كافية للمهتمين ببرامج الرقابة الإدارية لمناقشتها ، واستيعابها قبل دخولها حيز التنفيذ، ومن ثم بعد ذلك يكون من مقتضيات حسن سير العمل الأداري أن تحرص القيادات الأدارية على اشراك العاملين في تحديد وسائل الرقابة وتمكينهم من ابداء آرائهم وملاحظاتهم بشأنها بما يسهم في تعزير قبولها عند تنفيذها ودخولها حيز النفاذ، (عثمان، ٢٠٠٣م، ٦٨). وعلى ضوء ما تقدم سنوضح هذه الوسائل على النحو الآتي:

١- التقارير الادارية:

تمثل التقارير الأدارية من أقدم الوسائل المستخدمة في الرقابة الأدارية واكثرها أهمية، اذ توفر معلومات شاملة وملائمة عن سير العمل الأداري وتنفيذه بصورة مفصلة ودقيقة ، كما تمكن المسؤولين الأداريين من الاحاطة بتفاصيل الأداء ومدى مطابقته للمعايير الأدارية المعتمدة، وتقييم كفاءة القائمين بالتنفيذ ، فضلاً عن كشف الانحرافات والأخطاء الأدارية وتحديد المسؤول عنها، (شطناوي، ٢٠٠٨م : ٦٨)، وكذلك تتميز التقارير الأدارية بأنها الوسيلة الأكثر رسمية للحصول على المعلومات والبيانات المتعلقة بالأداء الفعلي الموظفين، حيث تقدم على شكل عرض كتابي يوضح مستوى أداء الموظفين والطريقة التي تنجز بها الأعمال، وقد يقتصر هذا العرض على تقديم البيانات فقط، دون تحليل او

تقديم توصيات او قد يشمل دراسة الحقائق واستخلاص النتائج منها، متبوعة باقتراح الحلول المناسبة ، و تنقسم التقارير الأدارية الى عدة انواع ومنها: التقارير الدورية، وتقارير سير الأفعال، وتقارير الفحص، وتقارير قياس كفاءة الموظفين ،وتقارير التوصية والمقترحات، (الحقيل والعمري، ٢٠١٤م : ١٥٥).

٢ – الاشراف الإداري والملاحظة:

تشير الملاحظة الى قيام المسؤول الأداري بمراقبة العاملين اثناء ادائهم للمهام وطرق ادائهم والنتائج التي يحققونها، فضلاً عن كشف الانحرافات والأخطاء الأدارية ونقاط الضعف مع تقديم الاقتراحات للحلول المناسبة، اما الاشراف الأداري (التفتيش) فيعني فحص وسلامة الأعمال الأدارية من الناحيتين الشكلية والموضوعية وفقاً للبرامج المعدة مسبقاً ومن ثم عرض النتائج في الأحصائيات والتقارير المخصصة لهذا الغرض، ويتضمن ذلك فحص السجلات والوثائق والمستندات الرسمية لتحديد مواطن الخلل والكشف عن اسبابه وتشخيص المسؤول عنها ، وينقسم التفتيش الى نوعين : من حيث النطاق: يكون اما كلياً أو جزئياً (بسيوني، ٢٠٠٥م : ١٢٤) ، أما من حيث الجهة المختصة القائمة بإجراء التفتيش :يكون داخلياً او خارجياً ، مثل التفتيش الذي تجريه النيابة العامة في مصر. (مرعي، ٢٠١١م : ٧٩).

٣– المتابعة :

هي عملية التعرف على كيفية سير العمل وفق الخطط الموضوعة، حيث تقع على عاتق الجهة الأدارية المختصة مسؤولية الحصول على البيانات والمعلومات بشكل دوري ومنتظم، وكما تهدف المتابعة إلى كشف الانحرافات والاخطاء والاخطاء الأدارية ومعالجتها والسعي لمنع تكراها في المستقبل. (الجريش، ٢٠٠٤م : ١٩٠)

٤ – الشكاوى :

تمنح الأنظمة الإدارية الأفراد والمواطنين الحق في تقديم الشكاوى أو البلاغات ضد أي عمل غير مشروع، وتعد شكلاً من أشكال الرقابة الشعبية على جهات الأدارة العامة ويجب دراسة الشكوى والتحقق من مضمونها بدقة، إذ تساعد في الكشف عن الخلل والأخطاء الأدارية ومعالجتها ومنع تكرارها ، وكما يجب أن تكون الشكوى مبنية على أسس منطقية ومعقولة ، وليس على دوافع شخصية او كيدية. (أفندي، ٢٠٠٢م : ٧٨)

ثالثاً : معوقات نجاح الرقابة الأدارية :

لكي تكون الرقابة الأدارية فعّالة و تحقق أهدافها، يجب أن تتوفر لها مقومات أساسية أهمها : وجود نظام للرقابة على العمل والأداء (الرقابة الموضوعية)، ولتحقيق هذه الرقابة الفعالة ينبغي أن تتميز بمجموعة من المبادئ التي يجب الاسترشاد بها، (اللوزي، ٢٠٠٢م : ١٢٨). ولأجل الوصول الى هذه الرقابة الفعالة فأنها تتميز بمميزات، (جواد وآخرون : ١٩١) عديدة ومنها: أن تكون قبل وقوع الانحراف وملائماً لطبيعة النشاط الإداري واحتياجات الأدارة واختيار النظام المطابق لمقتضيات العمل ومتطلباته، وأن تكون هذه الرقابة مرنة وقابلة للتعديل واقتصادية وبأقل التكاليف وموضوعية وغير شخصية وسهلة وواضحة، وتؤدي الى نتائج مرضية، وأن تكون الرقابة لها القابلية على التنبؤ عن الحالات الطارئة المتوقعة وبسرعة فائقة، ولها القابلية على كشف ومعرفة الأخطاء والانحرافات الأدارية وتصحيحها وايصال المعلومات الرقابية الى الرئيس الإداري وبأسرع وقت ممكن. (الخيري، ٢٠١٣م : ٧٤)، اما فيما يتعلق بالرقابة الأدارية في العراق فهي تتمثل بالحفاظ على على مبدأ المشروعية و تظهر جلياً في اشتراط التظلم الأداري الوجوبي، واستحداث الرقابة الإدارية للمفتش العام الملغي الذي حل مكانه الرقابة

الإدارية التي تمارسها الدوائر القانونية في المؤسسات العامة، علماً أن المشرع العراقي اشترط لقبول دعوى الألغاء بالتظلم امام الأدارة في موضعين : الأول في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ، (نص الفقرة السابعة من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي النافذ)، والثاني : في قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام العراقي المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

المطلب الثاني

الاجراءات القضائية والرقابية لتقويم الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق

إن من المعوقات الحقيقية للإجراءات الادارية والقضائية الرقابية هي: غياب الموضوعية والحياد في الرقابة الإدارية ، وضعف وقصور في عنصر الالزام في رقابة الهيئات المستقلة، علماً أن الرقابة القضائية تراقب اعمال الأدارة، (العطار، ١٩٦٠-١٩٦١م : ٨٣). وتعّد من اهم انواع الرقابات حماية وضماناً لمبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد، والتعويض والجبر عن الأضرار الذي تصيب الأفراد عن طريق الطعن بالقرارات الإدارية غير المشروعة واجبار الإدارة العامة على احترام سيادة القانون والخضوع لسلطانه، عن طريق الغائه لهذه القرارات التي تصدرها، فضلاً عن ذلك هناك سلطات وصلاحيات واختصاصات تراقب أعمال الأدارة من قبل جهات تخرج عن التنظيم الأداري للسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ألا وهي : رقابة الهيئات المستقلة التي تقوم بتحقيق أهداف الرقابة المتمثلة: بالحيادية والحسم والسرعة والاستقلالية والتخصص بفحص وتقييم ومراجعة اعمال الأدارة، وتعمل على التأكد من مدى موافقة تصرفات الادارة لأحكام القانون، (الكفراوي، ١٩٩٨م : ٢٠) وعلى ضوء ما تقدم سنقسم ، المطلب الثاني: على فرعين : نتناول في الفرع الأول : محاكم القضاء الأداري في العراق ، ونوضح في الفرع الثاني : رقابة الهيئات المستقلة في العراق الاتحادي .

الفرع الأول

محاكم القضاء الإداري في العراق

شهد تنظيم القضاء الأداري في العراق منذ عام ١٩٨٩م ، مرحلة جديدة تمثلت بظهور جهة قضائية ادارية تمارس اختصاصاتها بجانب القضاء العادي، جاء قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م المعدل النافذ، ليعّيد هيكلة مجلس الانضباط العام (محكمة القضاء الموظفين الاتحادية الحالي) ويجعلها احدى هيئات مجلس الدولة العراقي ، كما منح كل من محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام السابق صلاحية الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد والادارة، والذي يضم عدداً من الهيئات القضائية من بينها: محاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين الاتحادية والمحكمة الإدارية العليا وهيئة تعيين المرجع، (بدير وآخرون، ٢٠١١م : ٣٦٣). والتي سنوضح اختصاصاتها بشكل دقيق ومفصل وعلى النحو الآتي:

أولاً: محاكم قضاء الموظفين:

وضح التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي اختصاصات هذه المحكمة بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الأدارية غير المشروعة الصادرة عن الأدارة المرتبطة بشؤون الموظفين، سواء تعلقت بانضباطهم أم بحقوقهم الوظيفية، (نص الفقرة الثالثة من المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ)، وكما أجاز القانون إنشاء محاكم اخرى لقضاء الموظفين ومحاكم القضاء الأداري في مراكز المحافظات، ببيان يصدر عن وزير العدل بناء على اقتراح هيئة رئاسة مجلس الدولة، (نص الفقرة الاولى من

المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ).

ثانياً : محاكم القضاء الإداري :

تتولى محكمة القضاء الأداري اختصاص الفصل في مدى مشروعية و صحة الأوامر والقرارات الأدارية سواء كانت فردية او تنظيمية والتي لم يعين مرجعاً للطعن فيها بناءاً على طلب من ذي مصلحة معلومة، (نص الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ)، وبذلك تختص بالنظر في الطعون المعروضة عليها ولها أن تقضي برد الطعن او الحكم بالغاء القرار الاداري غير المشروع المطعون فيه كلياً أو جزئياً او تعديله ، فضلاً عن الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءاً على طلب المدعي.

ثالثاً : المحكمة الإدارية العليا :

تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي أستحدثها المشرع العراقي، حيث تكون القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغاً ، ويكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الأدارية العليا نتيجة الطعن باتا وملزماً، (نص الفقرة السابعة من المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ)، ولقد حدد قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣م لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ ، اذ تختص بالنظر في : أ – التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص نظر الدعوى الذي يحصل بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين . ب – التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الأداري او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم انفسهم او كان احدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الآخر. (نص المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات المدني العراقي المعدل النافذ).

رابعاً : هيئة تعيين المرجع :

تختص هيئة تعيين المرجع بحل التنازع الاختصاص الحاصل بالأحكام التي تحصل بين محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإدارى مع المحاكم العادية بأنماطه الثلاثة الايجابي والسلبي وتعارض الأحكام ويكون قرارها الصادر بالاتفاق أو بالأكثرية باتاً قطعياً وملزماً، (نص البند الثاني عشر، من المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي المعدل النافذ) واستناداً لما سبق استحدث مجلس الوزراء العراقي بموجب الأمر الديواني المرقم (٥٧) لسنة ٢٠١١م ، اللجنة الوطنية العليا للأصلاح الأداري في عام ٢٠١٣م، تمت مصادقة مجلس الوزراء العراقي على استراتيجية عمل وخطة ومسار تنفيذي للأصلاح الأداري، وبذلك اصبح العراق له خطة خمسية للأصلاح الأداري من عام (٢٠١٤ – ٢٠١٨)، إذ حددت خطة العمل تسعة مداخل للأصلاح الأداري ومنها : اصلاح المنظومة القانونية والقضائية، وقوانين الوظيفة العامة ٢٠٠٠م ، وهذا كله يصب في عملية الاصلاح الأداري في الجهاز الإداري الحكومي الاتحادي في العراق.

الفرع الثاني

رقابة الهيئات المستقلة في العراق الاتحادي

تعّد الهيئات المستقلة من الآليات الحديثة التي اعتمدتها بعض الدول لممارسة رقابة على اعمال الأدارة، من خلال أجهزة فنية متخصصة يتولاها أعضاء يتمتعون بكفاءة عالية في المجال الرقابي، بما يضمن حياد ادائها ، وتمتاز هذه الهيئات بمرونة اجراءاتها وسهولة تحريكها، اذ لا تخضع للتعقيدات القانونية التي تميزها

عن الرقابة القضائية، (الشناوي، ٢٠٠٨م : ٢٠٧) وكما تضطلع بمهمة الأشراف على تصرفات الأدارة والتحقق من مدى توافقها مع أحكام القانون، وتسهم في الحد من الفساد المالي والاداري مع اختلاف اساليبها الرقابية ، ومن أبرز هذه الجهات: هيئة النزاهة الاتحادية، وديوان الرقابة المالية الاتحادي، والدوائر القانونية في المؤسسات العامة التي حلت محل مكاتب المفتشين العموميين الملغاة، وتعد هذه الجهات هيئات رقابية مستقلة عن السلطات الثلاث وتتمتع باستقلال مالي واداري ، غير أنه يثار تساؤل بشأن الجهة المختصة برقابتها في حال انحرافها عن أهدافها ، وفي هذا الأطار تناط هذه المهمة بالسلطة التشريعية استناداً إلى الأساس الدستوري و اختصاصها العام في الرقابة، (ينظر: نص المادة ١٠٢ ، ١٠٣ من الدستور العراقي النافذ)، وعلى ضوء ما تقدم سنوضحها بشكل دقيق على النحو الآتي :

أولاً : رقابة هيئة النزاهة الاتحادية في العراق الاتحادي:

تعرض الجهاز الاداري في العراق لظاهرة الفساد المالي والأداري ، الأمر الذي دفع المشرع العراقي الى التصدي الى هذه الظاهرة الخطيرة ، فبادر إلى سن مجموعة من التشريعات لمعالجتها ، من بينها : أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بانشاء مفوضية النزاهة العامة ، فضلاً ما أقره دستور جمهورية العراق النافذ، في مادته الثانية بعد المئة، بوصفها هيئة مستقلة تخضع لرقابة السلطة التشريعية العراقية ، واستناداً الى ذلك صدر قانون هيئة النزاهة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل النافذ ، علماً أن الأهداف الجوهرية للهيئة هي تعزيز ورفع مبادئ النزاهة والشفافية ، وحماية المال العام وصونه، ومكافحة الفساد المالي والإداري، وقد منحها القانون اختصاصاً عاماً متصلاً بالولاية العامة على قضايا الفساد داخل المؤسسات العامة بوصفها الجهة والهيئة التحقيقية المختصة، فضلاً عن صلاحيتها في اقتراح مشروعات القوانين الرامية الى الوقاية من الفساد والحّد منه، (نص الفقرة الثالثة من المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة العراقي المعدل النافذ)، وتتبع حالات الكسب غير المشروع والكشف عنها واسترداد الأموال المتحصلة منها، الى جانب وضع قواعد لتنظيم السلوك الوظيفي، كل ذلك ينعكس على تحقيق الاصلاح الاداري الحكومي الاتحادي.

ثانياً : رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق :

لقد تم انشاء جهاز رقابي فني متخصص يتولى مهام الرقابة المالية يتمتع بالاستقلال المالي والأداري بموجب دستور جمهورية العراق العام ٢٠٠٥م النافذ، (نص الفقرة اولاً من المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ)، وعلى هذا الأساس صدر قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ ، ويتولى الديوان ممارسة الرقابة على الأموال العامة ، أهمها : الرقابة السابقة على الصرف، والرقابة اللاحقة عليه ، وفيه صور ثلاثة للرقابة السابقة وهي التي تأتي على التصرف قبل اتخاذه، أو اصدار أمر تنفيذه ، إلا أن المشرع العراقي لم يعتمد على هذا النوع من الرقابة ضمن قانون الديوان ، وكما توجد الرقابة المعاصرة المتزامنة وهي التي تمارس اثناء تنفيذ العمليات المالية ومصاحبتها، والمتمثلة : بالتفتيش والجرد و متابعة التنفيذ ، وقد أخذ المشرع العراقي بهذا النوع من الرقابة، (نص المادة السادسة من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي النافذ)، أما الرقابة اللاحقة: فهي التي ينفذها الديوان والتي تتركز على العمليات المالية بأنماطها المتنوعة لدى المؤسسات الحكومية العامة الخاضعة لرقابته لكشف حالات الفساد والغش والهدر في المال العام ، ورصد الأخطاء والمخالفات الإدارية و كذلك تقويم أداء الجهات الأدارية الخاضعة لرقابة تلك

الجهة بوصفه الجهة العليا المختصة بالتدقيق عن المالي والمحاسبي.

ثالثاً : رقابة الدوائر القانونية في المؤسسات العامة العراقية :

تضطلع الدوائر القانونية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والتي حلت محل مكتب المفتش العام الملغي، والتي تتولى في هذه الجهات الرقابة الداخلية الحيوية والفاعلة بهدف ضمان مشروعية القرارات الإدارية ، وتقديم الاستشارات القانونية، (جاسم، ٢٠١٠م : ١٩٤) ومتابعة الدعاوى ، فضلاً عن اجراء التحقيقات الأدارية في وقائع الفساد الاداري والمالي والغش والتبذير وسوء استغلال الوظيفة العامة الى جانب المخالفات والأخطاء الإدارية المرتبطة بالقضية محل التحقيق، ومن ثم بعد ذلك رفع توصياتها ونتائجها الى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وفي حال تبين أن الواقعة قد تشكل جريمة وفقاً للأحكام والقوانين النافذة ، يتوجب عليها اشعار واخبار هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة بذلك، ويكمن الهدف الحقيقي أو الأساسي من هذه الرقابة هو الكشف عن مظاهر الفساد الإداري والمالي وتعزيز الاصلاح الاداري والحفاظ على المال العام من الهدر وحمايته ، بما يؤدي الى ضمان استمرارية عمل المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقا للصالح العام.

الخاتمة

تختتم بحثنا الموسوم بـ (فاعلية الأصلاح الأداري ودوره في تقويم الجهاز الأداري الحكومي في العراق الاتحادي – دراسة تحليلية) ، بعد أن توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات والتي تتلخص للقارئ بأهم ما ورد في البحث وهي على النحو الآتي :

أولاً : الاستنتاجات :

١ – إن الأصلاح الأداري، لم يعد خياراً تنظيمياً بل ضرورة حتمية تفرضها التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها العراق الاتحادي، إذ إن الجهاز الإداري الحكومي يعاني من أنحرافات وظيفية وهيكلية، وضعف الكفاءة والخبرة وتداخل الصلاحيات، وانتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي، نظراً لعدم وجود خطة استراتيجية شاملة مدروسة تقوم على أسس قانونية ومؤسسية من أجل وضع او اجراء الأصلاح الأداري لكافة مؤسسات الدولة في اطار زمني يكفل فاعلية الأصلاح الأداري مواجهة ضعف انظمة الرقابة بشتى صورها، والمساءلة لأجل تقويم الأداء الحكومي في العراق الاتحادي.

٢– توصلنا الى أن تعريف الأصلاح الأداري بأنه : " هو جهد جماعي ومنهجي يهدف الى تحديث الجهاز الاداري الحكومي بشكل شامل و جذري من خلال اعادة تنظيم الهيكل الأداري وتحسين ادائه، وتبسيط الأجراءات الأدارية وطرق العمل داخل المنظومة الأدارية والقضاء على البيروقراطية الأدارية، وزيادة كفاءة الموارد و العمليات الأدارية ، ويتحقق ذلك عبر سن تشريعات وقوانين وأنظمة وتعليمات جديدة تتوافق مع التطورات التقنية و متطلبات العولمة الرقمية، مع فرض رقابة ادارية صارمة من جراء تقييم اداء المؤسسات الحكومية من خلال الجهات الرقابية المتخصصة".

٣–يهدف الاصلاح الأداري الى الانتقال من النمط البيروقراطي التقليدي القائم على التعقيد والاجراءات الأدارية الروتينية وتحويله الى اسلوب اداري ديمقراطي اكثر مرونة واستجابة للتطورات الأدارية في المنظومة الأدارية نحو الأدارة الألكترونية، بهدف تعزيز الكفاءة الأدارية وزيادة الخبرة المهنية والحد من الانحرافات والأخطاء الأدارية وتبسيط الإجراءات، والتقليل من التعقيدات ضمن اطار ما يعرف بالحوكمة الألكترونية ،

وكذلك بناء هيكل الدولة الأداري القائم على قواعد علمية وطنية رصينة، و تعزيز قدرات ومهارات القيادات الأدارية العليا في الجهاز الأداري الحكومي .

٤- إن المعيار الحقيقي لاجراء الأصلاح الأداري في الجهاز الاداري الحكومي تتمثل: في الالتزام بمبدأ الشفافية والنزاهة التي تعّد من المفاهيم الحديثة المتطورة، لما لها من دور كبير في تطوير التنظيم الأداري، وكما تساعد في الكشف عن الفساد الاداري و معالجة الروتين وفق استراتيجيات فعالة التي تعتمدها الدول للقضاء على الفساد الاداري والمالي ، وترسيخ المساءلة والحكم الرشيد من خلال تطبيق مبدأ سيادة القانون وضمان انفاذ القوانين بكفاءة ونزاهة ودعم المؤسسات القضائية، وكذلك ممارسة الرقابة الأدارية عليها، واستقلال وحيادية القضاء وعدم تعسف استعمال السلطة العامة ، وتبني مبدأ اللامركزية الأدارية من خلال توسيع صلاحيات واختصاصات السلطات المحلية وتفويضها بأتخاذ القرارات الأدارية ، بما يحقق خدمة الصالح العام وترسيخ النظام الديمقراطي وضمان تطبيقه بشكل واضح وصريح .

٥ – إن من اهم المعوقات التي تعترض مسار الأصلاح الأداري هي : المعوقات التنظيمية التي تتعلق بالقوانين والأنظمة والتعليمات الادارية، والمعوقات البشرية التي تحد من تنفيذ البرامج والخطط والاستراتيجيات المحددة على أسس علمية رصينة هادفة الى تحقيق أهداف المؤسسات العامة والارتقاء بجودة الخدمات العامة، وكذلك ضعف تقبل القيادات الأدارية والموظفين لفكرة الاصلاح الأداري خشية من التأثير على مناصبهم وفقدان الامتيازات التي يتمتعون بها، واستمرار الجمود الأداري البيروقراطي، وغياب التخطيط الشامل، وعدم استثمار الكفاءات والخبرات الأدارية، وعدم تحفيز الموظفين المجتهدين وتقدير جهودهم، وهذا كله يصب في قصور الأطار التشريعي نتيجة عدم مواكبة القوانين والأنظمة الإدارية التي تساهم في عرقلة التطورات التكنولوجية والتقنية العالمية، من خلال الاعتماد على تشريعات تقليدية قديمة لا تكفل تحقيق حماية وضمانات كافية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وكذلك ضعف أنظمة الرقابة الأدارية لمكافحة الفساد الإداري والمالي التي تواجهها.

٦- توصلنا الى أن الاجراءات الأدارية الرقابية لتقويم الجهاز الإداري الحكومي هي من اهم الركائز الأساسية التي يقوم عليها نجاح العمل الأداري الحكومي، ولما لها من دور هام وفاعل في مكافحة الفساد الاداري والمالي، والتي تساعد في تقويم الأداء الحكومي وتصحيح الانحرافات والأخطاء الإدارية والمالية من خلال اجراء الفحص و الكشف والتحري عن مشروعية التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة، والتحقق من مطابقتها مع أحكام القانون، او ملاءمتها للظروف المحيطة بها واحترام مبدأ المشروعية ، لكي يتم سحبها أو الغائها او تعديلها في حال عدم مشروعيتها وخرقها لأحكام القانون، حفاظاً لاحترام حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم الأضرار بالحقوق المكتسبة.

٧- تقوم الادارة بإعادة فحص وتقييم قراراتها الأدارية من خلال الرقابة الذاتية (التلقائية) والتي تكون رقابة ولائية التي يمارسها الموظف ذاته الذي أصدر القرار الإداري، فإذا تبين مخالفته للقانون جاز له سحبه او الغائه، وقد تكون الرقابة رئاسية والتي يمارسها الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار الأداري المخالف والتي تكون رقابة سابقة او لاحقة حفاظاً لمبدأ المشروعية وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد، وقد يكون على شكل الرقابة بناء على تظلم بشتى صوره: (كالتظلم الولائي او الرئاسي أو امام لجنة او وصائي)، من أجل اكتشاف الاخطاء والانحرافات الأدارية بغية

تصحيحها وعدم تكرارها واحالة ومساءلة مخالفيها انضباطياً وجنائيا ومدنياً من قبل الجهات الأدارية والقضائية المختصة.

٨- استنتجنا أن الأدارة العامة لكي تمارس عملها الرقابي بشكل صحيح تلجأ الى اساليب عديدة ومنها: التقارير الأدارية والأشراف الاداري والملاحظة والمتابعة وتقديم الشكاوى ضد أي عمل غير مشروع صادر عن الادارة لكشف الاخطاء الأدارية، ولقياس كفاءة الموظفين وتقييمهم ودراسة الحقائق واستخلاص النتائج منها وفحص السجلات والوثائق والبيانات والمستندات لتحديد مواطن الخلل والكشف عن اسبابه، وتشخيص المسؤول عنها، ومكافحة الفساد الاداري والمالي في الجهاز الأداري الحكومي في العراق الاتحادي.

٩- تشكل الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري من قبل محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين وسيلة رقابية فاعلة لتقويم أداء الإدارة العامة، إذ تدفعها الى تصحيح أخطائها وانحرافاتها وتطوير اجراءاتها وضمان خضوع الأدارة لمبدأ المشروعية، مما يحد من التعسف في استعمال السلطة ويعزز احترام تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من خلال الغاء القرارات الأدارية غير المشروعة والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها، وكذلك قد توصلنا الى فاعلية الرقابة القضائية في الاصلاح الاداري التي يرتبط بمدى استقلال القضاء وحياديته وسرعة الفصل في المنازعات الأدارية.

١٠ – تسهم هيئة النزاهة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي كهئيات مستقلة في كشف الفساد المالي والاداري مما يفرض على المؤسسات الحكومية الالتزام بمعايير الشفافية والنزاهة ومبدأ المساءلة من خلال التحقيقات والتقارير الرقابية ، والتي تلعب دوراً مباشراً في تقليل حالات الفساد وردع المخالفين ، وتحسين كفاءة الأداء الحكومي ودعم اتخاذ القرار السليم مما يساعد في اتخاذ قرارات إدارية اصلاحية فاعلة مبنية على بيانات ومعلومات حقيقية وكذلك تقوم الدوائر القانونية في المؤسسات العامة دوراً هاماً وحيوياً في الرقابة الداخلية على اعمال الادارة والمتمثلة: باجراء التحقيقات الادارية في وقائع الفساد المالي والاداري والغش والتبذير وهدر المال العام وسوء استغلال الوظيفة العامة.

ثانياً : التوصيات :

١ – من الضروري سّن قوانين وتشريعات تعتمد على وجود منظومة : تشريعية متكاملة وحديثة ، ترسم العملية التشريعية المبنية على أسس قانونية صحيحة والتي تحكم اقتراح واصدار التشريعات (القوانين والأنظمة والتعليمات) التي تصب في تعزيز الاصلاح الأداري ، وتنظم توزيع الوظائف العامة ما بين الاجهزة الأدارية الحكومية ضمن الأطار التشريعي، وكما تضبط التوازن بين حقوق وحريات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن اجراء اصلاح نظام الوظيفة العامة من خلال وضع اطار قانوني واضح للتعيين و الترقية قائم على الكفاءة والجدارة ، بعيداً عن المحسوبية والمنسوبية والوساطة ، وتفعيل قوانين مكافحة الفساد وتطويرها وتشديد العقوبات على الجرائم الادارية والمالية مع ضمان سرعة البت فيها .

٢ – ضرورة وضع خطة استراتيجية عامة وشاملة ، تقوم على أسس دستورية وقانونية دقيقة لمكافحة الفساد الأداري والمالي ، وفي هذا الأطار تسهم الشفافية الأدارية بدرجة كبيرة في تعزيز ثقة الجمهور بالعاملين في الأجهزة الأدارية والابتعاد عن التعقيد والبيروقراطية الأدارية ، وتسهيل حصول المواطنين على اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات لهم، وترسيخ مبدأ المساءلة وتوجيه قدرات المؤسسة الحكومية في تحقيق

اهدافها وتفعيل الحكومة الألكترونية (التحول الرقمي) في الوظيفة العامة، وتحديد المسؤوليات القانونية للمعاملات الالكترونية مما يقلل من الاحتكاك المباشر بالموظفين العمومين، وهذا كله يصب في الحّد من الفساد الإداري والمالي ، وتطبيق الحكم الرشيد وضمان انفاذ القوانين بكفاءة ونزاهة ، وكما يسّهم في دعم المؤسسات القضائية و تتمثل: في امتلاك القيادات الادارية لضمان استقلال القضاء وحياديته، بشكل يرتكز على رؤية استراتيجية تتمثل في امتلاك القيادات الادارية العليا والأفراد تصوراً شاملاً لمبادئ الحكم الرشيد من خلال اعداد الخطط والبرامج الادارية بعيدة المدى لضمان بلوغ الأهداف الوطنية بكفاءة وفاعلية وتحقيق التنمية المستدامة، وتبني مبدأ اللامركزية الأدارية وترسيخ النظام الاداري الديمقراطي المعاصر.

٣- نوصي بتنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات الحكومية عن طريق تدريبهم وتأهيلهم لاجراء الاصلاحات الأدارية، وتحسين كفاءة الاداء الحكومي من خلال انشاء مراكز تدريبية حكومية متخصصة، ومعاهد تدريب ادارية حكومية تتولى اعداد وتأهيل الموظفين وفق معايير أصيلة وحديثة التي تعتمد على الشفافية والحوكمة الرشيدة ، ومن خلال ذلك يجب تعزيز وتخصيص نسبة محددة من الموازنة العامة الاتحادية لكل مؤسسة حكومية تدريبية تعنى بالتدريب والتطوير المستمر لتقويم الاصلاح الأداري.

٤- نوصي بتفعيل رقابة القضاء الاداري والتي تعّد من أهم الأدوات الحقيقية للأصلاح الاداري للجهاز الأداري الحكومي، لكي يضمن خضوع الأدارة للقانون وحماية واحترام مبدأ المشروعية ، وتعزيز استقلال محاكم القضاء الإداري وحياديتها وتسريع البت في الدعاوى الأدارية وتبسيط اجراءات التقاضي الأداري.

٥- نوصي بتقويم الرقابة الوقائية الأدارية من خلال اعتماد آليات رقابية سابقة على القرارات الأدارية والمالية المهمة للحّد من الفساد الأداري والمالي قبل وقوعها باستخدام اساليب حديثة في التدقيق المالي الألكتروني وتحليل البيانات والمعلومات، مما يزيد من دقة و كفاءة العمل الرقابي من قبل الهيئات المستقلة: كهيئة النزاهة الاتحادية و ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي ، واجراء التكامل والتنسيق بين الهيئات وتعزيز التعاون بينهما، وتوسيع صلاحيات الرقابة من خلال منح الهيئات صلاحيات واختصاصات اوسع للوصول الى المعلومات والوثائق باسرع وقت ممكن واقل جهد في جميع المؤسسات الحكومية دون شرط او قيد ومنها: ابرام العقود الحكومية الادارية، وتنفيذ المشاريع الكبرى في النظام الاداري الحكومي.

٦- تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الاعلام والرأي العام الايجابي في رصد حالات الفساد ، والذي يعّد عاملاً حاسماً في اصلاح الجهاز الإداري الحكومي وتعزيز الحق في الحصول على المعلومات والبيانات الحكومية لكشف الفساد وحماية الصحفيين والناشطين، ومنع تعرضهم للتهديد والملاحقة وتعزيز الشراكة مع الجهات الرقابية، ونشر ثقافة النزاهة والشفافية واستخدم الاعلام الرقمي بإعداد تقارير دورية مستقلة تقيّم أداء المؤسسات الحكومية ونشرها للرأي العام ومتابعة تنفيذ المشاريع الحكومية، وترسيخ الشعور بالمواطنة والحفاظ على المال العام من الهدر، والأخلاص بالعمل، وضرورة نشر الوعي القانوني بين الجمهور، وزيادة التركيز في الاصلاح الاداري في الجهاز الاداري الحكومي .

٧- نوصي بتعزيز الاستقلال الوظيفي من خلال منح الدوائر القانونية قدراً من الاستقلالية داخل الهيكل التنظيمي بحيث لا تخضع قراراتها القانونية لضغوط

الإدارات التنفيذية ، مع الزام الجهات الادارية بعرض القرارات الإدارية المهمة ومنها : (العقود الحكومية، التعيينات ، المناقصات والمزايدات) ، وعلى الدائرة القانونية قبل اصدارها لمنع المخالفات والانحرافات الأدارية من خلال مراجعة العقود والقرارات الادارية المشبوهة واحالة المخالفين الى الجهات الرقابية و القضائية المتخصصة دون عقبات وعراقيل .

٨- نوصي بتفعيل التعاون الدولي في مكافحة الفساد الاداري والمالي والرقابة والمساءلة عن طريق تعزيز التعاون بين الأجهزة الرقابية الوطنية والمنظمات الدولية لتبادل الخبرات والمعلومات حول الفساد والجرائم المالية والشفافية في الإدارة العامة و تحديث وتطوير التشريعات الخاصة بالقوانين الأدارية والاستثمار، مع الأخذ بالمعايير الدولية الرصينة للحوكمة وتحسين الأداء الحكومي والاصلاح الاداري وتعزيز الالتزام بالقانون ورفع كفاءة الجهاز الأداري الحكومي، وتفعيل دور الاتفاقيات الدولية في تسوية المنازعات الإدارية كالتحكيم الاداري الدولي في حل النزاعات الادارية ذات الطابع الدولي، ومواءمة التشريعات الوطنية والقوانين الأدارية والمالية بما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية: كاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ والذي صادق عليها العراق في عام ٢٠٠٧، لضمان انسجام النظام القانوني الداخلي مع المعايير العالمية الدولية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب القانونية:

١- د.إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء والتعويض)، ج٢، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٤م.

٢- د. أحمد زكي بدوي: معجم مصطلحات العلوم الأدارية ، ط١، دار الكتاب المصري، القاهرة، مصر، ١٩٨٤م .

٣- د.أسامة الخيري، الإدارة العامة، ط١، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٣م.

٤- د.حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.

٥- د.خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٨م.

٦- د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية عملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٤م.

٧- د. سامر مؤيد عبد اللطيف وآخرون : دولة في الفضاء الرقمي ، بلا رقم طبعة ، مكتب عادل للطباعة والنشر، ٢٠١٦م.

٨- د. صبيح مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، ليبيا، ١٩٧٤م.

٩- د. ليلى مصطفى البرادعي: المساءلة في أطار مفهوم أدارة شؤون الدولة والمجتمع ، ط٢، منشورات واستشارات الادارة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية . جامعة القاهرة، ٢٠٠١م.

١٠- د. محمد قاسم القريوتي ، الاصلاح الاداري بين النظرية والتطبيق، ط١، دار وائل للنشر، عمان، الأردن ، ٢٠٠١م.

١١- د. محمد محمد بدران : أسس الاصلاح الأداري في نظرية التنظيم – دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره ، ط ٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٥م.

١٢- د. منى عطية خزام خليل : الادارة بين الفساد والإصلاح الإداري في عصر التسويق الالكتروني،

بلا رقم طبعة، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، مصر، ٢٠١٩م.

١٣- سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، دار الدكتور للعلوم، بغداد، العراق، ٢٠٠٨م.

١٤- د.سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤م.

١٥- د.سعد عصفور، ود. محسن خليل، القضاء الإداري، القسم الأول مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة الكاتب المصري للطباعة والنشر، مصر، ١٩٨٩م.

١٦- سليمان محمد حريش:الفساد الاداري وجرائم أساءة أستعمال السلطة الوظيفية، مطابع الشرق الاوسط ، الرياض ، السعودية ، ٢٠٠٤م.

١٧- شوقي ناجي جواد واياد محمود الرحيم، ورضا عبدالرزاق وهيب، مبادئ الإدارة العامة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ١٩٩١م.

١٨- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، السعودية، ٢٠٢١م.

١٩- د.طعيمة الجرف، رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة، دار الحمامة للطباعة، لبنان، ١٩٧٠م.

٢٠- د.طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، ط١، الناشر مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٥٦م.

٢١- عالية خلف أخوار شيدة: المساءلة والفاعلية في الادارة التربوية ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، ٢٠٠٦م.

٢٢- عبد السلام أبو قحف، دليل المدير في تفويض السلطة ملامح الإصلاح الإداري- العقود الإدارية- إدارة الازمات، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠١م.

٢٣- عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، ج٦، بلا رقم طبعة ، الموسوعة العربية في الدراسات والنشر، بيروت، لبنان ، ١٩٨٥م.

٢٤- د.عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، ٢٠٠٥م.

٢٥- د.عبدالناصر علي عثمان حسين،أستقلال القضاء الاداري،دار النهضة العربية، القاهرة،مصر،١٩٨١.

٢٦- د.عدنان عمرو، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية)، ط٢، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤م.

٢٧- عطية حسين افندي، الإدارة العامة، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٢م.

٢٨- د.علي محمد بدير ود.عصام عبدالوهاب البرزنجي ود.مهدي ياسين السلامي ، مبادىء احكام القانون الاداري،دار العاتك للصناعة والنشر،القاهرة ، مصر، ٢٠١١.

٢٩- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٨م.

٣٠- د.فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣م.

٣١- د.فؤاد العطار، القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، مصر، ١٩٦٨م.

٣٢- د.فؤاد العطار، رقابة القضاء لاعمال الإدارة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة،مصر، ١٩٦٠م-١٩٦١م.

٣٣- د.ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩م.

٣٤- د.محسن خليل،،القضاء الاداري،القسم الاول(مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري)،مطبعة الكاتب المصري للطباعة والنشر،مصر،١٩٨٩م.

٣٥- محمد الصيرفي : الفساد بين الاصلاح والتطوير الإداري، ط١، مؤسسة حورس الدولية ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨م.

٣٦- د.محمد رفعت عبدالوهاب، ود. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، بلا رقم طبعة، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٨م.

٣٧- د.محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨٤م.

٣٨- د.مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٥م.

٣٩- د.مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ط٢، الناشر عالم الكتب، القاهرة، مصر، ١٩٧٨م.

٤٠- منى عطية خزام خليل، الإدارة بين الفساد والإصلاح الإداري في عصر التسويق الالكتروني، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨م.

٤١- د.موسى اللوزي ، التنمية الادارية ، ط٢، ، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن ، ٢٠٠٢م.

٤٢- موسى قاقيش واخرون، الابداع وعلاقته بالانتاجية، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، ١٩٨٧.

٤٣- ياسر العدوان : نماذج لمفاهيم الاصلاح الإداري في الوطن العربي، بلا رقم طبعة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان، الأردن، ١٩٨٦م.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

١-رحيم عويد نغيمش : الاصلاح الأداري والتنمية الإدارية في العراق (١٩٧٠ - ١٩٨٠) رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاهرة ،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٤م.

٢-سامي محمد احمد الحري، مداخل الإصلاح والتطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير مقدمة الى الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، ٢٠١١م.

٣-سعود بن عبد الله آل سعود : الادارة العامة في المملكة العربية السعودية وآفاق تحديثها ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، لبنان، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية ، ٢٠٠٧م.

٤-صبري أحمد شبلي : دور الحوكمة في الاصلاح الاداري – (دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان)، رسالة ماجستير مقدمة إلى الأكاديمية العربية في الدنمارك، كلية القانون والسياسة، قسم القانون، بلا سنة طبع.

٥-عبد الرحمن ابراهيم حسن : دور التدريب في الاصلاح الاداري مع التطبيق مع دولة قطر، جامعة القاهرة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٣م.

٦- لبنى نعيم احمد الدريني : اتجاهات مديري المدارس الثانوية نحو المساءلة في محافظة العاصمة، رسالة ماجستير (غير منشورة) مقدمة الى الجامعة الاردنية ، عمان، ٢٠٠٠م.

٧- معن محمد عبد الفتاح بنونة المدني : المساءلة الادارية وتطبيقاتها ومعوقاتها في أدارات التربية

والتعليم ، اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى جامعة ام القرى ، مكة المكرمة، ٢٠٠٧م.

٨- وليد محمد شناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، ٢٠٠٨م.

ثالثاً: البحوث:

١- احمد كمال موسى، المشروعية الإدارية وتنظيم رقابتها، مجلة الإدارة العامة، السعودية، اذار، ١٩٧٩م.

٢- أمال مجناح، دور الحكم في الاصلاح الاداري للمؤسسات العمومية في الدول النامية ، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع١، مج٦، ٢٠٢١م.

٣- ايمان مرعي، اصلاح الجهاز الإداري في مصر، مجلة الاهرام،ش مصر، كراسات استراتيجية، ع٢٢٨، ٢٠٢٢م.

٤- حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، مجلة المستقبل العرب ، ع٣٠٩، نوفمبر ، ٢٠٠٤م.

٥- حمدان محمد أحمد: اعادة هندسة العمليات الادارية كمدخل للإصلاح الاداري بالأجهزة التخطيطية النوعية، بحث مقدم الى مجلة كلية الخدمة الاجتماعية للدراسات والبحوث الاجتماعي، جامعة الفيوم ، ع٢٨، ٢٠٢٢م.

٦- خالد عبدالكريم الحقيل، ومحمد بن سعيد العمري، فعالية الأداء الوظيفي واثره على اداء العاملين فيها، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القصيم، مج٧، ع٢، ٢٠١٤م.

٧- سامي محمود البحيري : مداخل الاصلاح الأداري – التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث منشور مقدم للحصول على درجة الماجستير إلى الأكاديمية البريطانية للتعليم العالي ، لندن ، المملكة المتحدة ، ٢٠١١ م.

٨- د. سحر عبد الله الحملي الاصلاح الاداري وآليات تطبيقه (دراسة مقاربة)، بحث منشور في المجلة العلمية لقطاع الكليات التجارية ، تصدر عن جامعة الأزهر، ١٠٤ ، ك ٢ ، ٢٠١٣م.

٩- عبدالباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ العام في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة الموصل، مج١٢، ع٤٦، ٢٠١٠م.

١٠- عصام عبدالوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج٩، ع٢، ١٩٩٠م.

١١- كمال شريط، وسفيان خلوفي، مفهوم الحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية المستدامة ، مجلة دراسات في الاقتصاد وإدارة الاعمال، ع٢، ٢٠١٨م.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات العربية والأجنبية:

أ/ الدساتير:

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م، النافذ.

ب/ القوانين والانظمة والتعليمات:

١- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩م المعدل النافذ.

٢-قانون مجلس الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م، المعدل النافذ.

٣-قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣م لقانون مجلس الدولة العراقي المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م المعدل النافذ.

٤- قانون هيئة النزاهة الاتحادي العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م المعدل النافذ.

خامساً: المصادر الأجنبية:

١- Robert kligaard, Controlling Corruption, University of California, 1998.
٢- Jeremy popes, contorting Corruption, the element of a National Integrity system, transparency international Source, 2000.

سادساً: المواقع الالكترونية:

١- تاريخ أخر زيارة للموقع:٢٠٢٦/٣/٢٢
www.transparency.org