



بحث بعنوان

الرقابة الإدارية على مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة)

د. حيدر محمد عبد الدليمي

مدرس

ديوان الوقف السني/ الدائرة القانونية

Email: Hayderaldulaimi8@gmail.com

Administrative Oversight of the Merit Principle in The Public Employment (A Comparative Study)



المُلخص

مما لا خلاف عليه أن من أهم شروط التوظيف وتقلد الوظائف العامة جدارة وكفاية من تسند إليه هذه الوظائف، حيث يتعين على الإدارة أن تنتقي موظفيها وفق أسس سليمة ومنطقية، باعتبارهم الاداة المعول عليها في تنفيذ برامجها وبلوغ أهدافها.

هذا الامر يتطلب بلا شك إخضاع اعمال الادارة في هذا المجال للرقابة من قبل أجهزة إدارية متخصصة، وتنبهها في حالة وجود خطأ في الإجراءات المتبعة في عملية إصدار قرارات التعيين، والتحقق من أنها قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، والتأكد من عدم وجود استغلال للنفوذ الوظيفي أو محسوبية أو تدخل من حزب أو شخص ذي مركز، لصالح من صدر له قرار التعيين.

الكلمات المفتاحية: مبدأ الجدارة- الوظيفة العامة- الرقابة الإدارية - هيئة النزاهة- الجهاز المركزي للمحاسبات.

Abstract

for holding public office is the competence and merit of those entrusted with such positions. Accordingly, the administration is required to select its employees on sound and rational grounds, as they constitute the primary instrument relied upon in implementing its programs and achieving its objectives.

This necessarily entails subjecting the actions of the administration in this regard to oversight by specialized administrative bodies, and alerting it in the event of any procedural irregularities in the issuance of appointment decisions. It also requires verification that such decisions have been made in accordance with the applicable laws and regulations, and ensuring the absence of any abuse of official authority, favoritism, or interference by a political party or an influential individual in favor of the person to whom the appointment decision has been granted.

Keywords: Merit Principle- Public Employment- Administrative Oversight- Commission of Integrity- Central Auditing Organization (CAO).



المقدمة

ليس من المبالغة الإشارة إلى أهمية الوظيفة العامة في حياة المجتمع وتطوره مع اتساع نشاط الدولة وتدخلها في مفاصل الحياة بأي وجه، حيث رافق هذا الاتساع الاهتمام البالغ بالوظيفة العامة.

وقد عنت الدول بتنظيم هذه الوظيفة في إطار تشريعي ينظم أحكامها ويبين الضمانات التي تكفل حسن القيام بواجباتها، فغدت الدساتير تضم بين دفتيها جانباً من المبادئ والأحكام المتعلقة بالوظيفة العامة.

ويعد العنصر البشري المتمثل بالموظفين، العنصر الاساس في الوظيفة العامة، فهم يُعدّون اللبنة الأولى في نجاح هذه الوظيفة، فمتى صلح الموظف العام في الأداء الوظيفي صلحت الوظيفة العامة، وسارت المرافق العامة سيراً منتظماً، وعلى خلاف ذلك فان هبوط مستوى الكفاية لدى الموظف العام يجعل تلك المرافق عرضة لأن تتعطل ويختل أداؤها.

وتأسيساً على ذلك يقع لزماً على الإدارة أن تمحص بعناية فائقة كل من يرغب بدخول الوظيفة العامة، فلا يحمل لواءها إلا من كان جديراً بها، وقادراً على أن ينوء بعظم المسؤولية، ولهذا سعت التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة الى وضع الأحكام الخاصة بذلك، سواء من حيث الدخول إلى الوظيفة أو البقاء فيها.

وعلى هدي ما تقدم؛ يعتبر مبدأ الجدارة من اهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة، وهو يفيد في معناه خضوع مسألة شغل الوظائف العامة والبقاء فيها إلى مجموعة من المعايير ترتبط أساساً بالقدرات والإمكانات التي يحوزها الفرد، والابتعاد عن ظاهرة المحسوبية والمحاباة، وهذا ما يعد بذاته من الوسائل التي تبتعد بالوظيفة العامة من أن تقع في شرك الفساد.

وإذا كان الأصل العام ان الإدارة تباشر اعمالها في نطاق المشروعية، وتخضع في جميع التصرفات الصادرة لحكم القانون بمعناه الواسع، الا ان ذلك لا يمنعها من مخالفته والاجترأ على حقوق الافراد وحرّياتهم، لذا كان لابد من اخضاع عمل الادارة الى رقابة اجهزة متخصصة بحددها القانون ويمنحها صلاحيات واختصاصات واسعة، تتولى مهمة تنبيهها في حالة وجود خطأ في الإجراءات المتبعة في عملية إصدار قرارات التعيين، والتحقق من أنها قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، والتأكد من عدم وجود استغلال للنفوذ الوظيفي أو محسوبية أو تدخل من حزبٍ أو شخصٍ ذي مركزٍ، لصالح من صدر له قرار التعيين.



حيث تظهر لنا هنا الاشكالية التي تثيرها هذه الدراسة، والتي تتجسد في السؤال التالي:

ما مدى فاعلية رقابة الاجهزة الادارية المتخصصة في صيانة مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة؟ وهل نجحت الاليات المتبعة من قبلها في معالجة الخروقات الناجمة عن عدم تطبيقه ؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في ابراز دور أجهزة الرقابة الادارية في ضمان إحترام مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة، والتحقق من سلامة القرارات الادارية الصادرة في مجال التعيين، ومدى مطابقتها للقانون، وخلوها من عيوب الإنحراف واساءة استعمال السلطة، والحد من مظاهر المحاباة والمحسوبية والاستغلال الوظيفي من خلال تفعيل المسألة الادارية.

منهج الدراسة:-

سوف نعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، من خلال وصف وشرح تحليل النصوص والقواعد القانونية ذات الصلة بموضوع البحث في كل من مصر، والعراق، ومقارنة التنظيم القانوني له في هاتين الدولتين، وذلك لبيان نقاط الضعف والقوة، وصولاً الى أفضل النتائج المتوخاة من هذه الدراسة، وبما يُمكن معه تطبيقها في الميدان القانوني في العراق.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الى ثلاثة مطالب اشتمل أولها على مفهوم الرقابة الإدارية على مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة، فيما تم تخصيص المطلب الثاني والثالث لتناول والجهات القائمة بهذا الدور الرقابي في كل من مصر والعراق، ومنهج هذه الرقابة وآثارها



المطلب الأول

مضمون الرقابة الادارية

مما لا خلاف عليه أن من أهم شروط التوظيف وتقلد الوظائف العامة جدارة وكفاية من تسند إليه هذه الوظائف، إذ إنَّ من الواجب على الإدارة أن تنتقي موظفيها على وفق أسس سليمة ومنطقية، باعتبارهم الاداة المعول عليها في تنفيذ برامجها وبلوغ أهدافها، فإنَّ حسن أدائها الإدارة، فطالما قيل أن الإدارة تقاس بمستوى موظفيها فكراً وسلوكاً⁽¹⁾.

وهذا الامر يتطلب بلا شك إخضاع اعمال الادارة في هذا المجال لرقابة أجهزة ادارية متخصصة، خاصة مع عدم كفاية الوسائل التقليدية في الرقابة على اعمال الادارة (والمتمثلة بالرقابة الذاتية التي تُمارسها جهات الادارة بنفسها على نفسها) في توفير حماية وافية لحقوق الافراد وحررياتهم.

الفرع الاول: التعريف بالرقابة الادارية:-

الرقابة في اللغة تعني: المحافظة على الشيء وصونه وحراسته⁽²⁾، يُقال: رقب الشيء رقبه رقبه ورقباناً وهي تعني ايضا المراجعة والتفتيش⁽³⁾، والمُراقب: مَنْ يقوم بالرقابة، والرقيب: مَنْ يراجع الكتب والصحف قبل نشرها ليحذف منها ما يخالف الآداب او سياسة الحكومة ، وقد تأتي أيضاً بمعنى الملاحظة، فيُوصف مَنْ يُلاحظُ أمراً ما بأنه "رقيب"⁽⁴⁾.

(1) د. عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1994، ص5.

(2) ابو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، مجمل اللغة، الجزء الثاني، دراسة وتحقيق: زهير عبد المحسن سلطان، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1986، ص 430.

(3) جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت، 2009، ص 1699.

(4) ابراهيم مصطفى وأحمد الزيات وحامد عبد القادر ومحمد النجار، المعجم الوسيط ، المجلد الاول، دار الدعوة، القاهرة، 2010، ص 363.

وردت لفظة (الرقيب) ومشتقاتها في العديد من الآيات القرآنية، منها قوله تعالى: (انا مرسلو الناقة فتنة لهم فارتقبهم واصطبر - سورة القمر/ الآية 27)، وقوله تعالى: (فخرج منها خائفاً يترقب- سورة القصص/ الآية 21)، وقوله تعالى: (فلما توفيتي كنت أنت الرقيب عليهم- سورة المائدة/ الآية 117).



أما إصطلاحاً فقد تعددت التعريفات التي أوردها فقهاء القانون وشرّاحه لمفهوم الرقابة الإدارية، وتأثروا في ذلك بفلسفة النظام السياسي السائد في دولهم وأهدافه، حيث عرفها الفقيه (هنري فايول) بأنها: التأكيد مما إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة، والمبادئ المحددة، واستهداف بيان نقاط الضعف والاختفاء، بقصد معالجتها، ومنع التكرار حدوثها⁽⁵⁾.

كما عرفها البعض بأنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة، بكفاءة وفي وقتٍ محددٍ⁽⁶⁾.

في حين عرفها البعض الآخر بأنها: حق قانوني يخول أجهزة معينة في الدولة، سلطة تحديد أهداف العمل الإداري، والتحقق من أن تلك الأعمال قد جاءت لتحقيق هذه الأهداف، وإزالة أسباب أي انحرافٍ يعيق ذلك⁽⁷⁾.

وعرفها آخرون بأنها: "السلطة التي يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرفات القانونية أو التصديق عليها أو التصريح لها"⁽⁸⁾.

ويلاحظ من خلال تدقيق التعريفات أعلاه أن الفقهاء انقسموا بشأن فكرة الرقابة الإدارية إلى اتجاهين:-

الأول: يرى في فكرة الرقابة وسيلةً للتخويف والسيطرة، وترتكز الرقابة عندهم على مبدأ "عدم جواز الخروج عن السياسة العامة، بغض النظر عما قد يحدث من تغيرات وحوادث"، فهي عندهم مقياسٌ مجردٌ لمدى الالتزام داخل الجهاز الإداري⁽⁹⁾.

(5) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مبادئ النظام الإداري والوظيفي في نهج البلاغة (دراسة تحليلية، إستراتيجية، مقارنة)، ط 1، مطبعة القانون المقارن، بغداد، 2012، ص 68.

(6) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 173.

(7) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة النهرين، 2006، ص 30.

(8) د. بكر قباني، المرجع السابق، ص 48.

(9) د. حسين الدوري ود. عصام الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة الجامعة المستنصرية، بغداد، 1978، ص 176.



الثاني: يرى في فكرة الرقابة وسيلة لاعاده النظر في السياسات الموجودة والمقارنة بينها، وصياغه الحلول البديلة لهذه السياسات، وبما يكفل ان تكون المخرجات (المتتملة بالخدمات المقدمة للمواطنين) بالمستوى المطلوب⁽¹⁰⁾.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الادارية:

تعد الرقابة الإدارية من إطلاقات الإدارة، فهي مَنْ تملك بإرادتها المنفردة إحداث أثر قانوني وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغائه، وهي ايضا مَنْ تملك سلطة التقرير وهي أيضاً تملك سلطة الرقابة، ويعزى بعض الباحثين سبب منح الادارة سلطة الرقابة إلى أساسين:

(الأول): الأساس النظري المنطقي: والذي يتمثل في مبدأ استقلال الوظيفة الإدارية، وعلى هذا الأساس فإن أي تدخل في عمل الإدارة يعد بمثابة اجترار وافترار على استقلالها المقرر بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹¹⁾، وتبعاً لذلك فإن سلطة التقرير والرقابة تكون لرجل الإدارة المخول بها قانوناً.

(الثاني): الأساس العملي: والذي يتشخص في الدور الوظيفي الذي تباشره الإدارة في المجتمع، والمتسم بالاتساع في مواجهة اختصاصات السلطات الأخرى⁽¹²⁾، هذا الدور المتأني من وجودها في وضع يسمح لها بمعرفة دقائق وتفاصيل مختلف المشكلات المحيطة بالمجتمع واحتياجاته، إلى جانب قدرتها على سرعة اتخاذ القرارات ووضع موضع التنفيذ، الامر الذي استتبع بالنتيجة تحول الإدارة الى أن تكون المحرك الأساسي لمختلف أوجه النشاط الحكومي في عالمنا المعاصر⁽¹³⁾.

(10) مروان صلاح نعمان، تقويم وتطوير اجراءات الرقابة الخارجية على اعمال السياسة العامة للضرائب، رسالة دبلوم عالي مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد، 1998 ص 7، وأحمد ابو النصر رشيد، نظرية الادارة العامة: العملية الادارية في الجهاز الاداري، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 540.

(11) رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وضمانات احترامه (القرارات الادارية ومبدأ المشروعية)، بحث مقدم في المؤتمر القضاء الإداري الذي اقامته المنظمة العربية للتنمية الإدارية وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، 2005، ص 2.

(12) سعد عطية حمد موسى الجبوري، الرقابة على الإنفاق العام في العقود الحكومية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون في جامعة تكريت، 2013، ص 235.

(13) رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 122 وما بعدها.



وتتعدد أنواع الرقابة الادارية وأنماطها بحسب التنظيم القانوني والسياسي داخل الدولة⁽¹⁴⁾، وهي تختلف سواء من حيث مداها⁽¹⁵⁾، أم من حيث العلاقة الزمنية بالتصرف والوقت الذي تمارس فيه⁽¹⁶⁾، أم من حيث موضوعها⁽¹⁷⁾ أو طبيعتها⁽¹⁸⁾ أو ارتباطها بالعمل⁽¹⁹⁾.. وعلى العموم يمكن أجمال ابرز صور الرقابة الإدارية بالاتي:-

1. الرقابة السابقة (الوقائية): وفيها تقوم اجهة الرقابة بفحص وتقييم التصرف قبل صدوره من الجهة الادارية، للحيلولة دون وقوعها في الخطأ، وهي تركز على مبدأي (حسن الظن) و (العلم يسبق العمل)، وعلى فكرة توقع الاخطاء قبل وقوعها، الامر الذي يتطلب قيام اجهزة الرقابة بالتحري الدقيق والسعي بنفسها للكشف عن الاخطاء، من خلال الاشراف المستمر على الاعمال الادارية⁽²⁰⁾.
2. الرقابة اللاحقة (العلاجية او الكاشفة): وتُمارَس هذه الرقابة من خلال مقارنة الخطة الموضوعة من قبل الاجهزة الادارية مع ما تم انجازه منها، وفحصه، والوقوف على كيفية الانجاز، مما يتيح رصد الخطأ، ومحاسبة مرتكبه، ومنع التكرار المخالفة الواقعة⁽²¹⁾.

- (14) رغم اتفاق الباحثين حول أنواع الرقابة، الا أنهم اختلفوا في المعيار الذي يتخذ أساساً لتقسيم أنواع الرقابة، ويميل الفقه في غالبه إلى تبني معيار الجهة القائمة بالرقابة لوجهاته، ولما له من أهمية عملية في الدراسات القانونية، وفيه يعتمد على الهيئة أو الجهة التي تقوم بالرقابة، فإما أن تقوم بها جهة إدارية وتسمى عنده بالرقابة الإدارية، وإما أن تتولى ذلك الجهة التشريعية في الدولة ويطلق عليها الرقابة التشريعية أو السياسية، أو أن يتم أمر الرقابة من خلال القضاء فتدعى بالرقابة القضائية، لمزيد من التفصيل، انظر: إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ط 4، بدون مكان ودار نشر، 1978، ص 12.
- (15) تقسم الرقابة الإدارية من حيث المدى إلى: رقابة رئاسية ورقابة وصائية.
- (16) وتقسم الرقابة الإدارية هنا إلى: رقابة سابقة على القيام بالتصرف، ورقابة معاصرة للتصرف ورقابة لاحقة بعد القيام به.
- (17) وتقسم إلى: رقابة على الأشخاص، وإلى رقابة على الأعمال.
- (18) وتقسم إلى: رقابة إدارية، ورقابة مالية، ورقابة فنية.
- (19) وتقسم إلى: رقابة دائمة، ورقابة عارضة.
- (20) د. علي حسن عبد الامير، النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية (دراسة مقارنة)، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث القانونية، القاهرة، 2017، ص 105 و 106، ود. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، ط 1، مكتبة الرائد، عمان، 2001، ص 24.
- (21) فريد فهمي زيارة، وظائف الإدارة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 380.



3. الرقابة المفاجئة: وتتحقق من خلال قيام الأجهزة الرقابية بأعداد زيارات تفتيشية ورقابية مفاجئة، دون سابق انذار، الى الجهة الادارية المراد الرقابة على اعمالها، للتأكد من حسن سير العمل، ومدى إلتزام هذه الجهة بالتعليمات والقوانين⁽²²⁾.

4. الرقابة الدورية: وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة الرقابية في موعد معين، ووفق جدول زمني محدد مسبقاً " كأن يكون سنة، او كل ستة اشهر"، حيث تكون بمثابة اجراء روتيني تمارسه الرقابية⁽²³⁾.

5. رقابة الاداء: تتحقق هذه الرقابة من خلال الاجراءات الرقابية التي تتخذ للتأكد من ان عملية التنفيذ تتم وفقاً للمعايير والخطط الموضوعة مسبقاً، وبيان الاختلاف بين تلك المعايير والخطط، ثم دراستها وتحليلها للتعرف على نقاط الضعف، وتحديد مسبباتها، والمسؤول عنها، وتقديم الاقتراحات والتوصيات المناسبة لتصحيحها، ومنع حدوثها مستقبلاً⁽²⁴⁾.

6. رقابة الالتزام: وفيها تسعى الأجهزة الرقابية الى التأكد من تقيد جهات الادارة بالسياسات والتعليمات الصادرة من قبلها وإلتزامها بها، ورغم اختلاف موضوع هذا النوع من الرقابة عن رقابة الاداء، إلا انها عادةً ما تتزامن معها⁽²⁵⁾.

7. الرقابة الإجرائية (رقابة التسيير): وبها يتم التحقق من صحة الاجراءات المتبعة في المسائل ذات الطابع التنظيمي، والتأكد من مدى سلامتها، وتقديم المقترحات اللازمة حول افضل الوسائل الكفيلة بتحسين طرق تسيير الأجهزة الادارية الخاضعة لهذه الرقابة⁽²⁶⁾.

من الجدير بالتنويه اليه أن هذا التعدد والتنوع في صور الرقابة الإدارية لا يعني بالضرورة انقسام كل صورة عن غيرها من الصور، لأن الحقيقة العملية تبين أن جميع هذه الصور متداخلة فيما بينها، فالرقابة

(22) د. علي عباس، المرجع السابق، ص 27.

(23) د. علي حسن عبد الامير، المرجع السابق، ص 114.

(24) د. صادق الحسيني وعبد خرياشة، متطلبات اجهزة الرقابة المالية للقيام برقابة الاداء، بحث منشور في مجلة دراسات الشريعة والقانون، الصادرة عن الجامعة الاردنية، المجلد (27)، العدد (2)، 2000، ص 332.

(25) د. علي حسن عبد الامير، المرجع السابق، ص 123.

(26) عدنان عمرو، القضاء الاداري/ مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 128



الإدارية قد تكون رئاسية أو وصائية، ولكن يمكن في الوقت نفسه أن تكون سابقة أو لاحقة، ويمكن أن تكون أيضاً مالية أو فنية، دائمة أو عارضة⁽²⁷⁾.

لما تقدم؛ ولما كانت صور الرقابة الإدارية من التنوع بمكان، تبعا لتنوع لنشاط الإدارة وتعهده، وسواء كان ذلك بالنسبة إلى الإدارات المركزية أم بالنسبة للإدارات اللامركزية، ولما كان التنظيم الإداري في نطاق المقارنة في إطار هذه الدراسة في مصر والعراق يقوم على النظام اللامركزي، فإننا سنركز على نوعين بارزين من الرقابة الإدارية في إطار تقسيم الرقابة بحسب مصدرها، وهما: الرقابة الداخلية المتمثلة بالرقابة الرئاسية، والرقابة الخارجية المتمثلة برقابة الهيئات والأجهزة المستقلة.. وعلى حسب التفصيل المبين في المطلبين التاليين:

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على مبدأ الجدارة في مصر

نظرا لأهمية الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجدارة في نطاق تولي الوظائف العامة، فإنه يكون من الجدير البحث في الجهات التي تتولاها، والوقوف على طبيعة أداء كل جهة لموجبات الرقابة، ومكان الضعف فيها، والدور الذي تؤديه في موضوع هذه الدراسة، من حيث توفير بيئة قانونية سلمية لتطبيق مبدأ الجدارة على نحو سليم.. وبالنسبة لمصر، هناك مجموعة من الجهات التي تمارس عملية الرقابة الإدارية، وبطرق مختلفة، وفي أدناه توضيح لهذه الجهات وطبيعة أدائها الرقابي :

الفرع الأول: هيئة الرقابة الإدارية:

تعد هذه الهيئة أحد وسائل الكشف عن القصور في الأداء الوظيفي والانحرافات الإدارية، وبيان مدى التزام الموظفين بالقواعد القانونية والأنظمة واللوائح، وتحديد أوجه الضعف والخطأ في أعمالهم، كما أن لها دوراً إيجابياً في تحقيق كفاية الأداء وتقويمه، وتصحيح الأخطاء ومعالجة أوجه القصور فيها⁽²⁸⁾، وذلك من خلال فحص أنظمة العمل المطبقة، وتنظيمها، ومدى كفاية التشريعات التي تحكمها، والكشف عن الثغرات التي

(27) بكر قباني، الرقابة الإدارية (في عمليات الإدارة العامة: التخطيط - التنظيم - الرقابة)، ج 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978، ص 180.

(28) بكر قباني، المرجع السابق، ص 188.



تعتبرها، والنتائج التي يمكن أن تترتب على مخالفتها، وكيفية علاجها، أو الوقاية منها⁽²⁹⁾، والإسهام في إكتشاف الكفاءات الإدارية، مما يحفز الموظفين على إتقان العمل، ورفع روحهم المعنوية، بمطابقة أهدافهم مع أهداف المصلحة العامة.

وقد أنشئت هذه الهيئة بموجب القانون رقم 54 لسنة 1964، وحُدّدت اختصاصاتها بموجب نص المادة (2) من هذا القانون، وتُمارس هذه الهيئة مهمة الرقابة على جميع أجهزة الدولة من وزارات وهيئات حكومية، ومؤسسات عامة، وجميع الشركات والجمعيات التعاونية، والنقابات المهنية والعمالية، وكل جهة تُسهم الدولة في أموالها، أو تضمن لها حداً من الحماية أو الإعانة، وكذلك شركات القطاع الخاص المتعاملة مع المال العام⁽³⁰⁾ يُستثنى من ذلك الجهات التالية:-

- السلطة القضائية (كالقضاة، وأعضاء النيابة العامة): حيث تخضع في أعمالها لتفتيش قضائي خاص.
- القوات المسلحة : حيث تخضع في أعمالها لرقابة الأجهزة الرقابية العسكرية، وليس المدنية أو الإدارية.
- الجهات السيادية الحساسة (مثل أجهزة المخابرات العامة) حيث لا تخضع لرقابة هذه الهيئة إلا فيما يتعلق بالجوانب الإدارية والمالية غير السرية⁽³¹⁾.

(29) محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، 2007، ص 102.

(30) المادة (3) من القانون رقم 54 لسنة 1964.

(31) لا يوجد نص صريح في القانون رقم 54 لسنة 1964 او تعديلاته الصادرة بالقانون رقم 207 لسنة 2017 ما يشير الى عدم خضوع السلطة القضائية في أعمالها لرقابة هيئة الرقابة الإدارية، لكن هذا الامر يُستسقى من مبدأ (استقلالية القضاء) المنصوص عليه في المادة 184 من الدستور المصري الحالي الصادر عام 2014، والمادة 67 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972، التي تحظر التدخل في شؤون العدالة أو القضاء، ولا يجوز لأي هيئة تنفيذية ان تمارس اعمالا رقابية او إشرافية على أعمال القضاة او أعضاء النيابة العامة، وان الجهة الوحيدة المخولة بمراجعة أعمال هؤلاء هي (إدارة التفتيش القضائي).. وكذلك الحال بالنسبة لعدم خضوع أعمال القوات المسلحة والجهات السيادية الحساسة لرقابة هيئة الرقابة الإدارية، حيث لا يوجد نص صريح في قانون الهيئة المذكورة يشير الى ذلك، ولكن هذا الاستثناء يفهم ضمنا من فكرتي (الاختصاص



ومن أولى المهام التي تباشرها هذه الهيئة هو الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية المرتكبة من قبل الموظفين أثناء مُباشرتهم لواجباتهم الوظيفية، أو بسببها، والتحري عن أوجه القصور في العمل، وإقتراح سُبل تلافيها، وكذلك متابعة تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة عن الجهات الإدارية، ومدى مطابقة القرارات الصادرة عنها لأحكام القانون، ومن بينها، بطبيعة الحال، إجراءات التعيين، والترقية، والنقل، والانتداب، فإن تبين للهيئة المذكورة أنَّ جهةً إداريةً مُعينةً قد خالفت القواعد القانونية الخاصة بالتعيين في وظيفةٍ ما، كان لها أن تتحقق من هذا الأمر⁽³²⁾.

هذا، إلى جانب دورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الإدارية، وضمان حسن أداء الوظيفة العامة فيها، من خلال الرقابة على الطرق المُتبعة من قبلها في شغل الوظائف العامة، والتأكد من الإلتزام بشروط الإعلان، والمُسابقة، والاختبارات، وعدم وجود تلاعبٍ فيها، الكشف عن وجود أي محسوبيةٍ، أو تجاوزٍ، أو مخالفةٍ لشروط شغل هذه الوظائف، والتحقيق في الشكاوى المُتعلقة بوجود فسادٍ أو مجاملاتٍ، أو تزويرٍ في التعيين.

الفرع الثاني: الجهاز المركزي للمحاسبات:

يُعد هذا الجهاز أحد الهيئات المستقلة التي تُمارس دوراً رقابياً (بشقيه المحاسبي والقانوني) على أموال الدولة والأشخاص المعنوية العامة، وأية جهات أخرى يخُدها القانون، من خلال الرقابة على الأداء ومُتابعة تنفيذ الخطط الموضوعية، وإجراء الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المُخالفات المالية، ومُراقبة تنفيذ الموازنة العامة والموازنات المستقلة، ومُراجعة حساباتها الختامية، إلى جانب معاونة مجلس الشعب في مباشرة الرقابة المالية على الجهات المُتعاملة مع المال العام، وفحص

النوعي) و(السرية القومية) والطبيع السيادة لآعمال هذه الجهات، والتي تستوجب عدم اخضاعها لرقابة الأجهزة التنفيذية المدنية، ومنها هيئة الرقابة الإدارية، وهذا الامر اشارت اليه صراحة المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم (10237) لسنة (56 ق) والذي جاء في حيثياته: [...أعمال القوات المسلحة والمخابرات العامة ذات طبيعة سيادية، لا تخضع للرقابة الإدارية او التفتيش المدني...]. منشور على الموقع الإلكتروني للإتحاد العربي للقضاء الإداري <https://search.auaj.org>.
(32) المادة (2) من القانون رقم 54 لسنة 1964، والمادة (1/ مكرر) من القانون رقم 207 لسنة 2017 المعدل لهذا القانون.



ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يُعهد إليه أمر مراجعتها أو فحصها من قبل رئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب، أو رئيس مجلس الوزراء⁽³³⁾.

ويُمارس هذا الجهاز دوراً مهماً في مجال تعيين الموظفين، وترقيتهم، وترفيعهم، من خلال التأكد من مدى إلزام الجهات الإدارية بالقوانين واللوائح الخاصة بالإعلان عن الوظائف، وطُرق إختيار شاغليها، وفقاً لمبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص، إلى جانب مراجعته لسجلات التوظيف وملفات الموظفين الجدد، للتحقق من صحة مؤهلات التي يحملونها، ومدى مُلائمتها للوصف الوظيفي، وتطابقها مع شروط الوظيفة التي تم شغلها من قبلهم، والتأكد من عدم وجود تمييز، أو وساطة، أو تجاوز في عمليات التعيين، أو وجود تلاعب في ترتيب المتقدمين إلى الوظيفة في نتائج المسابقات، ورصد المُخالفات المُرتكبة من قبل الجهات الإدارية في هذا المجال، وإيرادها في التقارير المُعدة من قبلها، والتي سيتم رفعها وعرضها على الجهات الرقابية المختصة، ومجلس الشعب.

المطلب الثالث

الرقابة الإدارية على مبدأ الجدارة في العراق

إن الحديث عن الرقابة الإدارية في العراق بوجه عام، أصبح من الأمور التي تنال الأهمية البالغة في الوقت الحاضر، نظراً للتطورات التي حدثت في نطاق السلطة التنفيذية نفسها، وللتطورات والمفاهيم التي طرأت في العمل الإداري بعد الاحتلال الأمريكي للعراق، واصطبغ هذا العمل بالصبغة السياسية والحزبية، أضف إلى ذلك التطور الذي رافق النظام السياسي بالانتقال من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني، حيث أصبحت الحكومة تأتي من رحم البرلمان وتخضع لرقابته وتقوم مسؤوليتها أمامه⁽³⁴⁾.. ويمكن بيان الجهات التي تمارس عملية الرقابة الادارية بالاتي:

(33) المادتان (1) و (2) من القانون رقم 144 لسنة 1988، المعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998.

(34) دريد عيسى إبراهيم، المرجع السابق، ص113.



الفرع الأول: رقابة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة:

تعد الرقابة التي تتم من خلال الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة رقابة مهمة، وهي المرحلة المتقدمة من مراحل الرقابة الإدارية؛ إذ إنها تقف على قمة الهرم الإداري التنظيمي فتستشرف أعمال المرؤوسين جميعاً، وبهذا الحسبان فهي تبوء بعبء المسؤولية السياسية والإدارية معاً في وقت واحد.

وهذه الرقابة تظهر في شكلين: رقابة تسبق إجراء العمل الإداري وتتضمن حق الوزير في إصدار تعليمات وضوابط وتوجيهات وإرشادات إلى مرؤوسيه بغية سلامة هذا العمل، ورقابة لاحقة على إجراء التصرف بهدف التأكد من مطابقة هذا التصرف لمبدأ المشروع وملاءمته للظروف والأوضاع⁽³⁵⁾.

وكان قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 قد تضمن ما يعرف بمجلس الخدمة المدنية، والذي أنيط به المهام المتعلقة بتعيين الموظفين العموميين وترفيعهم وغيرهما من الأمور الموكلة لهذا المجلس. غير أن قرار مجلس قيادة الثورة السابق رقم (699) لسنة 1979 قد ألغى هذا المجلس، وعُهدَ إلى الوزراء المختصين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة الاختصاصات التي كانت موكلة للمجلس، كما نص هذا القرار على قيام وزارة المالية بإصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ ما ورد بقانون الخدمة المدنية.

وما يهمننا في هذا المجال الاختصاصات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة الذي يرتبط بالتحقق من مبدأ الجدارة في تولي هذه الوظائف، حيث بادرت وزارة المالية بتنفيذ للقرار السالف الذكر إلى إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكامه⁽³⁶⁾، والتي نصت على أن يؤلف الوزير لجنة أو أكثر تتكون من رئيس لا تقل وظيفته عن وظيفة معاون مدير عام وعضوين لا تقل وظيفة كل منهما عن وظيفة مدير⁽³⁷⁾، وتختص هذه اللجنة بالنظر في طلبات المتقدمين للتعيين وإعادة التعيين في الخدمة المدنية ومسائل الترفيع وغيرها من الاختصاصات الواردة في التعليمات.

(35) عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، بدون سنة نشر، ص 47.

(36) تعليمات عدد (119) لسنة 1979 الخاصة بتأليف لجان للتعيين في ديوان كل وزارة.

(37) المادة (1) من تعليمات عدد (119) لسنة 1979 الخاصة بتأليف لجان للتعيين في ديوان كل وزارة.



وتظهر رقابة الوزير في هذا الإطار من خلال اختيار العناصر الكفؤة المشهود لها بالاستقامة الوظيفية، وإن كان التعليمات قد تحرت ذلك من خلال اختيار الأعضاء في المستويات العليا من السلم الوظيفي، كما تظهر هذه الرقابة أيضاً من حيث إن على هذه اللجنة أن تقدم توصياتها المتخذة إلى الوزير أو من يخول، من أجل التصديق عليها تمهيداً لإصدار الأوامر اللازمة، عدا القرارات القضائية بعدم الترشيح للترقية فيجب تبليغها للموظفين ذوي العلاقة قبل المصادقة عليها لتمكينهم من ممارسة حقهم في الاعتراض المنصوص عليه في المادة (25) من قانون الخدمة المدنية⁽³⁸⁾.

وفي سبيل تصديق الوزير قرارات اللجان المختصة، يقتضي البحث عن مدى قيامها بالوفاء بالأسس المقررة لها في أداء عملها بموجب التعليمات⁽³⁹⁾، فإذا ما تم الكشف عن أن هذه اللجان لم تستوف تلك الأسس

(38) تعتمد جهات الإدارة في إصدار قراراتها الخاصة بترقية موظفيها إلى وظائف أعلى، على ما ورد في تقارير الكفاية الخاصة بهم، ودرجة تقييم مستوى ادائهم، ومهاراتهم في ادائهم للمهام والاعمال الموكلة اليهم، ومدى جدارتهم واستحقاقهم للترقية والترقية من عدمه، فمن يظهر لها متميزاً في تقييم ادائه؛ توليه وظيفه أعلى، ومن يثبت لها عدم كفاءته تعتمد إلى حرمانه من بعض الحقوق الوظيفية إلى حين رفع مستوى ادائه، بالمقابل؛ فقد منحت التشريعات الوظيفية في الدول محل المقارنة ضمانات قانونية تكفل لموظفيها الاعتراض على هذه القرارات، من ذلك: ما نصت عليه المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري النافذ رقم 81 لسنة 2016، والمادة (81) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون التي اجازت لموظفي الدولة التظلم من تقارير كفايتهم خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغهم بمضامين هذه التقارير، وتقديم تظلماتهم، وفقاً للنموذج المعد لهذا الغرض، إلى لجنة تظلمات مؤلفة من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، وعضو تختاره اللجنة النقابية، على أن تبت اللجنة في التظلمات المذكورة خلال (60) يوماً من تاريخ تقديمها إليها.. أما التشريع العراقي فقد خلت قوانين الخدمة المدنية فيه من أي نص يشير إلى جواز التظلم أو الطعن في تقارير تقييم الاداء، سواء تلك المتعلقة بالترقية أم العالوة السنوية، مما يعني أن القرار المذكور نهائي لا يمكن الاعتراض عليه إدارياً، إلا أن ذلك لا يحول دون لجوء الموظف إلى الطعن في تقرير كفايته قضائياً استناداً لأحكام المادة (100) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005 التي حظرت تحصين أي قرار أو عمل إداري من الطعن القضائي.. لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى: د. سهير فليح حسن، انحراف الإدارة بسلطة وضع تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، المجلد (9)، العدد (1)، الجزء الأول، 2024، ص 501.

(39) الملحق رقم (1) من تعليمات عدد (119) لسنة 1979 الخاصة بتأليف لجان للتعين في ديوان كل وزارة، والتي تنص: على اللجنة أن تتبع الإجراءات الآتية لغرض إشغال الوظائف الشاغرة.

أولاً - الإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية وفي لوحة إعلانات كل من الوزارة والدائرة المختصة على أن يتضمن الإعلان عنوان الوظيفة وراتبها والدائرة التي توجد فيها الوثائق الواجب تقديمها والمؤهلات المطلوبة لشغلها مع مراعاة توفر العلاقة بين تلك المؤهلات وطبيعة العمل الوظيفية كلما كان ذلك ممكناً.



فهذا يعني أن عيباً قد شاب عملها مما قد يترك أثره في اختيار الموظف الجدير بالوظيفة.

الفرع الثاني: رقابة هيئة النزاهة:

لقد كان من إفرازات وقوع العراق تحت الاحتلال الأمريكي في 9 أبريل 2003، قيام الحاكم المدني لسلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة بإصدار الأمر رقم (55) لسنة 2004، الخاص بإنشاء هيئة النزاهة، وذلك تعبيراً عن إقرار هذه السلطة بأن الفساد آفة تصيب الحكومات الصالحة بالهلاك وتقضي على الازدهار والرخاء؛ حيث رأت بأن الشعب العراقي يستحق قادة يتسمون بالنزاهة ويكرسون أنفسهم لشفافية الحكم في العراق، والتأكيد أيضاً على أن الحكم الفاعل يعتمد على ثقة الشعب العراقي بحكامه، وأن الفساد إن دب فسينال من تلك الثقة، وأن الحكم النزيه يعزز الرخاء الدائم لهذا الشعب.

كما أعلنت سلطة الائتلاف المؤقتة أنه على الرغم من أن العراق منذ زمن طويل قد حارب الفساد في الحكم، إلا أن الفساد قد استشرى في الدولة العراقية بسبب عدم الجدية وعدم المبالاة في تطبيق الإجراءات التي تمنعه، وإن معالجة الفساد يتطلب تعهداً دائماً بتغيير السلوك في المنظومة الحكومية على اختلاف مسمياتها،

ثانياً- تقبل طلبات التعيين لشغال الوظائف الشاغرة المعلن عنها وفق نموذج استمارة طلب الدخول للخدمة المدنية المرفق بهذه التعليمات مرفق رقم (2) خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ نشر الإعلان في الصحيفة اليومية. ثالثاً- بعد انتهاء المدة المحددة لقبول الطلبات والتأكد من توافر المؤهلات المطلوبة للوظائف المعلن عنها في المتقدمين تتبع اللجنة الإجراءات الآتية لغرض ترشيح الموظفين منهم للتعين:

- 1 - إذا كان عدد المتقدمين أكثر من عدد الوظائف الشاغرة فعلى اللجنة إجراء اختبار المتقدمين بالمقابلة أو بالامتحان.
- 2 - إذا كان من ضمن المؤهلات المطلوبة لشغال الوظائف الشاغرة إجادة مهنة معينة كالترجمة أو الضرب على الآلة الطباعة أو ما شاكلها فيجري اختبار تحريري للغرض المذكور وبعد ذلك يتم الترشيح للتعين من بين الناجحين حسب معدل النجاح في الاختبار.

رابعاً - بعد القيام بالإجراءات الواردة في الفقرة ثالثاً أعلاه تعلن اللجنة في لوحة إعلانات الوزارة والدائرة المختصة جدولاً يتضمن أسماء المتقدمين للتعين ومؤهلاتهم الدراسية وسنة التخرج ومعدلهم الدراسي والدرجة التي حصلوا عليها في الاختبار بالنسبة للوظائف التي تشغل بعد إجراء اختبار للمتقدمين.

خامساً - يلاحظ شرط الانتساب للنقابات التي توجب قوانينها الانتماء إليها

سادساً - يبقى المتقدمون الذين لم يدرجهم الدور في التعيين احتياطاً لوظائف مماثلة ويسقط حقهم في التعيين بعد مرور مدة سنة على تاريخ إعلان الجدول المبحوث عنه في الفقرة رابعاً أعلاه.



وجود قدرة عراقية تحارب الفساد وتساهم في الإدارة المدنية للدولة⁽⁴⁰⁾.

واتساقاً مع ما تقدم، فقد جاءت المادة (102) من الدستور العراقي لسنة 2005 لتتنص على أن هيئة النزاهة هيئة رقابية تُنظم أعمالها بقانون، ومع فوات مدة زمنية ليست بالقليلة فقد شرع مجلس النواب قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، وتمارس الهيئة الاختصاصات الآتية⁽⁴¹⁾:

أولاً: التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام قانون الهيئة بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، وعلى وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ثانياً: متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل قانوني عنها.

ثالثاً: تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف.

رابعاً: إعداد مشروعات قوانين تساهم في منع الفساد أو مكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح.

خامساً: إلزام المسؤولين في الحكومة بالكشف عن ذممهم المالية وما لهم من أنشطة واستثمارات وموجودات ومنافع قد تؤدي إلى تضارب المصالح بإصدار تعليمات تنظيمية لها قوة القانون بما لا يتعارض معه.

سادساً: إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد السلوك الأخلاقي ومعاييرها؛ لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة.

سابعاً: القيام بأي عمل يساهم في مكافحة الفساد أو الوقاية منه بشروطين: أن يكون هذا العمل ضرورياً لمكافحة الفساد أو الوقاية منه، وأن يكون مناسباً وفاعلاً لتحقيق أهداف الهيئة.

(40) ينظر ديباجة الأمر (55) لسنة 2004.

(41) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 النافذ.



وعطفاً على تلك الاختصاصات يظهر لنا الواجب المهم لهيئة النزاهة من خلال التحقيق في قضايا الفساد التي حددها المشرع على سبيل الحصر⁽⁴²⁾، وما يهم هو الجرائم المخلة بالوظيفة، وهي جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم، التي ترتبط على نحو مباشر فيما يتعلق بموضوع تطبيق مبدأ الجدارة، بحيث تكفل تلك الإجراءات الجزائية محاسبة الموظف المخالف، ومن ثم إيقاع الجزاء العادل فيه لحفظ هيبة وكرامة الوظيفة العامة.

كذلك تلعب مدونة السلوك الوظيفي التي وضعتها الهيئة دوراً في توجيه السلوك الوظيفي للموظف العام، إذ إنها تمثل أخلاقيات الوظيفة العامة فيما تعتمد من معايير لسلوك العمل المهني في الهيئات العامة، فهي تحدد للموظفين مجموعة القيم والسلوكيات التي ينبغي اتباعها أثناء أداء مهامهم وفي علاقاتهم فيما بينهم من جهة ومع المواطنين من جهة ثانية.. ويمكن بيان أهم الأهداف التي تجمع مدونات السلوك الوظيفي بالاتي:

- 1- إرساء مبادئ الانضباط الوظيفي والشفافية والنزاهة والموضوعية والكفافية.
- 2- ترسيخ ونشر المعايير الأخلاقية والقواعد المهنية الملزمة للسلوك الوظيفي وآداب الوظيفة العامة ومبادئ الأخلاق المطلوبة والتزام الموظفين بها.
- 3- إيجاد وتنمية ثقافة مؤسسية للوظيفة العامة تدعم القيم المهنية وتنمي روح المسؤولية.
- 4- التمسك بالأخلاق الفاضلة والسامية في التعامل، سواء مع الرؤوسين أو زملاء العمل أم مع منتفعين من الخدمة العامة.
- 5- خلق ثقافة مؤسسية وغرس مكارم الأخلاق لدى الموظف والنأي بنفسه عن مواطن الشبهات التي تتال من كرامة الوظيفة الحكومية وهيبتها.
- 6- تعزيز أواصر الثقة والاحترام على نحو متبادل بين المواطنين وبين الموظفين العموميين، وتعريف المواطنين بحقوقهم من خلال أخلاقيات السلوك المرغوب فيه ومستوى الأداء المطلوب، حتى تحظى الإدارة بالشكل اللائق من الأداء فتستحق به احترام المواطنين.

(42) المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 النافذ.



- 7- بناء علاقة متوازنة بين حقوق وواجبات الموظف العام، والتمكين الحقيقي لإعمال قواعد المحاسبة.
- 8- إرساء أسس وقواعد تسهم بقدر أكبر من الشفافية، وتعزيز النشاط الإداري المتميز، وتفعيل مبادئ الإدارة الرشيدة على أرض الواقع، وتوفير أداة قوية وفعالة للرقابة الذاتية الداخلية بالمؤسسة الحكومية.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة، نستعرض اهم النتائج التي تم الوصول إليها، والتوصيات التي نرى انها قد تقرر مدى جدوى ممارسة الرقابة الادارية على مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة، وما يتركه من أثر واضح في سير العمل الإداري وانتظام المرافق العامة في أداء خدماتها، وذلك على التفصيل الاتي:

أولاً: النتائج:

- 1- إن مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ التي يجب أن توضع في متن الوثيقة الدستورية والإشارة إليه على نحو صريح؛ لأنه ينتهي إلى تولي الأكفأ والأجدر والأصلح لوظائف الدولة، بما يكفل بلوغ المصلحة العامة بصورة فاعلة.
- 2- إن الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة يتم من خلال التحقق من أن عملية إصدار قرارات التعيين قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، وأنه لا يوجد محسوبية أو تدخل من حزب أو شخص ذي مركز، لصالح من صدر له قرار التعيين.
- 3- تتنوع صور الرقابة الإدارية ومداها وآثارها بحسب التنظيم القانوني والنظام السياسي السائد في الدولة، وتنوع أشكالها بحسب الجهات التي تُمارسها.
- 4- تتعدد الأجهزة التي تُمارس الرقابة الإدارية في العراق، وتتطابق الأعمال والمهام الرقابية الموكلة إليها، دون وجود حدود واضحة بين إختصاصات كل جهاز، الأمر الذي يثير مشكلة تقاطع الإختصاصات الرقابية، وتعدد اللجان المُشكلة على الموضوع الواحد، وكثرة المخاطبات الجارية بشأنها، وبالتالي، التضيق على الوزارت والجهات الإدارية في عملها، وهذا كله إنعكس بالسلب على نتيجة الأعمال الرقابية الجارية.



ثانياً: التوصيات:

- 1- وضع قانون مجلس الخدمة الاتحادي في العراق موضع التطبيق، ذلك أن من الأسباب الموجبة لتشريع قانون المجلس هو تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب، وتطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاية في التعيين.
- 2- تبني نظام للإصلاح الوظيفي والانتقال إلى مفهوم الإدارات ذات النظام المفتوح وتحرير الإدارة من قيود الالتزام بأشخاص غير أكفاء في الحياة الوظيفية.
- 3- من الواجب الاعتناء بالهيكل الإداري وتقسيماتها ووظائفها، وذلك يستدعي إعادة النظر بالتشريعات الوظيفية ذات الصلة.

قائمة المراجع

❖ القرآن الكريم.

أولاً: المعاجم اللغوية والتفاسير:-

1. ابراهيم مصطفى وأحمد الزيات وحامد عبد القادر ومحمد النجار، المعجم الوسيط، المجلد الاول، دار الدعوة، القاهرة، 2010.
2. ابو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، مجمل اللغة، الجزء الثاني، دراسة وتحقيق: زهير عبد المحسن سلطان، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1986.
3. جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت، 2009.

ثانياً: الكتب والبحوث:-

4. د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ط4، بدون مكان ودار نشر، 1978.
5. د. أحمد ابو النصر رشيد، نظرية الادارة العامة: العملية الادارية في الجهاز الاداري، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.



6. د. بكر قباني، الرقابة الإدارية (في عمليات الإدارة العامة: التخطيط - التنظيم - الرقابة)، ج 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978.
7. د. حسين الدوري ود. عصام الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة الجامعة المستنصرية، بغداد، 1978.
8. د. دريد عيسى إبراهيم، الرقابة على إبرام العقد الإداري بطريق المناقصة العامة (دراسة مقارنة)، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، 2018.
9. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979.
10. د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، بدون سنة نشر.
11. د. عثمان سلمان غيلان، مبادئ النظام الإداري والوظيفي في نهج البلاغة (دراسة تحليلية، إستنباطية، مقارنة)، ط 1، مطبعة القانون المقارن، بغداد، 2012.
12. د. عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1994.
13. د. عدنان عمرو، القضاء الإداري/ مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
14. د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، ط 1، مكتبة الرائد، عمان، 2001.
15. د. فريد فهمي زيارة، وظائف الإدارة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
16. د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية:-

17. سعد عطية حمد موسى الجبوري، الرقابة على الإنفاق العام في العقود الحكومية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون في جامعة تكريت، 2013.
18. محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، 2007.
19. مروان صلاح نعمان، تقويم وتطوير اجراءات الرقابة الخارجية على اعمال السياسة العامة للضرائب، رسالة دبلوم عالي مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد، 1998.



رابعاً: البحوث والمقالات:-

20. د. رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وضمانات احترامه (القرارات الادارية ومبدأ المشروعية)، بحث مقدم في المؤتمر القضاء الإداري الذي اقامته المنظمة العربية للتنمية الإدارية وديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، نوفمبر 2005.
21. د. سهير فليح حسن، انحراف الإدارة بسلطة وضع تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، المجلد (9)، العدد (1)، الجزء الأول، 2024.
22. د. صادق الحسيني وعبد خرياشة، متطلبات اجهزة الرقابة المالية للقيام برقابة الاداء، بحث منشور في مجلة دراسات الشريعة والقانون، الصادرة عن الجامعة الاردنية، المجلد (27)، العدد (2)، 2000.