

الوظيفة العامة في العراق ! أداة تشريف وتسلط أم تكليف وخدمة ؟

١. د. جاسم محمد الذهبي*

المقدمة :

لقد شهدت السنوات التي أعقبت ثورة السابع عشر - الثلاثين من تموز ١٩٦٨ تطوراً هاماً في مفهوم الوظيفة العامة وفي مسؤولياتها ومهامها، مما جعلها أكثر ارتباطاً بمصالح المواطنين وأكثر أهمية في الحياة العامة عما كانت عليه سابقاً. فليس هناك اليوم بين كتاب الإدارة العامة وأساتذتها من يقر بفصل الإدارة العامة عن السياسة، وبالتالي عزل الوظيفة العمومية عن المشاركة في رسم السياسات وتحديد الأهداف واتخاذ القرارات أو تشريع القوانين، وهذا ما يدعمه الواقع العملي في معظم الدولة المتقدمة والنامية على حدٍ سواء ، بينما كان المفهوم التقليدي يؤكد الجانب التنفيذي والتكنيكي في الوظيفة العامة وكونها إدارة طيبة بيد القادة أو السلطة السياسية ليس غير، ولهذا التطور الجذري في مفهوم الوظيفة العمومية أثره الواضح على الدور الذي يمكن أن يلعبه الموظف الحكومي في المجتمع المعاصر.

مشكلة البحث :

على الرغم من مرور فترة طويلة جداً على صدور أول قانونين لانضباط موظفي الدولة وللخدمة المدنية في العراق عامي ١٩٢٩ و١٩٣٩، وعلى الرغم من التطور الحاصل في مفهوم الخدمة المدنية والتطور الجذري في مفهوم الوظيفة العامة ومهامها والنور الواضح الذي يمكن أن يلعبه الموظف الحكومي في خدمة المجتمع، إلا أن الواقع المعاصر لا يزال يشير إلى ان عدد كبير من الموظفين الحكوميين في العراق لم تعد الوظيفة العامة بالنسبة لهم اليوم إلا أداة تشريف وتسلط وسيطرة وليست تكليف وخدمة.

(* كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد

أهمية البحث وهدفه :

تتبع أهمية هذا البحث من الهدف الذي يسعى الى تحقيقه والمتمثل في الإجابة على التساؤل الآتي: هل الوظيفة العامة في العراق اليوم، أداة تشريف وتسلسل أم أداة تكليف وخدمة، وهذا ما سنحاول الوقوف عليه من خلال تناول النقاط الآتية.

أولاً: مراحل تطور ادارة الأفراد.

ثانياً: الوظيفة العامة والموظف العام وعلاقته بالدولة.

ثالثاً: المراحل التي مرّ بها مفهوم الوظيفة العامة في العراق.

رابعاً: الوظيفة العامة اليوم في العراق.

خامساً: الخلاصة وبعض الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً: مراحل تطور ادارة الأفراد.

كان للثورة الصناعية ودخول الآلة محل العامل الأثر الكبير في تحول الاهتمام بالعلاقات الناشئة عن تعامل العامل ورب العمل أو تعامل وعلاقة العمال فيما بينهم، ومع البدايات الأولى للثورة الصناعية كان الشغل الشاغل للإدارة الصناعية (ادارة المعمل أو صاحب المعمل) هو الحصول على العاملين بشتى الطرق واستغلالهم أوسع استغلال بغية الاستمرار بالإنتاج وزيادته وبالتالي زيادة الأرباح مهما كانت النتائج.

هذا وقد مرت ادارة الأفراد بتطورات عديدة إلا أن أهم التطورات التي مرت بها، هي تلك التي حدثت منذ الثورة الصناعية وحتى الوقت الحاضر.

١- ادارة الأفراد قبل الثورة الصناعية :

هناك أربع مراحل مرت بها ادارة سبقت مرحلة الثورة الصناعية الأولى هي مرحلة العبودية الكاملة، وهذه المرحلة سادت في عهد الإمبراطورية الرومانية، وارتبطت بطبيعة الإنتاج الزراعي القائم آنذاك.

أما المرحلة الثانية فهي مرحلة عبودية الأرض، وفيها أصبح الإنسان مرتبباً بالأرض التي يعمل فيها، يباع معها حيث تباع وإذا هرب العامل منها أعادته السلطات القانونية إليها، وواجبات العامل كانت هي خدمة صاحب الأرض لعدة ساعات مقابل العيش عليها وحمايته من الأعداء.

أما المرحلة الثالثة، فهي نظام الطوائف، وبموجب هذا النظام كانت لكل صناعة طائفة، وكان النظام بداية الانتقال من العبودية الى الحرية.

وبموجبه يدرج الشخص الذي يدخل الصناعة من تلميذ الى عريف الى معلم، وللطائفة رئيس ينظم شؤون الطائفة، ويحل النزاعات، ويحدد العقوبات التي تصل الى السجن.

أما المرحلة الرابعة فهي مرحلة العمل الحر (العمل اليدوي في البيوت) ولقد ظهر هذا النظام نتيجة اضمحلال نظام الطوائف، فظهرت جماعات التجار ورجال الأعمال الذين شجعوا الصناعات داخل البيوت، وكانوا يقومون بدور الوسيط لتصريف الإنتاج، وكان التنافس بين العوائل لتصريف الإنتاج ينعكس على زيادة استغلال رجل الأعمال بخفض أجر الإنتاج للحصول على أقصى الأرباح.

٢- ادارة الأفراد اثناء الثورة الصناعية وما بعدها :

ابتداءً من الثورة الصناعية وحتى لوقت الحاضر، مرت ادارة الأفراد بأربعة مراحل أيضاً وهي من المراحل المهمة قياساً بالمراحل السابقة.

لقد تميزت الثورة الصناعية وابتدأت ببعض الاكتشافات المهمة التي أوقدت نار الثورة، وبموجب ذلك إنتقل العمل من المنازل الى المصانع وأصبح المصنع الواحد يضم المئات بل الألاف من العمال، ونظراً لذلك ظهرت مشاكل تنظيم العمل، وهنا ظهر استغلال أصحاب العمل وخاصة للنساء والأطفال، وذلك بمنحهم أجور منخفضة جداً وزيادة ساعات العمل حتى وصلت الى ما بين ١٤-١٦ ساعة يومياً، ونظراً لذلك ظهرت الاراء المختلفة التي تنتقد هذا التعسف للطبقة العاملة، وبذلك يمكن القول أن للثورة الصناعية جانبان أحدهما سلبي والآخر إيجابي.

ويتمثل الجانب السلبي بالاستغلال للطبقة العاملة من ناحية إنخفاض الأجور وزيادة ساعات العمل وسوء ظروف العمل كالتهووية والإضاءة والأمن الصناعي، أما الجانب الإيجابي فيتمثل باهتمام المفكرين والدولة بهذه المشكلة وإيجاد الحلول الناجمة عنها.

وبعد الثورة الصناعية ظهرت مرحلة جديدة هي مرحلة ظهور حركة الادارة العلمية. ويرجع ظهور هذه الحركة الى ارتفاع تكاليف الانتاج وانخفاض مستوياته، وكان هدف الإدارة وحركتها هو زيادة الإنتاج والحد من زيادة التكاليف بغض النظر عما يصيب العامل

من إجهاد، وكان لهذه النظرة بالإضافة الى ظروف أخرى منها سياسية وأخرى اجتماعية دافعاً لظهور نقابات العمال، التي شكلت قوة جديدة بوجه رجال الأعمال الذين بدأوا عند ذلك بالتفكير بوسيلة للقضاء على التوتر الذي ساد بسدد مغالاة الإدارات في تطبيق البحوث التي قدمها رائد الحركة العلمية فريدريك تيلور Fredrick Tylor ، ولقد أدى الصراع بين العمال وأصحاب العمل الى ظهور تكتلات رئيسية انقسمت الى قسمين، علماء المدرسة الكلاسيكية القديمة الذين يؤمنون بأن العوامل المادية كالإضاءة، والتهوية والأجور وحدها هي التي تدفع العامل لزيادة الإنتاج ولم يتطرقوا الى عامل الروح المعنوية الذي برز كعامل مهم لم يكن يتوقعوه، وظهر هذا العامل نتيجة دراسات كان يقوم بها عالم الاجتماع التون مايو Elton Mayo في مصانع هوثون في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٢٤، وبعدها بدأ علماء المدرسة الحديثة تجاربهم مندفعين لصالح العنصر البشري وضرورة الاهتمام به.

إن تبدل نظرة الإدارة الى العامل خلال الفترة الأخيرة كانت نتيجة الأبحاث والدراسات التي قام بها علماء النفس والاجتماع واعتبروا فيها العامل كإنسان له كيانه وشعوره وكرامته وبذلك استمرت الإدارات تهتم بالعنصر البشري بمضي الزمن وتقدم الصناعة، إلى أن ساد شعور شبه كامل إلى أن الإنسان هو أهم وسائل الإنتاج وبدونه لا يمكن تحقيق أي إنتاج أو تقدم، وبموجب ذلك أصبحت ادارة الأفراد أو ما يسمى اليوم بإدارة الموارد البشرية -كوظيفة ادارية- تقع مسؤولياتها على عاتق الهيئة الادارية صاحبة السلطة التنفيذية في المنظمة Line authority ويشمل ذلك مختلف المديرين والرؤوساء في كافة المستويات الادارية بحكم مسؤوليتهم عن تحقيق أهداف معينة من خلال الموارد البشرية التي تعمل تحت اشرافهم وتوجيههم وقيادتهم.

ثانياً: الوظيفة العامة والموظف العام وعلاقته بالدولة.

لاشك أن تاريخ الوظيفة العامة طويل جداً يرجع الى بدء ظهور الحكم المستقر أو الحكومات المنظمة في مجتمعات قديمة، تطورت حتى اليوم الى ما نشاهده في اطار الحضارة الصناعية والقيم الإنسانية المعاصرة، ولكننا نرى أن هذه البداية ترتبط بظهور الدولة الحديثة وانتقال أوروبا من عصور الإقطاع المظلمة الى العصر الحديث وهذا يرتبط بظهور النظم الرأسمالية اقتصادياً وسياسياً وفكرياً واجتماعياً، وهذا لا ينفي الميراث

الوظيفي الفكري والتنظيمي الذي عرفته حضارات ومجتمعات عديدة في الشرق الأوسط والشرق الأقصى وغيرها من مناطق الكرة الأرضية.

إن اتساع نشاطات الدولة الحديثة وما يترتب عليه من زيادة في عدد الموظفين والعاملين لديها للقيام بهذه النشاطات، استلزم دون شك وضع السياسات العامة التي تحدد معنى الوظيفة، والخصائص التي تميزها ومكانة الموظف العمومي وطبيعة المسؤوليات الملقاة عليه، والطريقة التي تُدار فيها شؤون العاملين وتنظيم سلوكهم.

وقد عرّف قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الموظف بأنه (كل شخص عُهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملك الخاص بالموظفين)، وهو نفس التعريف الذي جاء به قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩.

هذا وقد شهدت السنوات التي أعقبت ثورة السابع عشر-الثلاثين من تموز ١٩٦٨ تطوراً هاماً في مفهوم الوظيفة العامة وفي مسؤولياتها ومهامها مما جعلها أكثر ارتباطاً بمصالح المواطنين، وأكثر أهمية في الحياة العامة عما كانت عليه سابقاً، فليس هناك اليوم بين كتاب الادارة العامة وأساتذتها من يقرّ فصل الادارة العامة عن السياسة، وبالتالي عزل الوظيفة العمومية عن المشاركة في رسم السياسات وتحديد الأهداف واتخاذ القرارات أو تشريع القوانين وهذا ما يدعّمه الواقع العملي في معظم الدول المتقدمة والنامية معاً، بينما كان المفهوم التقليدي يؤكد الجانب التنفيذي والتكنيكي في الوظيفة العامة وكونها أداة طيعة بيد القيادة أو السلطة السياسية ليس غير.

ولهذا التطور الجذري في مفهوم الوظيفة العمومية أثره الواضح على الدور الذي يمكن أن يلعبه الموظف الحكومي في المجتمع المعاصر.

فمسؤوليته لم تعد محصورة في نطاق عمله وفي ضمن صلاحياته المخولة اليه من رؤوسائه، بل هو اليوم على إتصال مباشر مع المواطنين من أبناء وطنه، وعليه أن يتحسس مطالبهم ويراعي رغباتهم ويسمع شكواهم ويعمل على تلبية وتحقيق ما تسمح به إمكانياته وظروفه إنطلاقاً من كون الوظيفة العامة أداة تكليف وخدمة.

وبناءً على ما تقدم تتفق معظم التشريعات على تحديد واجبات عامة تلقى على عاتق الموظفين من أجل ضمان سير المرافق العامة التي يعملون فيها، كما تورّد بعض التشريعات

الأعمال المحضرة على الموظفين إتيانها لأسباب تتعلق بالأمن والاستقرار وهيبة الجهاز الإداري والحفاظ على سمعته الطيبة.

ولم يتخلف التشريع العراقي عن تحديد مثل هذه الواجبات بل وقد كان سابقاً في تثبيتها منذ العشرينات من القرن الماضي.

ولقد كان في صدور قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ دليل واضح على اهتمام الشرع بالجانب الانضباطي والتأديبي نظراً للظروف الاجتماعية المتخلفة وانخفاض المستوى الثقافي في البلاد، مما يدعو إلى اساءة بعض الموظفين لسمعة الدولة، واستغلال نفوذهم لمصلحتهم الخاصة على حساب مصلحة المجتمع والمواطنين.

أما بصدد العلاقة بين الموظف والدولة فهي بطبيعة الحال علاقة قانونية تنظيمية وليس علاقة تعاقدية كما يرى البعض، لأن الذي ينظم هذه العلاقة هي القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة والموظفين، والتي تصدرها وتبدلها الدولة كما تشاء وبدون أن يكون للموظف أي دور فيها، كما أن تعديل شروط الوظيفة وواجبات الموظف لا تتم بعقد بين الطرفين وإنما تتم بموجب قانون تصدره الدولة من طرف واحد دون أخذ رأي الموظف أو سماع وجهة نظره.

ثالثاً: المراحل التي مرّ بها مفهوم الوظيفة العامة في العراق.

يرتبط الحديث عن المراحل التي مر بها مفهوم الوظيفة العامة في العراق بالمراحل التي مر بها تطور الخدمة المدنية في ظل أنظمة الحكم التي تعاقبت على ادارة البلاد، والمتمثلة بنظام الإنتداب، ونظام الحكم الملكي، ونظام الحكم الجمهوري، والتي تعكس إلى حد كبير التطور التاريخي لفلسفة الخدمة المدنية خلال تلك الفترة.

وتأسيساً على ما تقدم ومن أجل الوقوف على طبيعة مفهوم الوظيفة العامة في العراق وفيما اذا كانت تلك الوظيفة اداة تشريف وتسلط أم أداة تكليف وخدمة، يتطلب الأمر متابعة المراحل التي تعبر تعبيراً حقيقياً عن مفهوم الوظيفة العامة والتي يمكن إجمالها بالمراحل الثلاث الآتية:

١- المرحلة الأولى: الوظيفة أداة تسلط وسيطرة:

كانت الوظيفة العامة طيلة فترة الانتداب أداة تسلط وسيطرة استخدمتها السلطات البريطانية لفرض نفوذها على القطر، وضبط المدن والقرى والمناطق الريفية والقبلية ورصد

محاولات التمرد والخروج على السلطة فيها .

وكان طبيعياً أن ينظر المواطنون الى الوظيفة الحكومية آنذاك نظرة سلبية، وأن يعتبروا قبولها تعاوناً مع الاجنبي، وخدمة لمصالحه، كما كانت الادارة البريطانية تنظر الى الموظفين العراقيين وهم قلة آنذاك قياساً الى عدد الموظفين البريطانيين والهنود بكل حذر ويقظة، وان تنظم علاقتها معهم على أساس عدم الثقة وعدم توفر حسن النية، وهذا ما يفسر تشريع قانون انضباط موظفي الدولة عام ١٩٢٩ قبل كافة تشريعات الخدمة المدنية الأخرى .

وكان هذا القانون ينصب في تحديد العقوبات الانضباطية والتأديبية بحق المقصرين والمخالفين من الموظفين، وبذلك كانت ادارة الانتداب تؤكد على الرقابة المباشرة وعلى الإشراف الدقيق وتحديد المسؤوليات القانونية أكثر من تاكيدها على الجوانب الإنسانية والاجتماعية والنفسية للموظفين، وهو أسلوب ينسجم وطبيعة النظام السياسي القائم على الإغتصاب والاحتلال، أو ينسجم مع النظرة التقليدية العامة التي كانت سائدة في أوائل القرن الماضي نحو الأفراد بصورة عامة والوظيفة العامة بصورة خاصة واعتبارها أداة تسلط وسيطرة.

٢- المرحلة الثانية: الوظيفة أداة تشريف وسيادة:

وفي ظل هذه المرحلة التي ابتدأت في الثلاثينات والأربعينات من القرن الماضي استجدت بعض الظروف والأوضاع التي أدت الى تغير نظرة المواطنين العراقيين نحو الوظيفة العامة، من هذه الظروف مثلاً:

استقلال العراق ودخوله عصبة الأمم، إجلاء بعض الموظفين البريطانيين والهنود من القطر، وتشريع القوانين المختلفة الموضحة لحقوق وواجبات المواطنين، إنتشار التعليم الابتدائي والثانوي في أغلب المدن الكبيرة، ظهور بعض الأحزاب السياسية ودعوتها الى ضرورة إشراك المواطنين في ادارة شؤونهم، فكل هذه العوامل شجعت المواطنين على التوجه نحو الوظائف الحكومية وتزايد الطلب عليها .

ولكن على الرغم من قلة المتعلمين في القطر، ونقص الكفاءات الادارية المحلية آنذاك، فان النظام الملكي كان يؤثر تعيين بعض الأفراد علي غيرهم، وفعلاً حرم الكثيرون من المواطنين من تولي الوظائف العامة، بينما أغدقت الوظائف الهامة على فئة المحسوبين على النظام

والمنتفعين من بقاءه، ولقد استغللت هذه الفئة آنذاك دعم السلطة لها فأحاطت نفسها بهالة من الهيبة والرسمية والبيروقراطية، وأخذت تغدق على حاشيتها الامتيازات والمكاسب، كما أساء نفر منهم استخدام صلاحياتهم ومناصبهم فلجأوا الى الكسب غير المشروع وأباحوا الرشوة وقبلوا التوسط والترجي، فأصبح جهاز الخدمة المدنية مرتعاً لذوي النفوس الضعيفة وأصحاب المصالح الذاتية وممن يعجبهم التعالي على أبناء وطنهم وتغرهم الألقاب الزائفة وبذلك لم تكن الوظيفة آنذاك إلا أداة تشريف لهؤلاء وأداة سيادة يتخذون منها فرصة للتعالي وواجهة للمظاهر الفارغة.

٢- المرحلة الثالثة: الوظيفة العامة تكليف وخدمة:

وبقيام ثورتي الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ والسابع عشر -الثلاثين من تموز عام ١٩٦٨، تقلصت الفجوة الواسعة التي كانت تعزل المواطنين عن جهاز الخدمة المدنية العاملين فيه. فمنعت الثورة استعمال الألقاب ومصطلحات التفخيم التي كانت تُطلق على الوزراء والمديرين العامين وكبار موظفي الدولة، وطهر الجهاز الاداري من بعض الذين ثبت فسادهم واستغلالهم لنفوذهم، وأحل النظام الجمهوري مفهوم الخدمة في الوظيفة العامة وأكد على مبدأ المسؤولية الذاتية ومسؤولية الغير.

وتجسيدا للنهج الإصلاحي الذي اختطته ثورة السابع عشر-الثلاثين من تموز لإصلاح الجهاز الاداري والإصرار على تبني برامج الاصلاح فقد جاء في التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الإشتراكي (إن المرحلة المقبلة يجب أن تشهد نشاطاً واسعاً ومركزاً وجريئاً لبناء الدولة العصرية الثورية، فبناء هذه الدولة ضرورة ثورية من ناحية، كما انها ضرورة عصرية من ناحية أخرى، فالثورة لايمكن أن تصون منجزاتها وتواصل مسيرتها وتعمق صلتها بال جماهير مع وجود بعض الأجهزة الحكومية التي لا تفهم تماماً مغزى التحولات الثورية ولا تتجاوب معها تجاوباً صادقاً، وتتصرف بصورة سلبية ولا بأبالية وعدم شعور بالمسؤولية أحياناً، إضافة الى احتوائها لعناصر تنتمي موضوعياً الى قوي الردة، كما لا يمكن أن نثبت أقدامنا في العصر، وأن نواجه مافيه من مشكلات معقدة وتحديات خطيرة بأجهزة حكومية مايزال أغلبها متخلفاً عن روح العصر وأساليبه واتجاهاته الأساسية، وغارقاً في الممارسات البيروقراطية المتحجرة، ومفتقراً الى الكفاءة العلمية

والفنية، وعلينا أن نعني في عملية بناء الدولة العصرية بالبشر والوسائل معاً... فالعناصر القيادية في أجهزة الدولة يجب أن تنتقى من بين الأشخاص المخلصين للثورة والمؤمنين بها والمتحمسين لبرامجها، ومن المقتدرين على تأدية مهماتهم الوظيفية بكفاءة عالية، ويجب إعادة النظر بصورة شاملة وعلى أسس موضوعية في اغلب أجهزة الدولة وتصفية بقايا المقاييس التي تقوم على الإعتبارات الذاتية في اختيار الأشخاص للوظائف ، كما أن أساليب بعض الأجهزة الحكومية ووسائلها المختلفة يجب تصفيتها تصفية جذرية وشاملة واعتماد الأساليب والوسائل المنسجمة مع روح العصر وضروراته).

هذا وقد اعتمدت عدة استراتيجيات لتحقيق الإصلاح المطلوب واللازم للنهوض بفاعلية وكفاءة الجهاز الإداري بما يكفل تلبية احتياجات وتطلعات الجماهير من جهة ودفعه في طريق الإسهام الايجابي في تحقيق التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تنشدها الثورة من جهة أخرى.

وبذلك جسدت ثورة السابع عشر-الثلاثين من تموز منذ قيامها حقيقة كون الوظيفة العامة اداة تكليف وخدمة وليس تشريف وتسلط.

رابعاً: الوظيفة العامة اليوم في العراق .

على الرغم من كل ما أشرنا اليه في المرحلة الثالثة من مراحل تطور مفهوم الوظيفة العامة في العراق وتحولها من اداة تشريف وسيادة الى اداة تكليف وخدمة إلا أن الحقيقة العلمية والواقع العملي المعاش اليوم يشيران الى ان الجهاز الاداري العراقي بشكله القائم حالياً لايعني أنه قد تحول رأساً على عقب وبكل كوادره نحو الفلسفة الجديدة التي تؤكد على أن قبول الوظيفة الحكومية أصبح تكليفاً وليس تشريفاً وأصبحت ممارستها تقتضي الأمانة والشرف وتحقيق الصالح العام قبل الصالح الخاص، وتبدلت نظرة الموظف نحو نفسه ونظرته نحو رؤوسائه ومرؤوسيه ونحو المواطنين كافة، إذ من الطبيعي أن تظل في الجهاز الإداري رغم هذا التبدل الجذري في فلسفة الخدمة المدنية بعض العناصر ممن لا تزال تعيش بعقليتها التقليدية وتمارس سلوكها الاستغلالي على المواطنين أو تستغل نفوذها لصالحها الخاص، وهذا أمر طبيعي لا تخلو منه أكثر أجهزة الخدمة المدنية تقدماً.

فكان من مظاهر تخلف بعض أجهزة الدولة الادارية في العراق الاستعلاء على

المواطنين، وخلق الحواجز في وجه مراجعتها ، والغرق في المكتبة والبذخ وملاحقة الأمور الشخصية على حساب المصلحة العامة، وانعدام العلائق الديمقراطية بين الرئيس والمرؤوس، والتقاعد عن أداء الواجبات وعدم احترام الوقت.... هذا بالإضافة الى فرض زعماء بعض القبائل والعشائر وأرباب بعض العوائل سطوتها على الادارة وقبول هذه الأخيرة لتلك السطوة أما خشية مما يتمتعون به من ثروة ونفوذ، وأما خضوعاً لاعتبارات وجوب الولاء والطاعة لهم، وهي اعتبارات وجدت تربة خصبة في ظل المتغيرات البيئية والظروف الاستثنائية فكانت سبباً من أسباب تخلف الجهاز الاداري.

ومع ذلك وبغية تحقيق هدف البحث في الإجابة على التساؤل التالي: هل الوظيفة العامة اليوم في العراق اداة تشريف وتسلط أم تكليف وخدمة؟ ولإجابة على هذا التساؤل وتبسيط معانيه وتحديد أبعاده لابد من صياغته بتساؤل أكثر وضوحاً ويحمل في الوقت نفسه ذات المعنى وهو : من يشرف من ؟ الوظيفة تشرف الموظف هذه الأيام في العراق أم الموظف هو الذي يشرف الوظيفة؟.

لا نتجاوز الحقيقة اذا قلنا، إن الظروف الحالية وفي مقدمتها ظروف الحصار الظالم وما سببه من آثار سلبية على الجهاز الاداري بصورة عامة وعلى الموظف العام بشكل خاص قد ساهمت في انحراف عدد كبير من الموظفين عن قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة التي تعتبر أحد المعايير الأساسية التي يمكن من خلالها الحكم على صحة المجتمع ورفقيه سواء في ممارساته وأساليب تعامله أو في مجالات عمله ونشاطاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والادارية وغيرها وبدون الأخلاق والأخلاقيات لا وجود للإدارة الجيدة ولا وجود للموظف الحكومي الجيد المعتمد بنفسه وكرامته لأن إنحراف الموظف عن قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة يؤدي الى إنخفاض معدل الأداء ثم التهرب من المسؤولية مما إنعكس سلباً على الأسلوب الذي يتعامل به الموظفون مع المواطنين حيث تتفشى ظواهر عدم الاهتمام والاستهتار بمصالح الناس ولا ينظر اليهم كطالب حق بل خدمة أو شفقة.

وبذلك أصبحت الوظيفة العامة بالنسبة لمثل هؤلاء الموظفين مرتعاً خصباً للتسلط والسيطرة ويسط النفوذ وتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة غير المشروعة على حساب الأهداف والمصالح العامة المشروعة وبذلك جسدَ هؤلاء على أرض الواقع حقيقة كون الوظيفة

العامة هي التي تشرف الموظف الذي يشغلها وليس العكس لأنها بالنسبة لهم اداة تشريف وتسلط وذلك انطلاقاً من حقيقتهم وما بداخل أنفسهم من ضعف ووهن جعلهم يرتكبون أخطاءً كبيرة تتمثل في التعسف واساءة استعمال السلطة وقبول الرشوة وسوء استغلال الموارد العامة والتستر على الرؤساء والمرؤوسين وتشجيع الممارسات اللاأخلاقية بين الموظفين والمحسوبة والمحابة والتستر على نواحي القصور في العمل والأداء كل ذلك من خلال الاستغلال السيء لفرصة وجودهم في المواقع الادارية والوظيفية التي يحتلونها والتي وجدت بالأساس لخدمة المواطنين.

وهذا ما دفع كثير من المواطنين الى عدم التعاون مع الادارة العامة كمل يجب لأنهم ما زالوا يعتقدون ولأسباب تاريخية أن الدولة تأخذ ولا تعطي حيث ترك الإستعمار الأجنبي كثير من التبعيات والآثار السلبية والظواهر المدانة من بينها العلاقات السيئة بين المواطن والادارة العامة والتي يسودها عنصر الشك والريبة، حيث كانت سلطات الاستعمار لا تتصل بالمواطن، إلا عند دفع الرسوم وجباية الضرائب، أو الانخراط في سلك الجنديّة، مما جعل المواطن يعتقد بأن الدولة تأخذ ولا تعطي.

ولهذا لا يزال يساور بعض المواطنين مشاعر الخوف من السلطات العامة، وهي مشاعر استطاع الغزاة زرعها قبل رحيلهم، باستخدام أساليب القهر والعنف مع السكان، وهكذا فان بعض المواطنين لازال ينظر للوظيفة العامة على انها وسيلة للسيطرة عليهم، وليس اداة لخدمتهم، كما أن العاملين بالجهاز الاداري المعني يحملون نفس الفكرة عند التحاقهم بالعمل، وهو ما انعكس على سلوكهم وتصرفهم حيث يميلون الى الإذعان والمجاراة والجمود وانعدام المبادرات واعطاء بيانات غير صحيحة ومضللة والقاء المسؤولية على الحكومة وليس على الجهاز الاداري.

وفي اطار هذا الوضع وجد هؤلاء الموظفين أنفسهم في مكانة اجتماعية أقل تميزاً مما كانوا عليه سيّما بعد أن أملت عليهم القوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح الجديدة بأن الوظيفة العامة تكليف وليس تشريف.

وفي الجانب الآخر هناك المجاهدين من الموظفين العراقيين الذين ما زالوا على العهد

أمام الله وإمام المجتمع والقيادة، لم تهتز قيمهم ولم يختل توازنهم ولم تنحرف أقدامهم عن أخلاقيات وقيم الوظيفة العامة وخدمة المجتمع على الرغم من الظروف الصعبة والقاسية والمتمثلة بمحدودية الراتب وارتفاع مستويات المعيشة بالمقابل لأنهم هم الذين يشرفون الوظيفة وليس هي التي تشرفهم، وبذلك أصبحت ممارسة الوظيفة العامة بالنسبة لهؤلاء المجاهدون تقتضي الأمانة والشرف وتحقيق الصالح العام قبل الصالح الخاص على اعتبار أن الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية وبذلك تبدلت نظرتهم نحو أنفسهم ونظرتهم نحو رؤسائهم ومرؤوسيههم ونحو جميع المواطنين من أبناء بلدهم لأنه من كرمت عليه نفسه هانت عليه الدنيا .

وهذه النظرة الفلسفية تنسجم دون شك مع فلسفة النظام السياسي القائم ومع التطور النظري الذي أدخلته النظريات الإنسانية والسلوكية في الدراسات الإدارية.

الخلاصة وبعض الاستنتاجات والتوصيات:

من الملاحظ في الدول القديمة، أن الوظيفة العامة، والتي كانت تتسم بطابع السلطة والمظهر، لا بطابع الخدمة العامة- كما هو الحال في الدول الحديثة- كانت شبه مقصورة على أسر معدودة، تجمع بينها روابط مختلفة، أهمها الولاء للأسرة الحاكمة، أو الإلتواء الى طبقة أو جنس معين، أو التمتع بقدر معين من الثراء... الخ.

ومن هنا كانت نظرة الريبة والحذر بين الموظف وبين عامة الشعب، كما ان الراتب لم يكن من خصائص الوظيفة العامة.

وبانتشار الديمقراطية، وتعدد الموظفين، لم يعد من الممكن حصر الوظيفة العامة في ذلك النطاق الضيق، بل أصبح حق الموظف من الحقوق السياسية التي كفلتها الدساتير لجميع المواطنين على قدم المساواة، وهذا ما نصت عليه بعض التشريعات العراقية بعد ثورتي تموز ١٩٥٨ وتموز ١٩٦٨.

كما أن مسؤولية الموظف لم تعد محصورة في نطاق عمله وفي ضمن الصلاحيات المخولة إليه من رؤسائه، بل هو اليوم على اتصال مباشر مع المواطنين من أبناء وطنه، وعليه ان

يتحسس مطالبهم ويراعي رغباتهم ويسمع شكواهم، ويعمل على تلبية وتحقيق ما تسمح به إمكانياته وظروفه... فمهام الوظيفة العمومية اليوم ليست قاصرة على تقديم الخدمات الادارية التي لم تكن تتعدى الأمن والدفاع وحماية حقوق الأفراد من الإعتداء أو التجاوز، وعلى ادارة المشروعات التي لم يكن بإمكان القطاع الخاص النهوض بأعبائها، وإنما أصبح يشمل كافة نشاطات الإنتاج والنقل والتوزيع والتأمين والصيانة، بالإضافة الى ادارة المشاريع الصغيرة كالفنادق والمطاعم والمسارح والحدائق العامة والمتنزهات، وهذا إن دلّ على شيئاً فإنما يدل على الدور الخطير الذي بدأ الموظف الحكومي يقوم به في الوقت الحاضر، مما يستلزم وضع نظام رصين يحكم سلوكه ويحدد واجباته وحقوقه خوفاً من أن يسيء أو يتجاوز عند قيامه بالمهام التي أسندت اليه للقيام بها على أكمل وجه.

ويلاحظ المتتبع لشؤون الوظيفة العامة والموظف العام في العراق منذ العشرينات من القرن الماضي وحتى الوقت الحاضر صورتين متناقضتين الى حد ما، صورة تعكس، ما هو كائن في عالم الوظيفة والموظف من مفارقات وغرائب تراها العين ولا يكاد يصدقها العقل، وصورة تعكس ما ينبغي أن يكون، كما تعرضه الاتجاهات والنظريات الإدارية المعاصرة، أو تشهده تطبيقات العالم المتقدم، وهي صورة تعشقها العين ويرتاح لها النوق ولكنها بعيدة المنال وصعبة التحقيق.... ويمكننا أن نمثل الصورة الأولى بالوظيفة العامة التي تعد أداة تشریف وتسلب والصورة الثانية بالوظيفة العامة التي تعتبر أداة تكليف وخدمة، ولهذا يتطلب الأمر وجوب التفكير الواعي والتحليل الرشيد لابعاد هذا التناقض بين ما هو كائن، وما ينبغي أن يكون في عالم الوظيفة العامة، والكشف عن مخاطره وأسبابه وسبل ازالته والتخفيف من حدته الى أقل مستوى ممكن.... وبذلك يتم الربط والتفاعل بين ما تبصره العين وتهواه النفس أو تمله، وبين ما يرتأيه الفكر ويطرحه العقل الموجه، وهذه هي النظرة الواقعية والمنهج الموضوعي الذي لا بدّ من إنتهاجه للوصول بالوظيفة العامة الى المكانة التي ينبغي أن تكون عليها في الحياة العامة باعتبارها أداة تكليف وخدمة وبناء وليست أداة تشریف وتسلب وهدم وتخريب.

ولما كان التطور الأيديولوجي في مفهوم الوظيفي العامة يتطلب بالضرورة تطوراً مباشراً

في نظم الخدمة المدنية بصورة عامة ونظم ادارة الموارد البشرية العاملة بصورة خاصة، أصبح لزاماً على الوزارات والدوائر الحكومية البحث عن أفضل أساليب الاختيار والتعيين، من أجل وضع الشخص المناسب القادر على الخدمة المناسبة في المكان المناسب.

كما تحتم الضرورة أن تركز خطط التطوير والتنمية الادارية في العراق اهتمامها على تغيير صورة الموظف الذي يشغل الوظيفة العامة في الجهاز الاداري وتجسيد حقيقة كونه هو الذي يشرف الوظيفة وليس العكس، لأن الجهاز الاداري في العراق هو جهاز ادارة تنمية وتغيير يحتاج الى اداري مبدع وجريء يتفهم روح النصوص ويتعامل معها وفقاً للظروف المحيطة بالمنظمة الإدارية وأهدافها.

ومن أجل أن تنجح المنظمات والأجهزة الادارية في بلدنا يجب أن يكون هدفها أخلاقياً، وهذا الهدف الأخلاقي يجب أن يكون مترسخ في نسيج الجهاز الاداري وفي قناعة العاملين فيه، ولا بد هنا من الإيمان بأن شرف الوسيلة وشرف الغاية واحد، ولأن شرف الغاية من شرف الوسيلة، وهذا بطبيعة الحال يتطلب التركيز على جودة الخدمة وليس على الربح فقط.

وأخيراً العمل على تغيير النظرة السائدة لدى الكثيرين عن مفهوم الوظيفة العامة من كونها وسيلة للارتزاق الى وسيلة لخدمة أبناء الشعب لأنها اداة تكليف وخدمة وليست أداة تشريف وتسلط على رقاب المواطنين العراقيين.

هوامش ومصادر البحث:

أولاً: المصادر العربية:

- ١- الأعرجي، عاصم، (١٩٩٥)، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان.
- ٢- الأعرجي، عاصم والدوري، حسين، والشيخلي، عبد الرزاق (١٩٧٩)، تطور الإدارة العامة في العراق، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق الأوسط، بغداد.
- ٣- اسماعيل، محمد عثمان (١٩٨٦)، المدخل الحديث في إدارة الأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٤- توفيق، حسن أحمد، (١٩٦٧)، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٥- حسن، عادل، (١٩٦٥)، إدارة الأفراد، دار الجامعات المصرية، القاهرة.
- ٦- حمادي، حامد يوسف (١٩٨١)، الإدارة بمنظور بعثي، دار الحرية للطباعة، بغداد.
- ٧- الذهبي، جاسم محمد (٢٠٠١)، التطور الإداري، مداخل ونظريات- عمليات واستراتيجيات، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد.
- ٨- الذهبي، جاسم محمد (١٩٩٩)، في معنى الأخلاق وأخلاقيات الوظيفة العامة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الخاص بمناسبة نهاية الألفية الثانية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
- ٩- زويلف، مهدي حسن، (١٩٦٨)، إدارة الأفراد والعلاقات الانسانية، الطبعة الثانية، دار المثني للطباعة والنشر، بغداد.
- ١٠- زويلف، مهدي حسن، (١٩٨٤)، إدارة الأفراد منظور كمي، الطبعة الثانية، دار المثني للطباعة والنشر، بغداد.
- ١١- السلمي، علي، (١٩٧٠)، بعض الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد، المنظمة العراقية للعلوم الإدارية، العدد ٨١.
- ١٢- السامرائي، مؤيد عبد سعيد، والكعبي، نعمة شلبية (١٩٩٠)، إدارة الأفراد، الطبعة الأولى، دار الكتب والوثائق، بغداد.

- ١٢- الشبخلي، عبد الرزاق (١٩٦٨)، إختيار الموظفين ومجلس الخدمة العامة ، مجلة الادارة العامة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
- ١٤- الطماوي، سليمان محمد سليمان (١٩٩٥)، بعض الأفكار الأساسية في مجال الوظيفة العامة، مجلة العلوم الادارية، العدد الأول، السنة الأولى، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، القاهرة.
- ١٥- عاشور، أحمد صقر (١٩٨٣)، ادارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت.
- ١٦- العبيدي، نماء جواد كاظم (٢٠٠٢) ، الأنماط القيادية وعلاقتها بمراحل ادارة الأزمات، رسالة ماجستير في الادارة العامة، غير منشورة، جامعة بغداد/ كلية الادارة والاقتصاد.
- ١٧- غوشة، زكي راتب (١٩٨٤)، ترقية وتأصيل قيم وأخلاقيات الخدمة المدنية بما ينسجم مع الموروثات العربية، ويتناسب واحتياجات التحديث، المجلة العربية للإدارة، العددان الثالث والرابع.
- ١٨- غوشة، زكي راتب (١٩٨٢) ، أخلاقيات الوظيفة في الادارة العامة، مطبعة توفيق، عمان.
- ١٩- فهمي، منصور (١٩٨٢)، ادارة القوى البشرية، دار النهضة العربية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، القاهرة.
- ٢٠- القريوتي، محمد قاسم (١٩٩٠)، ادارة الأفراد، الرشد العملي في التطبيق والأساليب العلمية في ادارة شؤون العاملين في القطاعين العام والخاص، الطبعة الأولى، شركة المطابع النموذجية، عمان.
- ٢١- الكبيسي، عامر خضير وآخرون، (١٩٧٩)، ادارة الأفراد، مطبعة الميناء ، بغداد..
- ٢٢- الكبيسي، عامر (١٩٨٣)، الادارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول والثاني، الطبعة الخامسة، دار الخليج للطباعة والصحافة والنشر، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة.
- ٢٣- الكبيسي، عامر والشبخلي، عبد الرزاق، (١٩٧٧)، تطبيقات الخدمة المدنية في العراق، محاضرات مطبوعة بالرونو، كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد.
- ٢٤- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١)، لسنة (١٩٢٩).
- ٢٥- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٦٤) لسنة (١٩٣٩).

ثانياً: المصادر الأجنبية:

- 1- Aism AL-Araji. (1977), Non-Planning Approach in Administration Development Policy- Making in Iraq, International Review of Administrative Sciences, No,4.
- 2- Bernhard Teriet.(1977) Flexyear Schedules-Orly a Matter of Time? Monthly Labor Review, Vol. 100, No.12, Dec.
- 3- Dale Yoder, (1959)., Personnel principles and policies, (New York, Prentice-Hall).
- 4- Dale Yoder, (1972)., Personnel Management Relations , (New Delhi, Prentice-Hall in India).
- 5- Edwin Flippo, (1981) "Personnel Management" 5ed (New York, McGraw-Hill Book company).
- 6- Edwin Flippo, (1984) "Personnel Management" Sixth edition (New York, McGraw-Hill Book company).
- 7- Fred Foulkes, (1975)., The Expanding Role of the Personal function, Harvard Business Review, March-April.
- 8- Gary A. YUKL, (1989)., Leadership in Organization Second Edition (Printice-Hill International, Inc).
- 9- Harriet Gorlin, (1982)., An Overview of Corporate Personnel Practices, Personnel Journal, Vol, 61, No, 2,m Feb.
- 10- Harold C. White, (1981), Personnel Administration and Organization Productivity: an Employee View. Personnel Administration, August).
- 11- Institute of Personnel management, functions of Personnel Development. (London, I.P.M).
- 12- Joyce D. Ross, (1982)., A Definition of Human Resources Management, Personnel Journal, October.
- 13- Michael R. Carrell and Frank e. Kuzmits-(19882), Management of Human Resources, Charle e. Merrill Publishing Co: Columbus Ohio.
- 14- M.R. Cooper et,al..., (1979)., Changing Employee Values: deepening discontent? Harvard Business Review, Vol, 57, No.1, Jan-Feb).

- 15- Robert L. Mathis and John H. Jackson, (1985), Personnel: Human Resources Management, Fourth edition, west Publishing Co: New York.
- 16- William B. Werther and Press, Keith Davis, (1985)., Personnel (Management and Human Resources, second edition, McGraw-Hill Book Co. New York).
- 17- William H. Holly and Kenneth M. Jennings, (1983), functions and Issues, (New York, The Dryden press).